

EXPEDIENTE 642-2018

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LA MAGISTRADA DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ, QUIEN LA PRESIDE, Y LOS MAGISTRADOS BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA, GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR, NEFTALY ALDANA HERRERA, JOSÉ FRANCISCO DE MATA VELA: Guatemala, diecisiete de septiembre de dos mil dieciocho.

Se tiene a la vista el Oficio de ocho de febrero de dos mil dieciocho, remitido por el Presidente del Congreso de la República, en el que traslada a esta Corte la solicitud del Pleno de diputados de emitir dictamen respecto de la iniciativa de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobada por el Pleno de ese Organismo el veintitrés de enero de dos mil dieciocho, por medio del Acuerdo 4-2018. El Oficio indica que fue discutido en tercer debate el dictamen favorable con modificaciones a las Iniciativas 5059 y 5158 concedido por la Comisión de Asuntos Electorales. La propuesta de reforma fue enviada a esta Corte con la finalidad de que se emita el dictamen que exigen los artículos 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, los cuales establecen que las leyes de rango constitucional requieren para su reforma el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad. Es ponente en este caso el Magistrado Vocal III, Neftaly Aldana Herrera, quien expresa el parecer de esta Corte.

I. MOTIVO DEL DICTAMEN

El trece de septiembre de dos mil dieciséis, el Presidente de la República - en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala- presentó una iniciativa de reformas a la Ley



Electoral y de Partidos Políticos, la que fue registrada con el número cinco mil ciento cincuenta y ocho (5158) de Dirección Legislativa, que fue conocido y dictaminado en forma favorable por la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República mediante dictamen 01-2017 de veintiocho de noviembre de dos mil diecisiete. Este fue sometido a discusión por el Congreso de la República en tres debates diferentes, los que se celebraron el dieciséis, dieciocho y veintitrés de enero de dos mil dieciocho. En el último debate se dio lectura y se aprobó remitir el proyecto de decreto respectivo a esta Corte para el dictamen correspondiente, por medio del Acuerdo 4-2018, como requisito para aprobar reformas a la referida ley, calificada como constitucional, de conformidad con los artículos 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94.

II. CUESTIONES PRELIMINARES

A. OBJETO DEL DICTAMEN DE ESTA CORTE

Previo al análisis particularizado de las normas cuya reforma se propone, es necesario puntualizar la materia respecto de la cual se emitirá el dictamen de esta Corte, esto en atención a que se remitió a esta sede: **a)** dos propuestas de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenidas en las Iniciativas de Ley 5059 y 5158; **b)** el dictamen favorable "con modificaciones" 01-2017 de la Comisión de Asuntos Electorales, con exposición de motivos de esa comisión y el proyecto de reformas propuestas; **c)** los votos razonados presentados por varios diputados del Congreso de la República; y **d)** copias de las tres sesiones ordinarias en las que se desarrollaron los debates y la aprobación del respectivo acuerdo.

De esa cuenta, la primera cuestión a determinar es si en este momento debe emitirse dictamen del total de propuestas que conformaron las iniciativas de ley



descritas o si, únicamente, el pronunciamiento de este Tribunal debe comprender el análisis sobre el documento presentado por la Comisión de Asuntos Electorales recibido por el Pleno del Congreso de la República, que fue al que se dio lectura y se sometió a discusión en tres sesiones parlamentarias.

Respecto del procedimiento legislativo para la realización de reformas a leyes constitucionales, este se encuentra descrito en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 de ese Organismo y sus reformas, resultando aplicables a las reformas de leyes constitucionales, el procedimiento descrito para las modificaciones a leyes ordinarias, con la adición de la fase de dictamen que, sobre el proyecto, deberá rendir esta Corte, según el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En esa regulación se indica que las iniciativas de ley que se presenten a consideración del Congreso, después de su lectura en el Pleno, pasan a la comisión correspondiente para los efectos de emisión de dictamen. En esa etapa los integrantes de la comisión pueden proponer enmiendas. Las aprobadas por la Comisión pasan a formar parte del proyecto que luego son sometidos a discusión en el Pleno de Diputados y las que no sean aprobadas pueden ser presentadas en la discusión por artículos del proyecto (artículos 111 y 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).

Posteriormente el proyecto respectivo, juntamente con el dictamen favorable de comisión, es sometido a discusión en primero, segundo y tercer debate, que sea posible proceder a la votación sino hasta que se tenga por suficientemente discutido en el tercer debate. Durante la discusión, se omite dar lectura al proyecto de ley y se da lectura únicamente al dictamen durante el primer debate (artículo 112).

En el caso de las leyes constitucionales, en congruencia con el artículo 175



de la Constitución, el artículo 123 de la Ley del Organismo Legislativo establece que después de tener por suficientemente discutido en su tercer debate el proyecto, debe recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad y, con posterioridad al pronunciamiento de esta Corte, será cuando se efectúe la discusión por artículos y las enmiendas que se presenten al texto del proyecto de ley. De aprobarse dichas enmiendas, estas deberán igualmente remitirse a dictamen previo de constitucionalidad.

Por lo anterior, se concluye que el dictamen de esta Corte se realizará únicamente respecto del proyecto que resultó del ejercicio para la emisión del dictamen favorable con modificaciones y supresiones a la iniciativa 5158 efectuado por la Comisión de Asuntos Electorales y remitido a esta Corte por aprobación del Pleno del Congreso, por haber sido este el texto discutido durante las tres sesiones a que se refieren los artículos 175 constitucional, 112 y 123, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

De igual manera debe puntualizarse que si se presentan enmiendas o se aprueban por el Pleno del Congreso -en la discusión de discusión por artículos- otras disposiciones de la iniciativa que no estuvieran en el dictamen de la Comisión, deberán ser remitidas a esta Corte para el dictamen respectivo, previo a su aprobación final.

B. MATERIAS INCLUIDAS EN LA INTENCIÓN DE REFORMAS

La Ley Electoral y de Partidos Políticos constituye el cuerpo normativo en el que, por disponerlo así el artículo 223 del texto constitucional, se regula todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, las organizaciones políticas, las autoridades y órganos electorales, y el proceso electoral.

La Comisión de Asuntos Electorales expone que agrupó los artículos del



proyecto de reformas a esa ley constitucional sometido a dictamen en cuatro temas y esta Corte encontró que también aparecen otros tres temas de reforma: **a)** fines del sistema político electoral; **b)** institucionalización y democratización de las organizaciones políticas; **c)** relacionados con el Tribunal Supremo Electoral; **d)** nueva forma de elegir a diputados distritales, alcaldes y corporaciones municipales; **e)** regulación de procedimientos consultivos; **f)** relacionados con el proceso electoral; y **g)** disposiciones transitorias.

Ese esquema –por corresponder con el orden del número de artículos de la propuesta– será empleado para dividir el análisis que se requiere para el efectivo control previo de constitucionalidad que se debe efectuar en estos asuntos, como se explica a continuación.

C. METODOLOGÍA APLICADA

Para desarrollar el dictamen solicitado por el Congreso de la República como requisito previo para continuar con el trámite de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos que se pretenden, se analizará cada uno de los artículos de la propuesta de reforma, agrupados conforme la materia de derecho electoral a la que hacen referencia, que coinciden con el orden numérico establecido por número de artículo de la reforma y por número de artículo a modificar o adicionar.

Se aclara que en el análisis se distingue entre los artículos que serían modificados por la reforma y aquellas adiciones de párrafos o de artículos que incorporaría la propuesta. En caso de modificación, parte del análisis destaca los cambios que se pretende introducir comparándolos con la regulación vigente y, en caso de adición, parte del análisis extrae el contenido y los efectos de la regulación a incorporar. En ambos casos, en la otra parte del análisis se efectúa el control de constitucionalidad de las propuestas de modificación o adición, que es el objetivo



primordial del presente dictamen.

En los expedientes formados con ocasión de este tipo de control de constitucionalidad previo a la emisión de la normativa, no se prevé la posibilidad de presentar argumentos en favor o en contra de la propuesta. Sin embargo, en el presente caso, se cuenta con lo expresado, respecto de algunos aspectos, por la Comisión de Asuntos Electorales, en la exposición de motivos. Además, dos escritos presentados durante el trámite del presente dictamen: uno por parte del Tribunal Supremo Electoral y otro por el Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Tribunal Supremo Electoral.

En ese sentido, la evaluación correspondiente se efectúa verificando inicialmente si las reformas son conformes con mandatos constitucionales que se relacionan con el sufragio, el sistema electoral, las organizaciones políticas y los órganos electorales; y eventualmente si son conformes con derechos fundamentales o principios constitucionales que resulten relacionados. Para el efecto, se toman en cuenta las modificaciones anteriores de la disposición, las experiencias documentadas por el Derecho comparado, opiniones de expertos en las materias electorales y constitucionales con autoridad doctrinaria y, sobre todo, los criterios vertidos por esta Corte en la jurisprudencia constitucional, especialmente los de dictámenes de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos anteriores (como los más recientes, 5352-2013 y 4528-2015, de once de julio de dos mil catorce y de quince de febrero de dos mil dieciséis respectivamente).

Luego de efectuado el estudio de constitucionalidad, se emitirá el dictamen respectivo, refiriendo expresamente si es favorable o no, en cuanto a si las modificaciones propuestas a los distintos artículos son, a juicio de la Corte,



compatibles o no con la Constitución.

El análisis individual de cada artículo se divide en tres o cuatro apartados: i) la disposición actual (que no se agrega en caso de adición); ii) la reforma propuesta (por modificación o por adición); iii) el análisis del contenido; el cual inicia con determinar en qué consiste la reforma para luego realizar el control de constitucionalidad de la norma jurídica concreta; y iv) la conclusión y el sentido en el que se emite el dictamen para las modificaciones o adiciones analizadas. A su vez, el apartado de análisis se dividió por sub-temas o por las distintas modificaciones o adiciones de un mismo artículo.

Al encabezado de cada análisis individual se colocó el número de artículo del proyecto de reforma, seguido de un título que facilite identificar el motivo de la reforma, sin que sea ese el epígrafe correspondiente con la voluntad del legislador. Igualmente se titularon las subdivisiones del análisis concreto.

Para facilitar la lectura y evitar la repetición constante o redundante de expresiones utilizadas con frecuencia en el desarrollo de la exposición, se emplearon sinónimos que acercan al lector con el concepto referido, a saber:

- **La Constitución Política de la República de Guatemala y sus artículos:** la Constitución, la Carta Magna, el Magno Texto, normativa constitucional, artículo constitucional y su número.
- **La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus artículos:** la Ley Electoral, la ley de la materia.
- **La Corte de Constitucionalidad:** esta Corte, este Tribunal.
- **El Tribunal Supremo Electoral:** tribunal electoral, máximo órgano en materia electoral.

Los artículos del Acuerdo Legislativo 4-2018 que aprueba en tercer debate el



dictamen favorable con condiciones de las iniciativas de Reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos: la disposición propuesta, el artículo propuesto, la reforma, la reforma propuesta, la propuesta, la adición.

- **El Congreso de la República de Guatemala** (con inclusión de alusiones al Pleno de Diputados y a la exposición de motivos que aprobó de la Comisión de Asuntos Electorales): el legislador.
- **La Asamblea Nacional Constituyente:** poder constituyente originario, la constituyente.

III. DOCTRINAS Y CONSIDERACIONES DE DERECHO

A. DE LOS FINES DEL SISTEMA POLÍTICO ELECTORAL

ARTÍCULO 1. FIN PRIMORDIAL: GARANTIZAR LA VOLUNTAD POPULAR

El artículo 1 del proyecto propone reformar el artículo 15 bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

1.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 15 Bis. Participación ciudadana. El Tribunal Supremo Electoral instaurará un mecanismo de participación ciudadana, que promoverá la participación de la ciudadanía empadronada, con el objeto de incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado guatemalteco."

1.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 15 Bis. Garantía de la voluntad popular. El fin primordial del sistema político electoral y de la presente ley, es garantizar el respeto pleno de la voluntad soberana del pueblo expresada por medio del voto. La autoridad electoral es la responsable de que el resultado de los procesos electorales este (sic) apegado a la voluntad popular."

1.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA



La propuesta pretende incorporar en la regulación de la Ley Electoral el elemento teleológico al que alude el segundo considerando del proyecto de reforma: "...el fin del sistema electoral consiste en garantizar el pleno respeto de la voluntad soberana del pueblo." Con ello, el legislador propone el *telos* principal del sistema político electoral y de su ley reguladora: "garantizar la voluntad popular", enunciado que no implica disposición normativa alguna. En la segunda parte del párrafo se define que "la autoridad electoral" es la responsable de que el resultado del proceso esté apegado a la voluntad popular.

- Voluntad soberana del Pueblo -

Ese primer enunciado se relaciona con la soberanía popular a la que hace referencia el artículo 141 de la Constitución: "*La soberanía radica en el pueblo...*" Al respecto, esta Corte ha sostenido que ese artículo constitucional evoca la idea de un gobierno del Pueblo, el que de acuerdo a la teoría democrática, es el poder supremo del Estado, del que provienen todos los demás y pertenece a todos los ciudadanos de una Nación, como un ser real distinto de las individualidades que la componen, en su colectividad de ciudadanos (expedientes acumulados 2265-2006, 2443-2006 y 2451-2006, criterio recientemente reiterado en la sentencia de seis de octubre de dos mil quince, expediente 5699-2013).

Con ello, se instituye el principio de derecho electoral de impedimento del falseamiento de la voluntad popular, por el que se impone que la voluntad libremente expresada por los electores no sea suplantada, tomando en cuenta que el resultado de las elecciones deben surgir de la libre expresión de la voluntad del Pueblo, pues al existir vicios invalidantes, graves o calificados en el procedimiento alteran el resultado de la votación y, en consecuencia, afectan la pureza del sufragio y producen la anulación de la elección.



El sufragio constituye uno de los mecanismos por el que los ciudadanos ejercen la soberanía popular, lo que justifica la prohibición de eliminar un voto válidamente emitido, aspecto que debe ser diligentemente protegido por las autoridades electorales; por ende, se debe resguardar el resultado de las votaciones y evitar las posibles manipulaciones o falsificaciones que tiendan a alterar la voluntad popular.

No obstante, esta Corte encuentra que la redacción del primer párrafo de esa propuesta circunscribe el desarrollo del sistema político electoral y de la Ley Electoral a un único “fin primordial”: *“el respeto pleno de la voluntad soberana del pueblo”*. Este, sin embargo, si bien es un fin, no resulta ser el único al que propende un sistema electoral, pues existen otros fines, reconocidos en otras disposiciones (artículos 135, inciso c) 137 y 223 de la Constitución; 15 Bis y 125 de la Ley Electoral) a los que debe atender el sistema político electoral, como: garantizar la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas, el ejercicio de los derechos políticos: elegir y ser electo, participación política; la alternabilidad presidencial, así como la transparencia y la equidad en las contiendas electorales; en suma, el fiel cumplimiento de la Constitución. Por ende, la propuesta está limitando el referido sistema al ejercicio del sufragio, lo que implica que soslaya otros fines que debieron quedar mencionados en la disposición

- Participación ciudadana -

La reforma propone también sustituir el contenido actual del artículo 15 Bis, eliminando el tema de la **“participación ciudadana”**. La disposición vigente posee como finalidad atribuir la función al Tribunal Supremo Electoral de promover la participación ciudadana a efecto de incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado. De ser aprobada la reforma, esa función quedaría



fuera del ordenamiento jurídico electoral.

Esta Corte, al emitir dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis (expediente 4528-2015) sobre la disposición vigente, indicó que en un sistema democrático se debe posibilitar la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento de los mecanismos existentes en cada Estado, de manera que se permita la participación de la población en la toma de decisiones. En ese sentido, los Estados establecen diferentes formas de participación, las cuales van desde la elección de las autoridades por medio del sufragio -democracia representativa- hasta la participación en referéndums, plebiscitos, revocatoria del mandato -democracia participativa-, así como la incidencia en las políticas públicas. Mencionó las diferentes formas de participación de la ciudadanía, contenidas en la Constitución, como elección de autoridades (artículos 157, 184, 254); derecho de ser consultados en caso de decisiones políticas de especial trascendencia (artículo 173); ratificar reformas constitucionales (artículo 280); ejercer el derecho de iniciativa de reforma constitucional (artículo 277), entre otras.

Según se expresó en aquel dictamen, el contenido actual de la disposición permite al órgano responsable generar espacios de diálogo, de trabajo y discusión respecto de temas electorales y de participación ciudadana; y con ello, coadyuvar con el diseño y ejecución de programas de formación y capacitación cívico electoral e incluso, si dentro de estas actividades se presentan propuestas de política pública, deben ser remitidas al Organismo Ejecutivo para que en armonía con las facultades legales de ambos órganos puedan ser analizadas y se decida su incorporación; aspecto que obtuvo dictamen favorable.

En ese sentido la supresión de una disposición que reconoció un derecho político del ciudadano a participar democráticamente en espacios en los que pueda



incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado implicaría una regresión contraria al principio de progresividad de los derechos humanos.

En conclusión, por normar de manera incompleta los fines del sistema político electoral y de la Ley Electoral, así como suprimir el enunciado que garantiza la instauración de mecanismos de participación ciudadana, viola principios electorales y de certeza y seguridad jurídica.

- Ente responsable -

Respecto del segundo enunciado: *“La autoridad electoral es la responsable de que el resultado de los procesos electorales esté apegado a la voluntad popular”*.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos emitida por la Asamblea Nacional Constituyente, en el LIBRO TRES incorpora lo relativo a las autoridades y órganos electorales. En el TÍTULO UNO, se aborda al Tribunal Supremo Electoral, el cual, en el artículo 121, se describe como la “máxima autoridad” en materia electoral. A este corresponde, entre otras varias funciones: velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos. En el TÍTULO DOS están regulados los Órganos Electorales, siendo estos (artículos 153): a) el Registro de Ciudadanos y sus unidades administrativas (artículos 156 – 170); b) las juntas electorales departamentales (con facultades de declarar la validez de las elecciones municipales respectivas –artículo 177-; c) las juntas electorales municipales; y d) las juntas receptoras de votos (responsables de la recepción, escrutinio y cómputo de los votos que les corresponda recibir en el proceso electoral, conforme al artículo 180). Por su parte, los artículos 150 y 220 hacen referencia a la Inspección General y la Auditoría Electoral.

Las funciones del Tribunal Suprema Electoral, como autoridad superior, así



como las atribuciones de los demás órganos, conforme sus competencias específicas y las responsabilidades a que están sujetas, tienen como finalidad coordinar y controlar que los actos realizados en las etapas del proceso electoral se sujeten a la Ley Electoral y sus reglamentos para que exista certeza y transparencia en los resultados.

La suma de todas las atribuciones y competencias de los distintos órganos electorales, permanentes y no permanentes, están dirigidas al debido desarrollo del proceso electoral, la transparencia tanto de sus operaciones como de los partidos políticos.

No obstante que, conforme se estableció, son varios los funcionarios que participan en el diseño de mecanismos efectivos para asegurar una cierta y positiva voluntad de los electores en el resultado de los comicios, la norma objeto de análisis, al referirse a la autoridad electoral, lo hace en singular, lo que podría dar lugar a interpretar que se refiere sólo al Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad en materia electoral.

En ese sentido, derivado de que la redacción propuesta no define cuál es la autoridad electoral técnica a la que hace referencia ese segundo párrafo del artículo que se revisa, y tomando en cuenta que el Tribunal Supremo Electoral no es la única autoridad electoral con responsabilidad en el resultado de los procesos electorales, la propuesta no debió centralizar la responsabilidad en la autoridad electoral superior.

1.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 1 del proyecto, que pretende reformar el artículo 15 Bis de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN**

DESFAVORABLE.



B. DE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

ARTÍCULO 2. NÚMERO DE AFILIADOS

El artículo 2 del proyecto propone reformar el artículo 19, literal a), primer párrafo, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado por los artículos 8 del Decreto 10-2004, y 3 del Decreto 35-2006, ambos del Congreso de la República).

2.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 19. Requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos.

Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

a) *Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir..."*

2.2 REFORMA PROPUESTA

"...a) *Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.50% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir..."*

2.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La reforma radica únicamente en aumentar el porcentaje del número de afiliados de 0.30% a 0.50%, establecido como requisito mínimo para la existencia y funcionamiento de un partido político.

En el proyecto de reforma anterior, también se propuso elevar el número mínimo de afiliados del 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos a un 0.50%. En esa ocasión, la Corte emitió dictamen



favorable al incremento aludido. El estudio y análisis de este Tribunal, sobre el tema aludido consta en los dictámenes de once de julio de dos mil catorce [expediente 5352-2013], y quince de febrero de dos mil dieciséis [expediente 4528-2015], respectivamente. Pese al dictamen favorable emitido en su oportunidad, la modificación no se produjo en la reforma que aprobó el Congreso de la República.

Este nuevo proyecto retoma la intención de aumentar el requisito exigido a los partidos políticos respecto de la cantidad de afiliados para existir y funcionar. La modificación aludida tiene por objeto *renovar* las disposiciones contenidas en la ley, para adecuar la existencia y funcionamiento de los partidos políticos a la realidad actual del país, persiguiendo, especialmente, el "*fortalecimiento del sistema*" de tales organizaciones partidarias.

- Fortalecimiento representativo de los partidos -

En los dictámenes referidos, este Tribunal consideró que: **a)** las funciones de los partidos políticos trascienden en la consolidación de la democracia; por ello, se enfatizó que la pretendida institucionalización de aquellos es esencial para su fortalecimiento, entendiendo que sólo sobre la base de instituciones políticas fuertes y funcionales, es factible construir y sostener un régimen democrático; **b)** la existencia de un número amplio de partidos políticos, podría suponer que algunas de esas organizaciones carezcan (en mayor o menor medida), de la fortaleza e institucionalidad idóneas para servir como instrumentos de consolidación del sistema democrático, y que a ello pueden atender las reformas bajo estudio, que proponen establecer mayores requisitos para la existencia y funcionamiento legal de una organización partidaria; **c)** el aumento del número mínimo de afiliados por partido político (del cero punto treinta -0.30%- al cero punto cincuenta por ciento -0.50%-, del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral respectivo), puede



tener un doble propósito: **c.1)** agravar las exigencias para la constitución y funcionamiento legal de dichas organizaciones, lo que eventualmente podría conllevar una disminución del número de partidos existentes, presumiendo que aquéllos que logren cumplir con esas exigencias mayores, se verán fortalecidos y, a la postre, se presentarán como instituciones sólidas; y **c.2)** estrechar el vínculo entre los partidos políticos y la ciudadanía, en el entendido que, al exigirse mayor número de afiliados, las instituciones partidarias representarían de mejor manera las distintas opciones políticas, los intereses, los valores y las convicciones que convergen en la sociedad; y, **d)** con base en lo anterior, se concluyó que la reforma proyectada responde al propósito de fortalecer e institucionalizar a los partidos políticos, en tanto se pretende que las organizaciones políticas mantengan contacto permanente con la ciudadanía, incrementando el número mínimo de afiliados, en concordancia con el aumento poblacional reflejado en el padrón electoral correspondiente.

2.4 CONCLUSIÓN

Con fundamento en lo antes expuesto, se reitera lo expresado en los dictámenes de once de julio de dos mil catorce [expediente 5253-2013], y quince de febrero de dos mil dieciséis [expediente 4528-2015], respectivamente, debido a que no se aprecia violación constitucional.

Con base en lo anterior, respecto de la propuesta del artículo 2 del proyecto, que pretende reformar la literal a) del artículo 19 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 3. NUEVOS DERECHOS DE LOS PARTIDOS

El artículo 3 del proyecto propone reformar los incisos c), e) y h) del artículo

20 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.



3.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 20. Derechos de los partidos. Los partidos políticos gozan de los derechos siguientes (...)

a) Postular candidatos a cargos de elección popular.

b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de fiscales que designen de conformidad con la ley.

c) Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la convocatoria a una elección a sus fiscales nacionales y acreditarlos oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral. Los fiscales de los partidos políticos tienen el derecho de asistir a las sesiones del Tribunal Supremo Electoral y de los otros órganos electorales y de fiscalizar las acciones del Tribunal Supremo Electoral y a los órganos electorales temporales en el ámbito nacional (...)

d) Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o ante el Inspector General, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos.

e) Usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Este derecho sólo se podrá ejercer desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones hasta un mes después de concluido cada evento electoral, y será normado por el reglamento respectivo, el que deberá indicar quiénes de los personeros de los partidos podrán usar la franquicia postal y telegráfica dentro del territorio de la República y las responsabilidades en que éstos incurran por el uso indebido de dicha franquicia. Cuando estos servicios no los preste directamente el Estado, éste deberá reponer el monto de los mismos a los partidos políticos que los hayan utilizado (...)



f) Previa solicitud por escrito, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales adecuadas para celebrar asambleas y hasta para una reunión cada tres meses; y,

g) Gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública y de otros bienes de uso común, para colocación de propaganda electoral, siempre y cuando su propósito no sea incompatible para ese fin.

h) A realizar proselitismo en época no electoral, entendiendo el mismo como las acciones y actividades de formación y capacitación, organización y difusión de su ideología, programa político, propuestas políticas, posiciones políticas, convocatorias y cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones políticas, así como su difusión en medios de comunicación"

3.2 REFORMA PROPUESTA

En el proyecto de reformas trasladado a este Tribunal, la modificación se proyecta únicamente sobre las literales c), e) y h) del artículo 20, ante tal circunstancia es sobre el contenido de estas que se emite el dictamen correspondiente. Sobre el resto de literales, por no estar comprendidos en el proyecto de reformas, no se emitirá dictamen alguno.

"c) Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la convocatoria a una elección, a sus respectivos Fiscal Nacional y Fiscal Informáticos Nacional y acreditarlos oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral. Los Fiscales Informáticos de las organizaciones políticas podrán actuar junto al Fiscal Nacional, a nivel nacional, departamental y municipal, en la fiscalización de la creación, implementación y utilización de los programas informáticos que utiliza el Tribunal Supremo Electoral, durante el proceso electoral. Los partidos podrán designar a Fiscales y Fiscales Informáticos en los municipios y departamentos donde



considere conveniente. El Tribunal Supremo Electoral, a través de sus dependencias proporcionará a los fiscales las facilidades para garantizar la realización de su labor. Los fiscales de los partidos políticos tienen derecho de asistir a las sesiones y fiscalizar las acciones del Tribunal Supremo Electoral y de todos los otros órganos electorales durante el proceso electoral. (...)

e) Recibir de forma automática, al mismo tiempo que el Tribunal Supremo Electoral, el informe al que se refiere el artículo 240 de la presente Ley, y dentro de los tres (3) días posteriores al día de la elección, a recibir de parte del Tribunal Supremo Electoral, copia digitalizada de las actas de cada Junta Receptora de Votos. (...)

h) Desarrollar proselitismo en época no electoral, entendiéndose como la realización y difusión en medios de comunicación de cualquiera de las siguientes acciones: i. Afiliación; ii Organización; iii Captación de recursos; iv. Formación y capacitación política; v. Análisis de la realidad nacional; vi. Difusión de su ideología, propuestas y programas; vii. Expresión de sus posiciones políticas; viii. Convocatorias; ix. Cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones políticas".

3.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El inciso c) del artículo 20 ha sido reformado en cuatro ocasiones por el Congreso, mediante los artículos 7, inciso c), del Decreto 74-87, I del Decreto 10-89, 9 del Decreto 10-04 y 5 del Decreto 26-2016. Actualmente esa disposición regula como derecho de los partidos políticos: "...**c)** Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de la convocatoria a una elección a sus fiscales nacionales y acreditarlos oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral. Los fiscales de los partidos políticos tienen el derecho de asistir a las sesiones del Tribunal Supremo Electoral y de los otros órganos electorales y de fiscalizar las



acciones del Tribunal Supremo Electoral y a los órganos electorales temporales en el ámbito nacional...".

La redacción del inciso transcrito ya fue objeto de estudio por parte de esta Corte en los dictámenes de quince de febrero de dos mil quince y once de julio de dos mil catorce, en los expedientes 4528-2015 y 5253-2013, respectivamente. En su oportunidad, en cuanto a los Fiscales Nacionales, esta Corte consideró que - ante la falta de detalle precisado en la regulación para determinar los órganos a los que hace mención la literal c) del artículo 20- debe efectuarse integración del artículo 153 de la Ley Electoral, el cual establece: "*Los órganos electorales son: a) El Registro de Ciudadanos; b) Las juntas electorales departamentales; c) Las juntas electorales municipales; d) Las juntas receptoras de votos...*". De esa cuenta, la reforma del inciso c) del artículo 20 –en aquella ocasión- reiteraría la facultad reconocida a los fiscales nacionales de los partidos políticos para asistir a las sesiones del Tribunal Supremo Electoral, pero adicionaría también la de asistir a las de los órganos enunciados en el citado artículo 153 (en lo que respecta a las juntas departamentales y municipales, facultad que también se encuentra recogida en el texto vigente del artículo 176). Esta Corte, en su anterior dictamen, manifestó que la intención del legislador sería hacer énfasis en la garantía de transparencia que ha de informar la función que desarrollan dichas autoridades.

En esa oportunidad, se afirmó que la asistencia de los fiscales nacionales de cada organización política a las sesiones de los órganos electorales se llevaría a cabo en términos similares a las propias del Tribunal Supremo Electoral, es decir "*con voz, pero sin voto*", como lo regula el artículo 130, lo que no apareja conculcación a mandatos constitucionales, sino que fortalece la publicidad de la acción de la administración, como lo demanda el artículo 30 constitucional, tomando



en cuenta que la normativa electoral reconoce a los miembros de aquellos órganos la calidad de funcionarios públicos, sometidos al imperio de la ley y sujetos a las responsabilidades que de sus actos puedan derivarse.

Asentó esta Corte que la expresión "sesión" únicamente puede tener lugar en el caso de los órganos colegiados, por lo que no aplica para la labor del Registro de Ciudadanos, por estar dirigido por una sola persona; ello sin perjuicio de que el Director General o alguna otra autoridad del Registro disponga celebrar sesiones con quienes conforman las dependencias a su cargo (por ejemplo, con los titulares de las delegaciones o subdelegaciones del Registro), ante lo cual, no existiría impedimento alguno para que los fiscales asistan a esas sesiones, si así lo consideran conveniente.

Por otra parte, la Corte ha considerado que la fiscalización de las acciones del Tribunal Supremo Electoral y de los órganos electorales temporales es conteste con la normativa vigente, contenida en los artículos 20, inciso b); 22, inciso i), y 233 de la ley de la materia.

- Literal c), Fiscal Nacional y Fiscal Informático Nacional -

En la propuesta de una nueva **literal c)** para el artículo 20, se cambia la expresión: "*fiscales nacionales*" por la de "*Fiscal Nacional y Fiscal Informáticos Nacional*". En el mismo párrafo también se prevé que "*Los partidos podrán designar a Fiscales y Fiscales Informáticos en los municipios y departamentos donde considere conveniente.*"

El primer aspecto a notar es la variación morfológica, pues se traslada del plural al singular la figura del "fiscal nacional", variación que no incide en la constitucionalidad de la disposición. Al parecer, la modificación atiende a ser precisa en cuanto a que "por cada organización política" debe designarse un Fiscal



Nacional para que cumpla con el ejercicio de la fiscalización correspondiente, como ocurre actualmente. La regulación vigente -expresada en plural- alude a todos los "Fiscales Nacionales" de las organizaciones políticas en su conjunto.

El segundo aspecto es la incorporación de la figura del Fiscal Informático Nacional". Según la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso -en su exposición de motivos-, con la figura del Fiscal Informático Nacional se pretende asegurar y reforzar el papel fundamental de los fiscales de cada partido, facilitando su acceso técnico a la información electoral soportada conforme nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Al respecto, no es ajeno a esta Corte que las tecnologías de la información evolucionan constantemente, y que ello impacta todos los ámbitos de la vida social. Las experiencias recientes permiten a este Tribunal asegurar que la incorporación de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC's), en la realización de las funciones públicas, inciden en una recolección, evaluación, organización, transformación y difusión automatizada y racional de la información, que, en materia electoral, podrían operar en el padrón electoral y los resultados electorales, por ejemplo. No obstante, también es necesario que en su implementación en todo ámbito y, sobre todo, en el jurídico, se establezcan disposiciones tendientes a conseguir la seguridad informática necesaria en los sistemas tecnológicos para su efectivo desempeño, dado que en esta materia, la concreción de los principios de certeza y seguridad jurídica son de inexorable cumplimiento.

La figura del fiscal está concebida como uno de los medios para verificar la pureza y la transparencia de las actividades electorales, así como el cumplimiento de la voluntad popular, que es uno de los fines de la Ley de la materia y del proceso electoral.



En la literal c), objeto de análisis, se prevé la incorporación del “Fiscal informático” a nivel nacional, departamental o municipal para que también pueda realizar la labor de verificación encomendada a los fiscales. Su tarea se configura para que fiscalice: a) la creación; b) implementación y c) utilización de los programas informáticos del Tribunal Supremo Electoral durante el proceso electoral; d) le asiste el derecho de que el Tribunal Supremo Electoral le proporcione las facilidades para realizar su labor y e) le concede derecho de asistir a las sesiones y fiscalizar las acciones del citado Tribunal y de los otros órganos electorales durante el proceso electoral.

Si bien esta Corte ha estimado que la labor de los fiscales nacionales no es inconstitucional y que, por el contrario, es necesaria para lograr el objetivo de garantizar el pleno respeto de la voluntad popular, aprecia también que, por la insuficiente regulación, en cuanto a los alcances y límites de sus funciones y actuaciones, la implementación de la figura del fiscal informático presenta serias deficiencias que, lejos de garantizar la pureza del proceso electoral, podría colocarlo en serios riesgos. En efecto, la disposición que se proyecta no expresa las funciones o atribuciones específicas de esa nueva figura para distinguirla del ya existente Fiscal Nacional y tampoco define el perfil que debe tener la persona designada para ejercer la fiscalización. Únicamente establece que se encargará de la fiscalización de la creación, implementación y utilización de los programas informáticos utilizados en el desarrollo de las actividades electorales. Las tecnologías informáticas, a la vez que cumplen una finalidad de facilitación en el conteo, procesamiento y publicidad rápida –entre otros– de los resultados de los procesos electorales, desempeñan una función de seguridad que impone al Tribunal Supremo Electoral su resguardo de intromisiones indebidas, sobre todo en



su creación para generar programas invulnerables. De ello deviene advertir que las actividades “crear, implementar y utilizar” como pasibles de supervisión deben ser reservadas del Tribunal, de manera que los partidos políticos no deben intervenir en la conformación de programas informáticos electorales ni tener acceso a todos los sistemas que de este tipo maneje la autoridad electoral. Por ello, se estima que la regulación contenida en esta literal afectaría la seguridad jurídica e informática que los sistemas de ese tipo deben proveer, pues la propuesta no indica cómo se facilitará o garantizará la labor de ese Fiscal Informático. Esto se traduce en violación a los principios de seguridad y certeza jurídicas.

Como antes se afirmó, es un hecho que la utilización de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC's) es inevitable e, incluso, necesaria, lo que trae consigo que la fiscalización a cargo del Fiscal Nacional requiera, en algunos casos, de conocimientos especiales en estas materias. En ese orden de ideas, se estima que la norma atiende a esas necesidades específicas de conocimientos especializados en la labor de fiscalización que ya se encomienda al Fiscal Nacional. De esta cuenta, el Fiscal Nacional, a quien la ley vigente autoriza la vigilancia, podrá asistirse de técnicos en caso de necesidad, lo que implica que, para esos efectos, no se precisa de la figura de un nuevo fiscal que actúe a su lado, pues ello genera riesgos innecesarios y complicaría la fiscalización, afectando el principio de seguridad jurídica recogido en el artículo 2 constitucional.

Por lo anteriormente considerado, se debe emitir DICTAMEN DESFAVORABLE a la reforma propuesta a la literal c) del artículo 20 de la Ley Electoral.

- Literal e), Información electoral automática -

En cuanto a la literal **e)** del artículo 20, la disposición vigente regula el



derecho de los partidos políticos de usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral, derecho que sólo puede ejercerse desde el día siguiente a la convocatoria de elecciones hasta un mes después de concluido cada evento electoral, y que debe estar desarrollado por el reglamento respectivo, el cual debe indicar quiénes de los personeros de los partidos pueden usar la franquicia postal y telegráfica dentro del territorio de la República y las responsabilidades en que éstos incurren por el uso indebido de dicha franquicia, así como lo relativo a la reposición de los gastos en que hayan incurrido los partidos políticos cuando estos servicios no los preste directamente el Estado.

La propuesta de reforma elimina el derecho de los partidos políticos de usar franquicia postal y telegráfica en su función fiscalizadora del proceso electoral. Proyecta introducir el reconocimiento del derecho de recibir “de forma automática” al mismo tiempo que el Tribunal Supremo Electoral, el informe al que se refiere el artículo 240 de la Ley Electoral (resultados electorales obtenidos en la Junta Receptora de Votos).

Según el artículo 185 de la Ley Electoral, los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos electorales designados para cada mesa electoral, podrán comparecer ante las mismas en cualquier momento para presenciar la elección, cerciorarse de su correcto desarrollo y formular las observaciones y protestas que estimen pertinentes. Por su parte, la literal n) del artículo 186 ibídem, fija como obligación del Presidente de cada Junta Receptora de Votos, la de entregar copia certificada del resultado obtenido al terminar el escrutinio a cada uno de los fiscales de los partidos políticos y comités cívicos que se encuentren presentes; incluso, pueden obtener copia de los “cuadros” del resumen de cada clase de votación que regula el artículo 103 del Reglamento de la Ley Electoral.



Conforme la normativa precedente, el acceso al dato del resultado de una elección en cada Junta Receptora de Votos opera en forma inmediata, por medio de la proximidad que tiene cada fiscal en el conteo de votos y en el resultado del escrutinio que en esta se haga. En ese sentido, advierte esta Corte que la propuesta que se analiza tiene por efecto incorporar, en calidad de derecho de los partidos políticos, un extremo que, por virtud de aquellos preceptos, ya opera en la actualidad, derivado de la obligación que esos preceptos imponen a las autoridades electorales y la función que atribuyen a los fiscales de los partidos. En consecuencia, esa exigencia de entrega y recepción “automática” de la información que se pretende incorporar por vía de la propuesta, hace referencia a esa inmediatez reflejada en el contenido de la literal n) del artículo 186 citada. Esto se corrobora con la acepción que sobre el término “automático” incorpora el Diccionario de la Real Academia Española, según el cual, el adjetivo automático es: *“Dicho de una acción: Que se produce inmediatamente después de un hecho y como consecuencia de él”*.

Interpretada la norma en el sentido antes indicado, que es conteste con las otras dos disposiciones señaladas, denota que está ajustada a la Constitución por propender a la materialización del fin de transparencia del proceso electoral. Por ende, respecto de esta modificación, debe emitirse dictamen FAVORABLE. En ese sentido, se entenderá la acepción “automática” como el derecho de los partidos políticos de recibir la información de forma inmediata.

También la propuesta prevé que los partidos políticos puedan recibir, por parte del Tribunal Supremo Electoral, dentro de los tres días posteriores al de la elección, copia digitalizada de las actas de cada Junta Receptora de Votos, lo cual esta Corte encuentra viable, dado que dicho Tribunal cuenta con la capacidad



tecnológica para ello. No se encuentra confrontación constitucional en esta disposición, pues la norma admite aplicación sin mayores contratiempos logísticos por parte del Tribunal Supremo Electoral.

- Literal h), Nuevas actividades proselitistas -

En cuanto a la literal **e)** del artículo 20, la disposición vigente regula el derecho de los partidos políticos a realizar "proselitismo" en época no electoral y define cómo debe entenderse ese concepto, detallando las actividades que los partidos políticos pueden realizar en ese período de tiempo: *"acciones y actividades de formación y capacitación, organización y difusión de su ideología, programa político, propuestas políticas, posiciones políticas, convocatorias y cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones políticas, así como su difusión en medios de comunicación."*

En la propuesta de reforma, se cambia el texto de esa literal, como sigue: *"...h) Desarrollar proselitismo en época no electoral, entendiéndose como la realización y difusión en medios de comunicación de cualquiera de las siguientes acciones: i. Afiliación; ii Organización; iii Captación de recursos; iv. Formación y capacitación política; v. Análisis de la realidad nacional; vi. Difusión de su ideología, propuestas y programas; vii. Expresión de sus posiciones políticas; viii. Convocatorias; ix. Cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones políticas..."*

Según se lee, la propuesta pretende reformar los alcances del concepto "proselitismo", al menos en cuanto a las actividades que lo contienen. Respecto del proselitismo, como derecho de los partidos políticos, este Tribunal se pronunció con anterioridad en los dictámenes de once de julio de dos mil catorce y quince de febrero de dos mil dieciséis, en los expedientes 5352-2013 y 4528-2015,



respectivamente.

Para describir el contenido del término "proselitismo", esta Corte afirmó que la naturaleza de instrumentos de participación -que se reconoce a los partidos políticos en un régimen democrático- exige que dichas organizaciones estén en constante comunicación y diálogo con la ciudadanía, lo que les autoriza para recabar de esta sus demandas e inquietudes y, a la vez, para darle a conocer los principios ideológicos y valores que institucionalmente les rigen, como mecanismos que coadyuvan a su fortalecimiento, sin dejar de lado que su papel de actores políticos reclama, constantemente, una actitud atenta y propositiva frente a los problemas que aquejan a la sociedad. En efecto, se espera de esas organizaciones una comunicación permanente y no circunscrita al mero proceso electoral ni ceñirla al único interés de publicitarse, pues eso inhibe la participación ciudadana y contribuye al desgaste o debilitamiento de la imagen del sistema político.

El deber ser del proselitismo en época no electoral ha sido descrito por esta Corte de la forma siguiente: "...a) que la realización de actividades lícitas por las que se promocióne la ideología, fines y organización estatutaria de un partido político (o comité pro formación de un partido político), son actividades de proselitismo; b) que esas actividades son distintas a las propias de propaganda electoral, en las que, se precisa, su labor va encaminada a generar una publicidad de tipo político cuyo propósito es dar a conocer a un candidato (o probable candidato) o a un programa de gobierno propuesto por una organización política; y c) que es a las autoridades electorales a las que compete calificar los casos en los que una organización política esté realizando actividades de proselitismo o bien actividades de propaganda electoral anticipada, calificación que no puede realizarse de manera subjetiva, irrazonable ni discrecional, sino con apoyo de un



marco jurídico vigente, en el que se determinen reglas claramente definidas." El criterio ha sido reiterado en sentencias de esta Corte, como las de doce de julio, de veintisiete de septiembre y de treinta de octubre, todas de dos mil doce, dictadas dentro de los expedientes 1920-2012, 202-2012 y 1733-2012, respectivamente.

En la jurisprudencia constitucional se ha enfatizado que las distintas acciones que conforman el proselitismo no autorizarían la promoción de candidatos o probables candidatos a puestos de elección popular, pues dicha actividad -constitutiva de propaganda electoral- solo es legítima de ser realizada durante el desarrollo de un proceso electoral. Lo anterior, se apoya en la necesaria limitación que debe existir en esta materia para garantizar una equitativa y transparente competencia electoral, propósito que se vería truncado ante perennes y anticipadas campañas políticas dirigidas a promocionar la imagen o el nombre de una persona o a llamar la atención del electorado con miras a una elección.

El propio sistema democrático demanda que la propaganda electoral se vea limitada al período taxativamente dispuesto para ello, pues la excesiva y constante publicidad de índole partidaria -lejos de captar el interés del electorado- puede provocar su rechazo, afectando la credibilidad de la ciudadanía en las organizaciones políticas y, peor aún, en el régimen político del Estado. En tal contexto, una propaganda electoral inmoderada -realizada fuera del período de competencia electoral propiamente dicho- podría incidir negativamente en el fortalecimiento e institucionalidad de los partidos políticos, así como en la igualdad de oportunidades para contender, en claro menoscabo de los ideales democráticos que proclama la Constitución.

Ante ello, los términos "*afiliación*", "*organización*", "*formación y capacitación política*", "*análisis de la realidad nacional*", "*difusión de su ideología*", "*propuestas y*



programas" "expresión de sus posiciones políticas", "convocatorias" y "cualquier otra actividad referida al funcionamiento de las organizaciones políticas", incluidos en el proyecto de reforma, no deberían ser interpretados como si desde la ley se convalidasen propagandas electorales fuera del proceso electoral; por el contrario, el alcance de esos conceptos habrá de entenderse en función de la naturaleza del proselitismo.

Ahora bien, se incluye como parte del proselitismo, en el numeral iii' de esa literal h), la actividad de "*captación de recursos*" que, si bien es un derecho de los partidos políticos, no constituye un elemento propio del proselitismo, según las definiciones expuestas. Conforme la jurisprudencia precitada, se entiende por proselitismo a: "*...la realización de actividades lícitas por las que se promocióne su ideología, fines y organización estatutaria de un partido político (o comité pro formación de un partido político) ...*" y la captación de recursos no encuentra relación con las actividades de promoción descritas.

En ese sentido y tomando en cuenta los conceptos referidos, es pertinente señalar que no resulta conforme con la intención de definir las actividades que el proselitismo conlleva, la inclusión de las acciones de "captación de recursos", pues la actividad proselitista va dirigida o encaminada a convencer o atraer nuevos seguidores o partidarios, ya sea para la colaboración en las actividades propias de la organización o en el interés del sujeto en la ideología del partido político y las otras actividades están dirigidas a obtener recurso "humano", "económico", entre otros. Por lo anterior, esa segunda actividad estaría más relacionada con las propias que se realicen para la obtención del financiamiento electoral privado, por lo que -por razones de seguridad jurídica, exigida por el artículo 2 constitucional- no resulta aconsejable que una actividad de financiamiento se confunda con las del



proselitismo.

No obstante lo anterior, es pertinente referir que lo antes considerado no impone una prohibición para los partidos políticos de obtener fuentes de financiamiento privado, ya que este también constituye un derecho de esas organizaciones políticas, pero sin incluirlo o fusionarlo con las actividades proselitistas.

Resulta también cuestionable que, como parte de las labores de proselitismo, se incluya un término general como “convocatorias” (numeral viii) de la literal h) objeto de análisis, pues no se especifica el objeto de estas ni las personas a las que se dirijan. La norma debiera circunscribir las convocatorias a la realización de cualesquiera actividades estrictamente relacionadas con el proselitismo y dirigidas a los afiliados, tal como lo prevé el artículo 62, Ter, literal f) del Reglamento de la Ley Electoral.

Por otra parte, la propuesta traslada la frase “y difusión en medios de comunicación” al principio de la disposición, en tanto en el texto actual está al final. La nueva redacción conduce a interpretar que la principal vía para la realización del proselitismo es a través de los medios de comunicación, lo que provoca una situación que incidiría negativamente en el fortalecimiento e institucionalidad de los partidos políticos, así como en la igualdad de oportunidades para contender, en menoscabo de los ideales democráticos que proclama la Constitución, con lo cual se estaría atentando contra el proceso democrático. Por eso, el uso de los medios de comunicación, por parte de los partidos políticos, está limitado por disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Debe tenerse en cuenta que, al ser el proselitismo una actividad propia del período “no electoral”, con la disposición y su particular cambio de redacción, no existiría limitación respecto del uso de los



medios de comunicación, lo que podría ser utilizado de forma anómala y dar lugar a que se confundan las actividades de proselitismo con las destinadas a propaganda y campaña electoral, lo cual debe estar prohibido conforme se ha explicado en la jurisprudencia de esta Corte. No es prudente dar preponderancia al uso de los medios de comunicación, porque la actividad de proselitismo, encaminada a la promoción de la ideología, fines, organización estatutaria, formación y capacitación, programa político, propuesta política, posición política de un partido político, también implica trabajo de campo, de conocimiento, de orientación y, en suma, de actividades que ofrezcan inmediatez a las organizaciones políticas con sus posibles afiliados. Por lo que, al no ser la difusión en medios de comunicación la única vía posible, para llevar a cabo la labor de proselitismo; con el texto de la reforma que se propone se contraviene y se producen efectos que se oponen al contexto de la ley y sus disposiciones prohibitivas, lo que genera confrontación con los principios de transparencia y pureza del proceso electoral, lo que apareja confrontación a la Constitución. Por esa razón, se debe emitir DICTAMEN DESFAVORABLE de la reforma a la literal h) del artículo 20.

3.4 CONCLUSIÓN

- La incorporación de un segundo agente fiscalizador de las organizaciones políticas pero “informático” -que pretende incorporarse por vía de reforma a la literal **c)** del artículo 20 analizado-, contraría el principio de seguridad, recogido en el artículo 2 constitucional, pues la propuesta no especifica atribuciones ni límites con respecto a su tarea, con lo cual podría acceder a conocer especificidades de arquitecturas de los sistemas informáticos electorales y de almacenamiento de información, así como su procesamiento, incluido el diseño de las bases de datos creadas para el



efecto, aspectos que podrían vulnerar la seguridad informática del sistema electoral nacional.

- El derecho de los partidos políticos de recibir la información “de forma automática”, contenida en la literal e) del artículo 20, interpretada conforme el contexto de la ley, en el sentido de que incorpora el derecho de los partidos de recibir la información de forma inmediata, resulta conforme a la Constitución.
- La inclusión de la actividad de “captación de recursos”, contenida en la literal h), por no ser actos propios de proselitismo, violan la Constitución al trastocar la transparencia del proceso electoral.
- El cambio de redacción de la norma, por incorporar como parte de la definición de proselitismo, su realización por medios de comunicación, dejando fuera otros medios más directos de su realización, por propender a incurrir en actos prohibitivos, debe recibir dictamen desfavorable.

Con base en lo anterior, esta Corte emite:

- **DICTAMEN FAVORABLE** para la reforma de la literal e) del artículo 20.
- **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la reforma propuesta a la literal c) y a la literal h) del artículo 20 de la Ley Electoral.

ARTÍCULO 4. DERECHOS DE LOS AFILIADOS

El artículo 4 del proyecto propone adicionar el artículo 20 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con el epígrafe "los derechos de los afiliados".

4.1 ADICIÓN PROPUESTA

"20 Bis. Derechos de los afiliados. *Son derechos de los afiliados:*

- a) Recibir capacitación y formación política;*
- b) Participar con voz y voto en la asamblea municipal celebrada en el municipio del cual es vecino;*



c) *Postularse para los cargos de:*

i. Directivo;

ii. Delegado a la asamblea departamental y a la asamblea nacional; y

iii. Cargos de elección popular.

d) *Obtener, previa solicitud escrita, copia simple o certificada de todos los documentos oficiales de la organización política;*

e) *Expresar públicamente disenso sobre cualquier decisión tomada por los órganos directivos de la organización política o por las asambleas de la misma, sin que ello le represente ser sujeto de represalia o de sanción alguna;*

f) *Otros derechos establecidos en la presente Ley y los estatutos de la respectiva organización política.*

Los afiliados podrán exigir el cumplimiento de estos derechos ante el Comité Ejecutivo respectivo de la organización política y el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral".

4.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Se agrega esta disposición al Capítulo Dos, denominado "Derechos y Obligaciones". El artículo que le antecede (artículo 20) regula los derechos de los partidos políticos y, con esta adición, se incorpora regulación expresa respecto de los derechos de los afiliados de las organizaciones políticas.

En la Ley Electoral y de Partidos Políticos se encuentran dispersas varias disposiciones referidas a derechos de los afiliados: **a)** el artículo 17 reconoce la libertad del ciudadano de afiliarse a una organización política, el derecho de separarse de esta por renuncia presentada ante el propio partido político o ante el Registro de Ciudadanos, así como de afiliarse a un comité cívico electoral (artículos 99,104 y 155); **b)** el artículo 21 Bis regula el porcentaje que del financiamiento



público debe destinarse a formación y capacitación de afiliados (literal a' y cuarto párrafo), lo que lleva implícito ese derecho para los afiliados; **c)** la literal f) del artículo 22 establece que es obligación de los partidos políticos fomentar la educación y formación cívico-democrática de sus afiliados; **d)** el artículo 25 faculta integrar la Asamblea Nacional (Órgano de mayor jerarquía del partido) con voz y voto, como delegado del municipio del lugar en el que el partido tenga organización partidaria vigente. El artículo 53 igualmente faculta a integrar asambleas departamentales; **e)** la literal a) del artículo 37 reconoce el derecho de ser convocado y votar en la elección de comité ejecutivo y otros órganos nacionales, y de candidatos a cargos de elección popular; **f)** la literal a) del artículo 48 permite solicitar convocatoria a realización de asamblea municipal; **g)** el artículo 219 faculta a hacer propaganda electoral.

- Capacitación y formación política -

Respecto del derecho del afiliado de "*recibir capacitación y formación política*", el artículo 136 de la Constitución reconoce como derechos y deberes políticos de los ciudadanos: a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos; b) Elegir y ser electo; c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; d) Optar a cargos públicos; e) Participar en actividades políticas; y f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República. Conforme al contenido de este derecho/deber, el afiliado debe ser formado para conocer qué implica inscribirse en el Registro de Ciudadanos. La formación habilitará al afiliado a la efectiva posibilidad de ser electo y la de ocupar cargos públicos, estar informado y documentado sobre qué actividades políticas pueda ejercer, enmarcadas en ese reconocimiento constitucional. Estar capacitado en política le brindará conocimiento sobre el



contenido y alcances del principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República, y las vías constitucionales y legales de que dispone para demandar su restitución en caso de quebrantamiento de este contenido constitucional.

Conforme al artículo 21 Bis, esta formación y capacitación es responsabilidad de las organizaciones políticas o partidos políticos, dado que el derecho que se reconoce en esta disposición adicionada, es para los afiliados. El artículo 22, literal f) de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula como obligación de los partidos políticos "*Fomentar la educación y formación cívico-democrática de sus afiliados*", obligación referida a temas de capacitación y fomento. Esta última disposición, por su contenido, hace alusión a los deberes y derechos cívicos reconocidos en el artículo 135 que prevé como tales: a) servir y defender a la Patria; b) cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República; c) trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos; d) contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley; e) obedecer las leyes; f) guardar el debido respeto a las autoridades; y g) prestar servicio militar y social, de acuerdo con la ley.

De esa cuenta, la adición del derecho de los afiliados a recibir capacitación y formación política conlleva para los partidos políticos realizar actividades en temas relacionados tanto con los derechos políticos como con los de carácter cívicos. La capacitación de contenido cívico, por estar regulado en la ley y ser parte de las reformas, no constituye tema sobre el cual deba emitirse dictamen. En cuanto a la capacitación y formación en materia política, resulta ser conforme con la Constitución, en tanto que su contenido -de la capacitación y formación- se ajuste al mandato constitucional contenido en el artículo 136 de la Constitución.



La provisión de esta capacitación y formación, se entiende obligatoria para las organizaciones políticas, en tanto que, conforme al artículo 21 bis, del financiamiento público, deberá destinarse un porcentaje (obligatorio) para este deber.

El fomento y capacitación sobre los límites y alcances de los derechos de ser capacitado y formado propiciará un mayor acercamiento de las organizaciones políticas con la ciudadanía, lo que se evidencia al establecer un porcentaje considerable en materia de formación y capacitación de afiliados.

- Participación en asambleas municipales -

Se incorpora como derecho (literal b') "*participar con voz y voto en la asamblea municipal celebrada en el municipio del cual es vecino*". La Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que consten en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de Ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo. La Asamblea Municipal debe reunirse obligatoriamente cada año, y facultativamente, cuando sea convocada de conformidad con los estatutos (artículo 46).

Derechos de similar contenido se encuentran en otras disposiciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El artículo 48 regula la constitución y el funcionamiento de las Asambleas Municipales (en los municipios en los que el partido político tenga organización partidaria), conformadas por los afiliados de los municipios correspondientes, y a los cuales alude la reforma, al prever el derecho de participar con voz y voto en la asamblea municipal. Conforme esta disposición, la convocatoria a Asamblea Municipal la hará el Comité Ejecutivo Municipal, en virtud de resolución tomada por propia iniciativa o a solicitud de, por lo menos, una tercera parte de los afiliados que integren dicha Asamblea (literal a). El Comité



Ejecutivo Municipal deberá darle publicidad, por los medios de comunicación que estén a su alcance, a la convocatoria para la celebración de una Asamblea Municipal, indicando el lugar, fecha y hora en que se realizará, a fin de que llegue al conocimiento de todos los afiliados del municipio. Además, se fijará la convocatoria en los estrados de la oficina del Registro de Ciudadanos jurisdiccional y en las sedes partidarias, por lo menos con ocho días de anticipación a la celebración de la Asamblea (literal b). Para que la Asamblea Municipal pueda instalarse y tomar resoluciones, se requiere que estén presentes más de la mitad de los afiliados integrantes de la misma (literal c). Salvo otras disposiciones especiales previstas en esta ley o en los estatutos, las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los afiliados que participen en la Asamblea Municipal (literal d). Cabe agregar que, conforme al artículo 26, literal i) de la Ley Electoral, para la elección de comité ejecutivo y otros órganos nacionales, así como para la elección y proclamación de candidatos a cargos de elección popular, la asamblea podrá acordar que las mismas se efectúen mediante elecciones directas con convocatoria de todos los afiliados, en cuyo caso se procederá conforme lo que establezca el reglamento de la presente ley y las disposiciones que contengan los estatutos o apruebe la propia asamblea. El artículo 47, literal c), establece como atribución de la Asamblea Municipal elegir a los candidatos que serán postulados por el partido para los cargos de elección popular del municipio.

De esa cuenta, la adición de la literal b) propuesta no hace más que enumerar un derecho que, en disposiciones dispersas en la propia ley, ya tiene reconocimiento implícito, y en las cuales también se encuentra la forma de su ejercicio.

- Postulación a cargos del partido -



En la literal c) de la adición, se incorpora como derecho de los afiliados: "c) *Postularse para los cargos de: i) Directivo; ii. Delegado a la asamblea departamental y a la asamblea nacional; y iii. Cargos de elección popular.*

El artículo 24 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos determina que todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes: a) Órganos nacionales: 1. Asamblea Nacional. 2. Comité Ejecutivo Nacional. 3. Órgano de Fiscalización Financiera. 4. Tribunal de Honor. b) Órganos departamentales: b.1) Asamblea Departamental. b.2) Comité Ejecutivo Departamental. c) Órganos municipales: c.1) Asamblea Municipal. c.2) Comité Ejecutivo Municipal. Podrá tener, de conformidad con sus estatutos, otros órganos de consulta, ejecución y fiscalización. Los órganos establecidos en el literal a), numerales 2, 3 y 4, deben ser electos por la Asamblea Nacional.

Se entiende que los cargos "Directivos" a los que se refiere la adición propuesta son los propios de los órganos enunciados. El artículo 28 de la Ley Electoral, con referencia a la elección del Comité Ejecutivo Nacional, regula que la elección del Secretario General Nacional y demás integrantes del Comité Ejecutivo Nacional, se hará por planillas encabezadas por los candidatos a Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos, en la que se incluirán no menos de tres suplentes. Para seleccionarlos, se aplica el sistema de representación proporcional de minorías establecido en el artículo 203 de esa Ley, después de adjudicar los cargos de Secretario General y Secretarios Generales Adjuntos a la planilla ganadora. Los artículos 38 y 41 regulan la elección de los miembros del Comité Ejecutivo Departamental.

El derecho de postularse a los cargos directivos en esos órganos se ejerce mediante la forma prevista en el artículo 28 citado, y deriva de los derechos políticos



de optar a cargos públicos y de participar en actividades políticas (literales d' y e' del artículo 136 constitucional).

En el apartado c.ii) de la adición, se incorpora el derecho de *"postularse para los cargos de Delegado a la asamblea departamental y a la asamblea nacional"*, con lo cual advierte esta Corte que queda recogido el ideal democrático que persigue el reconocimiento de los derechos políticos, en la versión dirigida a la democratización de los partidos.

Cabe acotar, en este punto, lo dicho en dictamen anterior (expediente 4528-2015) *"...la democracia interna de una organización política permitirá que todos sus afiliados tengan la oportunidad de participar en la conformación de sus cuadros legalmente establecidos y de acceder a ellos mediante los mecanismos previamente incluidos, sin exclusión alguna..."*.

El artículo 25 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos señala que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y **se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país** en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva para cada Asamblea Nacional que se reúna. Dichos delegados deben ser afiliados integrantes de la misma Asamblea Municipal y no pueden designarse delegados a una Asamblea Nacional sin que previamente se haya hecho la convocatoria respectiva.

El artículo 35 de la ley citada, por su parte, regula que la Asamblea Departamental se integra con hasta dos delegados, con voz y voto, por cada municipio del departamento donde el partido tenga organización partidaria vigente, quienes son electos por la Asamblea Municipal para cada Asamblea Departamental que se reúna, previa convocatoria.



De esa cuenta, la integración de ambas asambleas (departamental y nacional) está prevista que sea con delegados municipales y que la elección de estos corre a cargo de las propias asambleas municipales. La adición sólo explicita lo que de forma implícita aparece en las disposiciones citadas, tomando en cuenta que el objeto de regulación de los artículos 27 y 35 de la Ley Electoral es la conformación de las asambleas departamental y nacional, y el sujeto de esa regulación es el afiliado, lo que quedaría expresado en la adición propuesta, disposiciones que hacen referencia al mismo contexto: la participación en ambas asambleas, por lo que no incorpora un tema nuevo a la regulación electoral vigente.

De cualquier manera, como ocurre con las literales anteriores, el derecho de ser delegado a la asamblea departamental y nacional, es materialización de los derechos políticos a los que ya se ha hecho referencia.

- Acceso a la información del partido -

Con la literal d) de la adición, se incorpora el derecho del afiliado a "*Obtener, previa solicitud escrita, copia simple o certificada de todos los documentos oficiales de la organización política*".

Esta disposición es conteste con los artículos 30 y 31 de la Constitución que reconocen el principio de publicidad y el derecho de las personas de acceder a la información pública. Este derecho permite a los interesados obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad. Además, permite a toda persona conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esa información, así como a corrección,



rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos (artículo 31).

Debe tenerse presente que los partidos políticos constituyen el vehículo de participación ciudadana en un sistema democrático, son organizaciones que configuran el carácter democrático del régimen político del Estado y actúan en la realidad social como el conducto legítimo de participación de los ciudadanos en las funciones del Estado. Según el artículo 18 de la Ley Electoral, los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

Como instituciones de derecho público, los partidos políticos quedan sujetos a las disposiciones que garanticen la publicidad de sus registros. El derecho de acceso a la información pública hace efectiva la auditoría social, la fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organizaciones e instituciones y, en general, hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de fondos públicos. La literal j) del artículo 90 de la Ley Electoral establece que incurre en sanción el partido que incumpla con las disposiciones sobre transparencia, publicidad de los registros contables, o restrinja el acceso a la información que debe ser pública.

En consecuencia, la literal d) de la adición establece una garantía de acceso a la información pública del partido, aunado a las otras disposiciones que facultan a obtener esa información, lo que es conteste con las normas constitucionales antes relacionadas.



- Oposición a las decisiones de los órganos del partido -

En la literal e) de la adición, se incorpora el derecho de afiliado de: *"Expresar públicamente disenso sobre cualquier decisión tomada por los órganos directivos de la organización política o por la asamblea de la misma, sin que ello le represente ser sujeto de represalia o de sanción alguna"*.

El artículo 35 de la Constitución Política de la República garantiza la libre emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones. No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

De esa cuenta, la literal adicionada replica el marco general del derecho de ejercer la libertad de expresarse que tiene el afiliado, derecho que no encuentra más limitación que las que la propia Constitución prevé, de no faltar al respeto a la vida privada o moral de las personas, y encuadrar en el marco constitucionalmente reconocido y de conformidad con los tratados y convenciones en materia de derechos humanos.

En ese sentido, un tribunal de honor de un partido no podría imponer sanciones a las conductas de oposición o rechazo a decisiones de las mayorías internas de los afiliados, aunque estuviera regulado en los estatutos del partido.

- Otros derechos del afiliado -

La literal f) del artículo 20 Bis que se propone incorporar la expresión: "Otros



derechos establecidos en la presente Ley y los estatutos de la respectiva organización política".

Ese enunciado corrobora lo expresado al inicio en cuanto a que esta disposición propuesta reconoce expresamente derechos implícitos y dispersos en el contexto de la Ley Electoral y los que, a futuro, se regulen en los estatutos de cada organización, de tal manera que no deviene necesaria mayor reflexión sobre su constitucionalidad, para estimar que el postulado se ajusta a la Constitución Política de la República.

- Exigibilidad de estos derechos -

Por último, la adición propone que los afiliados puedan exigir el cumplimiento de esos derechos ante el Comité Ejecutivo respectivo de la organización política y el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral.

Con este párrafo, el legislador estaría reconociendo el carácter de "derecho subjetivo" de los derechos de los afiliados, lo cual implica su exigibilidad.

Se encuentra, sin embargo, que la reforma no establece vías y formas de materialización de estos derechos, para que el titular pueda exigir su respeto y observancia. Tampoco se incorporó disposición que regule las sanciones para el incumplimiento en la observancia de esta disposición. Ello resulta necesario porque la naturaleza democrática de las organizaciones políticas implica necesariamente que se permita a sus afiliados el acceso a mecanismos prácticos y efectivos para exigir el respeto y cumplimiento de todos los derechos que les corresponden dentro de dichas organizaciones. En congruencia con esta apreciación, el párrafo final de la propuesta de adición que se analiza prevé que los afiliados pueden exigir el cumplimiento de los derechos que la misma norma establece, y reconoce como autoridades competentes para conocer esos reclamos al Comité Ejecutivo de cada



organización política y al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral. Este último, conforme al artículo 153 de la Ley de la materia, es un órgano electoral al que, conforme al artículo 155, literales d), f), g) y h) ibídem, corresponde supervisar el funcionamiento de los partidos políticos, respecto de la observancia de las obligaciones legales en materia electoral.

En este sentido, si bien el precepto resulta ajustado a la Constitución, para la efectiva concretización de estos derechos, debe establecerse un procedimiento práctico, sencillo y efectivo al que puedan acudir todas las personas que se consideren afectadas en el ejercicio de sus derechos, posibilidad que puede establecerse por vías reglamentarias –en el caso del Registro de Ciudadanos– o por normas estatutarias –de acudirse ante el Tribunal de Honor de la organización política– normativas que tendrían que regular todo lo relativo a los mecanismos de reclamo, por medio de procedimientos expeditos que produzcan respuestas en plazos prudentes, así como especificarse cuáles serían las consecuencias de que los reclamos que se les presenten no sean conocidos y resueltos. En este último supuesto (cuando resulte fallido el reclamo que formulen los afiliados) encuentra sentido la intención de haber incluido al Registro de Ciudadanos como autoridad competente para conocer las exigencias de los afiliados de una organización política sobre el irrespeto a sus derechos, pues será después de que el órgano interno de esa clase de organizaciones decida sobre el particular, que el Registro de Ciudadanos pueda ejercer sus competencias para verificar si las organizaciones políticas están o no respetando los derechos de sus afiliados y, en caso de corroborar lo segundo, promover los procedimientos pertinentes para la deducción de responsabilidades previstas en la Ley. Lo anterior, para que el listado contenido en la propuesta no quede en el ámbito meramente programático al no prever los



mecanismos procedimentales de restitución ante la falta de acceso a los derechos que reconoce.

4.3 CONCLUSIÓN

Por lo considerado, se reafirma la constitucionalidad de la adición proyectada, por ser conforme con los derechos políticos, su reconocimiento y garantía, se apoyan en el respeto y consideración de la dignidad humana; es ello lo que denota su carácter de derechos fundamentales y, como tales, participan de la fuerza normativa de la Constitución (artículo 136 del texto supremo).

Con base en lo anterior, respecto del artículo 4 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 20 Bis a la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 5. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El artículo 5 del proyecto propone reformar el artículo 21 Bis, de la Ley Electoral.

5.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 21 Bis. Del financiamiento público para las actividades ordinarias de las organizaciones políticas. *El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en Quetzales de dos Dólares (US\$2.00) de los Estados Unidos de América, 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 cálculo se hará, tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos, o para los cargos de presidente y vicepresidente de la República o en el Listado Nacional para los cargos de diputados al Congreso de la República. Se exceptúan del requisito del cinco por ciento (5%) a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso*



de la República, quienes recibirán igualmente financiamiento.

Las organizaciones políticas destinarán el financiamiento público de la forma siguiente:

- a) Treinta por ciento para la formación y capacitación de afiliados;*
- b) Veinte por ciento para actividades nacionales y funcionamiento de la sede nacional;*
- c) Cincuenta por ciento para el pago de funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos y municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente. Estos recursos se distribuirán en una tercera parte a los órganos permanentes de los departamentos en los que el partido tenga organización partidaria vigente, y las otras dos terceras partes para los órganos permanentes de los municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente;*
- d) En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral. Los recursos utilizados serán considerados como gastos para efectos del límite de gastos de campaña electoral establecido en la literal e) del artículo 21 Ter de esta Ley. Para determinar los montos que correspondan a cada órgano permanente, se utilizará como base para el cálculo, el número de empadronados de cada circunscripción en la última elección.*

Para efectos de esta Ley se consideran fines de formación ideológica y política los gastos realizados para capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, formación y publicación de material para capacitación.

Los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, serán personalmente responsables del manejo de los fondos a los que

se refiere el presente artículo.



El pago del financiamiento se efectuará dentro del periodo presidencial correspondiente, en cuatro cuotas anuales e iguales y durante el mes de julio de cada año, a excepción de los recursos establecidos en la literal d) de este artículo, que deberán otorgarse en el mes de enero. Previo a la entrega de la asignación correspondiente, la organización política debe acreditar mediante certificación de acta del Comité Ejecutivo Nacional, la forma en que distribuyó el financiamiento. En caso de coalición el financiamiento se distribuirá conforme lo determine el convenio de coalición."

5.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 21 Bis. Del financiamiento público de las organizaciones políticas.

El Estado contribuirá al financiamiento de los partidos políticos a razón del equivalente en quetzales de tres dólares (\$3.00) de los Estados Unidos de América, por voto legalmente emitido a su favor en las elecciones anteriores, siempre que haya obtenido no menos del cinco por ciento (5%) del total de los votos válidos emitidos. El cálculo se hará, tomando como base la mayor cantidad de votos válidos recibidos, o para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República o en el Listado Nacional para los cargos de Diputados al Congreso de la República. Se exceptúan del requisito del cinco por ciento (5%) a los partidos que obtengan por lo menos una diputación al Congreso de la República, quienes recibirán igualmente financiamiento.

Las organizaciones políticas destinarán el financiamiento de la forma siguiente:

a) Treinta por ciento para la formación y capacitación de afiliados; para efectos de esta Ley se consideran fines de formación ideológica y política los gastos realizados para formar y capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, publicación de material para formación y capacitación, así como el pago



de inscripción, transporte, hospedaje y alimentación para recibir cursos de formación política y de estrategia organizativa o electoral en el país o en el extranjero;

b) **Treinta y cinco por ciento** para actividades nacionales; compromisos financieros internacionales por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos; funcionamiento de la estructura partidaria nacional, pago de sede y sus servicios básicos; gastos de hospedaje y transporte de los dirigentes nacionales, funcionarios y empleados del partido para actividades partidarias en el territorio nacional o en representación del partido en el extranjero; pago de salarios de personal administrativo y operativo; contratación de servicios de investigación cuantitativa y cualitativa; otros rubros propios del funcionamiento y quehacer político de la organización nacional. El año posterior a que se realicen las elecciones este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada;

c) **Treinta y cinco por ciento** para funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos en los que el partido tenga organización partidaria vigente. Los recursos a los que se refiere la presente literal, deberán ser distribuidos por el secretario departamental, atendiendo a la disponibilidad financiera, actividades y necesidades en los municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente. Para determinar los montos que correspondan a cada órgano permanente departamental, se utilizará como base para el cálculo, el total de empadronados que hubo en la última elección en cada distrito electoral. Los secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación;

En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de



la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral, así como saldos que hubieran quedado de la ejecución en años anteriores, los cuales solo podrán ser contabilizados a partir del inicio oficial de la respectiva campaña electoral.

Previa solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%).

El pago del financiamiento de los partidos políticos se efectuará en cuatro cuotas iguales dentro del período presidencial correspondiente, una por año en el mes de enero.

Los bancos del sistema tienen la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos; a nivel nacional, departamental y municipal.

En caso de coalición el financiamiento se distribuirá conforme lo determine el convenio de coalición."

5.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

Los aspectos que se proponen reformar son: **i)** el valor del voto que se brindará a los partidos políticos: se aumenta de dos a tres dólares (moneda nacional de los Estados Unidos de América), como parte del financiamiento público; **ii)** amplía qué debe entenderse por formación y capacitación de afiliados; **iii)** detalla diferentes rubros propios de actividades nacionales e internacionales, de funcionamiento y quehacer político de organizaciones partidarias, así como los gastos de funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos en los que tenga organización partidaria vigente; **iv)** modifica dos de los porcentajes a los que debe destinarse el financiamiento público; **v)** habilita a los partidos políticos



para que, previa solicitud justificada al Tribunal Supremo Electoral, varíen la proporción establecida para rubros propios de actividades nacionales e internacionales y gastos de funcionamiento; **vi)** permite a los partidos utilizar los saldos de financiamiento público que hubieren quedado de la ejecución en años anteriores, en el año en el que se celebran las elecciones, los que solo podrán ser contabilizados a partir del inicio de la campaña electoral así como la utilización del rubro de actividades nacionales e internacionales, de funcionamiento y quehacer político de organizaciones partidarias, regulado en la literal b) pueda ser destinado en el año posterior a que se realicen las elecciones para el pago de deuda de campaña recién pasada; **vii)** suprime de este artículo lo relativo a la responsabilidad personal de los secretarios generales, en cuanto al manejo de fondos; **viii)** varía para que todos los recursos sean desembolsados en el mes de enero; **ix)** suprime -como condición para la asignación respectiva- que el Comité Ejecutivo Nacional informe al Tribunal Supremo Electoral, la forma en que distribuyó el financiamiento; y **x)** determina la obligación de los bancos del sistema de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos.

- Aumento del valor del voto -

Con relación a la variación del valor del voto que se brindará a los partidos políticos, la propuesta pretende incrementar de dos a tres dólares, como parte del financiamiento público.

En dictamen de once de julio de dos mil catorce, emitido en el expediente 5352-2013, esta Corte indicó que con el rubro de financiación pública (monto que se establece para que el Estado contribuya al financiamiento de los partidos políticos) se asegura -parcialmente (puesto que al ser sistema mixto, reciben además financiamiento privado)- que las organizaciones partidarias cuenten, en



igualdad de condiciones (conforme a los resultados obtenidos en cada proceso electoral), con fondos para sufragar sus actividades, sin que les sea imperioso obtener ingresos exclusivamente de fuentes privadas, puesto que ello podría conllevar el riesgo de condicionar la actuación y decisión del partido y de sus miembros individualmente considerados.

En cuanto al aumento del financiamiento público que se propone, se advierte que este incide tanto en el campo político o jurídico (el que los partidos tengan aquella fuente de ingreso), como en materias económicas, fiscales e incluso sociales (dado que los fondos estatales se destinan a un fin específico), en las cuales produce especial repercusión. Ello exige examinar si el legislador ha tenido en cuenta esos otros aspectos -económicos, fiscales y sociales- para no afectar, directa o indirectamente, no solo el ideal democrático, sino los otros valores que el texto constitucional pondera y reclama optimizar.

En la exposición de motivos remitida con el proyecto no aparecen datos o información relacionada con aspectos económicos que permitan a esta Corte identificar los parámetros financieros empleados para determinar la necesidad de aumentar el financiamiento público y las posibilidades presupuestarias del Estado para afrontar ese gasto. Tampoco se expusieron razones al respecto en la discusión plenaria del Congreso.

El argumento en favor de esta reforma que aparece en la exposición de motivos está dirigido a un anhelo de aumentar financiamiento público para evitar condiciones de inequidad entre partidos con mayor poder económico frente a los que no lo poseen. El legislador señala que es necesario que el sistema político establezca una relación equilibrada entre las dos fuentes de financiamiento (público y privado) y la reforma busca aumentar el financiamiento público para que se



destine a las actividades ordinarias del partido y a actividades asociadas a la campaña electoral.

Indica que el objetivo final es acotar los límites del financiamiento privado que llegan a las organizaciones políticas con la posibilidad de reprimir decisiones políticas públicas; así como fortalecer las capacidades financieras internas para llevar a cabo sus funciones de manera satisfactoria; sin embargo, advierte esta Corte que el proyecto de reformas no propone una disposición relacionada con modificar los límites o relacionada con la incidencia del financiamiento privado, salvo las relativas al registro contable de este.

En ese sentido, esta Corte reitera para esta ocasión lo expresado en el dictamen citado: *"... ante la inexistencia de datos y demás informaciones necesarias en la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, y la falta de una completa discusión del tema en el seno del Organismo Legislativo, impiden identificar los parámetros en que se apoya la propuesta para incrementar los fondos públicos a que podrían acceder los partidos políticos, pues si bien es lógico inferir que el número de empadronados aumenta paulatinamente con el crecimiento demográfico, no se colige la relación que pueda existir entre dicho aumento, a partir de la última reforma a la normativa electoral en esta materia, y la intención de aumentar en un cincuenta por ciento aquellos fondos. En este punto es esencial señalar que una modificación en tal sentido tiene clara incidencia y afectación en la situación financiera del Estado, repercutiendo en la estructura programática del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, en tanto habrán de preverse para cada período fiscal los fondos necesarios para cubrir la denominada 'deuda política'; conforme a lo anterior, la propuesta no permite apreciar el impacto financiero que la modificación conllevaría, en tanto no es dable identificar, con base*



en datos objetivos y demás información verificable, el costo que representaría el aumento aludido, lo que eventualmente podría demandar de las autoridades competentes que se prioricen los fondos para las organizaciones políticas en detrimento de otros proyectos o necesidades que el Estado debería cubrir (pero que la previsión legal impediría atender), en clara inobservancia de los mandatos constitucionales y, con ello, de los deberes que la organización social está llamada a cumplir...".

Asimismo, esta Corte indicó expresamente que, para elevar el monto de financiación pública de los partidos políticos, el legislador podría fundarse en indicadores confiables (entre los que se enunció, a manera de ejemplo, la tasa de crecimiento del producto interno bruto, el incremento del salario mínimo y el índice anual de inflación) que determinen objetivamente la razonabilidad de la propuesta, en orden al impacto que significaría para las arcas nacionales y, especialmente, a la capacidad económica del Estado para hacer frente a esa carga, sin demérito de los otros deberes que le impone la Constitución.

En ese orden de ideas, la propuesta de reforma debería atender al contenido del artículo 240 de la Carta Magna, que exige identificar (al prever gastos e inversiones con cargo al erario público), las fuentes de financiamiento de donde se proveerán los respectivos recursos. En cuanto al precepto constitucional citado, esta Corte ha indicado (en sentencia de veintisiete de septiembre de dos mil siete, emitida en el expediente 1201-2006): *"... tal exigencia tiende a evitar la estimación de egresos sin que existan recursos para ello. En otras palabras, la norma constitucional obliga al Estado a que no se limite a asumir nuevos gastos -los que, vale decir, se hacen necesarios ante las necesidades públicas-, sino que, para ello, verifique antes la existencia de fuentes reales para cubrirlos, las que habrá de*



detallar en la misma norma que determina la erogación, con lo cual, no solo se asegura su capacidad financiera para hacer frente a esta, sino que se especifican, con efectos generales, los recursos que habrán de priorizarse para cumplir con el precepto legal que así lo dispone, haciendo factible el alcance de las funciones que le han sido encomendadas por el texto constitucional."

Con base en lo anterior, se reitera en este pronunciamiento que la modificación pretendida por el legislador, carece de la justificación necesaria que permita a esta Corte establecer si el aumento pretendido al financiamiento público de los partidos políticos afecta o no los intereses económicos, fiscales y sociales del país, ello en atención a que los fondos necesarios para el pago de ese financiamiento provienen de las arcas del Estado, y que para su disposición (en cumplimiento de la norma constitucional aludida), podría verse en la necesidad de priorizar los fondos para las organizaciones políticas, en detrimento de otros proyectos o necesidades que el Estado debe cubrir.

- Destino del financiamiento público -

Con respecto a la forma en que las organizaciones partidarias destinarán el financiamiento público, el proyecto pretende varias modificaciones: **i)** ampliar qué debe entenderse por formación y capacitación de afiliados; **ii)** variar el rubro de actividades nacionales y funcionamiento nacional a actividades nacionales e internacionales, de funcionamiento y que hacer político de organizaciones partidarias; **iii)** cambiar la forma de distribución de los gastos de funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos en los que tenga organización partidaria vigente; **iv)** modificar dos de los porcentajes a los que debe destinarse el financiamiento público; y **v)** habilitar a los partidos para que, previa solicitud justificada al Tribunal Supremo Electoral, varíen la proporción establecida para los



gastos de funcionamiento y rubros propios de actividades nacionales e internacionales.

La reforma adiciona, en forma taxativa, las categorías y rubros en que los partidos políticos pueden destinar el financiamiento público. El artículo 21 Bis vigente únicamente hace referencia al tipo de actividad por rubro:

- "a) Treinta por ciento para la formación y capacitación de afiliados;*
- b) Veinte por ciento para actividades nacionales y funcionamiento de la sede nacional;*
- c) Cincuenta por ciento para el pago de funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos y municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente (...)*
- d) En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral..."*

En cuanto a la pertinencia de adicionar en forma taxativa las categorías y rubros en que los partidos políticos pueden destinar el financiamiento público, esta Corte considera que lo pretendido por el legislador es evitar disposiciones con escasa fuerza normativa, que carezcan de la adecuada concreción de derechos, garantías y medidas precisas para su efectividad.

Por ende, al fijar la disposición, en qué pueden las organizaciones partidarias invertir ese rubro de financiamiento público electoral, se genera mayor seguridad y transparencia con respecto a la forma en que estas instituciones realizarán el gasto de los fondos públicos que les son aportados, puesto que están limitadas a utilizarlos en lo expresamente establecido en la ley.

En lo que se refiere a la ampliación que se introduce en la literal a), respecto



a qué debe entenderse por formación y capacitación de afiliados, es preciso referir, como primer punto que, en el texto actual de la norma, si bien no se incluye un detalle de esta categoría, en un párrafo distinto, se consigna una parte de lo que ahora se trasladó a la literal a), de la reforma propuesta "formación y capacitación de afiliados". En ese sentido, actualmente la ley prevé en el párrafo cuatro del artículo 21 Bis: *"...para efectos de esta Ley se consideran fines de formación ideológica y política los gastos realizados para capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, formación y publicación de material para capacitación..."*. En el proyecto de reforma, ese texto, además de trasladarlo a la referida literal a), se le agrega el párrafo *"...así como el pago de inscripción, transporte, hospedaje y alimentación para recibir cursos de formación política y de estrategia organizativa o electoral en el país o en el extranjero..."*.

En lo que respecta a la frase que se adiciona, se entiende que para capacitar afiliados, cuadros, fiscales electorales de los partidos políticos, formación y publicación de material, las organizaciones partidarias también podrán utilizar ese porcentaje del financiamiento público, para la inscripción, transporte, hospedaje y alimentación de los afiliados que recibirán los cursos de formación y capacitación. Al concretar en qué pueden realizar estos gastos, se brinda -como ya se indicó- mayor seguridad y transparencia a la forma en que estas organizaciones políticas realizarán el gasto de los fondos públicos.

Lo mismo ocurre con las adiciones realizadas a la literal b) de esa normativa, especificando en qué actividades nacionales, internacionales, de funcionamiento y de quehacer político de esas organizaciones partidarias puede utilizarse el porcentaje de los fondos públicos asignados.

- Gastos para actividades en el extranjero -



Las literales a) y b) del artículo 21 Bis se modifican para permitir que los rubros ahí consignados también puedan utilizarse en el extranjero y para atender compromisos internacionales.

En dictámenes de diecisiete de junio de dos mil once (expediente 1523-2011) y de once de julio de dos mil catorce (expediente 5352-2013), esta Corte opinó favorablemente respecto de la regulación del "voto en el extranjero", considerando que éste no conllevaba contravención a los mandatos constitucionales; por el contrario, de aprobarse la modificación –se sostuvo-, la regulación pretendida supondría un afianzamiento del vínculo entre el Estado y los ciudadanos. Con las reformas a la Ley Electoral de 2016, se incluyó en el artículo 12: "... Se instituye el derecho al voto en el extranjero a los ciudadanos guatemaltecos de conformidad con esta Ley para elegir al Presidente y Vicepresidente...".

En aquella oportunidad, únicamente se incluyó el derecho de los ciudadanos a emitir sufragio en el extranjero, sin embargo, no se previó que los partidos pudieran utilizar parte del financiamiento para su desenvolvimiento internacional y acercar su oferta electoral a los ciudadanos que votarían en el extranjero. Por ello, esta Corte considera que la modificación pretendida guarda congruencia con lo antes reformado respecto del voto en el extranjero, pues permitirá a los partidos destinar fondos para cubrir ese tipo de actividades.

No obstante lo anterior, resulta cuestionable que, como lo hace la propuesta, se coloque bajo los mismos rubros porcentuales el financiamiento de las actividades en el país con las que pretendan realizar las organizaciones políticas en el extranjero, dado que ello deja en libertad a las organizaciones políticas para destinar altos porcentajes del financiamiento público para actividades en el



extranjero, lo que podría descompensar la finalidad del Gasto Público destinado para actividades dirigidas a la mayoría del electorado, la cual se ubica en el territorio nacional. Por esa razón, ese tipo de gastos en el extranjero debe regularse en literales y apartados distintos de los que se asignen para gastos en el país, ello para evitar la distorsión antes apuntada.

Por otra parte, en cuanto al gasto en el extranjero, debe tomarse en cuenta lo aquí expresado y los alcances de la fiscalización del financiamiento de actividades de las organizaciones políticas en el extranjero, pues -de conformidad con el artículo 21 de la Ley Electoral- el Tribunal Supremo Electoral debe controlar y fiscalizar los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña, aspecto que realiza por medio del Auditor Electoral, según la literal g) del artículo 150 de esa ley, en aras de garantizar la igualdad en la contienda política, salvaguardar la neutralidad de los propios medios y, en definitiva, asegurar la pureza del proceso electoral y la consolidación del sistema democrático.

Por otro lado, las organizaciones políticas tienen prohibido recibir contribuciones de cualquier índole, provenientes de Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras, según el artículo 21 Ter de la Ley Electoral, salvo las contribuciones para formación política por fundaciones o entidades académicas extranjeras. Además, las organizaciones políticas no podrían realizar propaganda electoral en el extranjero, tomando en cuenta la regulación que las leyes nacionales establecen para el ejercicio equitativo de la campaña electoral entre partidos políticos. Entre tales aspectos, esas entidades deben observar obligaciones legales como las de cumplir con los procedimientos de contratación de medios de comunicación social, las de no difundir propaganda electoral por



cualquier medio de comunicación que contenga expresiones que contravengan la legislación ordinaria, o que atenten contra las organizaciones políticas, sus candidatos y sus miembros, las de no utilizar ciertos medios o la propaganda anónima, y demás prohibiciones como las contenidas en el artículo 223 de la Ley Electoral. Ese aspecto únicamente podría hacerse efectivo y hacerse cumplir con los alcances territoriales de las que gozan las leyes nacionales, pues el Tribunal Supremo Electoral no podría fiscalizar y sancionar, por prohibición de la ley nacional, aspectos que regulación extranjera sí permita a sus connacionales o en sus límites territoriales, con respecto al uso de medios de comunicación, por ejemplo.

Por ende, esta Corte considera que de permitirse a las organizaciones políticas utilizar parte del financiamiento público o privado en el extranjero, debe quedar debidamente delimitado, tomando en cuenta que la fiscalización que al respecto realice el Tribunal Supremo Electoral tendría que ser más escrupulosa con los partidos, porque no podría extender esa facultad hacia entidades localizadas en el extranjero, por lo que deberá velar porque las organizaciones políticas observen siempre los principios electorales nacionales en todo tipo de campaña electoral.

En la literal b) del artículo 21 bis de la reforma propuesta, al prever un treinta y cinco por ciento, además de indicar que es para actividades nacionales, también incorpora la frase “*compromisos financieros internacionales*” por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos. Esta regulación resulta vaga y descontextualizada del fin que se persigue en la literal b) relacionada, dado que se aprecia que el porcentaje en esta previsto, es para funcionamiento y quehacer político de la organización nacional. De manera que -incluir “compromisos financieros internacionales” como se pretende- pondría en riesgo el funcionamiento



de la organización política por cubrir gastos regulados de manera vaga, con lo cual se afecta el principio de seguridad jurídica, pues permitiría que se utilice financiamiento público para otros fines que no son estrictamente los referidos al funcionamiento de la organización política. Por tal razón se emitirá dictamen desfavorable al párrafo: “...*compromisos financieros internacionales por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos...*”.

En el último párrafo de la literal b) objeto de análisis se prevé que el año posterior a que se realicen las elecciones, este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada.

La propuesta no aclara, como sí lo hace la literal d) del artículo 21 bis objeto de reforma, respecto de que la utilización de esos recursos debe respetar los límites de gasto de campaña, es decir, no sobrepasar el límite con rubros de financiamiento público. Aunado a ello, la norma debería establecer el porcentaje máximo que tendrían permitido utilizar las organizaciones políticas para realizar este desembolso. Tampoco fija parámetro por el cual se controle que esas organizaciones, al año siguiente de las elecciones, cumplan, previamente a disponer de esos recursos, con los fines dispuestos en la literal d) de la norma vigente, es decir, que no impone que los partidos que deban realizar todas las actividades de funcionamiento y quehacer político de organizaciones partidarias, para luego, utilizar el remanente para pagar la deuda de campaña recién pasada. Por ende, por no regularse límites porcentuales ni condiciones, así como no expresar el mandato de no superar los límites de gastos de campaña electoral establecido en la literal e) del artículo 21 Bis, deviene inconstitucional por poner en riesgo la pureza del proceso electoral en cuanto al financiamiento de campaña electoral y al no fijar controles que cumplan con el objetivo de cómo funciona el



financiamiento público, sus fines y su respectiva utilización para el correcto funcionamiento cívico político de las organizaciones partidarias.

Por consiguiente, se emitirá dictamen desfavorable al párrafo que dice: *“El año posterior a que se realicen las elecciones, este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada”* contenido en la literal b) del artículo 21 Bis.

- Montos destinados a los órganos de los partidos -

El proyecto (literal c.) modifica la forma en que se distribuirá el porcentaje correspondiente al pago de funcionamientos y otras actividades del partido en donde tenga organización partidaria vigente.

Según la legislación actual: *“...estos recursos se distribuirán en una tercera parte a los órganos permanentes de los departamentos en los que el partido tenga organización partidaria vigente, y las otras dos terceras partes para los órganos permanentes de los municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente...”*. Mientras que en la reforma pretendida se indica: *“Los recursos a los que se refiere la presente literal, deberán ser distribuidos por el secretario departamental, atendiendo a la disponibilidad financiera, actividades y necesidades en los municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente.*

El cambio propone que puedan establecerse prioridades de gastos según cada caso, evitando regular una asignación fija que no atienda a las necesidades y a las actividades de la organización en un municipio específico. Prescindir de regular una asignación fija permitirá a los partidos diseñar presupuestos acordes a sus prioridades y necesidades. El cambio propuesto no es sustancial, en el sentido de que, para priorizar gastos, el Secretario Departamental será el responsable de trasladar fondos a los municipios, sin que por ley deba existir una asignación



específica. Además, la reforma de la literal c) del artículo 21 Bis impondría a los secretarios departamentales enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación. Por lo que no se evidencia inconstitucionalidad del texto analizado.

Asimismo, la propuesta pretende variar los porcentajes a los que debe destinarse el financiamiento público que actualmente regulan las literales b) y c) del artículo 21 Bis. En la disposición actual se establece un 20% para las actividades nacionales y funcionamiento de la sede nacional y un 50% para el pago de funcionamiento y otras actividades del partido en los departamentos y municipios en los que el partido tenga organización partidaria vigente. En la reforma analizada se fijan ambos rubros en un 35% para cada actividad. Al respecto, esta Corte advierte que la reforma propone establecer rubros idénticos para cada una de las actividades descritas, aspecto que por ser contenido de la ley y no tener parámetro constitucional que aluda a porcentajes, se encuentra apegado a la Constitución.

En el párrafo de la literal c) objeto de análisis se establece: “...*Previa solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%)*”. Se estima que ello obedece a que el establecimiento de porcentajes no implica limitaciones insuperables para los partidos políticos, los cuales, eventualmente, podrían necesitar contar con un mayor presupuesto para determinada actividad. Por ello, resulta congruente la adición de la propuesta que permitiría a las organizaciones políticas una variación de la proporción establecida en las literales b) y c), hasta en un veinte por ciento, previa solicitud justificada al Tribunal Supremo Electoral, puesto que, con ello se faculta a las organizaciones partidarias para formular solicitudes fundadas (a la



autoridad electoral) sobre la modificación de ese porcentaje y la posibilidad de contar con un porcentaje mayor para determinada actividad.

Tomando en cuenta que el Tribunal Supremo Electoral debe establecer los mecanismos de control y fiscalización del financiamiento de las actividades de las organizaciones políticas por vía reglamentaria, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Electoral; esta Corte considera que el Tribunal Supremo Electoral deberá reglamentar, como disposiciones generales, las causales que justifiquen requerir la variación del veinte por ciento al que alude la propuesta que se analiza y, en cada caso, deberá establecer si las causas por las que se pretende la modificación están debidamente justificadas y son necesarias para el funcionamiento de la organización política y, con base en ello, emitir o no la autorización respectiva. Esta autorización previa en la variación de los rubros legales no viola derecho de libertad alguno, tomando en cuenta que la Ley Electoral configura a los partidos políticos como instituciones de derecho público (artículo 18), y lo que está reglando es la forma en que se les faculta a gastar fondos públicos que constituyen bienes del Estado (literal g' del artículo 121 constitucional). Por todo esto, no se aprecia inconstitucionalidad en la reforma.

- Uso de saldos de financiamiento público -

La reforma, en el párrafo de la literal c) objeto de análisis, permite a los partidos destinar la cuota anual del financiamiento público que les corresponde en el año de elecciones, para cubrir gastos de campaña electoral. Adiciona un enunciado que permitiría a los partidos utilizar los saldos de financiamiento público que hubieren quedado de la ejecución en años anteriores, los que se contabilizarán como gastos de campaña a partir del inicio de esta. Esta Corte, en el dictamen 4528-2015, estableció con respecto a que los partidos, en el año que coincide con



las elecciones, puedan destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral que ello resultaba lógico al considerar que se regulaba en el ordenamiento jurídico guatemalteco, un sistema mixto de financiamiento, en el que los recursos de las organizaciones políticas se integran por los recursos que brindan sus afiliados, contribuyentes y los aportes estatales, por lo que estos podrían ser utilizados para la campaña electoral el año de elecciones. Al respecto, que debía tenerse presente que ese monto sería contabilizado a efecto de respetar los límites fijados legalmente.

Sin embargo, es importante recalcar que, en aquella oportunidad [norma vigente], se establecía, que los recursos utilizados serían considerados como gastos para efectos del límite de campaña electoral, conforme lo establecido en la literal e) del artículo 21 Ter de la Ley electoral, lo que generaba controles cuyo fin era el respeto de los límites fijados legalmente.

De lo anterior, se estima que la propuesta no aclara, como sí lo hace la literal d) del artículo 21 bis actual, que la utilización de esos recursos debe respetar los límites de gasto de campaña, es decir, no sobrepasar el límite con rubros de financiamiento público. Por ende, si bien la disposición de destinar el total de la cuota anual del financiamiento público en el año que coincide con las elecciones y autorizar el uso de recursos no utilizados, no tiene reproche por confrontación con mandato constitucional, por no regularse la condición expresa de no superar los límites de gastos de campaña electoral establecido en la literal e) del artículo 21 bis, la reforma no deviene constitucional por poner en riesgo la pureza del proceso electoral en cuanto al gasto de campaña electoral.

Aunque la disposición prevé que ese monto será contabilizado al iniciar la campaña electoral, ello no es suficiente como mandato a respetar los límites fijados



legalmente para el control del monto máximo que podrán utilizar los partidos políticos para su campaña electoral, por lo que se requiere disposición expresa al respecto.

En ese orden de ideas y en concordancia con todo lo antes dispuesto, este Tribunal, al analizar la frase: “*así como saldos que hubieran quedado de la ejecución en años anteriores*” determina que, además, deviene imprecisa, puesto que, no establece los controles que sirvan para verificar que se cumpla con la pureza y objetivo de cómo funciona el financiamiento público, sus fines y su respectiva utilización para el correcto funcionamiento cívico político de las organizaciones partidarias; ello partiendo de que no prescribe en qué porcentaje máximo puede disponerse de ese excedente así como que no regula de forma clara qué debe considerarse como “saldos”, es decir, debe quedar claro en la norma, que previo a establecer rubros no ejecutados debe existir forma de controlar que las organizaciones políticas, anualmente, en aras de privilegiar el fin del artículo 21 *Bis* de la Ley electoral, cumplan con las obligaciones pertinentes para realizar todas las actividades para las que se destina el financiamiento público conforme el contenido de ese precepto. Por consiguiente, se emite dictamen DESFAVORABLE al artículo 5 del proyecto que reforma el artículo 21 bis literal c), tercer párrafo que dice: *Los secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación; En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral, así como saldos que hubieran quedado de la ejecución en años anteriores, los cuales solo podrán ser contabilizados a partir del inicio oficial de la respectiva campaña electoral. Previa solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité*



Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%)”.

- Del Secretario General -

En la propuesta se suprime del artículo 21 Bis lo relativo a la responsabilidad personal de los Secretarios Generales en cuanto al manejo de fondos. En su oportunidad esta Corte, en dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis [expediente 4528-2015], estimó que esa previsión (de la responsabilidad personal de los secretarios generales en cuanto al manejo de fondos) respondía a la finalidad de establecer mayores controles en el manejo de los fondos de las organizaciones políticas. De esa cuenta, para esta Corte, dicha regulación se consideró un avance en aras de generar transparencia electoral y propiciar la percepción legal de los fondos y su correcto manejo por parte de los Secretarios Generales como representantes legales de las organizaciones políticas y por ende obligados a responder personalmente por la manera en que empleen esos recursos, en el ámbito de sus atribuciones. No obstante, en la propuesta analizada, se suprime del artículo 21 Bis lo relativo a la responsabilidad personal de los Secretarios Generales en cuanto al manejo de fondos, sin que el Legislador exponga justificación alguna para tal supresión.

El artículo 19 Bis de la Ley Electoral, al regular aspectos sobre la fiscalización, prevé que *"...El Secretario General Nacional, los Secretarios Departamentales y Municipales de cada partido político legalmente vigente en su respectiva circunscripción, y los comités cívicos electorales, en lo pertinente, quedan sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas y del Tribunal Supremo Electoral, cada quien dentro de su competencia constitucional, por la administración o manejo de los fondos provenientes del financiamiento*



público o privado establecido en la presente Ley, en la proporción que a cada quien se le asigne y son personalmente responsables en cuanto al cumplimiento de los fines establecidos en esta Ley..."

El artículo 21 Ter, literal k), por su parte, dispone que el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de las sanciones administrativas o penales que determina la ley, tanto para las organizaciones políticas, como para los secretarios nacionales, departamentales o municipales.

De esa cuenta, el artículo 19, para establecer a los sujetos que fiscalizan, así como a los funcionarios fiscalizables, incluye la responsabilidad –administrativa- de estos últimos, por la administración o manejo de los fondos provenientes del financiamiento público o privado y del cumplimiento de los fines establecidos en la ley. El 21 Ter literal k), bajo el epígrafe de “Regulaciones sobre el financiamiento”, también alude a las sanciones administrativas o penales. La norma objeto de reforma y de análisis en este apartado, incluida bajo el epígrafe del “financiamiento público de las organizaciones políticas”, pese a regular, entre otras, los porcentajes que de este financiamiento –público- se destinan para las distintas actividades de dichas organizaciones, pretende no incluir, como sí lo hacen las otras dos disposiciones invocadas en este apartado (19 y 21 Ter, literal k-, también referidas al financiamiento público y privado) la disposición que prevé las responsabilidades que como personeros de las organizaciones políticas pudieran tener los Secretarios Generales en lo que respecta al manejo de los fondos públicos. Esta disposición – de la responsabilidad- no debe ser suprimida como se pretende en la reforma, pues previsión similar se hace en otras normas relativas a financiamiento. Por ende, se estima que la supresión de la responsabilidad prevista en el artículo 21 Bis, literal



d) tercer párrafo actualmente vigente, implica un retroceso en los mecanismos de control para lograr transparencia en el proceso electoral.

En ese sentido, al excluir la responsabilidad personal de los Secretarios Generales, podría generarse confusión respecto de quién sería el responsable por el manejo de los fondos públicos que reciben las organizaciones políticas o quien debe responder civilmente ante daños y perjuicios; circunstancia que no debe ocurrir, pues las normas jurídicas deben generar confianza en su aplicación y regular todos los controles necesarios para el cumplimiento de sus fines.

De ahí que se llegue a la conclusión de que la responsabilidad personal de los Secretarios aludidos, en el manejo de fondos provenientes de financiamiento público, incorporado en la norma vigente, fue un avance en la promoción de la transparencia y la correcta administración de esos recursos al permitir el efectivo control de cumplimiento de las reglas de distribución que la ley electoral exige, y que genera el deber de cumplimiento de esas reglas a quienes representan legalmente al partido político, quienes responderán según sus competencias a la luz de la norma penal aludida. Por lo que en cuanto a la exclusión de la frase *“Los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, serán personalmente responsables del manejo de los fondos a los que se refiere el presente artículo”* se emitirá dictamen DESFAVORABLE.

- Momento para la erogación de recursos -

La reforma varía la fecha en que deberán ser entregados los recursos provenientes de fondos públicos a los partidos políticos. En la disposición actual se establece que se distribuirán en cuatro cuotas anuales e iguales durante el mes de julio de cada año, a excepción del año electoral que se entregarán en el mes de enero. En la propuesta se establece que esas cuatro cuotas serán entregadas en



el mes de enero.

Ello no contraviene la regulación constitucional, pues se estima que el legislador aplicó como criterio de la reforma, hacer coincidir la entrega con el ejercicio fiscal (artículo 6 de la Ley Orgánica del Presupuesto). No obstante lo anterior, es una realidad que las distintas instituciones públicas que intervienen en el manejo de fondos públicos enfrentan una serie de dificultades prácticas en el mes de enero para poder situar los fondos a los entes que deben ejecutarlos. De esta manera, debería tomarse en cuenta esta realidad para prever que los fondos, cuya entrega se pretende en una sola cuota, se dispongan para un momento del ejercicio fiscal en el cual tal fin resulte realizable sin que por ello se aplase hasta el mes de julio como está regulado actualmente, como puede ser, por ejemplo, el primer trimestre del año cuando se sabe que han sido solventados los inconvenientes que presenta el inicio del año fiscal. Esto, sin embargo, es mero criterio legislativo. Por ende, no por no estimarse cuestionable la disposición a la luz de la Constitución, se emite dictamen favorable.

- Obligación de los Bancos con los Partidos -

El penúltimo enunciado de la propuesta que se analiza impone a los bancos del sistema la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos. En ese sentido, los bancos no podrían negarse a aperturar cuentas y mantenerlas en favor de los órganos de los partidos; no obstante, esta Corte considera que existen algunos elementos que deben ser interpretados de emitirse la disposición propuesta.

Respecto de la intención de la disposición, esta Corte advierte que esa propuesta deriva de la obligación de las organizaciones políticas de contar con cuentas bancarias, según la reforma al artículo 21 de la Ley Electoral efectuada por



el artículo 6 del Decreto 26-2016. Esa norma obliga a las organizaciones políticas a contabilizar el ingreso centralizado de las contribuciones públicas y privadas en una sola cuenta bancaria, pero separadas por el origen de cada contribución y también emplear una cuenta bancaria por organización departamental o municipal. Ese artículo 21 de la Ley Electoral está dirigido a establecer la función para el Tribunal Supremo Electoral de controlar y fiscalizar los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña. Señala que por vía reglamentaria se establezcan los mecanismos de fiscalización.

Con relación a esa obligación de utilizar cuentas bancarias, esta Corte consideró (en el dictamen 4528-2015) que desarrollaría los preceptos que pretenden dotar de facultades de fiscalización al Tribunal Supremo Electoral, posibilitándose de una manera más eficiente la revisión y fiscalización de los recursos económicos que se manejen en un partido político.

Por medio del Acuerdo 306-2016, el Tribunal Supremo Electoral emitió el Reglamento de Control y Fiscalización de las Finanzas de las Organizaciones Políticas con el objeto de establecer las normas de control y fiscalización sobre el origen, monto y destino de los recursos dinerarios y no dinerarios públicos y privados, que reciban las organizaciones políticas. El artículo 17 -relacionados con las aportaciones dinerarias- obliga a las organizaciones políticas a abrir como mínimo cuentas bancarias para los recursos financieros del partido, separadas conforme su origen público y privado, así como una específica para el registro de ingresos y egresos derivado de las actividades de propaganda electoral y una cuenta bancaria por cada sede en donde tengan organización partidaria vigente, para el manejo de los recursos financieros públicos y privados conforme el artículo



24 Bis de la Ley Electoral.

Resulta evidente que la obligación contenida en la propuesta que se analiza está dirigida a las entidades bancarias y no a las organizaciones políticas, a los electores o a los órganos electorales que son los sujetos a los que está destinada la Ley Electoral. Si bien las entidades financieras están sujetas a la regulación financiera (artículo 6 de la Ley de Bancos y Grupos Financieros), no a la electoral, esta Corte considera, por una parte, que esa obligación que se pretende incorporar deriva de un derecho/obligación de los partidos pues, las organizaciones políticas tienen la obligación de utilizar cuentas bancarias y, por ende, debe asegurarse el derecho de acceder y utilizar los servicios que presta el sistema bancario nacional. Además, ese mismo artículo 6 de la Ley de Bancos establece: "*...En las materias no previstas en estas leyes, se sujetarán a la legislación general de la República en lo que les fuere aplicable.*" De esa cuenta, es factible que la Ley Electoral regule determinadas conductas relativas a los bancos.

Según se indicó, exigir el uso del sistema bancario fortalece las fiscalizaciones necesarias respecto de la licitud del financiamiento de las organizaciones políticas, lo cual resulta ser de interés nacional en observancia de los principios democráticos que rigen los procesos electorales, aspecto que justificaría la limitación que conllevaría la propuesta del legislador a la libertad de comercio de las entidades bancarias, garantizada en el artículo 43 constitucional. Cabe aclarar que esa obligación de los bancos se generará siempre y cuando las organizaciones políticas cumplan con las normas financieras, bancarias y cualesquiera otras que propendan a evitar la ilegalidad en el manejo de fondos. En ese sentido, esa obligación se impone cuando la solicitud de apertura de cuenta y su requirente cumplan, para el efecto, con las leyes financieras, así como las



relacionadas con el mantenimiento de cuentas bancarias, además de las normas de fiscalización de organizaciones políticas contenidas en el reglamento citado; de lo contrario, no podría obligarse a los bancos a admitir cuentahabientes que no cumplen con la regulación legal financiera. La disposición propuesta deberá ser interpretada por las autoridades electorales, las entidades financieras y las organizaciones políticas, en el sentido de que los bancos no pueden negar la apertura y mantenimiento de cuentas a las organizaciones políticas que se los requiera, simplemente objetando la reserva del derecho con base en la naturaleza del solicitante o cuentahabiente, ni oponer a la solicitud de apertura y mantenimiento de cuentas de organizaciones políticas, más requisitos o condiciones que las previstas en la ley.

Por otra parte, advierte esta Corte que esa disposición que obligaría a los bancos a aperturar cuentas a las organizaciones políticas se encuentra inserta en la propuesta de reforma del artículo 21 Bis que regula lo relacionado con el financiamiento público de las actividades de las organizaciones políticas. Esto respondería a la obligación contenida en el artículo 18 del Reglamento de fiscalización citado: *“Los partidos políticos que obtengan derecho al financiamiento público destinarán los recursos de conformidad con el artículo 21 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los cuales se deberán depositar en las cuentas bancarias específicas de la organización departamental y municipal correspondiente.”* Sin embargo, conforme lo expuesto anteriormente, deberá ser interpretada en el sentido de que la obligación de los bancos de abrir cuentas a las organizaciones políticas sea tanto para el financiamiento público como para el privado. Razón por la cual se sugiere al legislador ubicar la disposición final en un lugar que permita su interpretación en el sentido apuntado.



Por las razones consideradas, se emite dictamen FAVORABLE al párrafo “los bancos del sistema tienen la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos; a nivel nacional, departamental y municipal” contenido en el penúltimo párrafo del artículo 21 bis literal c) del proyecto de reforma.

- Supresión de acreditar la distribución del financiamiento -

La reforma propuesta suprime el párrafo: “... previo a la entrega de la asignación correspondiente, la organización política debe acreditar mediante certificación de acta del Comité Ejecutivo Nacional, la forma en que distribuyó el financiamiento...”, se advierte que ello implica un retroceso de las formas de control establecidas en la norma actual, que ayudan al Tribunal Supremo Electoral en su función fiscalizadora de la utilización de los fondos que provienen del financiamiento público. Lo anterior, debido a que esta previsión fue establecida acorde a la finalidad de determinar mayores controles en el manejo de los fondos con que cuentan las organizaciones políticas y su exclusión afecta la transparencia de la información que éstas deben brindar al ente de control.

Además de que esa obligación de acreditar la forma en que el partido distribuye el financiamiento fortalece la transparencia de las organizaciones políticas como instituciones públicas de participación democrática, también esa obligación es respetuosa de la libertad de asociación (artículo 34 constitucional), pues únicamente exige presentar un acta del Comité Ejecutivo Nacional específica, al establecer que se debe acreditar que efectivamente se acordó la forma de distribución del financiamiento, pero no condiciona la entrega de la asignación a la verificación o aprobación de esas decisiones internas, por ende la supresión es inconstitucional.



5.4 CONCLUSIÓN

Con respecto a las modificaciones y adiciones relacionadas con las conclusiones anteriores, se emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**:

- Al aumento del financiamiento público a tres dólares de los Estados Unidos de América, por no estar justificada con indicadores económicos, fiscales y sociales, así como conforme la capacidad financiera del Estado.
- Las expresiones: *“compromisos financieros internacionales por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos” “o en representación del partido en el extranjero”* y el párrafo: *“El año posterior a que se realicen las elecciones este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada;”* contenidos en la literal b) de la reforma que propone el artículo 5 de proyecto.
- Suprimir la obligación de acreditar la forma en que distribuyó el financiamiento como requisito previo para la entrega de la asignación correspondiente, pues constituye un retroceso en la regulación emitida para aumentar los controles y la transparencia en el manejo de fondos públicos.
- La exclusión de la frase *“Los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, serán personalmente responsables del manejo de los fondos a los que se refiere el presente artículo.”*
- El párrafo que establece: *“así como saldos que hubieren quedado de la ejecución en años anteriores, los cuales sólo podrán ser contabilizados a partir del inicio oficial de la respectiva campaña electoral”*, contenido en el tercer párrafo del artículo 5 de la reforma que modifica el 21 Bis de la Ley Electoral.

Se emite dictamen **FAVORABLE** para:

El párrafo de la literal c) del artículo 21 Bis, del proyecto de reforma que dice: *Los*



secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación.”;

- El tercer párrafo del artículo 21 Bis que establece: *“En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral.”*
- El cuarto párrafo que propone: *“Previa solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%).”*
- El quinto párrafo del artículo 21 Bis del proyecto de reforma que establece: *“El pago del financiamiento de los partidos políticos se efectuará en cuatro cuotas iguales dentro del período presidencial correspondiente, una por año en el mes de enero.”*
- El sexto párrafo del artículo 21 Bis del proyecto de reforma que propone: *“Los bancos del sistema tienen la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos; a nivel nacional, departamental y municipal.”*

ARTÍCULO 6. REGULACIONES SOBRE EL FINANCIAMIENTO

El artículo 6 del proyecto propone reformar el primer párrafo de la literal c) y la literal k) del artículo 21 Ter de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

6.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

“Artículo 21 Ter. Regulaciones sobre el financiamiento. Además de lo establecido en el artículo anterior, el financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales se rigen en toda época por las disposiciones siguientes:

(...)

c) Las organizaciones políticas a través de sus comités nacionales, deben llevar



registros contables organizados de conformidad con las leyes de la materia; y, sin perjuicio de la obligación anterior, la obligación de las organizaciones políticas y financistas políticos de llevar los siguientes libros (...)

k) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de las sanciones administrativas o penales que determine la ley, tanto para las organizaciones políticas, como para los secretarios nacionales, departamentales o municipales, personas que realicen aportes, quienes las reciban y los candidatos que se beneficien de ellas, incluida la cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva por parte del Registro de Ciudadanos o el Tribunal Supremo Electoral. La declaratoria de cancelación de la personalidad jurídica de la organización de que se trate procederá de oficio y sin haber suspendido previamente a la organización..."

6.2 REFORMA PROPUESTA

"...c) Las organizaciones políticas a través de sus comités nacionales, llevarán y conservarán por cuatro años, registros contables organizados de conformidad con las leyes de la materia. Sin perjuicio de la obligación anterior, las organizaciones políticas y financistas políticos deben llevar los siguientes libros (...)

k) El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento conlleva la aplicación de las sanciones administrativas o penales que determine la ley. En lo relativo a organizaciones políticas se tendrá como responsables individuales al Secretario Nacional, secretarios departamentales o municipales, personas que realicen aportes, quienes las reciban o los candidatos que se beneficien de ellas..."

6.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

- Literal c), Obligación de registros contables -

En dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis, emitido en el



expediente 4528-2015, esta Corte se pronunció en el sentido de que la previsión de la obligación de llevar registros contables, según las leyes de la materia, así como los libros de contribuciones en efectivo, en especie y para formación política realizadas por entidades extranjeras, va dirigida a fortalecer la transparencia en el manejo de fondos, lo que posibilitará una mayor supervisión por parte de las autoridades competentes, cada una en el ámbito de sus facultades, por lo que se estimó adecuada la regulación propuesta.

No obstante lo anterior, en la reforma que se propone se agrega un límite de tiempo en el que las organizaciones políticas deben conservar los registros contables, siendo este de cuatro años.

Ese límite de tiempo desconoce la obligación de los Partidos Políticos contenida en la literal c) del artículo 21 de la Ley Electoral, que le impone proporcionar información y acceso permanente del Tribunal Supremo Electoral a los libros de los partidos políticos y en el caso de los financistas políticos a la información contable pertinente, relacionada con las contribuciones. También, la literal g) del artículo 22 establece como obligación de las organizaciones políticas someter sus libros y documentos a las revisiones que en cualquier tiempo el Tribunal Supremo Electoral o sus órganos consideren necesarias para determinar su funcionamiento legal. Ese mismo artículo 21 hace referencia a la fiscalización de la Contraloría General de Cuentas sobre las organizaciones políticas, y el artículo 7 de la Ley Orgánica de dicho ente contralor establece la obligación de proporcionar toda clase de datos e informaciones a requerimiento de esa entidad contralora.

De esa cuenta, esa facultad para las organizaciones políticas que concedería la propuesta, relativa a dejar de conservar registros contables, resulta contrario a principios constitucionales en materia electoral, como la transparencia



a la que se hizo alusión inicialmente y el del ejercicio de la función fiscalizadora de las organizaciones políticas y de las entidades que reciben fondos públicos, razón por la que se emitirá dictamen DESFAVORABLE.

- Literal k), Supresión de la sanción de cancelación del partido -

La literal k) vigente determina que el incumplimiento de las disposiciones relacionadas con el financiamiento conlleva la aplicación de sanciones administrativas (cancelación del partido) o penales establecidas en la ley, tanto para las organizaciones políticas, secretarios nacionales, departamentales, municipales o personas que realicen aportes, quienes los reciban y los candidatos que se beneficien.

En la propuesta se varía la redacción en cuanto a las personas o entes que pueden ser sujetos de aplicación de las sanciones administrativas o penales, pero se conserva que los responsables penal o administrativamente serán el Secretario Nacional, secretarios departamentales o municipales, personas que realicen aportes, quienes las reciban o los candidatos que se beneficien de ella. De esa cuenta, en relación al tema de la responsabilidad penal y administrativa de las personas, no se incorpora más reforma que hacer responsable a la persona individual relacionada con la organización política. Por ende, no cabe el análisis de su constitucionalidad, ya que la disposición no tiene contenido nuevo en cuanto a este punto.

Respecto de esto cabe, sin embargo, aludir que el artículo 38 del Código Penal establece que en lo relativo a personas jurídicas serán responsables de los delitos los directores, gerentes, ejecutivos, representantes, administradores, funcionarios o empleados de ellas, que hubieren intervenido en el hecho y sin cuya participación no se hubiere realizado éste. En cuanto a esa norma, esta Corte en



sentencia de treinta y uno de julio de dos mil siete en el expediente 3404-2006, consideró que: "... [la] responsabilidad penal en materia penal es personal y no puede ser delegada por medio mandato..." lo anterior al advertir que los representantes legales según sus obligaciones legales y contractuales, deben ejercer actos de forma personal los cuales no pueden ser delegados, y por lo tanto es de esa forma que deben responder por los hechos ilícitos que se atribuyan a la entidad sindicada, en algún proceso penal. Lo que resulta aplicable a los Secretarios Generales como representantes legales de las organizaciones partidarias.

Lo que de manera clara se suprime en la reforma es la sanción administrativa que ante el incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento electoral pueda darse. Esta sería la parte a suprimirse: *"...cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva por parte del Registro de Ciudadanos o el Tribunal Supremo Electoral. La declaratoria de cancelación de la personalidad jurídica de la organización de que se trata procederá de oficio y sin haber suspendido previamente a la organización."*

En cuanto a la exclusión de la sanción administrativa de la cancelación del partido, se examina el resto de las disposiciones de la Ley Electoral y, de ello se determinar que en el artículo 93 de la Ley Electoral, si bien se regulan las causales de cancelación de un partido político, no recoge que esto pueda ocurrir ante el incumplimiento de disposiciones de financiamiento electoral.

En el dictamen emitido en el expediente 4528-2015, esta Corte apreció que la sanción de cancelación aludida era positiva, al establecer que dotaba de mayor eficacia a las disposiciones del financiamiento electoral, emitiéndose en esa oportunidad dictamen favorable. En la sentencia dictada en el expediente 5352-



2013, este Tribunal advirtió que la sanción aludida -y que ahora se pretende eliminar- guarda coherencia con los artículos 407 "M" y 407 "N" del Código Penal, que tipifican los delitos de financiamiento electoral y financiamiento electoral ilícito. Se concluyó que las sanciones -incluida la de *cancelación de la personalidad jurídica de la organización*- tienen como objetivo evitar actuaciones fraudulentas en materia electoral, así como ampliar las potestades coercitivas de las autoridades electorales en aras de afianzar su función de garantes de la equidad y transparencia que deben imperar en la contienda política y, en general, en el sistema electoral del Estado.

Con base en lo anterior, esta Corte considera que la sanción de cancelación de la personalidad jurídica de la organización política constituyó un significativo avance en la optimización de la equidad y la transparencia en materia electoral por deducir incluso responsabilidad institucional. En tal sentido, la eliminación de esa sanción retrocede respecto de los avances relacionados con los principios de igualdad y de transparencia aludidos, al suprimir disposiciones y mecanismos que procuran una adecuada fiscalización de los aportes que las organizaciones políticas reciben y utilizan, así como la potestad de las autoridades electorales de deducir la responsabilidad institucional y sancionar actuaciones fraudulentas en materia electoral por actividades contrarias a la equidad y la transparencia entre contendientes electorales. Las medidas tendientes a fiscalizar la forma en que los partidos se financian y utilizan esos recursos fortalecen el Estado democrático de Derecho y propician una mayor transparencia que, a la postre, resulta en beneficio de la pureza del proceso electoral.

6.4 CONCLUSIÓN

La propuesta de limitar a cuatro años la conservación de los registros contables



viola principios constitucionales en materia electoral como la transparencia a la que se hizo alusión inicialmente y el del ejercicio de la función fiscalizadora de las organizaciones políticas y de las entidades que reciben fondos públicos.

Eliminar la sanción de cancelación de partido político por transgredir prohibiciones relacionadas con el financiamiento, es un retroceso en los avances relacionados con los principios constitucionales de igualdad y transparencia.

En cuanto a la propuesta del artículo 6 del proyecto, de reformar el primer párrafo de la literal c) y la literal k) del artículo 21 Ter de la Ley Electoral, se emitirá

DICTAMEN DESFAVORABLE.

ARTÍCULO 7. OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

El artículo 7 del proyecto propone reformar la literal n) y adicionar la literal ñ) del artículo 22 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

7.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 22. Obligaciones de los partidos políticos. Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes: (...)

n) Remitir informe financiero anual al Tribunal Supremo Electoral, firmado por el Contador Público y Auditor, colegiado activo. La autoridad electoral, cuando considere pertinente, podrá ordenar la realización de auditorías a los partidos políticos, para determinar el cumplimiento de la presente Ley".

7.2 REFORMA Y ADICIÓN PROPUESTAS

"...n) Remitir informe financiero anual al Tribunal Supremo Electoral, firmado por el Secretario Financiero del partido y el Presidente del Órgano de Fiscalización Financiera. La autoridad electoral, cuando considere pertinente, podrá ordenar la realización de auditorías a los partidos políticos, para determinar el cumplimiento de la presente Ley (...)



ñ) Remitir al Registro de Ciudadanos, dentro de los treinta días posteriores a la reunión de toma de posesión de cada órgano permanente y cada vez que se modifique, el cronograma de reuniones ordinarias del respectivo órgano permanente en el que se incluya lugar, fecha y hora de su realización. El Registro de Ciudadanos podrá nombrar un delegado para constatar la realización de las reuniones programadas. La reunión del órgano permanente del que se trate, se llevará a cabo sin la presencia del delegado antes mencionado. Los órganos permanentes podrán realizar sesiones extraordinarias, para lo cual se deberá convocar a todos los miembros que integran dicho órgano e informar al Registro de Ciudadanos, simultáneamente, para proceder de la manera establecida en el párrafo anterior..."

7.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

- Literal n), informe financiero anual -

Con relación a la literal n), en los dictámenes de once de julio de dos mil catorce y quince de febrero de dos mil dieciséis, expedientes 5352-2013 y 4528-2015, esta Corte consideró que su contenido se dirige a aumentar la transparencia de las tareas de obtención, manejo e inversión de los fondos con que cuentan los partidos políticos. Ello revela mecanismos propicios para el fortalecimiento de las instituciones de participación democrática, todo lo cual se entiende compatible con el Texto constitucional.

En aquellas dos ocasiones, la propuesta incluía que el informe fuera suscrito por un Contador Público y Auditor, lo que ahora varía, pues firmarían el informe el Secretario Financiero del partido y el Presidente del Órgano de Fiscalización Financiera.

Ese aspecto resulta contrario a los principios de transparencia, de



fiscalización y de rendición de cuentas aludidos, porque la propuesta no prevé la posibilidad de que estos nuevos “suscriptores” de un informe financiero anual posean los conocimientos que garantiza el perfil de Contador Público y Auditor, tomando en cuenta que esa profesión está obligada a conocer y observar el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Estados Financieros y las Normas Internacionales de Información Financiera –NIIF– (en Inglés International Financial Reporting standard –IFRS–, emitidas por el Consejo de Normas Internacionales de Información Financiera (en Inglés International Accounting Standards Board –IASB–), expresión que comprende también las Normas Internacionales de Contabilidad –NIC– y las Interpretaciones, por lo que la norma actual garantiza mayor transparencia en el ejercicio de la obligación de rendir informe financiero anual.

- Literal ñ), fiscalización de reuniones de cada órgano permanente -

La adición incorporada por vía de la literal ñ) obligaría a los partidos políticos a remitir el cronograma de reuniones ordinarias y extraordinarias del respectivo órgano permanente en el que se incluya lugar, fecha y hora de su realización, a efecto que un delegado del Registro de Ciudadanos pueda corroborar que esta se lleve a cabo. También normaría que puede llevarse a cabo la reunión del órgano permanente del que se trate sin la presencia de ese delegado y que de realizar sesiones extraordinarias los órganos permanentes también deben informar al Registro de Ciudadanos, para que proceda a designar a su delegado.

De conformidad con los artículos 27, 30, 37, 45 y 48 de la Ley Electoral, la celebración de reuniones de los órganos permanentes de las organizaciones políticas debe cumplir con requisitos legales de convocatoria, publicidad, calificación de credenciales, quórum, mayorías, presidencia, documentación en



actas y suplencias. El Tribunal Supremo Electoral, en el artículo 32 del Acuerdo 018-2007, establece la figura del observador de esas reuniones y sus funciones debidamente delimitadas: *“Tienen calidad de observadores de las distintas asambleas celebradas por los partidos políticos, los delegados departamentales, subdelegados municipales y personal de las dependencias del Registro de Ciudadanos que sean nombrados para tal función por el Director General del Registro de Ciudadanos. Los observadores deben presentarse en el lugar, día y hora fijados en su nombramiento, para desempeñar su función y fiscalizarán la actividad de la junta calificadora de credenciales, para la integración del quórum. Si la asamblea se hace constar en acta notarial, el observador suscribirá el acta y se le entregará copia en ese momento. En ningún caso, el observador podrá emitir opinión o asesoría sobre asuntos que se discutan en la asamblea. El observador deberá rendir informe, dentro de los cinco días siguientes de la asamblea, a los delegados departamentales, o al departamento de Organizaciones Políticas, adjuntando los avisos de convocatoria colocados en su oficina, debidamente razonados.”*

Además, existe la obligación del Registro de Ciudadanos de llevar el control de los años de ejercicio de cada uno de los secretarios generales nacionales, según el artículo 31 Quinquies del Reglamento de la Ley Electoral, a raíz de la incorporación de la alternabilidad en el cargo (ver artículo 32 de la Ley Electoral).

La propuesta que se analiza incorporaría la obligación de calendarizar las reuniones ordinarias que cada órgano permanente de las organizaciones políticas celebraría luego de tomar posesión y comunicar esa calendarización al Registro de Ciudadanos, con indicaciones de lugar, fecha y hora de realización. Igualmente establecería la obligación de comunicarle en caso de convocatoria a reunión



extraordinaria.

Al respecto, esta Corte considera viable que el legislador esté transformando en norma legal una obligación reglamentaria que deriva de disposiciones jurídicas incorporadas por el legislador en la última reforma de la Ley Electoral de 2016, como el caso de la alternabilidad mencionada, pues esto permitiría al Registro de Ciudadanos nombrar a su delegado con las calidades de “observador” y, con ello, ejercer las funciones de verificación o fiscalización del cumplimiento de requisitos legales asignadas al observador como las de calificar el cumplimiento de los requisitos legales aludidos, tales como la de apersonarse conforme convocatoria, verificar la calificación de credenciales, revisar quórum, advertir la forma de documentación en acta y se le prohíbe opinar o asesorar en la reunión; además debe rendir informe de su actuación. En ese sentido, este aspecto de comunicar la calendarización de reuniones ordinarias y las convocatorias de las extraordinarias, así como la facultad para el Registro de Ciudadanos de nombrar un delegado para constatar la realización de las reuniones programadas, recibirán **DICTAMEN FAVORABLE**.

Respecto de esa propuesta de designación de un delegado del Registro de Ciudadanos para “constatar la realización de las reuniones”, esta Corte considera que su incorporación debe ser interpretada en razón de que ejercerá las funciones de verificación o fiscalización del cumplimiento de los requisitos legales apuntados, en observancia de los principios de legalidad y de seguridad jurídica, así como del respeto de los derechos políticos de los integrantes de las reuniones. En ese sentido, se encuentra que la propuesta establecería la facultad del Registro de Ciudadanos de designar a este delegado y sus funciones serían las previstas en el Reglamento aludido, por lo que su inclusión en la Ley, en la forma que se propone



deberá ser interpretada con integración a la normativa reglamentaria que la desarrolla.

En ese mismo sentido, resulta contrario a los principios de legalidad y de seguridad jurídica en los términos aludidos la posibilidad de que la reunión se realice sin la presencia y fiscalización del delegado, pues las autoridades electorales no podrían verificar el cumplimiento de los requisitos legales y el respeto de los derechos y principios constitucionales que se buscan garantizar con la exigencia de tales requisitos. En consecuencia, ese último aspecto recibirá

DICTAMEN DESFAVORABLE.

7.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto de reformar literal n) del artículo 22 de la Ley Electoral por medio del artículo 7 del proyecto por el que se pretende que el informe financiero a presentar sea refrendado por funcionarios internos del partido resulta contrario a los principios constitucionales apuntados, pues no garantizarían el efectivo cumplimiento de los mandatos que la Ley Electoral exige a las organizaciones políticas en la realización de sus informes financieros, razón por la que esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE.**

Con respecto a adicionar, por vía de la literal ñ) al artículo 22 de la Ley Electoral, la obligación para las organizaciones políticas de remitir un cronograma de reuniones ordinarias al Registro de Ciudadanos y comunicar la realización de reuniones extraordinarias, así como facultar al Registro de Ciudadanos para que designe un delegado que haga constar el cumplimiento de requisitos legales en la realización de las reuniones programadas se emitirá **DICTAMEN FAVORABLE.**

En cuanto regular por medio de la adición de la literal ñ) al artículo 22 de la Ley Electoral que la reunión del órgano permanente del que se trate pueda llevarse



a cabo sin la presencia del delegado antes mencionado, resulta contrario a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, razón por la que se emitirá

DICTAMEN DESFAVORABLE.

ARTÍCULO 8. VOTO DE SECRETARIOS DEPARTAMENTALES

El artículo 8 del proyecto propone adicionar al final del primer párrafo al artículo 25 de la Ley Electoral la frase: *"Los secretarios departamentales podrán participar en las asambleas nacionales con voz y voto"*.

8.1 DISPOSICIÓN ACTUAL CON LA ADICIÓN PROPUESTA (SUBRAYADA)

"Artículo 25. Asamblea Nacional y su integración. *La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva para cada Asamblea Nacional que se reúna. Dichos delegados deberán ser afiliados integrantes de la misma Asamblea Municipal. No podrán designarse delegados a una Asamblea Nacional sin que previamente se haya hecho la convocatoria respectiva. La acreditación de los delegados deberán hacerla los Secretarios de Actas Municipales de las organizaciones correspondientes o por quien haya actuado como Secretario en la Asamblea Municipal respectiva.*

Los secretarios departamentales podrán participar en las asambleas nacionales con voz y voto.

Salvo lo dispuesto en el artículo 76, la Asamblea deberá reunirse obligatoriamente cada dos años, previa convocatoria."

8.2 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El texto vigente del artículo 25 se refiere a la Asamblea Nacional. Según la estructura organizativa de los partidos políticos, la Asamblea Nacional es el órgano



de mayor jerarquía dentro del partido, el cual se integra por dos delegados de cada municipio del país donde la entidad tenga organización partidaria vigente. Cada delegado será electo por la Asamblea Municipal respectiva para cada Asamblea Nacional que se reúna; estos delegados tendrán voz y voto dentro de la Asamblea Nacional.

La adición pretende incluir en el artículo de mérito regulación específica dirigida, en primer término, a permitir la participación de los secretarios departamentales en las Asambleas Nacionales del partido político al que pertenecen y, en segundo, a dotarlos de voz y voto, en igualdad de condiciones con las autoridades y delegados de la organización política debidamente acreditados e inscritos en la Asamblea Nacional, permitiéndoles tener incidencia en las decisiones asumidas por ese órgano, al ejercer su derecho al voto y pronunciarse respecto de las decisiones.

Los Secretarios Departamentales, de conformidad con el artículo 44 de la Ley Electoral, tienen la representación del partido político en su circunscripción territorial, para la ejecución de las resoluciones de los órganos partidarios nacionales o departamentales, y sus funciones son: **a)** presidir las sesiones del Comité Ejecutivo; **b)** ejecutar y hacer que se ejecuten las resoluciones de la Asamblea Nacional o del Comité Ejecutivo Nacional; **c)** ser el medio de comunicación entre la Dirección Nacional del partido y los órganos departamentales y municipales; y **d)** participar con voz y voto en las reuniones de los órganos de consulta y ejecución, como miembro *ex officio* de ellos; así como la designación de los fiscales del partido ante las juntas electorales municipales y juntas receptoras de votos.

En la Asamblea Nacional de cada partido político, según la Ley vigente,



únicamente tienen participación, con voz y voto: **a)** los Delegados Municipales a los que se refiere (artículo 25); **b)** los miembros del Comité Ejecutivo Nacional (literal g' del artículo 27); y **c)** el Secretario General del Partido Político (literal e' del artículo 33).

En tal sentido, integrando la normativa vigente con el proyecto de reforma que se analiza, esta Corte considera que adherir el párrafo propuesto sustenta la intención de procurar la participación democrática a lo interno del partido político, en atención a la equidad entre sus autoridades, aunado a las posibilidades de concentración de la capacidad de elección e incidencia dentro del partido político, respecto de sus decisiones y resoluciones; únicamente en algunos cargos y órganos representativos, excluyéndose a otros que forman parte de la estructura organizativa del partido, y que son reconocidos como autoridad dentro de una circunscripción determinada, por la función que se les delega.

8.3 CONCLUSIÓN

Resulta viable dar participación a los secretarios departamentales en las Asambleas Nacionales de los partidos políticos, reconociéndoles el derecho a manifestar sus posiciones y votar a criterio de su convicción propia (voz y voto), aspecto que fortalecería la democracia interna de los partidos y no confrontaría mandato constitucional alguno.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 8 del proyecto, que pretende adicionar al final del primer párrafo al artículo 25 de la Ley Electoral la frase: "*Los secretarios departamentales podrán participar en las asambleas nacionales con voz y voto*", esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 9. ELECCIONES INTERNAS

El artículo 9 del proyecto propone reformar la literal d) del artículo 27 de la



Ley Electoral y de Partidos Políticos y adicionarle la literal l).

9.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 27. Regulación de las asambleas. La constitución y funcionamiento de las asambleas nacionales se rigen por las normas siguientes (...)

d) Voto. Cada delegado, debidamente acreditado, tendrá derecho a un voto..."

9.2 REFORMA Y ADICIÓN PROPUESTAS

"...d) Voto. El voto en las asambleas será secreto, cada integrante a la asamblea, debidamente acreditado, tendrá derecho a un voto. El reglamento de la Ley y los estatutos del partido definirán los mecanismos que garanticen la pureza del proceso y el respeto a la voluntad de la mayoría de los integrantes de las respectivas asambleas" (...)

l) En las asambleas de las organizaciones políticas los delegados del Tribunal Supremo Electoral se faccionarán un acta en la que hagan constar las personas electas para conformar los órganos permanentes y, en las asambleas de postulación, el listado de los candidatos que resultaren electos para representar al partido; el acta será firmada por el delegado del Tribunal Supremo Electoral, el Presidente de la Asamblea y el Secretario de la Asamblea de la misma en el acto."
(sic)

9.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

- Literal d), voto secreto en las asambleas -

En la propuesta de reforma a la literal d) del artículo 27, se modifica en cuanto al derecho al voto dentro de las asambleas nacionales, como una de las disposiciones que rigen la constitución y el funcionamiento de dichas asambleas.

La disposición actual establece que los delegados, debidamente acreditados, poseen derecho a votar respecto de decisiones puestas a



consideración de la Asamblea Nacional del partido político al que pertenecen. La reforma propuesta precisa dos aspectos: **a)** que el voto se ejerza de forma secreta, y que su reglamentación garantice la libertad de elección y el respeto de la voluntad de la mayoría, procurando la pureza del proceso -en cuanto a las votaciones de la Asamblea, en este caso-; y **b)** remite al Reglamento de la ley de la materia y a los estatutos de la organización partidaria, para definir los mecanismos que garanticen esa pureza y el respeto a la voluntad de la mayoría.

En el sistema político electoral de Guatemala, el voto -según lo regulado en el artículo 12 de la Ley Electoral- es "*...un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable*". Esta definición se refiere al derecho al sufragio universal propiamente dicho, emitido por la ciudadanía bajo parámetros de validez (empadronamiento, libre ejercicio de derechos ciudadanos, servicio inactivo en el Ejército de Guatemala, entre otros) dentro de un proceso de elecciones generales. Esa regulación establece características básicas de ese medio de expresión de la voluntad popular.

El **voto secreto** constituye una garantía de los sistemas electorales en general, que se instituye para impedir que una persona, ajena o propia de un grupo social, político, religioso, económico, comunitario, o simplemente humano determinado, pueda influir en la decisión del votante o conocerla, con la finalidad de que esa decisión sea libre y no censurada; por ende, goce de pureza la voluntad del elector.

En la propuesta bajo análisis, el voto derivaría en la forma de selección que realice cada uno de los delegados regionales a integrar la Asamblea Nacional de cada partido político, de los asuntos que se sometan a su conocimiento en esa reunión. De esa cuenta, se debe analizar si establecer -la secretividad- como



requisito legal de ese voto interno de los partidos, garantiza su pureza.

Según el artículo 25 de la Ley Electoral, cada Asamblea Nacional que se reúna se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país [y con la reforma propuesta, también por los Secretarios Departamentales] en los que la entidad tenga organización partidaria vigente, los cuales son electos por la respectiva Asamblea Municipal que los designe. Cada Asamblea Municipal se integra por todos los afiliados del partido que consten en las hojas de afiliación depuradas por el Registro de Ciudadanos y sean vecinos del municipio respectivo (artículo 46) y una de sus atribuciones es la de elegir dos delegados titulares y dos suplentes para cada Asamblea Nacional y Departamental para las que fuere convocada (artículo 47, literal e).

En ese sentido, debe determinarse si -conforme a la Ley Electoral- las decisiones o selecciones que realicen esos delegados municipales son libres o son por delegación del cuerpo regional designante. Si son libres, el voto secreto resulta válido por garantizar la pureza en la elección; si es por delegación, no resultaría válido el voto secreto, pues sus representados no podrían verificar el cumplimiento de lo encomendado.

De conformidad con la literal f) del artículo 27 de la Ley Electoral, una de las normas que rigen el funcionamiento de las asambleas nacionales es la siguiente:

“No se aceptarán representaciones. Los delegados deberán asistir personalmente a la asamblea y ejercer en ella, también en forma personal, los derechos que este artículo les confiere”. Por otra parte, uno de los requisitos que exige el artículo 52 de la Ley Electoral, para el contenido de la escritura pública de constitución de un comité para la organización de un partido político, es el contenido en su numeral

4): *“El juramento de respeto a toda expresión democrática y particularmente a las*



que se produzcan internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos a cargos de elección popular, de conformidad con la ley y los estatutos partidarios”.

De esas disposiciones, esta Corte advierte que los delegados para integrar la Asamblea Nacional -a pesar de su denominación- no están condicionados a los intereses particulares del grupo que los delegó ni actúan en representación de ese conglomerado, sino que actúan en forma personal y efectuando una selección libre y democrática de sus decisiones.

En todo caso, lo que representa por delegación es la unidad que conforma esa Asamblea Municipal que integra, pero no sus intereses particulares. Esto aunado a que la convocatoria a la Asamblea Nacional no debe llevar necesariamente mención expresa del motivo del llamado a reunión, salvo para reformar los estatutos o la escritura constitutiva (según la literal a’ del artículo 27 de la Ley Electoral), con lo que las Asambleas Nacionales estarían imposibilitadas de condicionar el ejercicio de selección o decisión que realicen sus delegados.

En consecuencia, por medio del voto secreto, se garantizaría que estos puedan manifestarse libremente, al momento de votar; asimismo, se garantizarían procesos eleccionarios internos de los partidos, en los que de forma libre se ejerza el sufragio y se respete la voluntad de la mayoría, apoyada en el principio de un voto por persona, y en los que, a la vez, se les asegure el derecho a elegir sin más limitaciones que aquellas establecidas expresamente en la ley.

Conforme lo considerado, debe emitirse dictamen FAVORABLE, a la inclusión de la regulación del “voto secreto” en las Asambleas Nacionales.

- Literal I), actas de asamblea -

Respecto de la adición de la literal I) al artículo 27, la propuesta de reforma



establece:

"I) En las asambleas de las organizaciones políticas los delegados del Tribunal Supremo Electoral se faccionarán (sic) un acta en la que hagan constar las personas electas para conformar los órganos permanentes y, en las asambleas de postulación, el listado de los candidatos que resultaren electos para representar al partido; el acta será firmada por el delegado del Tribunal Supremo Electoral, el Presidente de la Asamblea y el Secretario de la Asamblea de la misma, en el acto."

La adición que se propone al artículo 27, por medio de la literal I), pretende incluir una disposición imperativa, en cuanto a hacer constar actos y resultados acontecidos dentro de la celebración de las asambleas nacionales de los partidos políticos, específicamente, la elaboración de actas por las que quede constancia de las elecciones celebradas a lo interno del partido, para la conformación de sus órganos permanentes, haciéndose constar información sobre las personas electas para integrar estos y, en las asambleas de postulación, sobre los candidatos que resultaren electos para representar al partido político. Asimismo, como elemento formal de validez, se propone la obligación de plasmar las firmas del delegado correspondiente del Tribunal Supremo Electoral, del Presidente y el Secretario de la Asamblea, en ese mismo acto.

No obstante lo anterior, se advierte una incongruencia en la correlación lingüística del párrafo que se analiza, específicamente en el texto que dispone: *"En las asambleas de las organizaciones políticas los delegados del Tribunal Supremo Electoral se faccionarán un acta..."*, redacción que no permite determinar claramente sobre quién recae la obligación de faccionar dicha acta; incluso, pareciera asignar esa función a los delegados del Tribunal Supremo Electoral, cuando esa es tarea del Secretario de la Asamblea Nacional, como refiere la literal h) del mismo artículo



27, por lo que deberá corregirse la versión final de ese artículo.

9.4 CONCLUSIÓN

Advierte esta Corte que la propuesta de asegurar la pureza del voto en las asambleas de los partidos propugna la intención de favorecer la democracia interna de las organizaciones políticas. Hacer constar en actas los resultados eleccionarios de las asambleas de los partidos los dotará de certeza jurídica y garantizará la participación interna. Ambos aspectos resultan acordes con los principios democráticos que recoge la Constitución.

Con base en lo anterior, se emite:

DICTAMEN FAVORABLE a la reforma a la literal d) del artículo 27, que incorpora el **Voto secreto** en las asambleas nacionales.

DICTAMEN FAVORABLE a la adición de la literal l) del artículo 27, el cual, en su redacción final, deberá omitir la alusión a “*los delegados del Tribunal Supremo Electoral*”, por las razones apuntadas.

ARTÍCULO 10. INSCRIPCIÓN DE LAS ASAMBLEAS

El artículo 10 del proyecto propone adicionar el artículo 27 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

10.1 ADICIÓN PROPUESTA

"Artículo 27 Bis. Inscripción de las Asambleas. *Las actas de las asambleas nacional, departamentales y municipales deben ser inscritas por el Registro de Ciudadanos o su delegado respectivo dentro de los veintiún (21) días posteriores a la recepción de la certificación de la misma; si la autoridad no emitiera resolución o no impusiera previos dentro del plazo antes fijado, se dará por aprobada la asamblea respectiva."*

10.2 ANÁLISIS DE LA REFORMA



La adición del artículo 27 Bis propone imponer la obligación al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral o su respectivo delegado, finalizar el procedimiento de inscripción, dentro de los veintiún (21) días posteriores a la recepción de la certificación de las actas celebradas en las asambleas nacionales, departamentales y municipales del partido político. Además, la propuesta establece, como consecuencia de no emitir resolución o no requerir subsanación, tener por *aprobada* la asamblea.

La obligación de inscribir los actos de voluntad ante los registros públicos correspondientes ha sido la forma que el Estado ha requerido para dotar de efectividad, certeza y publicidad de las actuaciones, tomando en cuenta que queda constancia documentada de esos actos en los registros consultables y, una vez operada la inscripción ante la institución encargada, adquieren publicidad frente a terceros.

La obligación de inscribir el acta de asamblea surge de lo establecido en la literal a) del artículo 22 de la Ley Electoral: "**...Obligaciones de los partidos políticos.** Los partidos políticos tienen las obligaciones siguientes: a) Entregar al Registro de Ciudadanos copia certificada de todas las actas de sus asambleas, dentro del plazo de quince días siguientes a la fecha de su celebración...". En ese artículo, se fija el plazo dentro del cual deben presentarse ante el Registro de Ciudadanos las actas, que son las mismas a las que se refiere la adición que aquí se analiza. En ambos casos, la finalidad de la inscripción registral es la de dotar de publicidad y certeza, frente a terceros, a los actos que hagan constar.

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 28 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la autoridad electoral no debe inscribir las actas de las asambleas que no cumplan con requisitos exigibles a ese tipo de



documentación.

La última frase de la adición propuesta indica: "...si la autoridad no emitiera resolución o no impusiera previos dentro del plazo antes fijado [21 días], se dará por aprobada la asamblea respectiva". Con ello se aprecia que lo que se pretende es dar un efecto positivo al silencio, inactividad u omisión de resolver de la autoridad registral, configurándose en el enunciado que se pretende agregar, lo que en la doctrina se conoce como "silencio administrativo positivo" en materia política, en este caso.

Por ende, el análisis para establecer la compatibilidad constitucional se dirige a determinar si una disposición, con el ejercicio de una obligación en materia política, puede producir silencio administrativo positivo.

Como se advirtió, la consecuencia jurídica prevista en el párrafo que se pretende añadir dispone que ante la falta de pronunciamiento de la autoridad electoral se tendrá por resuelta en sentido "afirmativo" la solicitud de inscripción de las actas de asambleas nacionales. De lo anterior, se extrae que la pretensión de la propuesta es la de producir -en favor de las organizaciones políticas que soliciten inscripción de actas- una respuesta positiva por disposición del legislador, en caso de que la autoridad electoral no resuelva en tiempo la solicitud de inscripción. Esa situación configuraría el denominado "silencio administrativo positivo".

El derecho de petición permite al administrado dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad pública, la que está obligada a tramitarlas y resolverlas conforme a la ley (artículo 28 constitucional). Frente al ejercicio de este derecho está la obligación de la autoridad de tramitar la solicitud conforme tiempo y forma legalmente establecidos, en observancia de principios como el debido proceso, la eficiencia y la eficacia exigida a la Administración Pública. Si la



autoridad no emite la resolución de fondo dentro del tiempo legalmente establecido, se produce el llamado "silencio administrativo", bajo la presunción legal de que la autoridad -a pesar de realizar el trámite de la solicitud- se niega a emitir el pronunciamiento final o se niega a comunicarla.

El artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo (con el epígrafe "silencio administrativo") establece que, transcurrido treinta días a partir de la fecha en que el expediente se encuentre en estado de resolver la interposición de un recurso administrativo, sin que la autoridad correspondiente haya proferido resolución, se tiene por agotada la vía administrativa y por confirmado el acto o resolución que motivó el recurso.

En ese caso, el efecto es el de un "*silencio administrativo negativo*", porque el interesado no obtuvo una resolución y la ley califica como resuelta su petición en forma desfavorable, por producir un efecto contrario al interés del administrado. Para obtener la resolución del órgano demorado y que no se produzca la presunción legal mencionada, puede promover amparo (literal f' del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

En ocasiones el legislador puede prever un efecto positivo en caso de silencio administrativo. El artículo 23 de la Ley de Parcelamientos Urbanos (Decreto 1427), respecto de solicitudes de partición o desmembración de inmueble urbano, indica que si la municipalidad no resuelve dentro del término de treinta días se entiende que la autorización es tácitamente otorgada. En ese caso, el efecto de la resolución es favorable para el administrado, por lo que se trata de "silencio administrativo positivo".

En sentencia de uno de abril de dos mil ocho, expediente 1491-2007, esta Corte declaró inconstitucional un silencio administrativo positivo regulado en el



artículo 20 de la Ley de Minería, por el que se favorecía al solicitante de explotación minera, en caso de no existir pronunciamiento en tiempo respecto de los estudios de impacto ambiental que presentara. Al respecto, se consideró: *"...siendo ambos estudios, ejes fundamentales para determinar el desarrollo de la actividad de minería, no puede permitirse que los mismos sean aprobados tácitamente por el sólo hecho de transcurrir el plazo consignado, ya que para garantizar a los habitantes el cumplimiento del contenido de los artículos 64 y 97 constitucionales, es necesario que mediante análisis técnico realizados por los funcionarios encargados, se determine que la actividad minera a desarrollar y no resulte lesiva al ambiente. Supeditar la aprobación de tales estudios a la simple concurrencia del silencio administrativo puede resultar contraproducente para los propósitos de protección ambiental que impone la Constitución..."*. En ese sentido, para que el silencio administrativo positivo sea constitucionalmente viable debe cumplir con un fin constitucionalmente válido y no impedir el cumplimiento de otros fines constitucionales, además de no contradecir una disposición constitucional.

La propuesta pretende -como resultado de la inactividad en que pueda incurrir la autoridad electoral- tener por inscritas las actas de asambleas nacionales por solicitud de una organización política; es decir, tener por producido un silencio administrativo positivo. Sin embargo, debe tenerse presente que el legislador constituyente reconoció dos tipos de derechos de petición, el previsto en el artículo 28 constitucional -materia administrativa, fiscal, judicial y demás- y el establecido en el artículo 137 de la Constitución, aplicable a solicitudes en materia política.

En lo que respecta al derecho de petición en materia política, la disposición constitucional aludida (artículo 137) dispone: *"...El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. // Toda petición en esta*



materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley...". Este último enunciado impone interpretar que el constituyente incorporó una regla por la que determinó proscripción a la configuración legal del silencio administrativo con consecuencias positivas en temas atinentes a la materia política. Según se denota, la consecuencia jurídica que debe dimanar del silencio en que pueda incurrir la autoridad electoral, consistente en tener por resuelta en sentido desfavorable o, en otras palabras, denegada la solicitud y, por consiguiente, faculta al solicitante a interponer los recursos que determine la ley de la materia.

De esa cuenta, esta Corte considera que la adición propuesta resulta contraria a lo previsto por el artículo 137 constitucional, porque el establecimiento de una consecuencia jurídica positiva, frente al silencio administrativo de la autoridad electoral, en el sentido con que se pretende regular, contraría directamente con la preceptiva de rango constitucional que proscribiera esa posibilidad.

De esa cuenta, de configurarse una consecuencia jurídica positiva frente al silencio administrativo, como la que se pretende añadir a la Ley Electoral colisiona directamente con lo previsto en el artículo 137 constitucional, además podría restringir las facultades de calificación y examen que corresponden a las autoridades electorales, para verificar adecuada y fehacientemente el acta presentada cumple con los requisitos legales y reglamentarios exigibles.

10.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 10 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 27 Bis a la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN**



DESFAVORABLE.

ARTÍCULO 11. PERÍODO EN FUNCIONES DEL COMITÉ EJECUTIVO

NACIONAL

El artículo 11 del proyecto propone reformar de tres a dos años el período de tiempo que define el párrafo primero del artículo 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (reformado por los artículos 20 del Decreto 10-2004 y 14 del Decreto 26-2016, ambos del Congreso de la República).

11.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"ARTICULO 31. Miembros del Comité Ejecutivo Nacional.

El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido; tiene la responsabilidad de ejecutar las resoluciones tomadas por la Asamblea Nacional y la dirección en toda la República de las actividades del partido. Se deberá integrar con un mínimo de quince miembros y un máximo de veintiún titulares y un mínimo de tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de tres años. El número de miembros del Comité deberá ser impar..."

11.2 REFORMA PROPUESTA

"El Comité Ejecutivo Nacional es el órgano permanente de dirección del partido; tiene la responsabilidad de ejecutar las resoluciones tomadas por la Asamblea Nacional y la dirección en toda la República de las actividades del partido. Se deberá integrar con un mínimo de quince miembros y un máximo de veintiún titulares y un mínimo de tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional para un período de dos años. El número de miembros del Comité deberá ser impar."

11.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El texto del artículo 31 vigente determina que los miembros del Comité Ejecutivo Nacional son electos para un período de tres años. La reforma propone



que el período de tiempo para el ejercicio de esos cargos sea reducido a dos años.

Al respecto, esta Corte considera que disminuir un año el lapso que durarían en sus funciones los miembros del Comité Ejecutivo Nacional dinamizaría la participación a lo interno de los partidos políticos, lo que permitiría el relevo periódico en los cargos de dirección partidaria. Lo anterior propiciaría la renovación constante de las autoridades partidarias con base en el resultado del voto de la mayoría de la Asamblea Nacional.

11.4 CONCLUSIÓN

Reducir de tres a dos años el período de tiempo en el que ejercerán sus funciones los miembros del Comité Ejecutivo Nacional de cada partido no contraviene mandato constitucional alguno, ni afecta derecho fundamental alguno.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 11 del proyecto, que pretende reformar el primer párrafo del artículo 31 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá

DICTAMEN FAVORABLE.

ARTÍCULO 12. DE LA SECRETARÍA GENERAL DE PARTIDO POLÍTICO

El artículo 12 del proyecto propone reformar el primer párrafo y adicionar dos párrafos finales al artículo 32 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que regula lo concerniente al **Secretario General**. Ese primer párrafo fue reformado por el artículo 15 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República.

12.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 32. Secretaría General. El Secretario General tiene la representación legal del partido desempeñando su cargo por tres años, salvo que en Asamblea Nacional se elija por un período menor; podrá ser reelecto por un período más; y podrá optar de nuevo al cargo siempre que transcurra un período de por medio. En todo caso, su responsabilidad se extenderá hasta la fecha en que haga formal



entrega de su cargo a la persona que conforme a la ley deba sustituirlo. En caso de ausencia temporal o definitiva, la vacante será cubierta por un secretario general adjunto, según el orden de elección."

"El ejercicio del cargo de Secretario General Nacional es incompatible con el desempeño de cargo o empleo público o prestación de servicios profesionales en el Organismo Ejecutivo, en el caso del partido que hace gobierno. Esta incompatibilidad se extiende a los secretarios generales nacionales de los partidos que hayan competido en coalición."

"El Secretario General está obligado a acatar las disposiciones y acuerdos del Comité Ejecutivo y si se negare, cualquier miembro del mismo podrá hacerlos valer ante las autoridades, con certificación del acta de la sesión en que se tomó la disposición o acuerdo".

12.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 32. Secretaría General. *El Secretario General tiene la representación legal del partido desempeñando su cargo por dos años, salvo que en Asamblea Nacional se elija por un período menor; podrá ser reelecto por un período más. Podrá optar al cargo nuevamente siempre que haya transcurrido el mismo tiempo por el que lo desempeñó. En todo caso, su responsabilidad se extenderá hasta la fecha en que haga formal entrega de su cargo a la persona que conforme a la ley deba sustituirlo. En caso de ausencia temporal o definitiva, la vacante será cubierta por el Secretario General Adjunto que corresponda, según el orden de elección (...)*

Los dos párrafos que se adicionan son:

"El cargo de Secretario General es incompatible con la candidatura presidencial del partido; si el Secretario General aspira a la candidatura presidencial deberá haber hecho efectiva su renuncia al cargo, tanto ante el Comité Ejecutivo Nacional como



ante el Registro de Ciudadanos, como mínimo seis meses antes de la convocatoria”.

“Los familiares del Secretario General, dentro de los grados de ley, no podrán integrar ninguno de los órganos contenidos en la literal a) del Artículo 24 de la presente Ley.”

12.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

- Primera párrafo, alternabilidad del Secretario General -

La disposición vigente regula, en primer lugar, que el Secretario General desempeña el cargo por tres años; segundo, que puede ser reelecto por un período más y, por último, que podrá optar de nuevo al cargo, siempre que haya transcurrido un período de por medio.

En dictamen 5352-2013, esta Corte consideró que limitar las posibilidades de reelección consecutiva del Secretario General fomentaría la democratización interna de las organizaciones políticas, coadyuvando a su fortalecimiento. En ese sentido, en dictamen 4528-2015, se reiteró que esa limitante hace efectiva la democracia participativa para el ejercicio del cargo de Secretario General, al impedir la reelección consecutiva de la persona que ejerza el citado cargo y posibilita que otros afiliados tengan la oportunidad de postularse para ese cargo. En consecuencia, esta Corte ha considerado que incluir la alternabilidad para el cargo de Secretario General de partido político es conforme con la Constitución.

La reforma propuesta mantiene la posibilidad de reelección del Secretario General, siempre que no se produzca de forma consecutiva. Las dos modificaciones del primer párrafo del artículo 32, introducidas en la propuesta son:

a) reducir el período para desempeñar el cargo de tres a dos años; y **b)** cambiar la frase *“...siempre que transcurra un período de por medio...”*, por el enunciado



"...siempre que haya transcurrido el mismo tiempo por el que lo desempeñó...", como condición para poder optar al cargo nuevamente (o de nuevo, como expresa la disposición vigente).

Respecto de establecer el período de tiempo para ejercer el cargo de Secretario General en iguales condiciones que las de los otros órganos del partido, produciría una dinámica participativa en el ejercicio de la democracia a lo interno de los partidos. A la vez, promovería un acceso fluido y oportuno entre miembros de distintos grupos a lo interno de la organización política.

En cuanto al enunciado que reemplaza la condición de esperar un período para acceder al cargo de Secretario General por el de esperar un tiempo equivalente a aquel que desempeñó en ese momento, advierte esta Corte que no habría identidad de situaciones, en algunos casos.

En el supuesto de la disposición vigente, el Secretario saliente "en ningún caso" podrá acceder al período siguiente, independientemente de si termina el tiempo para el que fue designado o renuncia antes. Con la disposición actual, siempre habrá alternabilidad en el cargo.

En el supuesto de la disposición propuesta, el Secretario saliente no podrá acceder al período siguiente si termina los dos años para el que haya sido designado, pero sí podría ser reelecto para el período siguiente si renunció un año antes, como mínimo. En este último caso, ya no habría alternabilidad en el cargo, tomando en cuenta que el Secretario General Adjunto que cubra la vacante sería de la misma planilla (artículo 28 de la Ley Electoral).

En ese aspecto, este Tribunal advierte que el enunciado que se analiza podría provocar un fraude a la "regla legal de alternabilidad" del cargo en cuestión, establecida con las últimas reformas a la Ley Electoral. Además, no cumpliría con



los objetivos que se expone en el dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales: evitar la centralización de la toma de decisiones, impulsar la democratización interna de las organizaciones políticas, privilegiar las conducciones legítimas e incentivar una mayor participación ciudadana hacia los partidos políticos.

En consecuencia, esta Corte considera que introducir la frase "...*siempre que haya transcurrido el mismo tiempo por el que lo desempeñó...*", en sustitución de la vigente, afectaría los principios de seguridad y certeza jurídicas (artículo 2 constitucional), tomando en cuenta que podría ser objeto de una interpretación en fraude de la alternabilidad prevista y deseada, y con ello, afectarían los principios de seguridad y certeza jurídicas, tomando en cuenta que puede ser interpretada en forma adversa a lo que se pretende regular, además de resultar innecesaria, pues la frase actual "...*siempre que transcurra un período de por medio...*", sí conlleva a cumplir los objetivos que propone el legislador.

- Cuarto párrafo, incompatibilidad entre Secretario General y candidato presidencial -

El cuarto párrafo que se pretende adicionar al artículo 32 de la Ley Electoral determina que el cargo de Secretario General es incompatible con el de candidato presidencial del partido, con lo cual exige al Secretario General que desee aspirar a la candidatura presidencial renunciar de ese cargo, seis meses antes de la convocatoria, como mínimo.

La propuesta implica una prohibición para la persona que ostenta o haya ostentado con seis meses -mínimo- el cargo de Secretario General de un partido político para ser candidato presidencial. En consecuencia, esta Corte debe analizar si esa prohibición constituye una limitante al derecho a ser electo al cargo de Presidente de la República y, de serlo, si esa limitación es constitucionalmente



razonable.

Inicialmente, se advierte que -ante al objetivo de la propuesta de reformas a la Ley Electoral de fortalecer las organizaciones políticas y democratizar sus decisiones internas- la adición estaría determinando que son incompatibles el cargo de Secretario General con el de candidato presidencial, en la estructura interna del partido, salvo que haya renunciado a la designación anterior con un mínimo de seis meses para participar en la convocatoria de postulación interna. En consecuencia, no procedería la confusión de funciones de dirigencia del partido con las de campaña presidencialista.

El dictamen de la Comisión de Asuntos Electorales justifica la medida propuesta en la forma siguiente:

- Es práctica casi generalizada que el Secretario General de las organizaciones políticas también sea candidato a la Presidencia y este orienta el actuar del partido a generar las condiciones para el éxito de la campaña presidencial. El legislador considera que esa persona que dirige el partido y que posee aspiraciones a la candidatura presidencial puede determinar: "*...La formación de cuadros, la vida interna, la generación de propuestas sobre problemas nacionales, el posicionamiento con respecto a las actuaciones de gobierno, la escogencia de dirigencias y candidatos locales y departamentales...*".
- La propuesta propone que quién ostente el cargo de Secretario General se constituya en la función de dirigente partidario cuyo objetivo primordial sea el de perseguir el fortalecimiento y crecimiento de la organización que dirige.
- La propuesta prevé que si el Secretario General aspira a la candidatura presidencial debe renunciar a su puesto con antelación a las asambleas de postulación, tanto para no limitar el derecho a elegir y ser electos, como para permitir una elección de



la base partidaria libre de coerciones, sin influencias en la designación de candidatos o en la elaboración de las listas.

En ese sentido, esta Corte considera que constituye un fin constitucionalmente válido que se refuerce el ejercicio de las funciones de quien dirige el partido, con el objeto de que trabaje para fortalecer y democratizar la organización política, en general y no particularizado para sus intereses propios.

La disposición que se analiza establece un impedimento temporal para quien ostenta el cargo de Secretario General -designado por la Asamblea General del partido, por dos años o menos- y una causa de inelegibilidad para la misma Asamblea General, respecto del funcionario en cuestión.

Según ha establecido esta Corte, las causas de inelegibilidad producen el resultado de hacer nula la elección, lo que quiere decir que constituyen un impedimento jurídico para convertirse en sujeto pasivo de una relación electoral por carecerse de la titularidad jurídica para acceder a un cargo por prohibición categórica del mismo (sentencia de quince de junio de dos mil seis, dictada dentro del expediente 1803-2005).

La prohibición de inelegibilidad para optar a la candidatura presidencial que incorporaría la propuesta, conlleva a que el candidato en quien recaiga dicha condición no puede ser sujeto pasivo de una selección a lo interno del partido. Con similares argumentos a los expresados en la opinión consultiva de dieciséis de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve (expediente 212-89), esta Corte considera que la prohibición contenida en la propuesta pretende impedir que la candidatura presidencial sea proclamada a quien se encuentre en condiciones de superioridad frente a los otros por presidir el Comité Ejecutivo Nacional, en violación del derecho de igualdad de los demás afiliados que pretendan postularse.



Es en observancia de ese principio de igualdad democrática entre afiliados en iguales condiciones para postularse a candidaturas del partido –que deriva del contenido del artículo 4 constitucional–, en el que esta Corte advierte la razonabilidad de la disposición, pues los afiliados contendientes deben encontrarse en igualdad de oportunidades al competir tanto por un cargo directivo interno como por una candidatura del partido. Esa igualdad de oportunidades reforzará la intención de elegir a una persona cuya candidatura represente los ideales e intereses de todos los afiliados.

La finalidad del enunciado bajo análisis es potenciar -por medio del establecimiento de una restricción objetiva y temporal- el derecho de los afiliados a participar en los procesos democráticos internos en condiciones de igualdad; por lo tanto, la restricción pretendida no resultaría arbitraria, sino atiende a razones constitucionalmente justificadas: el respeto al principio de igualdad.

Por otra parte, la disposición permitiría a quien ostente el cargo de Secretario General que pretenda aspirar a la candidatura presidencial prever renunciar a su puesto seis meses antes de que el Tribunal Supremo Electoral dicte la convocatoria a elecciones. Con lo cual, quedará a criterio de esa persona renunciar al cargo de Secretario General con antelación suficiente para ejercer su derecho a ser electo, en igualdad de condiciones que los demás afiliados contendientes.

Según el artículo 196 de la Ley Electoral, la convocatoria para dar inicio a *proceso electoral para las elecciones generales debe dictarse la segunda o tercera semana del mes de enero del año en que se celebren dichas elecciones*. Por lo tanto, los Secretarios Generales, si pretenden postularse como candidatos presidenciales, sabrán de antemano desde cuando computar más de seis meses para renunciar, incluido el tiempo para realizar los actos que formalicen la entrega



del cargo.

- Quinto párrafo, impedimentos para familiares del Secretario General -

El quinto párrafo que se pretende adicionar al artículo 32 de la Ley Electoral determina que los familiares del Secretario General, dentro de los grados de ley, no podrán integrar los órganos siguientes: **a)** la Asamblea Nacional; **b)** el Comité Ejecutivo Nacional; **c)** el Órgano de Fiscalización Financiera; y **d)** el Tribunal de Honor.

Para el análisis del presente artículo, es importante traer a colación lo regulado actualmente en cuanto a quienes integran los órganos nacionales del partido político:

- A)** La Asamblea Nacional se integra por dos delegados de cada uno de los municipios del país en donde la entidad tenga organización partidaria vigente, electos por las asambleas municipales entre sus afiliados (artículo 25 de la Ley Electoral);
- B)** El Comité Ejecutivo Nacional se debe integrar con un mínimo de quince miembros y un máximo de veintiún titulares y un mínimo de tres suplentes, electos por la Asamblea Nacional, entre ellos, el Secretario General y hasta un máximo de cuatro Secretarios Generales Adjuntos, incluyendo al Secretario de actas o simplemente Secretario (artículo 31 de la Ley Electoral);
- C)** El Órgano de Fiscalización Financiera se integra conforme lo establezcan los estatutos del partido, el cual debe ser colegiado (literal c' del artículo 65 de la Ley Electoral);
- D)** El Tribunal de Honor también se integra conforme los estatutos del partido y también debe ser colegiado (literal c' del artículo 65 de la Ley Electoral).

Con la reforma propuesta, el legislador estaría incorporando un elemento subjetivo al perfil de los miembros de cada uno de esos órganos del partido: no



poseer parentesco con Secretario General (Nacional), de consanguinidad (hasta el cuarto grado), de afinidad (hasta el segundo grado o civil (por adopción) [artículo 190 del Código Civil].

Esa disposición establecería una limitación para ciertos afiliados de poder acceder a determinados cargos de la estructura de la organización política que integre.

Al respecto, no podría considerarse que afecta el derecho a la libre asociación (artículo 34 constitucional), porque no impide a esas personas pertenecer a la agrupación política; tampoco afectaría su libertad de afiliación (artículo 17 de la Ley Electoral), porque no impide adherirse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones. De esa cuenta, la reforma no impide ser afiliados de los partidos políticos a los familiares del Secretario General, sino integrar sus órganos nacionales, por lo que esta Corte considera que no se limita el derecho de libertad de asociación.

En lo que respecta a los derechos de ser electo y de participar en actividades políticas (literales b' y e' del artículo 136 constitucional), estos se ejercen conforme las facultades y limitaciones que establece la ley de la materia política, según el artículo 223 de la Constitución. Conforme a este mandato, la Ley Electoral puede establecer limitaciones al ejercicio de esos derechos, las cuales deben ser razonables, de lo contrario violaría otros derechos, como el de la igualdad.

Como se indicó en el análisis efectuado anteriormente, en observancia del principio de igualdad democrática entre afiliados en iguales condiciones para postularse a candidaturas del partido, debe determinarse si la limitación a un cierto grupo de afiliados resulta razonable y, por ende, constitucionalmente válida.

En sentencia de dieciséis de enero de dos mil dieciocho, dictada en los



expedientes acumulados 3828-2016 y 5556-2016 (en la que se evaluaba la constitucionalidad de los artículos 8 y 16, literal c), de la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo -entre otros- que prohíben contratar parientes de diputados y trabajadores de ese Organismo), esta Corte consideró que la razonabilidad con la que se instituyen prohibiciones de ese tipo se encuentra en la finalidad que persiguen de evitar prácticas de nepotismo. Se indicó que, a pesar de que el parentesco no es una cualidad que permita determinar la capacidad y la idoneidad de una persona para desempeñar un cargo, ello sí puede provocar una situación de desigualdad entre los optantes a un cargo por razones apoyadas más en cuestiones subjetivas y no de mérito.

De esa cuenta, esta Corte considera que la propuesta, al establecer prohibiciones a los parientes del Secretario General para optar a altos cargos a lo interno del partido, pretende evitar el posible abuso por parte de quién dirige la organización política, preservando así, el sistema democrático interno de los partidos que el legislador busca perfilar con las reformas propuestas. La prohibición propuesta propendería a garantizar esa democracia interna, al buscar evitar decisiones *autoritarias y no de consenso, donde un grupo a fin a un único líder incida en las decisiones de la organización sin tener en cuenta las opiniones de otros grupos de afiliados.*

Con similares argumentos a los expresados para la adición del cuarto párrafo del artículo 32, esta Corte considera que la prohibición contenida en la propuesta pretende impedir que los órganos del partido sean integrados por familiares de quien se encuentre en condiciones de superioridad frente a los otros por presidir el Comité Ejecutivo Nacional, lo cual resulta conforme con el derecho de igualdad de los demás afiliados que pretendan integrar esos órganos.



Es en observancia de ese principio de igualdad democrática entre afiliados en iguales condiciones para integrar órganos del partido, en el que esta Corte advierte la razonabilidad de la disposición, pues los afiliados deben encontrarse en igualdad de oportunidades para promoverse a esos cargos internos.

12.4 CONCLUSIÓN

Derivado de las consideraciones anteriormente realizadas, esta Corte no aprecia violación constitucional en las propuestas siguientes:

- Reducir el período de funciones en el cargo de Secretario General Nacional de tres a dos años.
- Impedir al Secretario General en funciones optar a la candidatura presidencial, por medio del establecimiento de una restricción objetiva y temporal.
- Prohibir que familiares del Secretario General ocupen cargos de los altos órganos del partido.

Cabe acotar que la reforma en sus tres párrafos se refiere a "Secretario General", sin especificar si se trata del nacional, departamental o municipal. Siendo que, del contexto de los párrafos se aprecia que se refiere al secretario nacional, en el caso de que la norma entre a regir, esa debe ser su interpretación.

Con respecto a la modificación y las adiciones relacionadas con las conclusiones anteriores, se emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

Con respecto a la intención de sustituir la frase actual "*...siempre que transcurra un período de por medio...*" por la frase propuesta: "*...siempre que haya transcurrido el mismo tiempo por el que lo desempeñó...*", podría provocar interpretaciones en fraude de la alternabilidad en el cargo, lo que afectaría los principios de seguridad y certeza jurídicas. En consecuencia, en relación a la parte del artículo 12 del proyecto, que pretende incorporar esa modificación al primer



párrafo del artículo 32 de la Ley Electoral, se emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 13. PERÍODO EN FUNCIONES DEL SECRETARIO GENERAL DEPARTAMENTAL

El artículo 13 del proyecto propone reformar el primer párrafo del artículo 43 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

13.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 43. Secretario General Departamental. El Secretario General Departamental tiene la representación del partido en su circunscripción, para la ejecución de las resoluciones de los órganos partidarios nacionales o departamentales. Desempeñará su cargo por tres años; podrá ser reelecto por un período más; y podrá optar de nuevo al cargo siempre que transcurra un período de por medio. Su ausencia siempre será suplida por el Secretario General Departamental Adjunto.

El Secretario General Departamental está obligado a acatar las disposiciones y acuerdos del Comité Ejecutivo Departamental, y si se negare, cualquier miembro del mismo podrá hacerlo valer ante las autoridades con certificación del acta de la sesión en que se tomó la disposición, resolución o acuerdo".

13.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 43. Secretario General Departamental. El Secretario General Departamental tiene la representación del partido en su circunscripción, para la ejecución de las resoluciones de los órganos partidarios nacionales o departamentales. Desempeñará su cargo por dos años; podrá ser reelecto por un período más; y podrá optar de nuevo al cargo siempre que transcurra un período de por medio. Su ausencia siempre será suplida por el Secretario General



Departamental Adjunto"

13.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La reforma propuesta está dirigida únicamente a reducir el tiempo en que el Secretario General Departamental desempeñará el ejercicio del cargo. Actualmente el plazo es de tres años, la reforma propone que sea de dos años, disminuyendo un año del período.

Del examen a la reforma propuesta, se advierte que -en consonancia con la modificación del período para ejercer el cargo Secretario General Nacional- esta reforma tiende a posibilitar que personas distintas ostenten el cargo en un plazo menor al regulado actualmente, lo que fomenta la democratización interna de las organizaciones políticas en circunscripciones departamentales.

13.4 CONCLUSIÓN

Esta Corte estima que la reforma propuesta guarda congruencia con lo que se regularía para la figura del Secretario General, respecto del cual se emitió dictamen favorable en el artículo analizado con anterioridad.

Con base en lo anterior, en relación con la propuesta del artículo 13 del proyecto, que pretende reformar el primer párrafo del artículo 43 de la Ley Electoral, se emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 14. DEL COMITÉ EJECUTIVO MUNICIPAL

El artículo 14 del proyecto propone reformar el último párrafo del artículo 50 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

14.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"ARTICULO 50. * Integración y funciones del Comité Ejecutivo Municipal

El Comité Ejecutivo Municipal es un órgano permanente de cada partido; tiene a su cargo la dirección de las actividades del mismo y la ejecución de las resoluciones



tomadas por la Asamblea Nacional, por el Comité Ejecutivo Nacional, por la Asamblea Departamental, por el Comité Ejecutivo Departamental y por la Asamblea Municipal. Se integra con un mínimo de nueve y un máximo de trece miembros titulares, electos por la Asamblea Municipal, que, además, deberá elegir tres miembros suplentes para fungir en ausencia de los titulares.

Dentro de los miembros del Comité Ejecutivo Municipal, deberá elegirse un Secretario General, un Secretario General Adjunto y un Secretario de Actas, como mínimo. La Asamblea Municipal designará los cargos de los restantes miembros del Comité Ejecutivo Municipal; las funciones de dicho comité y de sus integrantes serán las que establezcan los estatutos. La elección del Comité Ejecutivo Municipal se hará conforme lo establece el artículo 28 de esta ley.

El Secretario General Municipal tiene la representación del partido en su circunscripción, para la ejecución de las resoluciones de los órganos partidarios nacionales, departamentales y municipales.

El Comité Ejecutivo Municipal durará en sus funciones dos años, y sus miembros podrán ser reelectos. En todo caso, su responsabilidad se extenderá hasta la fecha en que haga formal entrega de su cargo que conforme a la ley deban sustituirlos."

14.2 REFORMA PROPUESTA

"El Comité Ejecutivo Municipal durará en sus funciones dos años, quienes lo integran podrán ser electos por un período más; y podrá optar de nuevo al mismo cargo siempre que transcurra un período de por medio. En todo caso, su responsabilidad se extenderá hasta la fecha en que hagan formal entrega de su cargo a las personas que conforme a la ley deben sustituirlos."

14.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La reforma propuesta mantiene la posibilidad de reelección de los miembros



de los comités ejecutivos municipales de los partidos políticos, pero por un período más y siempre que no se produzca de forma consecutiva.

Esta Corte aprecia que la reforma posee correlación con lo regulado respecto de la prohibición de la segunda reelección consecutiva en los cargos de secretarios generales nacional y departamental de una organización política.

Esa modificación limitaría a los miembros del Comité Ejecutivo Municipal a que puedan ser reelectos en forma consecutiva. En el dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis, emitido en expediente 4528-2015, la Corte, respecto de la prohibición de la segunda reelección consecutiva, la estimó apegada a la Constitución, al estimar que: *"...con ello se abre la oportunidad para que otros de sus afiliados puedan postularse para la elección de sus integrantes y con ello se fomenta la democratización interna de las organizaciones políticas en sus circunscripciones municipales (...) reforma que coadyuvaría al fortalecimiento antes indicado, sin desatender el importante rol organizativo y de liderazgo que aquel cargo representa (...) la limitación a la reelección consecutiva en el marco de un partido político, atendiendo su naturaleza, fomenta la democratización interna de las organizaciones políticas, especialmente en cuanto a la conformación del Comité Ejecutivo Municipal (...) tales organizaciones configuran el carácter democrático del régimen político del Estado y actúan en la realidad social como el conducto legítimo de participación de los ciudadanos en las funciones del Estado, para lo cual, indudablemente, se requieren condiciones que coadyuven a su fortalecimiento e institucionalización..."*

14.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, esta Corte considera que incluir la alternabilidad como regla también para los miembros de los comités ejecutivos municipales de



los partidos políticos es conforme con la Constitución.

Por ello, respecto del artículo 14 del proyecto, que pretende reformar el último párrafo del artículo 50 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

C. DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

ARTÍCULO 15. PERFIL DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El artículo 15 del proyecto propone reformar el artículo 124 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

15.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 124. Calidades. Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deben tener las mismas calidades que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas que aquellos y estarán sujetos a iguales responsabilidades. Podrán ser reelectos.

Los miembros propietarios del Tribunal Supremo Electoral no podrán ejercer su profesión, prohibición que no afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral.

Los miembros propietarios tampoco podrán ser asesores o mandatarios de partidos políticos, comités proformación de los mismos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, ni directivos de dichas organizaciones."

15.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 124. Calidades. Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deberán ser profesionales universitarios con grado de Licenciatura, colegiados activos con más de diez años de ejercicio profesional; gozarán de las mismas inmunidades y prerrogativas de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Quienes podrán



ser reelectos.

Los miembros titulares del Tribunal Supremo Electoral no podrán ejercer su profesión salvo lo estipulado en el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Guatemala, prohibición que no afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral.

Los magistrados no podrán ser asesores o mandatarios de partidos políticos, comités proformación de los mismos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, ni directivos de dichas organizaciones."

15.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La disposición objeto de análisis propone modificaciones respecto de: **i)** las calidades para ser Magistrado del Tribunal Supremo Electoral; **ii)** permite a los miembros titulares prestar servicios en centros docentes o instituciones asistenciales siempre que haya compatibilidad en los horarios (según artículo 112 constitucional); **iii)** extiende la prohibición de ser asesor o mandatario de partidos políticos, comités proformación y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, o directivos de dichas organizaciones a los magistrados suplentes; **iv)** suprime lo establecido en cuanto a que los miembros del Tribunal Supremo Electoral "*estarán sujetos a iguales responsabilidades*" que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

- Calidades de Magistrado del Tribunal Supremo Electoral -

En dictamen de veinticuatro de agosto de mil novecientos ochenta y siete (expediente 186-87), la Corte de Constitucionalidad señaló: "*...Habiendo una reserva de ley otorgada por la Constitución en el artículo 223, todo lo relativo a 'autoridades y órganos electorales será regulado por la ley constitucional de la materia', debe entenderse que dicha remisión faculta a esa ley para establecer, con*



la máxima discrecionalidad política, la estructura normativa de tales autoridades y órganos, incluyendo en ello aquellas condiciones que hagan efectiva la función de las autoridades electorales...". No obstante lo anterior, esta Corte –a efecto de emitir el dictamen respecto de la disposición que modifica las calidades requeridas para ser miembro del Tribunal Supremo Electoral– estima preciso referirse, en primer término, a la conceptualización y naturaleza del referido órgano.

En desarrollo del artículo 223 constitucional en cuanto a que todo lo relativo a las autoridades y órganos electorales será regulado por la ley constitucional de la materia, La Ley Electoral dispone que su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en la referida ley.

El artículo 121 de la Ley Electoral determina que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral; reconoce su independencia y, en consecuencia, no está supeditado a organismo alguno.

El Tribunal Supremo Electoral constituye en esencia lo que la doctrina ha denominado "órgano extrapoder", cuyos integrantes, según la regulación actual *"...deben tener las mismas calidades que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia"*.

En la actualidad, existen tres modelos clásicos de control del proceso electoral: el parlamentario, el jurisdiccional y el constitucional; a éstos modelos clásicos debe agregarse, por una parte, el realizado por órganos administrativos y jurisdiccionales *ad hoc* y, por la otra, el control mixto (ver Pedro Martínez Ruano, *Los modelos latinoamericanos y europeos de control electoral*, Tribunal Supremo de Elecciones, revista de Derecho Electoral (n.º 13) Disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/13/martinez_ruano.pdf).

En el modelo parlamentario, corresponde al parlamento –en pleno o por



medio de una comisión específica— determinar la validez de la elección. En el modelo jurisdiccional son órganos de esa naturaleza los que conocen y resuelven las controversias derivadas de los comicios. Estos órganos de naturaleza jurisdiccional no necesariamente pertenecen al poder judicial, puede ser un órgano apartado, pero con labor de ocuparse y de dirimir las controversias derivadas de un proceso electoral. Esa función la realizaría, en última instancia, en calidad de tribunal electoral, respecto de la validez de la elección. En algunos países, esa función puede estar confiada al tribunal constitucional o, como sucede en Francia, al Consejo Constitucional. Martínez Ruano refiere que, en Latinoamérica, se ha optado por un modelo en el que son órganos independientes son los encargados de controlar y de organizar el proceso electoral.

La configuración de los entes encargados de controlar y organizar el proceso electoral y el perfil idóneo de quienes lo integran ha resultado ser un importante logro de varios de los sistemas constitucionales latinoamericanos por conseguir que los fraudes electorales y las violaciones a las democracias participativas no vuelvan a ocurrir.

En ese sentido, el Derecho Constitucional Electoral latinoamericano aporta importantes experiencias respecto de los órganos encargados de controlar y organizar el proceso electoral:

a) En México, existen dos órganos, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El artículo 41, numeral V., de la Constitución mexicana determina que *"La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales..."*. Algunas de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral son, además de la antes indicada: 1. la capacitación electoral; 2. la



geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales; 3. El padrón y la lista de electores; 4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; 5. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y, en lo que concierne a los procesos electorales federales: 1. La preparación de la jornada electoral; 2. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 3. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 4. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores. También de conformidad con el artículo 41, apartado D, de la Constitución mexicana, compete al Instituto Nacional Electoral investigar las infracciones electorales e integrar el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, de conformidad con lo que dispone el artículo 99 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral. Constituye el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación para cuestiones de ese orden. Entre sus competencias le corresponde conocer de: *"I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos... III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal...; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos...; V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país... VIII. La*



determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Nacional Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de esta Constitución y las leyes"

Para ser magistrado electoral se precisa satisfacer por lo menos los requisitos exigidos para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) En Costa Rica, según determina el artículo 9 de su texto constitucional, la organización, dirección y vigilancia de "*...los actos relativos al sufragio...*" son competencia del "*...Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado*"; labor que desempeña en forma exclusiva e independiente. También corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 102 de la Constitución costarricense:

"1) Convocar a elecciones populares; 2) Nombrar los miembros de las Juntas Electorales, de acuerdo con la ley; 3) Interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral; 4) Conocer en alzada de las resoluciones apelables que dicte el Registro Civil y las Juntas Electorales; 5) Investigar por sí o por medio de delegados, y pronunciarse con respecto a toda denuncia formulada por los partidos sobre parcialidad política de los servidores del Estado en el ejercicio de sus cargos, o sobre actividades políticas de funcionarios a quienes les esté prohibido ejercerlas... 6) Dictar, con respecto a la fuerza pública, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestrictas...; 7) Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, miembros de las Municipalidades y Representantes a Asambleas Constituyentes;

8) Hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente y Vicepresidentes de



la República, dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la votación, y en el plazo que la ley determine, la de los otros funcionarios citados en el inciso anterior;

9) *Organizar, dirigir, fiscalizar, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum..."*

Para ser miembro del Tribunal Supremo de Elecciones se requiere reunir iguales condiciones que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y estarán sujetos a las mismas responsabilidades.

c) En Colombia, para ser integrantes del Consejo Nacional Electoral, se precisa ostentar las mismas calidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Artículo 264 de la Constitución Colombiana). Al Consejo Nacional Electoral le corresponde regular, inspeccionar, vigilar y controlar *"toda la actividad electoral de los partidos y movimientos políticos, de los grupos significativos de ciudadanos, de sus representantes legales, directivos y candidatos, garantizando el cumplimiento de los principios y deberes que a ellos corresponden"* (Artículo 265 de la Constitución colombiana). Corresponde al ente mencionado: *"1. Ejercer la suprema inspección, vigilancia y control de la organización electoral. 2. Dar posesión de su cargo al Registrador Nacional del Estado Civil. 3. Conocer y decidir definitivamente los recursos que se interpongan contra las decisiones de sus delegados sobre escrutinios generales y en tales casos hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales correspondientes. 4. Además, de oficio, o por solicitud, revisar escrutinios y los documentos electorales concernientes a cualquiera de las etapas del proceso administrativo de elección con el objeto de que se garantice la verdad de los resultados. 5. Servir de cuerpo consultivo del Gobierno en materias de su competencia, presentar proyectos de acto legislativo y de ley, y recomendar proyectos de decreto. 6. Velar por el cumplimiento de las*



normas sobre Partidos y Movimientos Políticos y de las disposiciones sobre publicidad y encuestas de opinión política; por los derechos de la oposición y de las minorías, y por el desarrollo de los procesos electorales en condiciones de plenas garantías. 7. Distribuir los aportes que para el financiamiento de las campañas electorales y para asegurar el derecho de participación política de los ciudadanos, establezca la ley. 8. Efectuar el escrutinio general de toda votación nacional, hacer la declaratoria de elección y expedir las credenciales a que haya lugar. 9. Reconocer y revocar la Personería Jurídica de los partidos y movimientos políticos. 10. Reglamentar la participación de los Partidos y Movimientos Políticos en los medios de comunicación social del Estado. 11. Colaborar para la realización de consultas de los partidos y movimientos para la toma de decisiones y la escogencia de sus candidatos...", entre otras.

Las pretensiones de contenido electoral (lo que en el derecho colombiano se conoce como "*Contencioso Electoral*"), cuando la demanda se fundamenta en causales de nulidad por irregularidades en el proceso de votación y en el escrutinio, se ventilan ante el Consejo de Estado y, para ello, es requisito de procedibilidad someterlas, antes de la declaratoria de elección, a examen de la autoridad administrativa correspondiente, que encabeza el Consejo Nacional Electoral (Artículo 237 de la Constitución Colombiana).

Además, corresponde a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, integrada por cuatro magistrados, verificar, de conformidad con el Código Electoral, si cada candidato a la Presidencia de la República reúne o no los requisitos constitucionales (Artículo 112 del Código De Procedimiento Administrativo Y De Lo Contencioso Administrativo, Ley 1437 de 2011).

d) En Ecuador, la función electoral está a cargo del Consejo Nacional



Electoral y del Tribunal Contencioso Electoral. Ambas instituciones tienen por propósito garantizar el ejercicio de los derechos políticos.

Al Consejo Nacional Electoral le corresponden, entre otras atribuciones: organizar, dirigir, vigilar y garantizar, de manera transparente, los procesos electorales; convocar a elecciones, realizar los cómputos electorales, proclamar los resultados, y dar posesión a los ganadores de las elecciones; controlar la propaganda y el gasto electoral, conocer y resolver sobre las cuentas que presenten las organizaciones políticas y los candidatos; garantizar la transparencia y legalidad de los procesos electorales internos de las organizaciones políticas; mantener el registro permanente de las organizaciones políticas y de sus directivas, y verificar los procesos de inscripción; vigilar que las organizaciones políticas cumplan con la ley, sus reglamentos y sus estatutos; conocer y resolver las impugnaciones y reclamos administrativos sobre las resoluciones de los organismos desconcentrados durante los procesos electorales, e imponer las sanciones que correspondan.

Para ser miembro del Consejo Nacional Electoral se requiere tener ciudadanía ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos (Artículo 218 de la Constitución ecuatoriana).

El Tribunal Contencioso Electoral conoce y resuelve: *"los recursos electorales contra los actos del Consejo Nacional Electoral y [...] los asuntos litigiosos de las organizaciones políticas"*; además, dispone de las sanciones por incumplimiento de las disposiciones de financiamiento, propaganda, gasto electoral y en general por violar disposiciones electorales (Artículo 221 de la Constitución ecuatoriana)

Para ser miembro del Tribunal Contencioso Electoral se requiere ser



ciudadano ecuatoriano en goce de los derechos políticos, "...tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas por un lapso mínimo de diez años" (Artículo 220 de la Constitución ecuatoriana)

e) En Perú, el sistema electoral lo conforman: el Jurado Nacional de Elecciones; la Oficina Nacional de Procesos Electorales; y el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil. Se hará referencia a las atribuciones de las dos primeras.

Al Jurado Nacional de Elecciones le corresponde: "1. *Fiscalizar la legalidad del ejercicio del sufragio y de la realización de los procesos electorales, del referéndum y de otras consultas populares, así como también la elaboración de los padrones electorales.* 2. *Mantener y custodiar el registro de organizaciones políticas.* 3. *Velar por el cumplimiento de las normas sobre organizaciones políticas y demás disposiciones referidas a materia electoral.* 4. *Administrar justicia en materia electoral.* 5. *Proclamar a los candidatos elegidos; el resultado del referéndum o el de otros tipos de consulta popular y expedir las credenciales correspondientes.*" (Artículo 178 de la Constitución peruana)

Los integrantes del Jurado Nacional de Elecciones son electos: 1) por la Corte Suprema, entre sus magistrados jubilados o en actividad; 2) por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad; 3) por el Colegio de Abogados de Lima, entre sus miembros. 4) por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades públicas, entre sus ex decanos; y 5) por los decanos de las Facultades de Derecho de las universidades privadas, entre sus ex decanos. (Artículo 179 de la Constitución peruana).



A la Oficina Nacional de Procesos Electorales le corresponde, de conformidad con lo que determina la Constitución, "...organizar todos los procesos electorales, de referéndum y los de otros tipos de consulta popular, incluido su presupuesto, así como la elaboración y el diseño de la cédula de sufragio. Le corresponde asimismo la entrega de actas y demás material necesario para los escrutinios y la difusión de sus resultados. Brinda información permanente sobre el cómputo desde el inicio del escrutinio en las mesas de sufragio..."

El artículo 12 de la Ley Orgánica de la Oficina Nacional de Procesos Electorales determina que "El jefe de la Oficina Nacional de Procesos Electorales deberá contar con experiencia probada en administración e informática".

De la relación de las disposiciones anteriores, esta Corte puede apreciar que en el Derecho comparado existen, para efectos del análisis que se lleva a cabo, dos sistemas. En uno, existe un órgano supremo en materia electoral, en el que confluyen potestades administrativas y jurisdiccionales respecto del proceso electoral, como es el caso de Costa Rica. En ese sistema, la función jurisdiccional es ejercida por el órgano electoral en forma paralela a la función administrativa. En el desarrollo del proceso electoral costarricense: "...tanto cuando se cumplen las tareas básicas como cuando se ejecutan los actos preparatorios, concomitantes y posteriores a la votación, se suscitan conflictos, se promueven contiendas, se formulan reclamaciones y esto hace imprescindible que exista un órgano con facultades jurisdiccionales que permita la resolución definitiva de esas contiendas."

(Carlos Alberto Urruty Navatta, *La importancia de los organismos electorales*, Tribunal Supremo de Elecciones, revista de Derecho Electoral (n.º 4), disponible en: http://www.tse.go.cr/revista/art/3/urruty_navatta.pdf) En los casos en los que en el órgano supremo en materia electoral concurren ambas naturalezas –la



administrativa y la jurisdiccional—, se precisa que sus integrantes tengan formación jurídica.

En el otro —como es el caso de las legislaciones mexicana, ecuatoriana, colombiana y peruana— hay por lo menos dos órganos: uno administrativo, cuyas competencias van dirigidas a la organización y gestión del proceso electoral, y otro jurisdiccional, encargado de ejercer potestad jurisdiccional respecto de los actos de las autoridades electorales. En la doctrina, este sistema se denomina diárquico:

"...las funciones electorales se dividen en dos organismos: uno de carácter administrativo, encargado de la organización sustantiva del proceso electoral (institutos electorales), y otro de carácter jurisdiccional que puede o no depender del Poder Judicial (tribunales electorales), a los cuales les corresponde solucionar los conflictos que se presenten con motivo del quehacer de la autoridad administrativa electoral y de los diversos actores políticos." (José Miguel Salcido Romero, *Autonomía e independencia de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas. Una propuesta para su consolidación*, Congreso Iberoamericano de Derecho Electoral, Disponible en: <http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/congreibero/ponencias/josemiguelcadoromero.pdf>) Para ser integrante de los tribunales electorales en este sistema, se demanda de sus integrantes algún grado de formación jurídica.

La manera en la que se integra el Tribunal Supremo Electoral y, por ende, las calidades de sus integrantes, reviste una importancia capital por la trascendental labor que este desempeña en tanto que se constituyen en la *máxima autoridad que decide en aplicación del Derecho electoral*. Martínez Ruano señala:

"...los organismos electorales supremos son instituciones de primer orden dentro de los sistemas políticos nacionales, puesto que muchas de sus decisiones versan



sobre asuntos políticos de gran calado y afectan de manera definitiva el futuro y la estabilidad política de los diferentes países."

Adicionalmente, es innegable que, como apunta Carlos Alberto Urruty Navatta, "*Tanto el ejercicio de función administrativa necesario para organizar la elección como el ejercicio de función jurisdiccional indispensable para juzgarla, suponen la aplicación de normas jurídicas de jerarquía constitucional o legal*".

En ese sentido, siendo que en Guatemala el Tribunal Supremo Electoral tiene una doble función, pues es a la vez el órgano administrativo que dirige el proceso electoral y el máximo órgano que resuelve y decide los asuntos electorales, resulta razonable que, como se ha venido exigiendo hasta el momento, sus integrantes tengan las mismas calidades que se exigen para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia; es decir, que sea un profesional del derecho, mayor de cuarenta años, y con una trayectoria profesional que le haga idóneo para el cargo.

Tal como refiere el Tribunal Supremo Electoral en su escrito presentado en el trámite de este dictamen, el artículo 124 constitucional de la materia establece que los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral están sujetos a iguales responsabilidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; sin embargo, la reforma propone suprimir tales responsabilidades al regular que sean Magistrados legos -Magistrados de hecho- los que integren el máximo tribunal electoral; consecuentemente, serían funcionarios que resolverían a su leal saber y entender, obviando las reglas legales de la valoración de la prueba, la argumentación jurídica, el análisis de derecho y la resolución fundamentada en normativa constitucional y legal de los casos electorales. Además, estarían exentos de responsabilidad sin preocuparse por la correcta interpretación y la debida aplicación del Derecho electoral.



Carlos Alberto Urruty Navatta refiere que *"Sea que se haya optado por atribuir la función jurisdiccional en materia electoral a órganos que actúan en la órbita del Poder Judicial, sea que se prefiera encomendar esa función a órganos dotados de autonomía propia y distinta, creados con la expresa finalidad de ejercerla, lo que se procura, en todos los casos, es que las contiendas electorales sean dirimidas ante magistrados electorales que actúen con imparcialidad e independencia..."*.

En ese sentido, la propuesta no cumple con el requisito de idoneidad que le exige al legislador el artículo 113 constitucional para establecer los méritos propios de los empleos y cargos públicos.

- Facultad de prestar servicios docentes o asistenciales -

La disposición vigente fue objeto de reforma en mil novecientos ochenta y siete, por medio del Decreto 74-87 del Congreso de la República.

El texto aprobado por la Asamblea Nacional Constituyente determinaba: *"Los miembros del Tribunal Supremo Electoral deben tener las mismas calidades que las que corresponden a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; gozarán de las mismas inmunidades y estarán sujetos a iguales responsabilidades. Les queda permitido el ejercicio de su profesión. No podrán ser reelectos."*

Luego de la reforma referida, se introdujo la prohibición para los miembros propietarios del Tribunal Supremo Electoral de ejercer su profesión, prohibición que ni actualmente –ni en la propuesta de reforma que sobre la que se dictamina– afecta a los miembros suplentes, salvo asuntos referentes a materia electoral.

En pronunciamiento de veinticuatro de agosto de mil novecientos ochenta y siete (expediente 186-87), la Corte de Constitucionalidad señaló: *"...no contravienen la Constitución (...) establecer en la ley incompatibilidades y*



prohibiciones razonables a la Magistratura del ámbito electoral, como las que propone la enmienda..." Por esa razón, la Corte de Constitucionalidad dictaminó favorablemente respecto de la reforma que dispuso que los miembros propietarios del Tribunal Supremo Electoral no pudieran ejercer su profesión.

En la reforma respecto de la que se dictamina en esta oportunidad, el Organismo Legislativo propone la inclusión de la dicción siguiente *"salvo lo estipulado en el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Guatemala"*. El artículo 112 constitucional determina: *"Ninguna persona puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado, con excepción de quienes presten servicios en centros docentes o instituciones asistenciales y siempre que haya compatibilidad en los horarios"*.

El precepto constitucional citado fue objeto de análisis particularizado por esta Corte en pronunciamiento de dieciocho de agosto de dos mil tres (Expediente 682-2003), al emitir opinión consultiva respecto de la pregunta: *"¿Tienen los magistrados y jueces derecho a impartir docencia, en las universidades del país fuera del horario en que realizan su función judicial?"*. Pregunta que se relacionaba con lo dispuesto en el artículo 207 constitucional que determina que *"La función de Magistrado o Juez es incompatible con cualquier otro empleo, con cargos directivos en sindicatos o partido políticos, y con la calidad de ministro de cualquier religión"*.

En la opinión vertida, se concluyó: *"...no debe entenderse como contrapuestos, el cargo de juez y la actividad docente..."*, en tanto ésta se realice en horario distinto a aquel durante el que se realiza la función jurisdiccional. Este Tribunal determinó que, con base en lo regulado en el artículo 112 constitucional *"...el alcance del contenido del artículo 207, que al prohibir que los jueces y magistrados desempeñen otro cargo, se refiere a cualquier otro que no sea de*



docencia y, siempre, que ésta no entre en conflicto de horario con la judicatura...".

El artículo 112 constitucional enumera excepciones a la regla según la cual ninguna persona puede desempeñar más de un empleo o cargo público remunerado. Estas excepciones son: prestar servicios en centros docentes o instituciones asistenciales, sujetas a la condición de que exista compatibilidad de horarios.

En ese sentido, la propuesta únicamente está incorporando esas excepciones constitucionalmente establecidas de forma expresa en la Ley Electoral, por existir compatibilidad en el ejercicio del cargo de magistrado del Tribunal Supremo Electoral y las actividades docentes o asistenciales, siempre que no se afecten los horarios propios de la función electoral.

- Prohibición de asesorar o representar organizaciones políticas -

La propuesta de reforma modifica la última frase del artículo 124 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos en el sentido de incluir a los magistrados suplentes en los alcances de la prohibición -establecida únicamente para los magistrados titulares, en la disposición actual- de asesorar o representar organizaciones políticas, o a directivos de dichas organizaciones.

La propuesta impediría que los magistrados suplentes puedan ser asesores o mandatarios de partidos políticos, comités proformación de los mismos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, o directivos de dichas organizaciones.

Esta Corte aprecia que la modificación propuesta es compatible con la Constitución, en tanto que resulta razonable que la prohibición referida sea aplicable a los magistrados suplentes para garantizar la independencia de toda la magistratura electoral.



- Supresión de equiparación de responsabilidades -

La propuesta de reforma suprime de la primera frase del artículo 124 de la Ley Electoral la dicción que determina que los magistrados electorales "*...estarán sujetos a iguales responsabilidades*" que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo 154 constitucional determina: "*Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.*" Es innegable que el ejercicio de la función pública apareja una serie de responsabilidades. La disposición constitucional mencionada ha sido objeto de desarrollo legislativo. Así, por ejemplo, la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos refiere que los funcionarios públicos están obligados a desempeñar sus deberes, atribuciones, facultades y funciones con estricto apego a la Constitución Política de la República y las leyes; y que están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal por las infracciones en las que incurrieren en el ejercicio del cargo.

La propuesta de reforma, en cuanto suprime lo establecido respecto de que los miembros del Tribunal Supremo Electoral "*estarán sujetos a iguales responsabilidades*" que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no los exime de las responsabilidades que apareja el ejercicio de la función pública. En efecto, la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de diecinueve de julio de mil novecientos noventa y cinco (Expediente 261-93), refirió: "*...la Constitución no prevé la posibilidad de eximir de responsabilidad a ningún funcionario en el ejercicio del cargo, por lo que cualquier disposición en ese sentido la contraría y, por ese hecho, no puede coexistir con la Constitución...*".

Pese a que la supresión de la frase mencionada no implica descargar de



responsabilidad a los magistrados electorales, esta Corte estima que -dada la importante función del Tribunal Supremo Electoral en la resolución y decisión de los asuntos electorales- resulta necesario que sus magistrados estén sujetos a iguales responsabilidades que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

De esa cuenta, pueden enumerarse algunos de los deberes que aparejan responsabilidad para quien ostenta el cargo de "Magistrado", en combinación entre los que determina el artículo 28 de la Ley de la Carrera Judicial y los establecidos en el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: i) resolver los asuntos de su competencia con independencia y cumplir rigurosamente las garantías del debido proceso; ii) atender el juzgado o tribunal a su cargo con la diligencia debida; iii) guardar absoluta reserva sobre los asuntos que por su naturaleza así lo requieran; iv) mantener un alto nivel de actualización profesional; v) denunciar cualquier hecho o acto que implique riesgo o amenaza para la independencia del ejercicio de su cargo; vi) actuar con transparencia, integridad, responsabilidad y profesionalidad.

Además, ya se explicó que todo miembro del Tribunal Supremo Electoral debe poseer la calidad de "magistrado" para ejercer el cargo de manera independiente, imparcial, *imparcial* y objetiva; en consecuencia, debe estar sujeto a las mismas responsabilidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en tanto que se constituyen como máximas autoridades en sus respectivas competencias.

15.4 CONCLUSIÓN

Con incorporar las excepciones establecidas en el artículo 112 constitucional de forma expresa en la Ley Electoral, esta Corte no advierte incompatibilidad con los mandatos constitucionales, en tanto que la prestación de servicios en centros



docentes o instituciones asistenciales no comprometa la independencia del magistrado electoral y su dedicación preferente a la función electoral.

En ese sentido, la extensión a los magistrados suplentes de los alcances de la prohibición en cuanto a ser asesor o mandatario de partidos políticos, comités proformación de éstos y sus personeros y de cualquier otra organización de carácter político, o directivos de dichas organizaciones, tampoco riñe con mandato constitucional alguno.

Por su parte, la propuesta de eliminar las calidades y responsabilidad a los miembros del Tribunal Supremo Electoral actualmente equiparables a las de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia no atiende a razones fundadas respecto de los requisitos de idoneidad, capacidad y honradez que le exige el artículo 113 constitucional para establecer los méritos propios de ese alto cargo público.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 15 del proyecto, con el que se pretende reformar el artículo 124 de la Ley Electoral, en cuanto a la adición de la frase "*salvo lo estipulado en el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Guatemala*" y la supresión de las palabras "*propietarios*" y "*tampoco*" de su tercer párrafo se emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

En relación con el artículo 15 del proyecto, que pretende modificar las calidades y responsabilidades de los miembros del Tribunal Supremo Electoral por reforma del artículo 124 de la Ley Electoral, se emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 16. NUEVAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL

El artículo 16 del proyecto propone reformar la literal u) y adicionar las



literales y) y z) del artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

16.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 125. Atribuciones y obligaciones. El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones: (...) u) Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral..."

16.2 REFORMA PROPUESTA

"u) Diseñar y ejecutar programas y procesos de: i) Formación y capacitación cívica electoral para ciudadanos; y programas de formación y capacitación sobre normativa electoral a partidos políticos. ii) Capacitación y acompañamiento a las organizaciones políticas en lo relativo al financiamiento público y privado, así como en el registro y elaboración de informes y rendición de cuentas (...)

y) Generar y aprobar reglamentos, manuales de procedimientos, protocolos y formularios para todo lo relacionado con el manejo y rendición de cuentas de los fondos públicos y privados por parte de las organizaciones políticas.

z) Definir después de cada censo poblacional la conformación de subdistritos electorales. El acuerdo que oficializa la conformación de los subdistritos al menos seis (6) meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales. El Tribunal Supremo Electoral debe garantizar la pureza del proceso, la celeridad en la entrega de resultados y pleno cumplimiento al principio de respeto de la voluntad popular."

16.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

Al modificar y adicionar enunciados al artículo 125 de la Ley Electoral, la propuesta incorporaría nuevas atribuciones y obligaciones para el Tribunal Supremo Electoral. Entre estas: **a)** lo relacionado con la formación y capacitación cívica-electoral para ciudadanos (literal u, inciso i'); **b)** la "estandarización" de la



documentación contable en cuanto al financiamiento de las organizaciones políticas (literal u, inciso ii' y literal y); y **c)** lo concerniente a la definición de los subdistritos electorales (literal z).

En ese sentido, el análisis del artículo 16 de la propuesta se divide en esos tres apartados apuntados anteriormente.

- literal u.i), desarrollar formación y capacitación cívico electoral -

En el texto vigente, la literal u) del artículo 125 de la Ley Electoral expresa como función del Tribunal Supremo Electoral: *"Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación cívico electoral."* La reforma propone modificar esa literal, enlistando las actividades que esa atribución conllevaría.

La reforma propuesta determina, en su primer sub-inciso, que corresponde al Tribunal Supremo Electoral el diseño y ejecución de programas y procesos, por una parte: de formación y capacitación cívica electoral para ciudadanos –dicción que no difiere significativamente de la contenida en la disposición vigente– y, por otra: de programas de formación y capacitación sobre normativa electoral a partidos políticos.

En lo que respecta a la formación y capacitación cívica electoral, esta es una de las atribuciones conferidas en la legislación vigente al Tribunal Supremo Electoral. Ahora bien, en la propuesta de reforma, la disposición precisa que los destinatarios de esos programas y procesos serán los ciudadanos, en tanto que en la disposición vigente no se indica a los destinatarios de los referidos programas.

La literal e) del artículo 136 constitucional declara que es derecho de los ciudadanos participar en actividades políticas y el artículo 147 constitucional determina que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Actualmente la Ley Electoral exige que las delegaciones departamentales y



subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos realicen permanentemente campañas de educación cívica en su circunscripción territorial y ejecutar capacitación y divulgación electoral (artículos 169 y 170).

Aparentemente la adición "*para ciudadanos*" fue incluida con la finalidad de definir los dos destinatarios de la capacitación a la que se referiría la reforma: los ciudadanos y los partidos políticos. En la disposición vigente, no se define quienes son los destinatarios de los programas de formación y capacitación cívica que debe diseñar y ejecutar el Tribunal Supremo Electoral, por lo que -en una interpretación literal del enunciado vigente- podría estimarse que incluye a toda la población. No obstante, considera esta Corte que -aplicando una interpretación sistemática- se entiende que esa atribución contenida en la disposición vigente es conteste con la propuesta de reforma, tomando en cuenta que el contenido de la Ley Electoral está dirigido a las organizaciones políticas, a los electores y a los órganos electorales que son los sujetos de esa regulación, como se expresó en el apartado 5.3.8 de este dictamen, y en observancia del segundo párrafo del artículo 223 constitucional, el cual determina el contenido de la Ley Electoral (todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral).

Por su parte, lo relacionado con el derecho a la formación cívica de la niñez y la adolescencia (artículo 72 constitucional) es objeto de regulación en la Ley de Educación Nacional (artículo 92). Sin embargo, estas reformas no impedirían al Tribunal Supremo Electoral -en la tarea de fomentar la participación ciudadana que le impone el artículo 15 Bis vigente (que este dictamen se sugiere conservar)- colaborar con la formación cívico-electoral de aquellos que aún no han cumplido la mayoría de edad.



En lo que atañe a la obligación del Tribunal Supremo Electoral de diseñar y ejecutar *"programas de formación y capacitación sobre normativa electoral a partidos políticos"*, esta Corte aprecia que la labor que la autoridad electoral pueda llevar a cabo en ese sentido, coadyuvaría a que los partidos políticos cumplan con la normativa electoral y estén mejor impuestos de sus derechos y obligaciones.

- literal u.ii) y literal y), formar y documentar respecto del financiamiento electoral -

El análisis respecto de la reforma de la de literal u), por medio de la adición del numeral ii), y de la adición de la literal y), se agrupa en este apartado por tratarse de temas relacionados con fomentar y enseñar a documentar la rendición de cuentas del financiamiento de las organizaciones políticas.

La reforma propuesta, del numeral ii. de la literal u), pretende que corresponda al Tribunal Supremo Electoral diseñar y ejecutar programas y procesos de: *"Capacitación y acompañamiento a las organizaciones políticas en lo relativo al financiamiento público y privado, así como en el registro y elaboración de informes y rendición de cuentas"*. Por su parte, la literal y) indica que el referido Tribunal debe: *"generar y aprobar reglamentos, manuales de procedimientos, protocolos y formularios para todo lo relacionado con el manejo y rendición de cuentas de los fondos públicos y privados por parte de las organizaciones políticas"*.

Para el efecto, es preciso referir que, de conformidad con lo que establece el artículo 21 de la Ley Electoral, *"Corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña."* El reglamento, según refiere el artículo mencionado, regulará los mecanismos de fiscalización. El precepto mencionado también enumera una serie



de obligaciones de las organizaciones políticas tendientes a facilitar las acciones de fiscalización por parte del Tribunal Supremo Electoral, siendo estas: "a) *Contabilizar el ingreso centralizado de las contribuciones públicas y privadas en una sola cuenta bancaria, separada por el origen de cada una; b) Usar una sola cuenta para la organización departamental o municipal; c) Proporcionar información y el acceso permanente del Tribunal Supremo Electoral a los libros de los partidos políticos y en el caso de los financistas políticos a la información contable pertinente, relacionada con las contribuciones realizadas*". Respecto del mismo tema, el artículo 21 Quinquies dispone que los partidos políticos y comités cívicos electorales deberán publicar, por cualquier medio electrónico a su alcance, treinta días antes de la fecha fijada para la realización de las elecciones: "a) *El monto de los aportes de las personas individuales o jurídicas que han efectuado los aportes de cualquier naturaleza en el caso de los partidos políticos durante los últimos dos años, y los comités cívicos electorales desde la fecha de su creación; b) El monto de las aportaciones de las personas individuales o jurídicas que han efectuado aportaciones de cualquier naturaleza para el proceso electoral en el que participa; y , c) El balance de estados financieros de la entidad correspondientes al último año previo a la realización de las elecciones en las que participa*". La norma determina que el informe deberá ser presentado al Tribunal Supremo Electoral y éste lo pondrá a disposición de la ciudadanía en su página electrónica.

En este contexto, la Corte estima que la labor de *capacitación y acompañamiento a las organizaciones políticas en lo relativo al financiamiento público y privado, así como en el registro y elaboración de informes y rendición de cuentas*, que el Tribunal Supremo Electoral pueda llevar a cabo, contribuirá, por una parte, a mejorar el cumplimiento de las organizaciones políticas respecto de



las obligaciones legales atinentes a su cuentadancia en materia de financiamiento; y a facilitar la labor de fiscalización que, en cuanto a este tema, corresponde a la autoridad electoral.

Además, esta Corte aprecia que la adición de la literal y), en cuanto impone al Tribunal Supremo Electoral la obligación de *generar y aprobar reglamentos, manuales de procedimientos, protocolos y formularios para todo lo relacionado con el manejo y rendición de cuentas de los fondos públicos y privados por parte de las organizaciones políticas*; deviene del desarrollo de la potestad fiscalizadora que le reconoce, en esta materia, la Ley Electoral (artículo 21). Por virtud de la adición propuesta, las organizaciones políticas tendrían que presentar sus informes, siguiendo un modelo estandarizado, cumpliendo con manuales de procedimientos, protocolos y formularios previamente aprobados por la autoridad electoral, para la fiscalización en el ámbito de su competencia.

La aprobación de manuales de procedimientos, protocolos y formularios, simplificaría la labor fiscalizadora que desempeña la autoridad electoral, así como aquella que, en el mismo sentido, pueda llevar a cabo la ciudadanía, respecto de la captación y gestión de fondos públicos y privados por parte de las organizaciones políticas. Empleando los términos utilizados por esta Corte en dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis (expediente 4528-2015) –al pronunciarse respecto de la reforma a la Ley Electoral que dio lugar al artículo 21 vigente–, la adición propuesta dotaría a la autoridad electoral y a la ciudadanía de herramientas que posibiliten de "*...una manera más eficiente la revisión y fiscalización de los recursos económicos que se manejen por los partidos...*".

Por lo considerado, respecto de la reforma de la de la literal u), por medio de la adición de los numerales i) y ii), y de la adición de la literal y), esta Corte emitirá



DICTAMEN FAVORABLE.

- literal z), definir subdistritos electorales-

Respecto de la propuesta de literal z), el proyecto pretende adicionarle al Tribunal Supremo Electoral la atribución siguiente: *"z) Definir después de cada censo poblacional la conformación de subdistritos electorales. El acuerdo que oficializa la conformación de los subdistritos al menos seis (6) meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales. El Tribunal Supremo Electoral debe garantizar la pureza del proceso, la celeridad en la entrega de resultados y pleno cumplimiento al principio de respeto de la voluntad popular."*

Por virtud de la adición de la literal z), el Congreso determina que corresponde al Tribunal Supremo Electoral, después de cada censo, la definición de subdistritos electorales; y que el acuerdo que los conforma deberá oficializarse al menos seis meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales.

Parte de esta nueva atribución del Tribunal Supremo Electoral se recalca en el cuarto párrafo de la reforma al artículo 205 de la Ley Electoral (introducida en el artículo 27 del decreto de reforma), cuyo contenido es el siguiente: *"Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos a partir de criterios poblacionales, geográficos y culturales. En cada subdistrito electoral deberá elegirse como mínimo tres diputados. **El Tribunal Supremo Electoral debe oficializar la conformación de los subdistritos después de cada censo poblacional y como mínimo seis meses antes de la convocatoria a elecciones.**"* (Negrilla no aparece en el texto original).

Para abordar el tema de los **subdistritos electorales**, esta Corte estima preciso empezar con algunas notas teóricas respecto del distrito o circunscripción electoral.



El distrito electoral constituye uno de los principales elementos de los sistemas electorales. Dieter Nohlen refiere que los sistemas electorales se componen de diferentes elementos técnicos, respecto de los cuales establecen normas que pueden agruparse en las siguientes áreas: la distribución de las circunscripciones electorales, la forma de presentar candidaturas y su votación y la conversión de votos en escaños. Refiere el autor que *“Cada uno de los distintos elementos en particular ejerce efectos muy diferentes en el conjunto del sistema electoral y en el resultado de una elección”*. (Dieter Nohlen, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, México, Segunda Edición, revisada y aumentada 1998, página 52 // *Gramática de los sistemas electorales. Una introducción a la ingeniería de la representación*. Instituto de la Democracia, Ecuador, Primera Edición, 2012, Página 7).

La distribución de las circunscripciones electorales, según refiere el autor citado, *“...es de importancia vital para las oportunidades electorales de los partidos políticos”*, de ahí que este tópico –el de la distribución de las circunscripciones electorales– represente *“...una de las cuestiones políticamente más discutidas, cuando se trata de elaborar y evaluar un sistema electoral”*. Lo anterior es así porque, como refiere Fernando Tuesta Soldevilla, *“...aplicar un sistema electoral sobre una votación cualquiera, tendrá una resultante distinta si se aplica otro sistema electoral sobre esa misma votación”*, de esa cuenta, *“...escoger un sistema electoral determinado, pasa a convertirse en una decisión política de vital importancia para un país”* –el subrayado es propio– (Fernando Tuesta Soldevilla, *La circunscripción electoral: una visión conceptual y comparada de la región andina*, en Justicia Electoral, Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México; año 2004, número 19; Disponible en:



educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/a-2004-02-019-035.pdf) Tuesta Soldevilla refiere que la configuración del sistema electoral es producto de un proceso político y social, en el que la circunscripción o distrito electoral es el elemento de mayor relevancia. El autor refiere, citando a Dieter Nohlen, que *“los cambios en los tamaños de las circunscripciones electorales pueden implicar un cambio del sistema electoral”* –por tamaño de la circunscripción debe entender el número de diputados que se eligen, no la extensión territorial–.

En lo que se refiere a la taxonomía de las circunscripciones electorales, Tuesta Soldevilla refiere que *“Para el diseño de un sistema electoral, el número de circunscripciones estará en función de escoger entre dividir el territorio nacional en una multiplicidad de circunscripciones o hacer de él una sola”*. Los países han optado por tres tipos de circunscripciones: están los que **a)** *“...utilizan todo el territorio nacional como circunscripción. Son los casos en donde no existe división territorial para fines electorales”* pues hay un único distrito electoral que *“abarca a todos los escaños en disputa”*; **b)** los que *“...utilizan circunscripciones especialmente delimitadas”* con la finalidad de propender a la igualdad del valor del voto, que requieren un reajuste continuo de los distritos en función de factores demográficos y geográficos; y **c)** los que *“...utilizan la delimitación política-administrativa”* en los que lo que se procura es la asignación de escaños *“...a la unidad política-administrativa (provincia, departamento, estados o región), de acuerdo a su tamaño poblacional”*

Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto señalan que *“...la distribución de las circunscripciones electorales suele ser el origen de debates políticos. El gerrymandering, es decir, el intento de alterar las posibilidades electorales de los candidatos mediante la delimitación de las circunscripciones de acuerdo con*



critérios políticos, demuestra que la distribución de las circunscripciones puede ser objeto de manipulaciones". [Dieter Nohlen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (compiladores), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1998. Página 149] Similar apreciación traslada Javier Brolo quien señala que *"Los partidos desean influir en cómo se delimitan los distritos de tal manera que aumente su éxito electoral. Rara vez puede darse una división justa de los distritos. Los dos tipos de sesgos que suceden con más frecuencia son el 'Malapportionment' y el 'Gerrymandering'. El primero consiste en crear unidades pequeñas donde el partido es más fuerte, y grandes, donde el partido es más débil. El segundo consiste en crear distritos, de tal manera que los simpatizantes de un partido estén concentrados, y los del rival, dispersos."* [Javier Brolo, *El tamaño importa: Variaciones por distrito en elecciones legislativas de Guatemala (1984-2011)*, Asociación de Investigación y Estudio Sociales (ASIES), Guatemala, 2013].

A manera de síntesis, puede decirse que el distrito es: **i)** una demarcación para efectos del ejercicio de derechos civiles y políticos; **ii)** es de importancia para la oportunidad de los partidos políticos. La modificación de las demarcaciones dará lugar a resultados electorales diferentes. Los partidos políticos procurarán influir en la delimitación de los distritos a efecto de alterar las posibilidades electorales a su favor.

Para concluir con estos apuntes teóricos, se apunta lo que reflexiona Tuesta Soldevilla: al proceso de determinar los límites de los distritos o circunscripciones electorales se le denomina *"delimitación de distritos"* y que al ajuste y delimitación periódica recibe el nombre de *"redistribución"*.

El proyecto de reforma remitido por el Congreso de la República propone,



según expone la Comisión de Asuntos Electorales *“un reordenamiento hacia lo interno de los distritos electorales que definen la Constitución y la Ley Electoral y de Partidos Políticos”*. El legislador, al referirse a los distritos refiere: *“...es un concepto que procede del latín districtus (‘separar’). El término se utiliza para nombrar a las fronteras o delimitaciones que permiten dividir una región territorial para organizar la administración, la función pública y los derechos de tipo político y civil y, en nuestro sistema electoral, refiere a un territorio que elige cierto número de escaños... existen países que con alguna periodicidad redelimitan sus distritos y otros que lo han hecho en reformas a su norma electoral...”* (La negrilla es propia).

La Comisión de Asuntos Electorales refiere al ensayo *“Armando el rompecabezas: los distritos electorales en Guatemala”*, escrito por Javier Fortín, en el que el autor sostiene que en Guatemala los distritos electorales son inflexibles por virtud de lo que establece el artículo 157 de la Constitución (al que se hará referencia más adelante). Respecto de lo aseverado por el autor mencionado, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República sostiene: *“La aseveración en el ensayo es una verdad a medias pues si bien los distritos electorales de la nación están delimitados a los departamentos con su debida excepción, la composición electoral interna de los mismos no está delimitada más allá de los municipios y un reordenamiento que no rompa la ‘frontera’ del distrito –aunque lo redistribuya hacia lo interno sin violar los territorios municipales– no constituiría una falta a los preceptos estipulados en nuestra Carta Magna. Es pertinente señalar la previsión constitucional que en el mismo artículo se otorga potestad legislativa al Congreso de la República pudiendo este fijar parámetros nuevos siempre que no se violen los preceptos de la propia Constitución...”*. El legislador sostiene que *“En la reforma propuesta se mantiene la conformación de los distritos que la Constitución de la*



República en el artículo 157 define... pero se indica que aquellos que elijan más de cinco diputados sean –posterior a cada censo y siguiendo criterios poblacionales, geográficos y culturales– divididos en circuitos electorales llamados subdistritos...”

A partir de lo manifestado por el Congreso de la República, es preciso determinar, en primer lugar, si este cuenta con facultades suficientes para introducir la reforma pretendida, de conformidad con los parámetros constitucionales previstos.

El artículo 223 constitucional establece que “...*Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia...*”. El precepto citado determina las materias que serán reguladas por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, a saber: lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, las organizaciones políticas, autoridad y órganos electorales y proceso electoral. No obstante, la *discrecionalidad política* reconocida al Congreso de la República para regular, en la ley de la materia, los asuntos antes enumerados, es preciso recordar que “...*la función legislativa asignada al Congreso debe ejercerse sobre el marco de la Constitución, y ésta prevalece sobre cualquier otra ley*” (Sentencia dictada por esta Corte el veintiuno de septiembre de dos mil once, expediente 334-2011). En este mismo sentido, en la doctrina, Luigi Ferrajoli explica que “...*los poderes públicos –incluso el legislativo y por ende el parlamento, y con él la llamada soberanía popular– están sujetos a la ley constitucional.*” La Constitución, refiere el autor mencionado, es “...*la convención democrática acerca de lo que es indecible para cualquier mayoría...*” (Luigi Ferrajoli, *Democracia y Garantismo*. España Editorial Trota, Segunda Edición 2010; Páginas 29 y 31, respectivamente).



A efecto de determinar la constitucionalidad de la reforma pretendida, esta Corte estima preciso hacer referencia a lo que determina el artículo 157 invocado en la exposición de motivos de la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso.

Antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, respecto de la elección de diputados, el artículo 157 determinaba, por una parte: *“La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales”* y, por otra: *“La ley establecerá el número de diputados que correspondan a la población y el que corresponda por lista nacional...”* (El subrayado es propio). En ese contexto correspondía a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por una parte, la determinación de los distritos electorales –pues estos no fueron delimitados por el constituyente– y, por la otra, el establecimiento del número de diputados que corresponde a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda elegir por lista nacional.

Antes de ser reformada, la disposición contenida en el artículo 157 constitucional fue invocada por esta Corte como parámetro de constitucionalidad respecto de reformas a la Ley Electoral en, por lo menos, tres oportunidades.

La primera: al dictaminar respecto de la determinación de los distritos electorales en la Ley Electoral.

En resolución de quince de febrero de mil novecientos noventa (expediente 15-90), la Corte de Constitucionalidad dictaminó respecto de la propuesta de adición al artículo 205 la Ley Electoral y de Partidos Políticos lo siguiente: *“Cada departamento de la República, constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el que el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central; y, los restantes municipios constituirán el Distrito*



*del Departamento de Guatemala". El Congreso de la República, en la exposición de motivos que acompañó la iniciativa de reforma, expuso "...que el artículo 157 de la Constitución Política establece que los diputados serán electos por distritos electorales, los que, sin embargo, no fueron determinados ni regulados en la Ley Electoral y de Partidos Políticos...". Los legisladores adujeron que tal circunstancia generaría "...caos en los procesos internos de elección de candidatos a Diputados por parte de los Partidos Políticos y falta de representatividad en los electos al homogeneizar dos realidades e intereses totalmente distintos de los electores, ya que unos son los intereses y necesidades del electorado de la Capital de la República y otros muy diferentes los del electorado de los restantes 16 municipios del departamento de Guatemala". Esta Corte emitió dictamen favorable a la delimitación de distritos y a la creación de los distritos: *Central y del departamento de Guatemala*. Lo anterior por estimar que correspondía a la ley constitucional de la materia, de conformidad con lo que determina el artículo 223 de la Constitución, desarrollar lo dispuesto por el primer párrafo del artículo 157 de la Constitución Política de la República, en cuanto establece que el Congreso de la República se integra "*por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales*".*

La segunda: al dictaminar respecto de la forma de estimar la población representable en el Congreso de la República.

En dictamen de tres de mayo de mil novecientos noventa (expediente 81-90), la Corte de Constitucionalidad se pronunció en el sentido que "*La Constitución Política, en su artículo 157 párrafo segundo, remite a la ley para que establezca el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional... La Constitución Política no preceptúa esta*



proporción, sino remite a la ley...”. Esta Corte advirtió que el constituyente de mil novecientos ochenta y cinco, expresamente, remitió a la ley a efecto de que por medio de ésta se estableciera “el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional”.

La tercera: al dictaminar, de nueva cuenta, respecto de la determinación de los distritos electorales y de la forma de estimar la población representable en el Congreso de la República.

En dictamen de veinticinco de mayo de mil novecientos noventa, (expediente 112-90), en cuanto al primer asunto –determinación de los distritos electorales–, sostuvo: *“la reforma propuesta se ajusta a las disposiciones constitucionales, en cuanto reconoce que ‘...El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por sistema de lista nacional’ sistemas establecidos por la Constitución Política de la República...”* pues *“Al disponer [en la reforma propuesta] que ‘cada Departamento de la República constituye un distrito electoral’ sigue la tradición constitucional de Guatemala e interpreta, acertadamente a juicio de esta Corte, el espíritu del citado artículo constitucional...”*.

La Corte asentó que **“...nuestra Ley fundamental no fija los distritos electorales, sino lo deja a lo que determine la Ley...”** (Las negrillas son propias).

La Corte también refirió que *“El segundo párrafo del artículo 157 de la Constitución Política de la República dispone que ‘La ley establecerá el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población y el que corresponda por lista nacional’ Esta norma permisiva, reserva a la potestad de tal organismo la grave responsabilidad de fijar el número de los representantes... la Constitución vigente confió esa regulación a una ley de jerarquía constitucional pero de menor rigidez que la Carta Fundamental”* (Las negrillas son propias).



A partir de la entrada en vigencia de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, el artículo 157 constitucional determina que los diputados serán electos por dos sistemas: el de distritos electorales y el de lista nacional. Y, en lo que respecta a los distritos electorales, establece: “...**Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.**” De esta manera, en lo que atañe al sistema de distritos electorales, la norma constitucional vigente los determinó así: cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral, a excepción del departamento de Guatemala, en el que el municipio del mismo nombre forma el distrito central y los demás constituyen el distrito de Guatemala. Y que, como mínimo, cada distrito electoral deberá elegir un diputado. Puede decirse, analógicamente que, en la configuración actual, según la que se eligen diputados distritales, en la que cada uno de los departamentos constituye un distrito electoral, el departamento de Guatemala fue “subdistritado” razón por la que el municipio de Guatemala constituye el distrito central y los otros municipios, el distrito de Guatemala.

Como antes se analizó, en lo que respecta a la elección de diputados distritales, antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres, el artículo 157 constitucional no fijaba los distritos electorales, lo que permitía que estos fueran establecidos en la ley constitucional de la materia. Así lo apreció la



Corte de Constitucionalidad en dictámenes de tres y veinticinco de mayo de mil novecientos noventa (expedientes 81-90 y 112-90, respectivamente). Luego de la reforma constitucional mencionada, el margen de decisión, en cuanto a las cuestiones que, respecto de la elección de diputados al Congreso de la República, pueden ser objeto de regulación en sede legislativa quedó restringido a lo expresamente establecido en el artículo 157 constitucional, a saber: la determinación del número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población.

Como consecuencia de lo anterior, esta Corte aprecia que cuando, por medio de la reforma de mil novecientos noventa y tres, el poder constituyente derivado elevó a rango constitucional la determinación de los distritos electorales – que antes eran, por remisión tácita, materia de desarrollo de la Ley Electoral y de Partido Políticos–, puso esta materia fuera del alcance del poder constituido (es decir: del Congreso de la República), el que, conforme al artículo 224 de la Constitución, tiene a su cargo la división del país sólo para efectos administrativos (regiones, departamentos y municipios); por ende, la definición o división para efectos electorales están fuera de sus atribuciones.

Históricamente, esta apreciación se ve reforzada en el hecho de que en las reformas constitucionales aprobadas el veintiséis de octubre de mil novecientos noventa y ocho por el Congreso de la República –que no fueron ratificadas por el pueblo en consulta popular y por ende no entraron en vigencia–, la modificación al artículo 157 constitucional iba dirigida a que, de nueva cuenta, fuera por medio de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que pudieran establecerse los distritos electorales.

Así, en Guatemala, la elección de diputados al Congreso de la República se



hace mediante dos tipos de circunscripciones: la nacional (o única) –en la que el distrito es el país–, y la distrital –en la que cada uno de los departamentos constituye un distrito electoral, el municipio de Guatemala, el distrito central, y los otros municipios del departamento del mismo nombre, el distrito de Guatemala–.

La creación de subdistritos electorales propuesta por el Congreso de la República, para la elección de diputados distritales, implica una redistribución, la que sólo es materia de regulación en la Constitución; por ende, es contraria a lo que establece el artículo 157 constitucional.

Según la propuesta de reforma *“Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos... En cada subdistrito electoral deberá elegirse como como mínimo tres diputados...”* (Cfr. Artículo 27 de la propuesta de reforma que modifica el artículo 205 de la Ley Electoral). La Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República afirma que la subdistritación no implica contravención a lo dispuesto en el artículo 157 y que este *“...otorga potestad legislativa al Congreso de la República [para] fijar parámetros nuevos siempre que no se violen los preceptos de la propia Constitución...”*. La apreciación anterior no es compartida por esta Corte, pues el artículo 157 faculta al legislador únicamente para determinar el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población.

Definir subdistritos electorales implica la creación de nuevas circunscripciones electorales, aun cuando esta se haga respetando los límites territoriales de los distritos establecidos en el artículo 157 constitucional. Lo anterior, al entender de la Corte, constituye una modificación en la configuración del sistema electoral para la que el legislador ordinario no está habilitado, porque la reforma propone que cada subdistrito elija a sus propios diputados, de tal suerte que este



pasa a constituir, en esencia, un nuevo distrito.

Analógicamente, cabe preguntarse si sería constitucionalmente válido subdividir o distritar la circunscripción nacional –diputados por Lista Nacional–; de tal suerte que los treinta y dos diputados que se elegirían por ese listado (de conformidad con el artículo 27 del proyecto de reforma que propone modificar el artículo 205) sean electos hipotéticamente en, por ejemplo, ocho subdistritos a razón de cuatro diputados por cada uno. En el ejemplo que se usa como analogía, la subdistritación de la elección de diputados por Lista Nacional implica, de igual manera, redistribuir; por ello contravendría lo dispuesto en el artículo 157 constitucional.

La creación de subdistritos electorales en aquellos distritos en que procedería de conformidad con la reforma propuesta al artículo 205 del Ley Electoral –Distrito Central (11 escaños), Distrito de Guatemala (19), Escuintla (6), Quetzaltenango (7), San Marcos (9), Huehuetenango (10), Quiché (8), Alta Verapaz (9) -, implica modificar el mapa de circunscripciones electorales en virtud de que los diputados distritales ya no serían electos por veintitrés circunscripciones sino por más.

Así las cosas, en virtud de lo que actualmente determina el artículo 157 constitucional, la frase *“Definir después de cada censo poblacional la conformación de subdistritos electorales. El acuerdo que oficializa la conformación de los subdistritos al menos seis (6) meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales”*, contenida en la reforma, recibirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, pues los distritos electorales quedaron fijados por el constituyente derivado, luego de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y tres.

Por otra parte, la adición propuesta impone al Tribunal Supremo Electoral



garantizar la pureza del proceso, la celeridad en la entrega de resultados y el pleno cumplimiento al principio de respeto de la voluntad popular, en el cumplimiento de esta nueva atribución. Al respecto, esta Corte considera que la expresión es acorde con la propuesta de reforma al artículo 15 Bis de la Ley Electoral que, en la última frase determina que: "*...La autoridad electoral es la responsable de que el resultado de los procesos electorales esté apegado a la voluntad popular.*", cuya constitucionalidad fue analizada en el apartado 1.3 de este dictamen. En consecuencia, resulta congruente con la naturaleza del Tribunal Supremo Electoral -como máxima autoridad electoral- que tenga el deber de garantizar la pureza electoral y velar por el pleno cumplimiento de la voluntad popular.

Según refirió esta Corte en dictamen de quince de febrero de dos mil dieciséis (expediente 4528-2015), "*...El fin supremo de los elementos que componen un sistema electoral es el de materializar la voluntad popular...*"; entre estos elementos la labor desempeñada por el Tribunal Supremo Electoral –órgano encargado, entre otros, de la organización y dirección del proceso electoral– resulta fundamental para la garantía del respeto a la voluntad popular.

El Tribunal Supremo Electoral no es ajeno a la función que, por medio de la reforma se está explicitando, pues esta le es inherente; posee las labores encaminadas a garantizar la pureza del proceso electoral, por medio de las atribuciones del Auditor Electoral de verificar las actividades, materiales, elementos y operaciones de los órganos electorales dentro del proceso electoral, como formas de garantizar el respeto de la voluntad popular.

16.4 CONCLUSIÓN

Esta Corte considera que resulta conforme con la Constitución atribuir funciones al Tribunal Supremo Electoral para capacitar a las organizaciones



políticas respecto de regulación electoral y estandarizar la formación de documentos que faciliten la rendición y la labor fiscalizadora que desempeña la autoridad electoral, así como exigirle garantizar la pureza del proceso, la celeridad en la entrega de resultados y el pleno cumplimiento al principio de respeto de la voluntad popular, en el ejercicio de sus atribuciones.

Con base en lo anterior, se emite:

DICTAMEN FAVORABLE respecto del artículo 16 del proyecto, que pretende reformar la literal u) del artículo 125 de la Ley Electoral y adicionarle las literales y).

DICTAMEN DESFAVORABLE a la literal z) que se pretende adicionar, que contiene las frases: *“Definir después de cada censo poblacional la conformación de subdistritos electorales. El acuerdo que oficializa la conformación de los subdistritos al menos seis (6) meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales”*.

ARTÍCULO 17. SUBDELEGACIONES REGISTRALES

El artículo 17 del proyecto propone reformar a literal c) y adicionar un último párrafo al artículo 154 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

17.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

ARTICULO 154. Organización del Registro de Ciudadanos.

Administrativamente, el Registro de Ciudadanos comprende:

- a) La Dirección General del Registro, con sede en la ciudad capital;*
- b) Una delegación, con sede en cada una de las cabeceras departamentales;*
- c) Una subdelegación, en cada una de las cabeceras municipales; y*
- d) Las oficinas y agencias que autorice el Tribunal Supremo Electoral, para el mejor cumplimiento de las funciones del Registro de Ciudadanos.*

La Dirección General ejercerá su jurisdicción en toda la república y las delegaciones y subdelegaciones, en sus respectivos territorios.



17.2 REFORMA PROPUESTA

"...c) Subdelegaciones en cada una de las cabeceras municipales, en las oficinas del Registro Nacional de las Personas (...)

El Registro Nacional de las Personas deberá brindar al Registro de Ciudadanos las condiciones para el cumplimiento de lo establecido en la literal c) del presente artículo."

17.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La propuesta pretende modificar la literal c) del artículo 154, en el sentido de que las subdelegaciones de las cabeceras municipales del Registro de Ciudadanos estén integradas a las sedes municipales del Registro Nacional de las Personas (RENAP).

Como cuestión previa, es pertinente realizar algunas acotaciones en cuanto al Registro de Ciudadanos y el Registro Nacional de las Personas (RENAP).

El Registro de Ciudadanos es uno de los órganos electorales del Tribunal Supremo Electoral, que la Ley de la materia prevé en el Título Dos, Capítulo Uno. Entre sus funciones están la de tener a cargo todo lo relacionado con la inscripción de los ciudadanos y lo concerniente al padrón electoral (artículo 155, literales a' y b', de la Ley Electoral). Está conformado por órganos dirigidos por una sola persona, que son, respectivamente: la Dirección General, la Secretaría y las siguientes unidades administrativas: **i)** Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones; **ii)** Departamento de Organizaciones Políticas; y **iii)** Unidad Coordinadora de Delegaciones y Subdelegaciones (artículo 156).

El Director General ejerce sus funciones en calidad de órgano unipersonal (artículo 157), al igual que lo hace el Secretario (artículo 163) y los Jefes de las unidades administrativas relacionadas (artículos 164 al 167).



Según el artículo 165 de la Ley Electoral, el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones es el que supervisa las funciones del Centro de Procesamiento de Datos, en lo que se refiere a la formación del registro de electores y la elaboración de los padrones electorales. Ese departamento tiene como función principal, entre otras, realizar la inscripción de ciudadanos en el Distrito Central y el Departamento de Guatemala; asimismo, supervisar la inscripción de ciudadanos que debe llevarse a cabo en las Delegaciones Departamentales y Subdelegaciones Municipales. En coordinación con el Centro de Procesamiento de Datos, debe proveer de los respectivos padrones a las Juntas Receptoras de Votos y a las Juntas Electorales.

El Registro de Ciudadanos debe contar con una delegación en cada cabecera departamental y una subdelegación en cada cabecera municipal (artículo 168).

El artículo 168 referido establece que las subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos tienen las siguientes atribuciones: "...a) *Conocer lo relativo a la inscripción de comités cívicos electorales y de los candidatos postulados por éstos a cargos municipales dentro de su jurisdicción; b) Supervisar y coordinar los procesos electorales dentro de su jurisdicción municipal; c) Llevar a cabo todas las actividades relacionadas con el empadronamiento de los ciudadanos en su municipio; d) Llevar a cabo campañas permanentes de educación cívica en su jurisdicción y lo relacionado con la capacitación y divulgación electoral; e) Colaborar con las dependencias del Registro de Ciudadanos en el desarrollo de las actividades del mismo dentro de su jurisdicción municipal; y f) Las demás que les asigne el Tribunal Supremo Electoral*".

Conforme a lo anterior, puede advertirse que las subdelegaciones



municipales no circunscriben su actuar a la inscripción de los nuevos ciudadanos en el Registro de Ciudadanos.

Por medio del Decreto Número 10-04 del Congreso de la República -que contiene reformas a la Ley Electoral-, se previó implementar la creación de una entidad autónoma, con personalidad jurídica, técnica e independiente, integrada entre otros por el Tribunal Supremo Electoral, encargado de emitir y administrar el Documento Personal de Identificación -DPI-. Con base en el Decreto 90-2005 del Congreso de la República, se creó el Registro Nacional de las Personas –RENAP- como una entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

La sede central del Registro Nacional de las Personas se encuentra ubicada en la capital de la República; sin embargo, para el cumplimiento de sus funciones debe establecer oficinas en todos sus municipios (artículo 1º de la Ley del Registro Nacional de las Personas).

Este Registro cuenta con un Departamento de Ciudadanos, encargado de elaborar el listado de personas mayores de edad y es directamente responsable de trasladar esa información periódicamente al Tribunal Supremo Electoral. Para el ejercicio de sus funciones, debe mantener estrecha y permanente coordinación con el Tribunal Supremo Electoral (artículo 7, literal a', del Decreto 90-2005). De esa cuenta, la coordinación que existe entre ambas instituciones –Tribunal Supremo Electoral y el Registro Nacional de las Personas, ambas autónomas-, se centra en el mencionado listado de las personas mayores de edad que el RENAP, por medio del Departamento de Ciudadanos, debe elaborar y referir al citado Tribunal (artículo 36 de la Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto 90-2005 del Congreso de la República).



En la exposición de motivos, el legislador explicó que el empadronamiento se realiza en dos fases y lugares distintos que involucran al Registro Nacional de las Personas y al Registro de Ciudadanos, lo que dificulta el acceso al ciudadano, quien luego de obtener su documento de identificación abandona el proceso de empadronamiento ante las dificultades de concretarlo de una forma rápida y orgánica, además de los gastos que puede conllevar en movilización, dietas y otros. Estima que el padrón electoral no crece como aumenta el requerimiento de documentos de identificación personal; además, calcula que se empadrona una persona cada dos días por sede municipal, lo que refleja gastos inoperantes. Agrega que la obligatoriedad de tener sedes en cada municipio duplica gastos, pues esos servicios de inscripción registral operan en distintas sedes. Expone que -entre ambas instituciones- el Estado renta un mínimo de seiscientos ochenta propiedades para el ejercicio de sus funciones, lo que redundaría en sobrecostos para el presupuesto nacional. Por eso, justifica su propuesta en la finalidad de facilitar la inscripción en el Registro de Ciudadanos una vez obtenido el Documento Personal de Identificación y, para ello, deben existir subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en las Sedes del Registro Nacional de las Personas.

Esta Corte comparte la apreciación del legislador, en cuanto a que es viable que existan operadores registrales de las subdelegaciones del Registro de Ciudadanos en las oficinas de las cabeceras municipales del Registro Nacional de las Personas, ya que facilitaría el acceso de los ciudadanos a ambas instituciones, con la finalidad de que puedan tramitar su Documento Personal de Identificación, y ejercer el deber y derecho a ser inscritos e incorporados al padrón electoral.

Al respecto, se trae a cuenta lo considerado por esta Corte en dictamen

4528-2015: "...Analizado el sistema jurídico guatemalteco se advierte que el



legislador constituyente, al regular tanto lo relativo al Registro de Ciudadanos como al padrón electoral dispuso adoptar el sistema que depende de solicitud del ciudadano, habiendo conferido la potestad de administrar, con exclusividad, lo relativo al padrón electoral al Registro de Ciudadanos, institución perteneciente al Tribunal Supremo Electoral. Resulta determinante que, el artículo 136 de la Constitución Política de la República prevé entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos guatemaltecos la de: ' a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos (...)'.

En congruencia con ese precepto constitucional el artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone que es el Registro de Ciudadanos el que tiene asignada la función de atender 'Todo lo relacionado con las inscripciones de ciudadanos' –disposición esta que, a su vez, guarda congruencia con lo que prevé el artículo 8 de esa misma Ley constitucional-...".

Lo anterior constituye materialización del derecho y deber inherente a los ciudadanos de inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes que le reconocen la Constitución y la Ley Electoral.

Con base en lo anterior, se advierte que la modificación que se pretende incorporar no varía sustancialmente la regulación actual, debido a que simplemente propone que operadores registrales de las subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos estén físicamente ubicados en las oficinas del Registro Nacional de las Personas (RENAP).

En escrito presentado en el trámite de este dictamen, el Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Tribunal Supremo Electoral alega que esta propuesta violaría derechos laborales del personal de las subdelegaciones municipales del Registro de Ciudadanos, al pretender trasladarlos bajo la



administración del Registro Nacional de las Personas.

Con anterioridad, se expuso que conforme la regulación vigente y también las reformas, el Registro de Ciudadanos debe contar con subdelegaciones municipales con funciones relacionadas a la inscripción de ciudadanos y al padrón electoral. El representante sindical estima que la propuesta bajo análisis implica cambios respecto del personal del Registro de Ciudadanos, lo cual constituye un elemento que tendría que identificarse en cada caso concreto y no puede realizarse en abstracto al analizar la constitucionalidad de la propuesta, pues será la Dirección del Registro de Ciudadanos la que determine la cantidad de personal que precise por subdelegación municipal, tomando en cuenta que la disposición propone mejorar la operatividad de sus sedes locales y la accesibilidad de su servicio registral.

En ese sentido, advierte esta Corte conformidad con la Constitución, ya que la propuesta pretende facilitar el ejercicio del derecho/deber político de inscribirse en el Registro de Ciudadanos, regulado en la literal a) del artículo 136 constitucional.

En una labor interpretativa, esta Corte estima que la reforma no debe entenderse como modificación a las funciones que a cada ente estatal corresponda, pues no debe alterarse la esencia de cada uno. Debe tenerse en cuenta que al Registro Nacional de las Personas le corresponde planear, coordinar, dirigir, centralizar y controlar las actividades de registro del estado civil, capacidad civil e identificación de las personas naturales señaladas en la ley específica y sus respectivos reglamentos, mientras que al Tribunal Supremo Electoral le corresponde convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones y adjudicar los cargos de elección popular.



La reforma pretende la adición de un último párrafo al artículo 154 de la Ley Electoral, en el que se propone: *"El Registro Nacional de las Personas deberá brindar al Registro de Ciudadanos las condiciones para el cumplimiento de lo establecido en la literal c) del presente artículo"*.

Esta disposición está acorde con el fin de fortalecer la inclusión de personas en el padrón electoral, así como la participación ciudadana en los procesos electorales, por lo que resulta viable que el Tribunal Supremo Electoral –a cargo de registrar nuevos ciudadanos para incorporarlos al padrón electoral-, y el Registro Nacional de las Personas -encargado de proporcionar el Documento Personal de Identificación (DPI)- cooperen entre sí, sin afectar la autonomía de ambos entes, para facilitar la inscripción del ciudadano en el registro electoral.

La propuesta debe entenderse que, con independencia de la función que ya está prevista para el Registro Nacional de las Personas, relativa a elaborar el listado de ciudadanos y remitirlo al Tribunal Supremo Electoral, este debe facilitar la instauración de las sedes del Registro de Ciudadanos, así como su efectiva operatividad. Para ello, las instituciones involucradas deberán celebrar los convenidos, compromisos o acuerdos que resulten necesarios para definir cómo ha de operarse el mandato legal, respetando sus propias competencias y la ejecución presupuestaria que a cada uno corresponda. También, el Tribunal Supremo Electoral y el Registro de Ciudadanos deberán establecer –por vía reglamentaria- si en tales espacios físicos ubicarán sub-delegaciones como tales, o bien, meras oficinas receptoras de solicitudes de empadronamiento; es decir, son las autoridades electorales las que deberán regular qué funciones, de las previstas en el artículo 169 de la Ley Electoral, se asignarán a estas oficinas.

Cabe mencionar que el padrón electoral, por ser el registro en el que se



encuentran inscritos los ciudadanos habilitados para participar en las elecciones, tiene como función principal garantizar que cada votante emita un único voto, e impide que se atribuyan votos a quienes no están habilitados para votar (ejemplo, personas fallecidas).

La responsabilidad de garantizar la transparencia y seguridad del padrón electoral -base del proceso electoral y característica que define a todo Estado constitucional y democrático de derecho- recae en la Dirección General del Registro de Ciudadanos. Por ende, la implementación del mandato legal, objeto de análisis, debe hacerse de tal forma que no se menoscaben las formas veraces, reales y transparentes en la conformación del padrón electoral.

De esa cuenta, la implementación de la reforma debe regularse en el Reglamento respectivo, en el que se debe establecer, de manera clara, todo lo relativo a la operatividad de estas sedes, sus competencias, la relación laboral de sus dependientes, y cualesquiera otras herramientas que a la vez que hagan viable su implementación, garanticen la independencia de ambas instituciones, y la pureza del padrón electoral.

17.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 17 del proyecto, que pretende reformar la literal c) y adicionar un último párrafo al artículo 154 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 18. EMPADRONAMIENTO EN EL DISTRITO CENTRAL Y SUS SUBDISTRITOS

El artículo 18 del proyecto propone reformar la literal a) del artículo 165 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

18.1 DISPOSICIÓN ACTUAL



Artículo 165. Atribuciones. *El Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones supervisará las funciones del Centro de Procesamiento de Datos, en lo que se refieren a la formación del registro de electores y a la elaboración de los padrones electorales y tendrá, además, las siguientes funciones:*

a) *Realizar la inscripción de ciudadanos en el Distrito Central y el Departamento de Guatemala, para lo cual deberá proporcionar las facilidades necesarias para la comparecencia de los ciudadanos que deben inscribirse...*"

18.2 REFORMA PROPUESTA

"...a) *Realizar la inscripción de ciudadanos en el Distrito Central y Distrito de Guatemala, así como en sus respectivos subdistritos, para lo cual deberá proporcionar las facilidades necesarias para la comparecencia de los ciudadanos que deben inscribirse...*"

18.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La modificación de la literal a) del artículo 165 conlleva únicamente sustituir la expresión "*departamento de Guatemala*", por la de "*Distrito de Guatemala*" y adiciona la frase "*así como en sus respectivos subdistritos*".

En el apartado 17.3, se expuso que el Registro de Ciudadanos es uno de los órganos del Tribunal Supremo Electoral, con funciones relacionadas a la inscripción de ciudadanos y al padrón electoral y a su cargo se encuentra el Departamento de Inscripción de Ciudadanos y Elaboración de Padrones. El padrón electoral es el registro en el que se encuentran inscritos los ciudadanos habilitados para participar en las elecciones populares y su función principal es la de garantizar que cada votante pueda emitir su voto, una sola vez, e impide que ejerzan el sufragio quienes no están registrados.

En ese sentido, el Registro de Ciudadanos es el ente técnico encargado de



controlar y fiscalizar el proceso electoral, desarrollando actividades que garantizan el ejercicio de los derechos políticos constitucionales de los guatemaltecos. Debe garantizar la transparencia y confiabilidad del padrón electoral, por ser la base del proceso electoral; de ahí la importancia que posee la regulación relacionada con la configuración del padrón electoral, por estar referida a la formación del registro de electores.

En la Constitución, la expresión "distrito" es utilizada para la materia electoral, referida a espacios geográficos delimitados para fines de demarcación política (artículo 157 constitucional), en tanto que la expresión "departamento" se refiere a la división administrativa (artículo 224 constitucional).

El artículo 157 de la Constitución indica: *"...Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala, forma el Distrito Central y los otros Municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala."*, (concorde con esta disposición constitucional, se encuentra el artículo 205 de la Ley Electoral).

Con base en lo anterior, se advierte que la propuesta de sustituir *"departamento de Guatemala"* por *"Distrito de Guatemala"* está dirigida a utilizar una expresión más acorde con la materia a la que está dirigido ese espacio político, la "electoral"; además, de conllevar una actualización con respecto a la reforma del artículo 157 constitucional de mil novecientos noventa y tres, con relación al artículo 165 de la Ley Electoral, objeto de esta reforma, cuya única reforma data de mil novecientos ochenta y siete, aspectos que resultan conforme con la Constitución.

- Subdistritos del Distrito Central -

Según se expuso en el apartado 16.3, el proyecto de reforma pretende incorporar la figura de los "subdistritos", que constituirían circuitos electorales que



postularían un mínimo de tres y un máximo de cinco diputados distritales.

La adición de la frase "*así como en sus respectivos subdistritos*" responde entonces a la configuración normativa pretendida por el legislador con la incorporación de los subdistritos electorales. De esa cuenta, en virtud de que esta Corte, al analizar el artículo 16 del proyecto de reforma arribó a la conclusión que la figura de la subdistribución no es compatible con el texto constitucional, igual dictamen debe emitirse respecto de la adición de la frase antes mencionada, razón por la cual se emitirá DICTAMEN DESFAVORABLE.

18.4 CONCLUSIÓN

Conforme se expuso, sustituir "*departamento de Guatemala*" por "*Distrito de Guatemala*" refleja una actualización legislativa basada en la reforma del artículo 157 constitucional de mil novecientos noventa y tres. Ahora bien, la referencia a los subdistritos del Distrito Central responde a la incorporación a la reforma pretendida de los subdistritos electorales, respecto de los que esta Corte emitirá dictamen desfavorable.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 18 del proyecto, que pretende reformar la literal a) del artículo 165 de la Ley Electoral, se emite:

DICTAMEN FAVORABLE en cuanto a sustituir "*departamento de Guatemala*" por "*Distrito de Guatemala*"; y

DICTAMEN DESFAVORABLE en cuanto a la adición de la frase "*así como en sus respectivos subdistritos*".

ARTÍCULO 19. COMPRAS Y CONTRATACIONES

El artículo 19 del proyecto propone adicionar el artículo 195 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

19.1 ADICIÓN PROPUESTA



"Artículo 195 Bis. Compras y contrataciones. A partir de la convocatoria y hasta finalizado el proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral podrá adquirir bienes y servicios que se utilicen exclusivamente durante y para el evento electoral, exento de los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado. Los eventos deben cumplir los principios de transparencia, eficiencia y competencia. Todos los eventos deben ser publicados en el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala –GUATECOMPRAS–. Además, publicará un informe mensual de gastos por todos los medios a su alcance.

Noventa días después de terminado el proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral entregará al Congreso de la República un informe detallado de los gastos realizados bajo esta modalidad de excepción.

La Contraloría General de Cuentas realizará auditoría concurrente al Tribunal Supremo Electoral en todas las gestiones de compras y contrataciones, realizadas bajo la modalidad establecida en el presente artículo."

19.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

En general, el artículo que se pretende incluir a la Ley Electoral incorpora enunciados que puede agruparse en dos aspectos:

- a) Facultar al Tribunal Supremo Electoral aplicar una modalidad de contratación, para que, durante el proceso electoral, pueda adquirir bienes y servicios necesarios para el desarrollo de los eventos electorales, distinta a los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado; pero siempre debe cumplir con publicar en el sistema de "Guatecompras" los eventos de compra, contratación y adquisición de bienes y servicios, observar los principios de transparencia, eficiencia y competencia, y publicar informes mensuales por todos los medios;

- b) Imponer al Tribunal Supremo Electoral, informar al Congreso de la República el



detalle de los gastos realizados **bajo la modalidad en cuestión** y a la Contraloría General de Cuentas a realizar auditoría concurrente al Tribunal Supremo Electoral en todas las gestiones de compras y contrataciones que realice **bajo la modalidad antes relacionada**.

De lo anterior, se infiere que el primer aspecto contenido en la disposición que se pretende añadir al cuerpo normativo en mención, es el tema principal de la norma, en tanto que los segundos constituyen nociones **accesorias** al régimen de excepción relacionado, pues se pretende supeditar la obligación de informar al Congreso de la República y la de realizar auditoría concurrente por parte de la Contraloría General de Cuentas, a todo acto que implique la realización de gastos, compras y contrataciones realizadas bajo la modalidad de excepción aludida.

De esa cuenta, por cuestión de método, esta Corte realizará la exégesis de rigor abordando, en primer orden, el estudio del contenido principal de la disposición que se pretende añadir y, seguidamente se revisará la validez de los demás supuestos contenidos en el precepto bajo análisis, por constituir nociones accesorias al tema referente a la excepción de cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado.

- Excepción a procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones -

Como cuestión primaria, es necesario establecer lo relativo a las modalidades de adquisición pública de bienes y servicios regulados en la Ley de Contrataciones del Estado. Seguidamente, en concordancia con los preceptos constitucionales aplicables, reflexionar sobre la materia que corresponde normar a la Ley Electoral; ello con la finalidad de determinar si corresponde a esta regular las nociones atinentes a compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que debe seguir el Tribunal Supremo



Electoral.

Al respecto, se estima oportuno indicar que para la pronta ejecución de obras, adquisición de bienes, suministros y servicios que requiere el Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, municipalidades y empresas públicas estatales y municipales, el legislador derivado previó, en el Decreto 57-92 –Ley de Contrataciones del Estado–, lo relacionado con las modalidades de adquisición pública que deben seguir las entidades estatales para el cumplimiento de los fines que constitucionalmente le han sido encomendados, ello con la previsible intención de garantizar el desarrollo eficiente de la administración pública y, consecuentemente, de la realización del bien común, que se erige, en el artículo 1° constitucional, como finalidad suprema del Estado de Guatemala y de las entidades que lo conforman.

De esa cuenta, en el artículo 1 de la Ley de Contrataciones del Estado, se estatuye que las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública que realicen los organismos del Estado, las entidades descentralizadas y autónomas, incluyendo las municipalidades, las entidades o empresas, cualquiera sea su forma de organización, cuyo capital mayoritariamente esté conformado por aportaciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales, cualquier entidad sin fines de lucro que reciba, administre o ejecute fondos públicos, todas las entidades de cualquier naturaleza que tengan como fuente de ingresos (sea total o parcialmente) recursos, subsidios o aportes estatales, los fideicomisos constituidos con fondos públicos o sociales y las demás entidades que conforman el sector público, deben ajustarse a las normas establecidas en la referida ley, con la finalidad de garantizar la transparencia y eficiencia de toda adquisición que se realice para el cumplimiento de los fines que



constitucional o legalmente les han sido encomendados.

Por otra parte, el artículo 4 Bis de esa ley establece que es obligatorio el uso del sistema informático denominado "Guatecompras" para publicar información de contrataciones y adquisiciones del Estado, el cual busca facilitar su publicidad y fiscalización cuando en estas se haga uso de fondos públicos, concediéndoles transparencia y eficiencia. Se debe publicar toda la información relativa a las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan.

Respecto de los regímenes de adquisición de bienes, servicios, suministros u obras, la Ley de Contrataciones del Estado prevé la utilización de los siguientes procedimientos, según el monto de la contratación: **a)** licitación, en los artículos 17 al 37, para compras mayores a Q. 900,000.01; **b)** cotización, en los artículos 38 al 42, para compras entre Q. 90,000.00 y Q. 900,000.00, salvo excepciones del artículo 44 de esa misma ley; **c)** compra directa, en el artículo 43, inciso b), para adquisiciones entre Q. 25,000.00 y Q. 90,000.00; y **d)** compra de baja cuantía, en el artículo 43, inciso a), para adquisiciones menores de Q. 25,000.00.

En suma, la Ley de Contrataciones del Estado establece directrices de derecho administrativo inherentes a regular lo concerniente a las adquisiciones públicas, cuya finalidad es la de transparentar y hacer eficiente todo contrato administrativo que se celebre con esa finalidad. En ese sentido, la implementación de esos sistemas de adquisición propende a asegurar el manejo adecuado de los recursos del Estado por parte de las entidades obligadas, en observancia de los principios de legalidad y de probidad en el desempeño de las funciones públicas. No obstante, su cumplimiento implica el desarrollo de etapas procedimentales, definidas en tiempo y forma, en la regulación aludida.



Aunado a ello, la ley en cuestión prevé excepciones a la aplicación de los procedimientos establecidos para los eventos de adquisición antes enlistados. Entre estas, resulta importante traer a colación la establecida en la literal f) del artículo 44, que expresa: *"f) El Tribunal Supremo Electoral podrá, durante el ejercicio fiscal en el que se realicen procesos electorales y de consulta popular, realizar de manera directa, las adquisiciones públicas directamente vinculadas a estos eventos..."*.

Respecto de la materia que corresponde regular a la Ley Electoral, se trae a cuenta que el constituyente determinó, en el apartado referente al régimen político-electoral [Capítulo I del referido título] de la Constitución, que una ley constitucional regularía todo lo relacionado con la materia electoral y de partidos políticos, motivo por el cual la Asamblea Nacional Constituyente decretó, el tres de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco, la Ley Electoral y de Partidos Políticos como norma rectora de todo lo relativo a aquella temática, cuestión que se infiere de lo reseñado en el proyecto y dictamen de la mencionada ley constitucional, de fecha doce de junio de mil novecientos ochenta y cinco, que indica: *"...De conformidad con lo que específicamente determina el artículo 18 de la ley del Régimen Interior de la Asamblea Nacional Constituyente, se integró la Comisión de Proyecto de Ley Electoral, con el propósito de que fuera la encargada de formular el proyecto básico para el estudio y formulación de la nueva Ley Electoral, que sirviera de marco jurídico a los procesos electorales, que en el futuro se celebren en Guatemala..."*

El legislador constituyente determinó en la Constitución, respecto del régimen político-electoral que debe imperar en la República de Guatemala, que *"...**Todo** lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por*



la ley constitucional de la materia...” (artículo 223 de la Constitución) [El énfasis no aparece en el texto original]

De lo previsto en el segundo párrafo del artículo 223 constitucional, se denota que en la ley constitucional de la materia [Ley Electoral y de Partidos Políticos] se debe regular únicamente lo referente a: **i)** el ejercicio del sufragio; **ii)** los derechos políticos; **iii)** las organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales; y **iv)** el proceso electoral. Así lo ha entendido esta Corte: “...*en la Ley Electoral (...) se regula todo lo referente al ejercicio del derecho al voto, lo referente a las organizaciones políticas, autoridades electorales, proceso electoral e impugnaciones, entre otros aspectos...*” [Sentencia de diez de marzo de dos mil dieciséis, proferida en el expediente 3675-2015].

En ese sentido, es dable indicar que la previsión del constituyente establecida en el artículo 223 del Texto supremo, se encuentra orientada a que en la Ley Electoral se regule, exclusivamente, lo relativo al derecho electoral y al régimen político-electoral. De esa cuenta, el constituyente, al crear la referida ley constitucional, dispuso, en su artículo 1º, que la ley regulará lo relativo a: **i)** el ejercicio de los derechos políticos; **ii)** los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales y a las organizaciones políticas y; **iii)** lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Por ello es que la Ley Electoral, en su texto normativo, dispone la previsión de temas inherentes a la materia política-electoral, tales como la ciudadanía y el voto, las distintas organizaciones políticas que admite la ley y sus derechos y obligaciones, las autoridades y órganos electorales, así como lo concerniente al desarrollo del proceso electoral, en el que prevé, entre otras cuestiones, cuáles son los principios generales que lo informan, lo relativo a la convocatoria y elecciones,



postulación de candidatos, propaganda y padrón electoral, el sufragio emitido por el ciudadano en el proceso electoral, su verificación y calificación y todo lo relativo a las impugnaciones viables en esta materia.

En suma, en la mencionada ley constitucional se prevén disposiciones relacionadas con la temática del derecho electoral, de manera que resultaría impropio que, por conducto de una reforma legislativa, regule aspectos concernientes a otras esferas del Derecho que, por razón de su especialidad, no le es dable normar, pues como se dijo en líneas precedentes, el límite que existe para la creación, o bien, la reforma de normas constitucionales es la propia Constitución que prevé los lineamientos generales que debe atender todo el ordenamiento jurídico.

Respecto del proyecto de artículo bajo análisis, se advierte que este pretende incluir en el contexto de la ley electoral, aspectos relacionados con la contratación pública que realice el Tribunal Supremo Electoral, durante el desarrollo de los procesos electorales.

Esta Corte encuentra que su contenido corresponde a una temática propia del derecho administrativo propiamente dicho, por lo que corresponde regular como parte de la mencionada ley constitucional, por no ser materia de derecho electoral y del régimen político-electoral. De tal suerte que la propuesta es contraria a ese segundo párrafo del artículo 223 constitucional.

Aunado a ello, se estima que los aspectos relativos a la dispensa del cumplimiento de procedimientos para la adquisición de bienes y servicios ya han sido regulados en la respectiva ley ordinaria. Ello es así, porque se advierte que en esa disposición ordinaria se cumple con la finalidad consistente en dispensar al Tribunal de cumplir con los procedimientos regidos por la ley de contrataciones para



adquirir bienes y servicios, durante el ejercicio fiscal en que se realicen procesos electorales y de consulta popular.

En ese sentido, esta Corte considera que regular una situación excepcional a procedimientos ordinarios de contratación en la ley constitucional electoral no resulta constitucionalmente válido, pues no cumple con el fin normativo que el constituyente determinó para ese cuerpo normativo.

- Informe al Congreso y auditoría de Contraloría -

La segunda parte de la propuesta establece que el Tribunal Supremo Electoral debe rendir informe al Congreso del detalle de los gastos realizados bajo la modalidad en cuestión y la Contraloría General de Cuentas debe realizar auditoría concurrente de todas las gestiones relacionadas con cualquier compra y contratación de bienes y servicios que realice el Tribunal Supremo Electoral, derivado de la aplicación de la modalidad de excepción relacionada.

En cuanto a esta disposición, tomando en consideración que el contenido principal de la disposición que se pretende añadir ha quedado descartado por su incompatibilidad constitucional, este Tribunal estima inane revisar la validez de los supuestos a que se hizo alusión en el párrafo precedente, por constituir nociones accesorias al tema referente a la excepción de cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado, por lo que también la segunda parte de la propuesta reseñada no puede ser apoyada por esta Corte.

No obstante que la incompatibilidad constitucional de la primera parte de la propuesta normativa bajo escrutinio se impone por razones evidentemente formales y que por lógica los supuestos contenidos en la segunda parte de la propuesta, por ser accesorios de aquel, corren la misma suerte –quedar descartados por las mismas razones–, se estima valioso realizar las siguientes



apreciaciones respecto de su contenido de fondo.

En relación a ello, es pertinente traer a cuenta que en el diseño de la organización política y jurídica de la Constitución, para el debido funcionamiento del Estado de Guatemala, fueron establecidos diversos órganos de control y de defensa del orden constitucional, los cuales surgieron con el evidente propósito de robustecer los mecanismos de fiscalización del poder público –en franca respuesta a la historia reciente, impregnada de autoritarismo y arbitrariedad– en la nueva Carta Magna se contempló el posicionamiento de otras tres entidades de carácter supremo, en un plano de independencia e insubordinación. Entre esos controles novedosos aparecieron los llamados "órganos extrapoder", que se constituyen con la función esencial de garantizar el cumplimiento efectivo del orden constitucional. Esos controles extrapoder fueron incorporados en horizontalidad e independencia con el esquema tripartito de división del poder estatal (al que refiere el artículo 141 constitucional). Esas características de horizontalidad e independencia –además de la especialidad– de estos controles extraorgánicos garantizan un desarrollo libre de injerencias de las funciones de control y de fiscalización que el Texto constitucional les encomienda a estos órganos.

El jurista Néstor Pedro Sagüés, expone que los órganos "extra poder" se explican *"...por los principios de diversificación de funciones y multiplicidad de estructuras, propios del Estado contemporáneo, que posee [se refiere al Estado] un alto grado de desarrollo orgánico, especialización de tareas y sofisticación institucional..."* Continúa apuntando el autor aludido que aquellos *"...procuran prestar, particularmente, una tarea de mejor control interorgánico y de tutela de los derechos personales. Se conjugan aquí, pues, razones técnicas (de eficiencia) y políticas..."* [Sagüés, Néstor Pedro, *Problemática de los órganos extrapoder en el*



diagrama de división de poderes, Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, página 302].

Los órganos extrapoder poseen un alto grado de independencia funcional porque no dependen de ninguno de los organismos del Estado y, por ende, no reciben instrucciones de ellos y no pueden recibir ninguna clase de presión en el cumplimiento de sus funciones. Esto debe ser así en tanto que su creación responde preponderantemente a la necesidad de revisar y controlar el ejercicio del Poder público desde un ámbito de imparcialidad absoluta.

La Constitución instituye varios órganos extrapoder, con complejas e importantes funciones: **a)** el Procurador de los Derechos Humanos; **b)** el Tribunal Supremo Electoral; **c)** la Corte de Constitucionalidad; **d)** y el Ministerio Público y **e)** la Contraloría General de Cuentas.

Respecto del enunciado que se pretende agregar: *"...Noventa días después de terminado el proceso electoral, el Tribunal Supremo Electoral entregará al Congreso de la República un informe detallado de los gastos realizados bajo esta modalidad de excepción..."*, esta Corte estima necesario referir que los organismos electorales *"...son la autoridad suprema del Estado, especializada y en diversos grados autónoma, encargada de la llamada función electoral. Suelen contar con dependencias desconcentradas en las circunscripciones electorales. La función electoral es ejercida por un complejo institucional que por lo general actúa con autonomía (...) respecto de las tres clásicas ramas del poder público. Se trata de la organización electoral, que ha venido adquiriendo creciente autonomía orgánica, funcional y presupuestal (...) Básicamente les corresponde nombrar a todos los demás funcionarios electorales, conocer de los recursos e impugnaciones que*



puedan presentarse en el transcurso de los escrutinios, elaborar y administrar su propio presupuesto, divulgar los resultados electorales, dirigir el proceso de escrutinio de los sufragios, efectuar la inscripción de los partidos políticos y de los candidatos a las distintas elecciones, realizar la función registral en lo concerniente a censos, padrones y listados electorales [y] declarar oficialmente el resultado de las elecciones..." [Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Diccionario Electoral, segunda edición, Tomo II*, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 2000, páginas 944 a 946].

En lo concerniente al ámbito jurídico guatemalteco, resulta importante traer a colación que el Tribunal Supremo Electoral es definido en la ley constitucional de la materia como la máxima autoridad en materia electoral y lo cataloga como un órgano independiente, permanente y no supeditado a organismo alguno del Estado.

Como se expresó con antelación, el Tribunal Supremo Electoral realiza una función trascendental para el Estado democrático, pues se constituye en el órgano extrapoder que ejerce el control político electoral.

Al respecto, esta Corte ha considerado el Tribunal Supremo Electoral está: *"...encargado de la organización y administración del régimen electoral y, por ende, de propiciar y proteger la transparencia en el desarrollo de los procesos electorales..."* [Sentencia de doce de julio de dos mil siete, proferida por este Tribunal en el expediente 1091-2005].

Según se expuso en el apartado 15.3 de este dictamen, el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, la cual ha sido concedida por el propio constituyente con el carácter de independiente de los Organismos del Estado. En similares argumentos, se pronunció este Tribunal en sentencia de veintiuno de enero de dos mil dieciséis, proferida en el expediente 3986-2015, al



manifestar que: "...el artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos determina que el Tribunal es la máxima autoridad en materia electoral. Por ello, señala que es independiente y no supeditado a organismo alguno del Estado. En referencia a lo anterior, esta Corte precisó, en su fallo de doce de julio de dos mil siete, proferido en el expediente 1091-2005, que: '...el Tribunal Supremo Electoral [es] el encargado de la organización y administración del régimen electoral y, por ende, de propiciar y proteger la transparencia en el desarrollo de los procesos electorales'..."

En atención a ese carácter de independencia y no subordinación a organismo alguno y de esa función inherente al Tribunal Supremo Electoral de elaborar y ejecutar su presupuesto, esta Corte considera que resulta ser contraria a las funciones que constitucionalmente ejerce la obligación de rendir cuentas al Congreso de la República, por medio de: "...un informe detallado de los gastos realizados bajo esta modalidad de excepción...", pues con ello se relativizaría su independencia sin justificación válida, aunado a que la previsión que se pretende incluir colisiona directamente con la noción de insubordinación a organismo alguno del Estado que el constituyente determinó, como característica intrínseca del Tribunal Supremo Electoral (artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

Por último, resulta preciso indicar que la función de fiscalización de intereses hacendarios estatales, de conformidad el artículo 232 constitucional, ha quedado encomendada a la Contraloría General de Cuentas, institución técnica con funciones fiscalizadoras de todo interés hacendario del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier entidad que reciba fondos estatales o que haga colectas públicas.

De ahí que en cualquier actuación encaminada a la compras, ventas,



contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública necesarios para el desarrollo de los eventos electorales, ha de intervenir, con fundamento en lo previsto en la norma constitucional aludida, el mencionado ente, en su rol de fiscalizador y en observancia del correcto cumplimiento de las funciones que le encomendó el constituyente, a manera de evaluar la eficiencia, efectividad y economía en los resultados de operaciones y gestión del gasto público, así como de promover su óptima utilización en resguardo de la transparencia, credibilidad y óptima utilización de los fondos públicos, garantizando así la seguridad y certeza jurídica, proscribiendo la arbitrariedad y opacidad que puedan llegar a suscitarse como consecuencia del mal uso de los fondos provenientes del erario público.

19.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 19 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 195 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

D. DE LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS DISTRITALES, ALCALDES Y CORPORACIONES MUNICIPALES

ARTÍCULO 20. REPETICIÓN DE ELECCIONES DE DIPUTADOS DISTRITALES

El artículo 20 del proyecto propone reformar el antepenúltimo párrafo del artículo 196 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sustituyendo la expresión "*por planilla distrital*", por la frase "*diputados por el sistema de distritos electorales*".

20.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 196. De la Convocatoria

El proceso electoral para elecciones generales y diputados al Parlamento Centroamericano, dará inicio con la convocatoria, la cual será dictada por el



Tribunal Supremo Electoral la segunda o tercera semana del mes de enero del año en el que se celebren dichas elecciones. El proceso electoral se dividirá en tres fases:

a) La primera, concerniente al proceso de postulación e inscripción de candidaturas a cargos de elección popular, que dará inicio un día después de la convocatoria y terminará un día antes del inicio de la segunda fase definida en la literal b) de este artículo; en este período es prohibida la realización de propaganda electoral.

b) La segunda fase será para la campaña electoral de todos los candidatos a cargos de elección popular, que dará inicio noventa días antes de la fecha en que se celebren las elecciones generales hasta treinta y seis horas antes de la elección convocada.

c) La tercera fase comprende la realización de las elecciones, cómputo y calificación de los votos emitidos. Las elecciones generales y diputados al Parlamento Centroamericano se efectuarán un domingo del mes de junio del mismo año.

Si el voto nulo obtuviere la mayoría requerida, se repetirá la elección en los casos que procediere, efectuándose un domingo del mes de octubre del mismo año.

Si no se diera la repetición de la elección presidencial pero sí, de las elecciones municipales de alcaldes y síndicos o de diputados, por listado nacional, por planilla distrital, o a diputados del Parlamento Centroamericano, las mismas se podrán realizar conjuntamente con la segunda elección presidencial. (Negrilla no aparece en el texto original)

En el decreto de convocatoria, el Tribunal Supremo Electoral fijará la fecha de cada fase del proceso electoral y de los eventos que en cada una correspondan, especialmente lo previsto en el artículo 215 de esta Ley.



El decreto de convocatoria para la elección de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente y de consulta popular se dictará con una anticipación no menor de noventa días a la fecha de celebración.

20.2 REFORMA PROPUESTA

La reforma se dispone sólo de la literal c), tercer párrafo que dice:

“Si no se diera la repetición de la elección presidencial; pero sí de las elecciones municipales de alcaldes y síndicos o de diputados por Lista Nacional, diputados por el sistema de distritos electorales o de diputados al Parlamento Centroamericano, las mismas se podrán realizar conjuntamente con la segunda elección presidencial”.

20.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La modificación sustituye la expresión "*por planilla distrital* " con la de "*diputados por el sistema de distritos electorales*".

Lo anterior responde a la configuración normativa pretendida por el legislador con la incorporación de los subdistritos electorales; es decir, la propuesta de reforma al aludir a "sistema de distritos electorales" necesariamente se refiere a los subdistritos que se pretenden crear en los artículos 16 y 27 del proyecto reforma. De esa cuenta, la modificación antes mencionada recibirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, en virtud de lo considerado por esta Corte respecto de la figura de la subdistribución que se pretendía introducir por medio del artículo 16 del proyecto de reformas.

20.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 20 del proyecto, que pretende reformar el antepenúltimo párrafo del artículo 196 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.



ARTÍCULO 21. CONVOCATORIA A ELECCIÓN POR SUBDISTRITOS

El artículo 21 del proyecto propone adicionar la palabra "subdistritos" a la literal c) del artículo 197 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

21.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 197. De los requisitos de la convocatoria. Todo decreto de convocatoria deberá contener como mínimo lo siguientes requisitos:

- a) Objeto de la elección;
- b) Fecha de elección y, en caso de elección presidencial fecha de la segunda elección;
- c) Distrito electoral o circunscripciones electorales en que debe realizarse; y
- d) Cargos a elegir".

21.2 REFORMA PROPUESTA

- c) Distrito electoral, subdistritos, o circunscripciones electorales que deben realizarse; y

21.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La modificación se limita a agregar la palabra "subdistritos" a la literal c), con el objeto de establecer que la convocatoria a elecciones de diputados distritales deberá indicar, además del distrito electoral o circunscripción electoral, los subdistritos en los que se debe realizar.

Según se expuso en el apartado 16.3, el proyecto de reforma pretende incorporar la figura de los "subdistritos". La adición de la palabra "*subdistritos*" responde entonces a la configuración normativa pretendida por el legislador con la incorporación de los subdistritos electorales. De esa cuenta, la modificación antes mencionada recibirá DICTAMEN DESFAVORABLE, en virtud de lo considerado por esta Corte respecto de la figura de la subdistribución que se pretendía introducir por



medio del artículo 16 del proyecto de reformas.

21.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 21 del proyecto, que pretende adicionar la palabra "subdistritos" a la literal c) del artículo 197 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, en virtud de lo dictaminado en cuanto a la subdistribución.

ARTÍCULO 22. NUEVO SISTEMA DE CALIFICACIÓN DEL SUFRAGIO

El artículo 22 del proyecto propone adicionar la literal d) al artículo 200 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

22.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 200. De la calificación del sufragio. En la calificación del sufragio se aplicarán los siguientes sistemas: a) Mayoría absoluta; b) Mayoría relativa; c) Representación proporcional de minorías."

22.2 REFORMA PROPUESTA

"d) Representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente."

22.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El artículo 200 de la Ley Electoral vigente no ha sufrido reforma alguna, por lo que su contenido es aun la voluntad del poder constituyente originario, por lo tanto, goza de "constitucionalidad de origen"; es decir, esta Corte no puede ejercer control de constitucionalidad sobre los enunciados de su contenido, no podría determinar la conformidad de sus enunciados con la Constitución, pues debe entenderse que esta le viene dada por ser disposición emanada de la Asamblea Nacional Constituyente. Sólo las propuestas de reformas a esa disposición son objeto de control previo -por vía del dictamen, como en este caso- y las reformas emitidas y vigentes son objeto de control posterior -por vía de la sentencia de



inconstitucionalidad- (ver sentencia dictada en expediente 1911-2007).

La propuesta indica que adicionaría el método de "*representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente*". En la disposición vigente, ya se prevé el método de representación por minorías en la literal c), el llamado por la doctrina con el apellido de su autor Victor d'Hondt, pero estrictamente eso, repartición de votos y cargos, por lista cerrada del partido.

Con la reforma propuesta, se introduciría al sistema jurídico electoral de Guatemala una nueva forma de calificación del sufragio -específicamente para elegir diputados distritales, según la propuesta de adición del artículo 203 Ter, por vía del artículo 25 del proyecto de reforma legal que aquí se dictamina. En consecuencia, constituiría una nueva forma de transformar votos en escaños para integrar el Congreso de la República, con representantes distritales.

En términos generales, ese artículo 25 –transcrito en el apartado 25.1 de este dictamen– propone que, para la elección de diputados distritales por el método de la representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente, cada elector tenga derecho a emitir un único voto que puede ser por Lista o directo a un candidato. Explica que se entenderá por “Voto por Lista” cuando el elector vote marcando todo el espacio correspondiente a la lista del partido político, el símbolo del partido político o a dos o más candidatos de la lista de un mismo partido político; y se considerará “Voto Directo” cuando el elector vota por un candidato dentro del listado del partido político, marcando la casilla específica del candidato que desea elegir o cuando el elector marca la casilla de un candidato específico y el símbolo del partido que lo postula. También establece cuál sería tomado como voto inválido. Finalmente explica cómo se computan los votos del partido político, sumando los votos válidos obtenidos por lista, más los votos directos válidos obtenidos por cada



candidato del partido; y el proceso de calificación del sufragio, dividido en dos etapas. En la primera etapa, se determinaría la asignación de escaños a cada partido político por el método de representación proporcional por minorías vigente; y en la segunda etapa, se procedería a establecer los candidatos que resulten electos dentro de la lista de cada partido político, según la suma total de votos directos y votos ponderados, utilizando el procedimiento de un pliego de siete columnas y filas por escaños en juego, como se analizará a continuación.

La novedad consiste en incluir la opción para el elector de ejercitar el sufragio activo por vía del llamado "voto preferente" o "voto directo", preferente por manifestar una preferencia personal hacia un candidato y directo por conceder el voto directamente a ese candidato y no necesariamente al partido en conjunto, pero en ambos casos se refieren a la misma modalidad.

Para el presente análisis, se abordará la variación al sistema de representación minoritaria a la que se refiere la literal propuesta, relacionada con la forma de elección parlamentaria, con aplicación de la fórmula electoral descrita para calificar el sufragio respectivo, incluido en el citado artículo 25.

- Método representación proporcional de minorías -

El método representación proporcional de minorías es utilizado para la elección de cuerpos colegiados, no para los cargos unipersonales. La representación proporcional permite distribuir entre los partidos políticos los escaños o curules de una asamblea, en proporción al número de votos obtenidos por cada uno de los partidos políticos participantes, en contraposición a la representación mayoritaria, en la cual se hace de la representación electoral quien obtenga la mayoría absoluta -aun por la mínima diferencia de un solo voto- o por mayoría relativa -el más votado- (Ver Jorge Fernández Ruiz. "Tratado de Derecho



Electoral". Editorial Porrúa. México 2010. Página 234).

Al referirse a la comparación entre sistemas de representación por mayoría y proporcional, Dieter Nohlen indica: *"Si se define la representación por mayoría y representación proporcional como principios de representación, entonces nos preguntamos por los objetivos políticos que fundamentan la representación. La representación por mayoría tiene como meta dar lugar a la formación de una mayoría parlamentaria de un partido o de una agrupación de partidos, es decir, habilitar a los partidos que no alcanzaron una mayoría absoluta de votos a que logren una mayoría absoluta de escaños parlamentarios y, de este modo, permitir que se forme un gobierno (cuando la forma de gobierno es parlamentaria) que pueda apoyarse en una mayoría parlamentaria. Este objetivo puede expresarse en la desproporción de votos y escaños en cada porción de cada uno de los partidos y, por lo general, implica la disminución numérica y de representación (fortaleza parlamentaria) de los partidos políticos más pequeños en el parlamento. La representación proporcional, por su lado, persigue el objetivo de distribuir proporcionalmente los escaños con respecto a la respectiva votación que obtuvo cada uno de los partidos políticos. Como principio de representación, la representación proporcional refleja las preferencias políticas existentes en el electorado y, de esta forma, expresa el número y la fortaleza de los partidos políticos de acuerdo con el resultado de la votación (...) En resumen, se puede decir que los principios de representación responden a los objetivos que tienen que ver con la composición del órgano que ha de ser electo. La representación por mayoría fomenta o conforma mayorías parlamentarias, sin considerar el grado de desproporción entre votos y escaños. En cambio, la representación proporcional pone énfasis en que exista un alto grado de coincidencia proporcional entre votos*



y escaños, sin tomar en cuenta la posible fragmentación del sistema de partidos y los problemas en el momento de formar un gobierno." (Dieter Nohlen. "Gramática de los Sistemas Electorales", Editorial Tecnos. Madrid. 2015. Páginas 31 y 32).

En tal sentido, la adición propuesta reitera, en una primera parte, el sistema electoral que permite la representatividad parlamentaria de los grupos minoritarios para tener un Congreso que represente a la mayoría de agrupaciones políticas, al igual que lo hace la literal c) de la norma vigente, con la diferencia de que se adiciona la frase "*con derecho a voto preferente*".

- Modalidades de listas electorales -

Con la experiencia que aporta el Derecho Electoral comparado, pueden agruparse las formas de elección parlamentaria en dos tipos de listas de candidatos: **a) listas cerradas** -pueden ser bloqueadas o desbloqueadas-; y **b) listas abiertas**. Esta última no se corresponde con el sistema actual que regula la Ley Electoral, ni con el que se pretende introducir al sistema por vía de la adición propuesta, pues este corresponde al sistema de lista cerrada desbloqueada.

En una lista electoral **cerrada**, el elector no puede agregar, retirar o reemplazar ninguno de los nombres que previamente los partidos políticos han consignado en las listas de candidatos al cargo de elección. Ello implica la discrecionalidad de los partidos en la elección previa de las personas a las que el votante puede elegir con posterioridad. Estas pueden ser bloqueadas o desbloqueadas.

En el caso de los tipos de listas **cerradas-bloqueadas**: "*De manera significativa se acentúa el monopolio de los partidos políticos en la postulación de candidatos a legisladores en la modalidad de lista cerrada y bloqueada, por cuanto el elector está impedido para variar el orden en que los candidatos aparecen en la*



lista de cada partido, lo que repercute en las posibilidades de éstos para alcanzar un escaño en el órgano Legislativo, toda vez que en la representación proporcional no todos los integrantes de cualquier lista resultarán elegidos sino cuando mucho uno o algunos; si sólo es uno, éste será quien encabece la lista; si son varios, serán llamados en el orden en que figuren en la misma." (Jorge Fernández Ruiz. "Tratado de Derecho Electoral". Editorial Porrúa. México 2010. Página 377).

Este es el sistema actualmente utilizado en Guatemala para la elección de diputados al Congreso, al Parlamento Centroamericano y de concejales de las corporaciones municipales.

En el caso de las listas **cerradas-desbloqueadas**, el elector está facultado para votar por uno o varios de los candidatos que aparecen en la lista del partido de su preferencia, o puede alterar el orden en que aparecen los candidatos en las listas de los partidos contendientes, anteponiendo un número ordinal al nombre de cada candidato de la lista preferida por el votante, según la modalidad adoptada por el legislador. En esta modalidad, la lista se mantiene cerrada, porque el elector no puede sustituir los nombres de la lista escogida, por los nombres que aparezcan en otros listados.

Esta segunda forma de listas electorales cerradas desbloqueadas es a la que se asemeja un tanto la propuesta que se analiza, pues combinaría la posibilidad de votar por la oferta electoral de un partido (lista cerrada) y la modalidad de conceder el voto el candidato que el votante prefiera dentro de la lista determinada por el partido político que lo postule (desbloqueada). Esa segunda forma de votación es la que constituiría el denominado "voto preferente" (como refiere la propuesta del artículo 200) o "voto directo" (como lo llama la propuesta del artículo 203 Ter).



En algunos sistemas electorales de representación proporcional de minorías, existe la opción en la que el elector puede variar tanto el orden de apareamiento de los candidatos, como seleccionar candidatos de listas diferentes o partidos distintos, e incluso adicionar nuevos candidatos que no aparezcan en el listado previamente preparado por cada partido político, según las posibilidades de la regulación que la configure. Esa sería la modalidad de listas abiertas.

La propuesta de reforma incluye la posibilidad del votante de consignar su voluntad política para que el sufragio favorezca a aquel candidato de su elección, o bien, al partido político de su preferencia; en tanto que el sistema electoral actual está organizado para que dicha voluntad se dirija únicamente al partido político, conforme listados cerrados y bloqueados. En tal contexto, la modalidad de listas electorales que incorporaría la reforma propuesta sería cerrada, pero semi-desbloqueadas -según la lectura del artículo 25 de la propuesta-, porque el voto preferente otorgaría al elector la posibilidad de determinar a qué candidato decide conferir su voto entre aquellos que han sido incorporados en la lista del partido político o votar por la lista tal cual la presentó el partido y el resultado sería la suma de ambos tipos de votaciones, aspecto que se analiza a continuación para determinar si la fórmula o “*regla de decisión*” –es decir la forma de aplicación de ese sistema– resulta conforme con la Constitución, pese a ser el contenido del artículo 25 del proyecto de reforma, pero que es el aspecto más importante al respecto, por sobre la mera denominación del nuevo sistema.

- Voto por lista y voto directo -

La propuesta ofrece la opción de elegir diputados distritales y subdistritales conforme el sistema de representación de minorías con derecho a voto preferente, y previene una doble opción con la incorporación al sistema electoral de las listas



“cerradas-desbloqueadas”, dado que establece la posibilidad de que, aunque cada persona cuenta únicamente con un solo voto, en este caso que podría decidir concederlo al partido político o inclinarse por un candidato nominalmente.

Si el elector decide brindar su voto al partido, podrá hacerlo en lo que la reforma denomina "voto por lista" y conforme al sistema propuesto, se entenderá que votó a la lista del partido por tres formas distintas: **a)** marcando en la papeleta, todo el espacio del partido político de su preferencia; **b)** el símbolo del partido o la casilla que le corresponda; o **c)** dos o más candidatos de la lista de un mismo partido. Con cualquiera de las modalidades, se entendería que la elección del votante es hacia el partido, lo que habilitaría el sistema de reparto que refiere el propio artículo para cada uno de los candidatos listados por el partido político respectivo. Cabe resaltar que esta forma de ejercicio del sufragio coincide con el sistema que actualmente regula la normativa vigente de la Ley Electoral.

Con la nueva opción que el voto que la reforma propone como "voto directo", se entendería que fue el realizado: **a)** al marcar la casilla específica que corresponde al de su elección, de los candidatos listados por el partido político; o **b)** marcando tanto la casilla del candidato a elegir y el símbolo del partido que lo postula.

Se considera para efectos de la legislación propuesta, como inválido, el voto en el que el elector marque el espacio que corresponde a dos o más partidos políticos, o bien dos o más candidatos de partidos políticos distintos. Lo anterior, dado que como se hizo mención anteriormente en el presente dictamen, el voto preferente que se ofrece está enmarcado en la opción de una lista cerrada desbloqueada, y lo que la legislación contempla como voto inválido correspondería a un sistema de listas abiertas y desbloqueadas.



Como advirtió esta Corte en el apartado 22.3 de este dictamen, en el proyecto aparecen dos denominaciones para el mismo concepto -entre el contenido del artículo 25 de la reforma propuesta (que adiciona el artículo 203 Ter) y el artículo 22 (que propone adicionar la literal d) al artículo 200), ambas disposiciones refieren a términos "voto preferente" y "voto directo" como sinónimos, lo que puede dar lugar a equívocos en los electores.

- Primera etapa, escaños por partido -

Para la determinación de efectos particulares previstos en la Ley Electoral (como el de la asignación del porcentaje de financiamiento estatal), el total de votos que corresponden al partido político está dado por la sumatoria de votos válidos por lista y por cada candidato del partido del que se trate. Posteriormente, el proyecto se refiere a dos etapas relacionadas con el cómputo de votos válidos y la asignación de los escaños que corresponden a cada partido.

La primera etapa no ofrece novedad, por cuanto que se corresponde con el procedimiento contenido en los párrafos segundo al cuarto del artículo 203 de la Ley Electoral, establecido para determinar cuántos escaños corresponden a cada partido político conforme a la cantidad de votos válidos obtenidos en la elección respectiva. La novedad aparece en la segunda etapa, en la cual se determinarían qué candidatos ocuparían las curules asignadas al partido.

- Segunda etapa, candidatos electos. Dos métodos: tabla + fórmula = mismo resultado -

En la propuesta, esta distribución se obtiene consignando los resultados electorales en una tabla que contenga siete columnas y la cantidad de filas según la cantidad de escaños a repartir en el circuito electoral, además de la que titule cada columna, que serían:



- a) primera columna contendría el "nombre del candidato" en el orden en el que los haya postulado el partido;
- b) segunda columna, los "votos por lista"; es decir, la cantidad de votos asignados al partido, según lo explicado anteriormente en este apartado, "*El dato será el mismo para todos los candidatos*"; es decir, no se reparten, sino que se asigna el cien por ciento de los votos por lista a cada candidato;
- c) tercera columna, "puestos invertidos" (invertidos con relación al orden concedido por el partido, primero, segundo, tercero...): el primer candidato de la lista obtiene un valor equivalente al número de escaños del distrito o subdistrito en cuestión, el segundo sería ese valor menos uno, el tercero la cantidad de escaños del circuito menos dos, y así sucesivamente hasta llegar al último candidato, a quien siempre correspondería uno por valor;
- d) cuarta columna, "cifra ponderadora", el dato de esta columna por cada candidato será el resultado dividir el número asignado en la tercera columna entre la cantidad de escaños del distrito o subdistrito en cuestión;
- e) quinta columna, "votos ponderados", esta cifra es el resultado de multiplicar los votos por lista (segunda columna) y la cifra ponderadora (cuarta columna);
- d) sexta columna, "votos directos", el dato a consignar será el total de votos preferentes o nominales que obtuvo cada candidato;
- e) séptima columna, "total", sería el resultado de sumar de la quinta y la sexta columnas (votos ponderados + votos directos).

Para comprender la distribución anterior, que introduce al ordenamiento electoral guatemalteco un medio de conversión de votos en escaños, se exponen tres resultados hipotéticos:

El primero sería que todos los electores de un partido ejerciten el voto directo (sin



voto por lista), lo que permitiría asignarle el primer escaño a aquel candidato que haya obtenido mayor número de votos preferentes, independientemente del lugar que ocupe en el listado del partido respectivo (que es como se definió la lista desbloqueada), De ser así, el orden de los candidatos establecidos previamente en las listas por los partidos sería irrelevante. En el ejercicio del cargo, como refiere Dieter Nohlen: "*...el diputado sabe que tiene no sólo el respaldo de su partido, sino también el apoyo personal y político de los electores que marcaron con una cruz su nombre en la lista del partido. En consecuencia, se siente menos dependiente de su partido...*" (Dieter Nohlen, Sistemas Electorales y Partidos Políticos, Fondo de Cultura Económica, México, Segunda Edición, revisada y aumentada 1998, página 66).

- El segundo resultado sería aquel en el que todos los electores decidieron ejercer el voto por lista y ninguno emitió voto directo. En ese caso, indefectiblemente operaría el orden en el que aparecen los candidatos en la lista cerrada, por decisión interna del partido, como sucede con la regulación actual.
- El tercer resultado corresponde al supuesto combinado, en el que algunos electores ejercieron el voto por lista y otros el voto directo, caso en el cual se sumaría el total de la columna "votos ponderados" con la de "votos directos"; es decir que, a los votos por lista, de conformidad con el lugar que el candidato ocupe en el listado del partido, se adicionarían los votos que ese candidato obtuvo directamente. Esa sumatoria determinaría el orden preferente (de mayor a menor) que ocuparían las personas en los escaños obtenidos por la respectiva organización política.

La reforma que se propone incluye la opción de que, a efecto de simplificar el procedimiento de adjudicación de escaños, pueda emplearse la siguiente fórmula para obtener los resultados de la última columna (Total): $[(n+1-i) \div n] \times VL + VD$



Donde: "n" es igual al número de escaños del distrito o subdistrito electoral correspondiente; "i" es igual a la posición que ocupa el candidato en la Lista; "VL" es el total de los votos de la Lista; "VD" es el total de los votos directos del candidato respectivo. Los escaños se adjudicarán a los candidatos en el estricto orden, de mayor a menor, según la suma del total de votos directos y votos ponderados, hasta agotar los escaños que le corresponden al partido."

Se comprende del texto de la propuesta que dicha fórmula se emplearía para la distribución de escaños en la segunda fase, posterior al procedimiento de repartición por minorías. Al hacerse el ejercicio respectivo, se advierte que la referida fórmula ofrece el mismo resultado que el que se obtenga siguiendo el procedimiento de la tabla descrita en este apartado.

No obstante lo anterior, como se hizo mención en cuanto a la claridad que las reglas jurídicas deben tener para los ciudadanos, resulta que la forma en la que aparece redactada la adición propuesta, es muy compleja, lo que puede dar lugar a interpretaciones equívocas, no sólo para el órgano electoral o los entes encargados del conteo de votos, sino para el elector que, como se indicó, debe tener certeza en cuanto al alcance y efecto propio de su sufragio, y la manera en que la fórmula matemática aparece; incluso como opcional, no ofrece la simpleza y claridad que corresponde a las reglas electorales, por lo que se sugiere que, en todo caso, si se desea consignarla como medio de verificación del resultado electoral se haga en un cuerpo normativo que reglamente la Ley Electoral, por parte del órgano encargado de emitir este tipo de reglas, tomando en cuenta que resulta incierto que la disposición propuesta autorice a utilizar dos métodos de forma alterna y a discreción.

Por último, la propuesta refiere que, en caso de existir empate en el resultado



de la última columna –la del total–, el escaño respectivo correspondería a quien haya obtenido mayor cantidad de votos directos en las papeletas electorales, con lo que el legislador privilegia el voto directo.

No obstante, podría generarse la condición de que sean más de dos candidatos los que se encuentren empatados en cantidad de sufragios, y que, además, pueda gestarse un eventual empate en la cantidad de votos directos obtenidos por cada cual, cuestión que, al no prever la legislación, aparece como incierta y dada la importancia que para el evento electoral puede presentarse, las normas deben prever tales circunstancias.

- Desigualdad entre voto por lista y voto directo -

Según se consignó, el resultado para determinar la cantidad de votos que se asignen por candidato constituye la suma de los votos directos obtenidos por el candidato y los votos ponderados (producto de la multiplicación entre la cantidad de votos por lista que obtuvo el partido por el factor que determina el puesto en la lista).

De las columnas apuntadas, llama especialmente la atención la relacionada con el orden en cuanto a los puestos invertidos, que permite ponderar más a aquel candidato que se encuentre al inicio de la lista, en detrimento del resto -que conforme la lista descienda- le corresponderá un porcentaje menor del total de votos que hayan sido emitidos por lista; así como la que sirve de factor multiplicador de cada voto por lista.

En su escrito, el Tribunal Supremo Electoral estima que se viola el principio de igualdad del voto, porque cada voto debe tener el mismo valor, ya que, si se vota por lista, un mismo voto puede ser adjudicado en distintos porcentajes a varios candidatos y, por lo tanto, puede ser computado de forma múltiple, mientras que el



voto directo se limita al cómputo del candidato en particular, rompiendo con la paridad democrática.

Para determinar lo expresado por el máximo órgano electoral, esta Corte describe el siguiente ejercicio numérico. Conforme lo pretende el proyecto, los circuitos electorales deben tener una magnitud de tres, cuatro o cinco curules para elegir, con lo que pueden suceder varios escenarios con la cifra ponderadora aplicada a los votos por lista:

- a)** de ser tres escaños, para el primer candidato, el voto por lista valdrá tres veces más que para el tercer candidato, para el segundo valdrá dos veces más que para el tercero y para el último candidato, el voto por lista valdrá tres veces menos que para el primero y dos veces menos que para el último. Para efectos de la tabla, el voto por lista de un elector tendrá un valor de "2" votos (sumando las tres cifras ponderadoras o dividiendo el total de votos ponderados de la tabla entre la cantidad de votos por lista), frente al voto directo que siempre equivaldrá a "1" voto por elector.
- b)** de ser cuatro escaños, para el primer candidato, el voto por lista valdrá cuatro veces más que para el cuarto candidato, para el segundo valdrá tres veces más que para el último, para el tercero valdrá dos veces más y para el último candidato, el voto por lista valdrá cuatro veces menos que para el primero, tres y dos veces menos que para los otros dos. Para efectos de la tabla, el voto por lista de un elector tendrá un valor de "2.5" votos, frente al voto directo que siempre equivaldrá a "1" voto por elector.
- c)** de ser cinco escaños, para el primer candidato, el voto por lista valdrá cinco veces más que para el quinto candidato, para el segundo valdrá cuatro veces más que para el último, para el tercero valdrá tres veces más y dos para el segundo; para el



último candidato, el voto por lista valdrá cinco, cuatro, tres y dos veces menos que los que le antecedan, de forma descendente. Para efectos de la tabla, el voto por lista de un elector tendrá un valor de "3" votos, frente al voto directo que siempre equivaldrá a "1" voto por elector.

En conclusión, puede advertirse que existe desigualdad de la candidatura de unos frente a la de otros y en la valoración del voto de unos frente al de otros.

Al respecto, la Comisión de Asuntos Electorales estima que es importante mantener el ascendente del partido sobre todos y cada uno de sus candidatos, porque el partido representa un elemento cohesionador que determina las decisiones que ha de tomar quien resulte electo, el cual debe mantenerse para lograr mayores niveles de gobernabilidad a lo interno del Organismo Legislativo. Por ello, presenta un sistema electoral proporcional entre "partido" y "persona" para que crezca la estabilidad gubernamental y se incremente la representación política. La Comisión señala que cada voto puede ser emitido por la lista partidaria -avalando la propuesta del partido- o por un candidato en específico, delegando su representación en ese delegado. Agrega que tanto el voto por el partido, como el voto por las personas son decisiones legítimas y ambas deben contar en tanto expresa la voluntad. Justifica la variación en el sistema actual de representación proporcional, porque este solo ofrece la alternativa de avalar los listados tal como los determina la asamblea partidaria respectiva, sin posibilidad de ser alterados en su orden.

Respecto del orden preferente en la lista, este es equiparable al sistema vigente en la Ley Electoral, en cuyo artículo 203, cuarto párrafo, expresa: "*Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le*



sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado." Debe tenerse presente que el régimen actual deriva de la voluntad del poder constituyente originario y -como se explicó en el apartado 22.3- por lo tanto, goza de "constitucionalidad de origen"; es decir, esta Corte no puede ejercer control de constitucionalidad sobre la aplicación de ese orden preferente, pues no podría determinar la conformidad de sus enunciados con la Constitución, ya que debe entenderse que esta le viene dada por ser disposición emanada de la Asamblea Nacional Constituyente. En consecuencia, debe respetarse la voluntad del poder constituyente respecto de la desigualdad entre candidatos de la lista por no ser objeto de control de constitucionalidad. En ese sentido, la primera, segunda y tercera columna de la tabla propuesta gozan de constitucionalidad de origen, por responder al "*orden correlativo establecido en las listas*".

Sólo las propuestas de reformas a esa disposición son objeto de control de constitucionalidad. En este caso, la propuesta pretende "relativizar" el poder absoluto de que gozan actualmente los partidos políticos con las listas que presentan, por unas que eventualmente puedan ser modificadas en su orden por una considerable mayor cantidad de votos directos obtenidos por los últimos candidatos por sobre los primeros y una baja cantidad de votos por lista que pueden valer dos o tres veces más, según se explicó, por lo que debe determinarse si esa diferencia de valores por voto resulta constitucionalmente válida.

Con base en lo que se ha explicado, puede inferirse que el sistema de voto por lista -como funciona actualmente-, favorece la disciplina del partido; es decir, se genera un vínculo en el que se pone en primer término a este último, mientras que, en el sistema de voto directo, favorece la relación del candidato con el elector, lo que, conforme a la reforma propuesta, obligaría a la persona que se va a postular



al cargo de elección popular a mantener un equilibrio entre su relación partidaria y la promoción frente al electorado. En consecuencia y aunado a lo expuesto en el apartado 22.3, la sexta columna de la tabla -bajo el título "voto directo"- resulta conforme con la Constitución.

Para analizar si la distinción entre el valor del voto por lista frente al del voto directo es acorde a los mandatos constitucionales contenidos en los artículos 4º y 136 constitucionales, esta Corte reitera lo expresado en el dictamen 5352-2013: *"...La participación ciudadana se garantiza, entre otros elementos, mediante la celebración de elecciones libres y periódicas, en las que en forma transparente se respete la voluntad de la mayoría, apoyada en el principio de un voto por persona, y en las que, a la vez, se asegure el derecho a elegir sin más limitaciones que aquellas que racionalmente propendan al afianzamiento del régimen democrático (por ejemplo, la prohibición de votar que para los integrantes del Ejército en servicio activo recoge la Constitución en su artículo 248); se alude con ello al derecho al sufragio activo: a elegir (inciso b) del artículo 136 constitucional), que en el ordenamiento nacional encuentra respaldo en la condición de ciudadano que se reconoce a todo guatemalteco mayor de dieciocho años, sin distinciones por razón de sexo, origen étnico, posición económica, opinión política u otra condición social (artículo 147 constitucional), así como en la garantía del voto universal, libre, secreto, único, personal y no delegable, como derecho y deber inherente a la ciudadanía (artículos 12 y 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos)..."*

En ese sentido, como garantía del voto único y personal, debe observarse la regla democrática *"una persona, un voto"*, que a su vez garantiza el derecho de igualdad entre todos los electores, se refiere a ese valor único e indivisible del sufragio *per capita*; por ello es que, en todas las etapas del proceso electoral en



que se involucra al elector, su decisión es considerada como una unidad numérica y no puede votar más de una vez por elección.

Según lo analizado, el factor incorporado en la cuarta columna como "cifra ponderadora" produce como resultado -reflejado en la quinta columna- que el sufragio activo de las personas que hayan votado por lista valga dos o tres veces más que el que haya votado en forma directa.

En ese sentido, esta Corte reitera que la inclusión de una modalidad de lista cerrada desbloqueada y la incorporación del voto directo no contrarían la Constitución, pues serían modalidades de ejercicio democrático del derecho a elegir y del derecho a ser electos (artículos 136 y 140 constitucionales). No obstante, la fórmula de la propuesta para elegir diputados distritales resulta contraria a la Constitución, porque el sufragio activo de la persona que haya votado por lista poseería dos o tres veces más valor o peso que el que haya ejercido un voto directo, aspecto que viola el principio de igualdad electoral y del derecho a elegir, dada la incongruencia con la efectividad del sufragio unitario, según lo expuesto.

- Principios de observancia en los sistemas electorales -

De conformidad con la literal c) del artículo 136 de la Constitución se debe velar por la libertad y la efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, principios constitucionales que aparecen replicados en la literal f) del artículo 3 de la Ley Electoral.

El diseño de los sistemas electorales constituye un verdadero reto hacia la creatividad en la técnica legislativa y la imaginación del legislador, quien sin crear fórmulas incomprensibles para los actores políticos debe, en todo caso, conjugar la representación, la concentración, efectividad, participación y legitimidad, sin



descuidar la simpleza. Respecto de la simplicidad, según Dieter Nohlen: *"Esta demanda constituye más bien un requisito orientativo, ya que todo intento de cumplir simultáneamente con los criterios de representación, efectividad y participación, conduce inevitablemente a un sistema electoral más complicado que el del tipo que resultaría si uno tratara de satisfacer solo uno de los criterios. Sin embargo, es válido el criterio de que el electorado pueda comprender cómo opera el sistema electoral y pueda hasta cierto punto prever cuáles serán los efectos de su voto."* (Dieter Nohlen. "Gramática de los Sistemas Electorales". Editorial Tecnos. Madrid. 2015. Página 80).

Las disposiciones en materia electoral no están dirigidas únicamente para los técnicos o los órganos electorales, o para aquellos que puedan comprender su sentido; sino, en especial, para que el elector pueda, como lo refiere el autor citado, comprender la manera en la que deberá ejercer el sufragio y el efecto que una opción u otra presenta para él y para la población, al elegir una de las opciones políticas conforme la configuración del sistema.

Además, en el diseño de un nuevo sistema de calificación de sufragios, las disposiciones legales que se emitan al respecto deben garantizar la realización efectiva del escrutinio de votos, en observancia de principios fundamentales como los de transparencia, seguridad, practicabilidad, exactitud y puntualidad, con el objeto de que –además de que los ciudadanos gocen de absoluta libertad para emitir su voto (artículo 13) y de la secretividad del voto (artículo 232)– los miembros de la Junta Receptora de Votos tengan la capacidad técnica y operativa para consignar otros datos además del resultado por conteo de votos emitidos a favor de cada planilla (artículo 237) y nuevos mecanismos de votación, además de las “papeletas electorales” (artículo 218).



22.4 CONCLUSIÓN

La inclusión de un nuevo sistema de calificación del sufragio (por reforma al artículo 200 que introduce el 22 del proyecto) que permita la inclusión de una modalidad de lista cerrada-desbloqueada y la opción del voto preferente no contraría la Constitución, pues sería una forma de ejercicio democrático del derecho a elegir (artículos 136 y 140 constitucionales); sin embargo, la mayor importancia en la incorporación de esas reformas radica en la fórmula o “*regla de decisión*” – por ser la forma en la que esos sufragios serán computados con relación a la voluntad electoral– la cual, según lo analizado, viola los principios constitucionales de igualdad y efectividad del sufragio, dada la sobrevaloración del voto por lista frente al voto directo, y la falta de previsiones legales para garantizar el efectivo resultado al momento de la realización del escrutinio de votos y el cómputo de resultados, entre otros aspectos.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 22 del proyecto, que pretende adicionar la literal d) al artículo 200 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá

DICTAMEN DESFAVORABLE.

ARTÍCULO 23. SEGUNDA VUELTA PARA ELECCIÓN DE ALCALDES Y SÍNDICOS

El artículo 23 del proyecto propone reformar el artículo 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

23.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 202. Mayoría relativa. Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos."

23.2 REFORMA PROPUESTA



"Artículo 202. De la mayoría relativa. El sistema de mayoría relativa se aplicará a las elecciones de alcaldes y síndicos. En la elección de alcaldes y síndicos se declarará ganadora la planilla que: a) Obtenga el mayor número de votos y supere el cuarenta por ciento (40%) de los votos válidos emitidos; b) Siempre que la planilla más votada supere el veinticinco por ciento (25%) de los votos válidos emitidos y la diferencia entre esta y la segunda planilla más votada supere el cinco por ciento (5%) de los mismos. De no darse una de las condiciones antes descritas, se efectuará una segunda vuelta electoral en la que participarán las dos planillas que hayan obtenido la mayor cantidad de sufragios en la fecha que establezca el Tribunal Supremo Electoral."

23.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La regulación vigente respecto de la elección de alcaldes y síndicos establece que estos son electos por vía del sistema de mayoría relativa, por el que únicamente es necesario tomar en consideración la mayoría de votos para decidir la lista ganadora.

Conforme la reforma propuesta, para determinar en una sola vuelta electoral la lista ganadora de los cargos de alcalde y síndicos se requiere cumplir con uno de los dos supuestos excluyentes entre sí: **a)** en el primero, ganaría la elección la planilla que obtenga más del cuarenta por ciento (40%) de votos válidos; **b)** de no producirse ese diferencial, el segundo supuesto indica que ganaría la elección la planilla que haya obtenido más del veinticinco por ciento (25%) de votos válidos - primera condición- y que haya obtenido un cinco por ciento (5%) más de votos que la segunda planilla más votada. En este caso, resulta que ambas de las condiciones previstas en la norma requieren su cumplimiento, aunque en este segundo supuesto únicamente se requiere el veinticinco por ciento del cien por ciento de



votos válidos, la norma agrava la condición al requerir un cinco por ciento de ventaja de la planilla que hubiere obtenido mayoría de sufragios en relación a aquella que le siga en mayoría de votos, lo que también, al igual que en la fórmula enunciada en el inciso a) del presente apartado, hace más complejo el conteo de votos en relación a la forma en la que la disposición normativa se encuentra actualmente regulada.

Si no se produce ninguno de los supuestos establecidos en los incisos a) y b) de la propuesta, la reforma obligaría a una segunda vuelta electoral, en la que participarían eventualmente las dos planillas más votadas.

En su exposición de motivos, el legislador justifica la necesidad de implementar una segunda vuelta electoral para alcalde y síndicos: **a)** a nivel municipal, se ha incrementado la fragmentación partidaria y estima que eso conduce a una debilidad del sistema político de los gobiernos locales, por la escasa diferencia entre los resultados obtenidos en las elecciones y la composición final de la corporación municipal; **b)** la segunda vuelta electoral aumentaría la legitimidad de la elección y la disminución de la conflictividad social relaciona con el proceso electoral; **c)** advierte preocupación por casos de alcaldías ganadas por menos del veinte por ciento de los votos válidos, pues estima que evidencia fragilidad de las autoridades electas por una evidente minoría.

En escrito presentado en el trámite de este dictamen, al respecto de esta propuesta de segunda vuelta municipal, los miembros titulares del Tribunal Supremo Electoral manifestaron: **a)** establecer más requisitos que los de la mayoría simple contradice la idea de "mayoría relativa" y favorece la de "mayoría calificada"; **b)** se infringe el principio de igualdad al elegir concejales en una única vuelta electoral y alcaldes y síndicos eventualmente por dos vueltas electorales; **c)** la



segunda vuelta está constitucionalmente prevista sólo para elegir presidente y vicepresidente de la República; **d)** de aplicarse las estimaciones propuestas en la reforma, aproximadamente un veinticinco por ciento de alcaldías irían a segunda vuelta, incrementando en una cuarta parte el gasto respectivo, y puede suceder que se mantenga la constante de la primera vuelta; **e)** la propuesta favorecería a los partidos políticos mayoritarios frente a otros partidos o comités cívicos electorales, porque la exigencia de mayoría calificada implicará alianzas partidarias para la segunda vuelta, con lo que los partidos políticos tradicionales resultarían beneficiados y minimizarían los esfuerzos ciudadanos concentrados en organizaciones políticas locales.

Al respecto, esta Corte advierte que la finalidad de la propuesta es eliminar la mayoría simple como sistema de elección de alcaldes y síndicos, para sustituirlo por uno de "mayoría calificada", como lo denomina el Tribunal Supremo Electoral, por exigirse mayores condiciones de representatividad, calculada con relación a la cantidad de votos obtenidos, que de no conseguirse en una primera oportunidad con tres o más ofertas electorales, se realice una segunda elección reducida a dos propuestas de candidaturas.

No presenta problema aquella situación en la que la oferta electoral inicialmente esté reducida a dos planillas a postular dichos cargos de elección popular, ya que necesariamente alguna de las planillas aparecería como ganadora en una única vuelta, salvo que el voto nulo alcance la mayoría absoluta (artículo 203 Bis de la Ley Electoral).

Constituye una idea generalizada que la finalidad del "balotaje" (la segunda vuelta electoral) es aumentar la legitimidad representativa del ganador, tomando en cuenta que al participar varios partidos políticos a la elección, la ventaja que este



obtenga por mayoría simple puede eventualmente ser muy inferior en grado de representatividad en relación a la cantidad de electores y, al existir una segunda vuelta, en la que sólo participan los dos candidatos más votados en la primera, se forma la noción de haber conseguido aumentar legitimidad por vía del voto mayoritario.

Actualmente, en las elecciones generales, el sistema de segunda vuelta electoral se encuentra previsto únicamente para la elección de Presidente y Vicepresidente de la República, cuando no haya obtenido mayoría absoluta candidato alguno. Esa previsión es un mandato constitucional (artículo 184) y es el único cargo de elección popular para el que la misma Constitución establece una segunda elección.

En ese sentido, esta Corte considera que permitir el ejercicio del derecho a ser electo para todos los candidatos en una primera elección y luego realizar una segunda elección reducida a dos propuestas electorales aparentemente viola el principio de igualdad. Es obvio que no podría pensarse que la previsión del artículo 184 constitucional es contraria a la igualdad, en primer lugar, porque la interpretación integral de la Constitución manda a entenderla como una "cláusula de excepción" y, en segundo lugar, esta Corte considera razonable el sistema de segunda vuelta en la elección del binomio presidencial, por estar justificado en el hecho de que el electo representará la unidad nacional, será el Jefe del Estado de Guatemala y ejercerá las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del Pueblo; por lo tanto, el sistema democrático fue configurado para ponderar por sobre la simplicidad, la complejidad de un sistema de doble vuelta, con la consiguiente consecución de una mayor legitimidad democrática en una función unipersonal, inicialmente.



Para que una "desigualdad" sea constitucionalmente válida y, por ende, "aparente", la medida debe basarse en una justificación objetiva y razonable; es decir, debe perseguir una finalidad constitucionalmente legítima y tal justificación debe apreciarse mediante un examen de la razonabilidad y objetividad.

En este caso, salvaría la "desigualdad aparente" de la segunda vuelta que se pretende para elegir alcaldes y síndicos, la razonabilidad de la propuesta; es decir, si encuentra una justificación constitucionalmente válida. En la propuesta, el legislador se decantó por indicar que la finalidad, a semejanza de la figura Presidencialista, es aumentar representatividad en el elegido. Esta Corte no comparte la apreciación expuesta, porque el gobierno municipal no es unipersonal inicialmente, es colegiado, lo ejerce el Concejo Municipal (artículo 254 constitucional), el cual se integra por alcalde, síndicos y concejales; por consiguiente, la representatividad no la posee únicamente el alcalde. La representación legal que ejerce el alcalde de la municipalidad y del municipio, en los términos del Código Municipal (artículo 52), es civil y administrativa, no democrática o política, pues para ello debe actuar integrando la Corporación Municipal.

Por ende, no resulta razonable la medida propuesta, porque no es estrictamente necesaria una alta representatividad democrática en el alcalde y los síndicos -como lo justifica el legislador-, dada la forma de integración del gobierno municipal, que atiende a la diversidad poblacional y la circunscripción limitada de su representación.

Esa medida también aumentaría innecesariamente los costos para la elección parcial de una corporación municipal, pues el sistema de segunda vuelta implica más gasto, tanto para el órgano electoral, como para las organizaciones



políticas y el elector, lo que suele conllevar una menor participación electoral para esa segunda vuelta.

En un panorama hipotético, pudiera suceder que las dos planillas más votadas en la primera elección obtengan la misma cantidad de votos para la segunda elección y con eso ganaría el que obtenga la mayoría simple. En ese caso, formalmente habrá obtenido un mejor porcentaje que el de la primera ocasión (por ser sólo dos planillas más el voto nulo), pero su elección poseería el mismo grado de representatividad que el conseguido en la primera elección, tomando en cuenta que la propuesta mide ese grado de representatividad por la cantidad de votos válidos emitidos a favor de un candidato.

En todo caso, conforme la configuración del gobierno municipal, el alcalde y los síndicos deben buscar hacer gobierno con el resto de los miembros del Concejo Municipal al que pertenezcan, inicialmente con base en la propuesta partidaria, pero finalmente atendiendo los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su municipio y el cumplimiento de los fines propios para los que fue electo.

23.4 CONCLUSIÓN

Esta Corte considera que la propuesta es contraria a la Constitución, porque no resulta razonable discriminar candidatos en una segunda elección y elevar el costo del sistema político y los gastos de los actores políticos con una segunda elección municipal, tomando en cuenta el grado de representatividad que se exige para el ejercicio de los cargos de alcalde y síndicos.

Aunado a lo anterior, si la finalidad de una segunda vuelta en elecciones municipales no conlleva una medida razonable, tampoco resulta serlo exigir una mayoría calificada que configure su procedencia.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 23 del proyecto, que pretende



reformular el artículo 202 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 24. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL DE MINORÍAS

El artículo 24 del proyecto propone suprimir la frase "*por planilla distrital*" del primer párrafo del artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

24.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 203. De la representación proporcional de minorías. *Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías...*"

24.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 203. De la representación proporcional de minorías. *Las elecciones de diputados por lista nacional, al Parlamento Centroamericano y la elección de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías...*"

24.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La modificación propuesta responde a la intención de incorporar un nuevo sistema de calificación de sufragio la "*representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente*" para la elección de diputados distritales, el cual se incorporaría por vía de esta disposición y de los artículos 22 y 25 del proyecto que propone adicionar ese nuevo sistema a los artículos 200 y 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, así como adicionar el artículo 203 Ter.

El apartado del texto que se suprime corresponde a la elección de diputados distritales que, conforme el texto vigente se eligen por el sistema de representación proporcional de minorías, mientras que -en la propuesta- dichos diputados



distritales y subdistritales serían elegidos por medio del sistema de representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente.

En tal sentido, la supresión acerca de la elección de los diputados distritales no puede obtener una opinión favorable por parte de esta Corte –para esta ocasión específicamente–, pues la fórmula o “regla de decisión” para incorporar ese nuevo sistema resulta contraria a la Constitución, por lo que no resulta viable la reforma que se pretende por vía del artículo 24 que aquí se analiza, pues se extraería de la aplicación del sistema de representación proporcional de minorías la elección de diputados distritales, sin que exista norma que regule otro sistema para esa selección.

24.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 24 del proyecto, que pretende suprimir la frase "*por planilla distrital*" del primer párrafo del artículo 203 de la Ley Electoral, esta Corte es conteste con el pronunciamiento efectuado en los apartados 22.3 y 22.4 de este dictamen y emite **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 25. VOTO POR LISTA, VOTO PONDERADO Y VOTO PREFERENTE

El artículo 25 del proyecto propone adicionar el artículo 203 Ter a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

25.1 ADICIÓN PROPUESTA

"Artículo 203 Ter. De la representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente. Las elecciones de diputados por distritos y subdistritos se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente. Cada elector tendrá derecho a emitir únicamente un voto. El elector podrá votar por Lista o emitir un voto directo a un candidato. Para



efectos de aplicación del presente artículo, se entiende por: a) Voto por Lista. Cuando el elector vota marcando: i. Todo el espacio correspondiente a la lista del partido político, dentro de la papeleta; ii. El símbolo del partido político, o su casilla correspondiente; iii. Dos o más candidatos de la lista de un mismo partido político.

b) Voto directo: i. Cuando el elector vota por un candidato dentro del listado del partido político, marcando la casilla específica del candidato que desea elegir; ii. Cuando el elector marca la casilla de un candidato específico y el símbolo del partido que lo postula. Es voto inválido, para efectos específicos del sistema de elección determinado en el presente artículo, todo aquel en que el elector marque el espacio de dos o más partidos políticos, o cuando marque dos o más candidatos de partidos políticos diferentes. Los votos del partido político lo constituyen el resultado de la suma de los votos válidos obtenidos por lista, más los votos directos válidos obtenidos por cada candidato del partido. Posteriormente, el proceso se dividirá en dos etapas, así: 1) La asignación de escaños a cada partido político, para lo cual se tomará como dato a contabilizar, los votos del partido y utilizará el procedimiento descrito en los párrafos segundo al cuarto del artículo 203 de la presente Ley [método de representación proporcional por minorías]; 2) A continuación, se procede a determinar los candidatos que resultan electos dentro de la lista de cada partido político, utilizando el procedimiento siguiente: Los resultados electorales se consignarán en un pliego que contendrá siete columnas y tantas filas como escaños estén en juego más una fila adicional que será la primera fila que contendrá el nombre de cada columna. Las columnas estarán en el orden siguiente: PRIMERA: Nombre del candidato, en el estricto orden de postulación. En caso de que un candidato no hubiera sido inscrito, se efectuará corrimiento, de manera que las últimas casillas se declaren vacantes. SEGUNDA:



Votos por Lista, se colocarán los votos que corresponden a la lista, tal como se determina en el presente artículo. El dato será el mismo para todos los candidatos.

TERCERA: Puestos invertidos, en la cual al primer candidato de la lista se le asignará el valor equivalente al número de escaños en juego en el distrito o subdistrito respectivo, al segundo se le restará un número, al tercero dos, y así sucesivamente hasta llegar al último candidato, a quien siempre corresponderá el valor 1.

CUARTA: Cifra ponderadora, este dato es el resultado de dividir los datos en la columna del "puesto invertido" (dividendo), entre el número de escaños del distrito o subdistrito (divisor).

QUINTA: Votos ponderados, esta cifra es el resultado de la multiplicación de votos por Lista y la cifra ponderadora.

SEXTA: Votos directos, en esta columna se consignan el total de votos válidos emitidos a favor de cada candidato.

SÉPTIMA: Total, en esta columna se consigna el resultado de la suma de las columnas "votos ponderados" y "votos directos". A efecto de simplificar el procedimiento descrito, se podrá aplicar la fórmula siguiente para obtener los resultados de la última columna (Total): $[(n+1-i) \div n] \times VL + VD$ Donde "n" es igual al número de escaños del distrito o subdistrito electoral correspondiente; "i" es igual a la posición que ocupa el candidato en la Lista; "VL" es el total de los votos de la Lista; "VD" es el total de los votos directos del candidato respectivo. Los escaños se adjudicarán a los candidatos en el estricto orden, de mayor a menor, según la suma total de votos directos y votos ponderados, hasta agotar los escaños que le corresponden al partido. En caso de existir empate en el resultado observado en la última columna, se otorgará el escaño al candidato que haya obtenido más votos directos en las papeletas electorales."

25.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Como se analizó en el apartado 24.3, la reforma al artículo 203, primer



párrafo, de la Ley Electoral propone suprimir la alusión de los diputados por planilla distrital. La adición propuesta por el artículo 25 del proyecto se relaciona con esa supresión, porque establecería la fórmula o “*regla de decisión*” con la que se produciría la elección de diputados distritales.

En virtud de que esta Corte, al analizar el artículo 22 del proyecto de reforma arribó a la conclusión que esa fórmula o “*regla de decisión*”, en la forma que se reguló no es compatible con el texto constitucional, reitera el resultado desfavorable pronunciado al respecto, pues el legislador no previó disposiciones que garanticen la regla de "un voto por persona" y tampoco propuso normativa que lo hiciera efectivo y práctico, tanto en su ejecución como en su escrutinio.

25.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 25 del proyecto, que pretende adicionar, por medio del artículo 203 Ter a la Ley Electoral –para aplicar el método de representación proporcional de minorías con derecho a voto preferente–, una fórmula que contraría la Constitución, según el pronunciamiento efectuado en los apartados 22.3 y 22.4 de este dictamen, esta Corte emite **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 26. VACANTE DE DIPUTADO DISTRITAL

El artículo 26 del proyecto propone reformar el segundo párrafo del artículo 204 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

26.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 204. De las suplencias. En caso de fallecimiento, renuncia, pérdida o suspensión de la ciudadanía de un candidato a cualquier cargo de elección popular después de cerrada la inscripción, se entenderá que la candidatura y, en su caso, la elección, corresponde a quien deba sustituirlo conforme a las normas legales



vigentes.

Si no fuere posible llenar la vacante de un diputado distrital, por no haber postulado disponible en la planilla del partido que causó la vacante, el cargo se adjudicará al que le corresponde en la lista nacional. Cada vacante deberá ser declarada por el Congreso de la República o bien por el Parlamento Centroamericano, en su caso, si se trata de personas que se encuentran ejerciendo el cargo.

Desde su inscripción como candidatos o en el caso que se declare la vacante en el Parlamento Centroamericano, la diputación se le adjudicará al suplente, y en su defecto a quien figure a continuación de la vacante dentro de la misma planilla. Si el partido a quien corresponde el escaño no hubiere postulado más candidatos, el cargo se le adjudicará al candidato del partido político que sí postuló candidato y que según el sistema de representación proporcional le corresponda."

26.2 REFORMA PROPUESTA

"...Si no fuere posible llenar la vacante de un diputado distrital o de alguno de sus subdistritos por no haber postulado disponible en la planilla del partido que causó la vacante, el cargo se adjudicará al que le corresponde en la Lista Nacional..."

26.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El artículo 204 de la disposición relacionada, cuyo segundo párrafo se proyecta reformar, integra el Capítulo Dos de la Ley –Convocatoria y Elecciones– y regula lo concerniente a las suplencias de un candidato a cualquier cargo de elección popular, cuando esta deba ocurrir –por las causales que también regula dicho artículo–, después de cerrada la inscripción, estableciendo que, tanto la candidatura como –en caso suceda– la elección, corresponde a quien deba sustituirlo conforme a las disposiciones legales vigentes.

El texto actual del segundo párrafo del artículo 204 antes mencionado –que



fue reformado por el artículo 115 del Decreto 10-04 del Congreso de la República—, regula lo relacionado con las suplencias por fallecimiento, renuncia, pérdida o suspensión de la ciudadanía de un candidato a cualquier cargo de elección popular, una vez se haya cerrado la inscripción correspondiente. Se puntualiza en ese artículo que de concurrir alguno de esos supuestos, la candidatura y, en su caso, la elección corresponde a quien deba sustituir a aquel candidato, conforme la normativa vigente. Además, se establece lo relacionado con el evento de que no fuese posible llenar la vacante de un diputado distrital, por no haber candidato postulado disponible en la planilla del partido que causó la vacante, y se indica que, en este caso, el cargo respectivo se adjudicará a quien le corresponde entre los postulados por ese partido por listado nacional. Finalmente regula lo relacionado con el órgano que deberá declarar la vacante, bien se trate del Congreso de la República o del Parlamento Centroamericano, según sea el caso, si las personas ya se encuentran ejerciendo el cargo de diputado en esos organismos.

El segundo párrafo de dicho artículo -en el que se incluyen las variaciones- norma el caso en que no fuese posible llenar la vacante de un diputado distrital, agregando el proyecto de reforma que se analiza la frase: "*o de alguno de sus subdistritos*", por no haber postulado en la planilla del partido que causó la vacante. En dicho caso, se regula que el cargo se adjudicará al que le corresponde en la Lista Nacional, como actualmente ocurre en el caso de los distritos.

La reforma en estudio suprime la última frase del párrafo contenido en la disposición vigente: "*Cada vacante deberá ser declarada por el Congreso de la República o bien por el Parlamento Centroamericano, en su caso, si se trata de personas que se encuentran ejerciendo el cargo*".

En ese sentido, las alteraciones del texto del segundo párrafo del artículo



204 de la Ley que se analiza, propuestas en el artículo 26 del proyecto de reforma se centran en: **i)** la adición de la figura de diputados electos que pertenezcan a un "subdistrito" en relación al caso en que no fuese posible llenar su vacante; y **ii)** la eliminación del precepto consistente en que cada vacante de diputado distrital, en caso se encuentran ejerciendo el cargo, debe ser declarada por el Congreso de la República de Guatemala o por el Parlamento Centroamericano.

- Inclusión de subdistritos en caso de vacante -

Con relación a la adición que presenta la propuesta de reforma, la modificación se limita a agregar de la frase "*o de alguno de sus subdistritos*", con el objeto de establecer que en caso de que no fuese posible llenar la vacante de diputados del circuito electoral, el cargo se adjudicará al que le corresponde en la Lista Nacional.

Según se expuso en el apartado 16.3, el proyecto de reforma pretende incorporar la figura de los "subdistritos" y, como se expondrá en el apartado 27.3, el artículo 27 del proyecto de reforma pretende modificar el artículo 205 de la Ley Electoral, relativo a la integración del Congreso de la República y se establecería que los distritos que eligen a más de cinco diputados se dividan en subdistritos electorales.

La adición de la frase relacionada con los "*subdistritos*" responde entonces a la configuración normativa pretendida por el legislador con la incorporación de los subdistritos electorales. En definitiva, la materialidad de este enunciado está condicionada a lo considerado por esta Corte respecto de la subdistribución. De esa cuenta, la modificación antes mencionada recibirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, en virtud de lo considerado por esta Corte respecto de la figura de la subdistribución que se pretendía introducir por medio del artículo 16 del proyecto de reformas. En



virtud de lo considerado por esta Corte al momento de pronunciarse respecto de la subdistribución, la adición de la frase "*o de alguno de sus subdistritos*" recibirá

DICTAMEN DESFAVORABLE.

**- Supresión de enunciado respecto de ente que declara la vacante de
diputado -**

La otra variación propuesta en la reforma del segundo párrafo del artículo 204 de la Ley Electoral consiste en suprimir lo relacionado con el ente parlamentario que debe declarar la vacante según donde se produzca: "*...Cada vacante deberá ser declarada por el Congreso de la República o bien por el Parlamento Centroamericano, en su caso, si se trata de personas que se encuentran ejerciendo el cargo...*".

Dicho artículo contiene dos supuestos en que debe suplirse la vacante de un diputado: **a)** el primero ocurre luego de la elección en la que, como resultado de ésta, al partido político le corresponde determinado número de diputados; sin embargo, no cuenta con más postulados para dicho cargo en la planilla correspondiente. En ese caso, determina la disposición que la vacante se adjudicará a quien le corresponda el cargo de diputado por lista nacional en el entendido de que la adjudicación relacionada del diputado debe efectuarla el Tribunal Supremo Electoral; **b)** el segundo supuesto otro momento que contiene la regulación vigente, y que es suprimido por la propuesta de reforma, acaece cuando los diputados electos han tomado posesión y se encuentran ejerciendo el cargo; en ese supuesto, refiere la ley que la vacante debe ser declarada por el Congreso de la República o bien por el Parlamento Centroamericano, según sea el caso.

Como cuestión preliminar, esta Corte considera que la supresión de este enunciado no elimina las potestades del Congreso de la República y del Parlamento



Centroamericano de declarar la vacante de uno de sus diputados.

En opinión consultiva emitida el veinticuatro de agosto de mil novecientos ochenta y ocho en expediente 172-88, esta Corte analizó los alcances de algunos preceptos que rigen la actividad parlamentaria, especialmente, los que regulan lo relativo a la declaratoria de vacancia de los cargos de diputados al Congreso de la República. En esa oportunidad, esta Corte hizo referencia al contenido de la literal a) del Artículo 170 de la Constitución, según el cual, es atribución específica del Congreso de la República: *"Calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos"*, asegurando que: *"...ello debía entenderse como la potestad de establecer si la persona electa, reúne las calidades exigidas por el orden constitucional para pertenecer al órgano de representación nacional, y que esta verificación se contempla en la doctrina como una competencia que tiene el Congreso de ser juez de la elegibilidad o compatibilidad de sus miembros..."*. Recalcó que la potestad de constituirse el Congreso como el órgano de conocimiento para decidir acerca de la incompatibilidad de un diputado y, como consecuencia, declarar vacante su puesto, resulta ser apropiada conforme la doctrina que se extrae del artículo 141 de la Constitución, que prohíbe la subordinación de los organismos del Estado; es decir, se reconoce al Congreso las facultades de: *"...1. Revisar la idoneidad de sus propios integrantes de acuerdo con los parámetros establecidos constitucional y legalmente (el uso de criterios diversos lo haría incurrir en arbitrariedad), ya sea en caso de impedimento de un Diputado para tomar posesión del cargo, por circunstancias acaecidas con posterioridad a su elección, o a su inscripción como candidato (en cuyo momento se evalúa el cumplimiento de los requisitos necesarios para demostrar idoneidad para participar en el proceso electoral), como de impedimento sobrevenido de un Diputado en*



ejercicio de su cargo y 2. Decidir, en caso de determinar la falta de idoneidad de un Diputado, sobre la declaratoria de vacante de la respectiva curul y llamar a la persona que corresponde para suplir dicha ausencia..." (pronunciamiento reiterado en sentencia de ocho de octubre de dos mil dieciséis, expediente 810-2016).

Asimismo, el inciso d) del artículo 170 constitucional establece como una de las atribuciones específicas del Congreso de la República la de llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir. Si bien la figura del diputado suplente fue suprimida con la última reforma constitucional, esta disposición del Texto fundamental declara la potestad del Organismo Legislativo de convocar, previa declaratoria de vacancia, a los diputados que deban sustituir a los congresistas que por los motivos expuestos no puedan continuar en su cargo.

El criterio anterior refleja que la declaratoria de vacancia de un cargo de diputado por cualquiera de las causales establecidas en la ley, después de haber sido adjudicado por el Tribunal Supremo Electoral, corresponde al Congreso de la República y tal mandamiento no puede ser inobservado, pese a la supresión propuesta en la reforma que se analiza, tomando en cuenta que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en sus artículos 59, 61, 66 entre otros, establece la facultad del Congreso de la República de declarar la vacante en los casos específicamente regulados.

El enunciado que se pretende suprimir también refiere al Parlamento Centroamericano para declarar la vacante de uno de sus diputados. Esta Corte advierte que -tal como sucede con el Congreso de la República- el órgano regional es el competente para declarar la vacante de los diputados que se encuentren ejerciendo el cargo, circunstancia que ya se encuentra reglada en el tercer párrafo



del artículo 204 de la Ley Electoral, cuya adición fue analizada por esta Corte en dictámenes de quince de febrero de dos mil dieciséis y once de julio de dos mil catorce en los expedientes 4528-2015 y 5352-2013, respectivamente. En el primero de los indicados se estableció: "*...con la adición de un último párrafo al artículo 204 in fine, en la forma antes relacionada se cubre aquella ausencia de regulación, y en la forma propuesta opera para el caso de que la vacante ocurra no solo durante el período en el que el elegido funge como Diputado al Parlamento Centroamericano —evento en el que la vacancia se declara por este organismo regional— sino cuando corresponda, por parte del Tribunal Supremo Electoral, realizar la adjudicación de cargos, antecedida por la celebración de la elección correspondiente para elegir Diputados al Parlamento Centroamericano...*". El último párrafo del artículo 204 relacionado establece: "*...Desde su inscripción como candidatos o en el caso que se declare la vacante en el Parlamento Centroamericano, la diputación se le adjudicará al suplente, y en su defecto a quien figure a continuación de la vacante dentro de la misma planilla. Si el partido a quien corresponde el escaño no hubiere postulado más candidatos, el cargo se le adjudicará al candidato del partido político que sí postuló candidato y que según el sistema de representación proporcional le corresponda...*".

Lo anterior es acorde con el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano (cuyas reformas fueron aprobadas el veinte de febrero de dos mil ocho), cuyo artículo 23 establece en su primer párrafo: "*Cuando por fallecimiento, incapacidad física o mental, renuncia o causa legal, cesara permanentemente en sus funciones una Diputada o Diputado Centroamericano, la Junta Directiva lo hará del conocimiento de la Asamblea Plenaria, a efecto de que ésta conozca del caso y declare la Vacante...*".



En ese sentido, la supresión de la última oración que proyecta la reforma no crea ausencia de regulación para el caso de la declaratoria de vacancia en el Congreso de la República y en el Parlamento Centroamericano, pues está previsto en sus regulaciones propias.

Con la supresión que se pretende, el artículo 204 de la Ley Electoral regularía únicamente lo relacionado con la declaratoria de vacantes de diputados distritales y subdistritales desde el momento de la inscripción de candidatos hasta antes de tomar posesión en el cargo. Con ello se excluye de la regulación el segundo supuesto referente a diputados electos que han tomado posesión, se encuentran ejerciendo el cargo y producen una vacante, por estar regulada tal situación -declaratoria de vacancia de diputados ejerciendo el cargo, tanto del Congreso de la República como del Congreso del Parlamento Centroamericano- en normas específicas. Al respecto, esta Corte considera que esa modificación estaría trasladando una situación prevista en una ley constitucional a una ley ordinaria; no obstante, esa traslación se ajusta al objeto de la Ley Electoral, declarado en el artículo 223 constitucional, pues declarar una vacante no es un aspecto de elección democrática o de organizaciones políticas, sino de régimen interno de la institución.

26.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 26 del proyecto, que pretende adicionar la frase "*o de alguno de sus subdistritos*" al segundo párrafo del artículo 204 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE** en virtud de lo dictaminado en cuanto a la subdistribución.

Pretender que la Ley Electoral únicamente regule la declaratoria de vacantes de diputados distritales desde el momento de la inscripción de candidatos



hasta antes de tomar posesión en el cargo, excluyendo lo referente a diputados electos que han tomado posesión, no confronta en forma alguna la Constitución, por estar previsto en otras disposiciones como las propias del régimen interno de la institución que corresponda.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 26 del proyecto, que pretende reformar el segundo párrafo del artículo 204 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE.**

ARTÍCULO 27. NÚMERO DE DIPUTADOS Y SUBDISTRITACIÓN

El artículo 27 del proyecto propone reformar el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el cual fue reformado por el artículo 43 del Decreto 26-2016.

27.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 205. De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.

El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente:

- a) Distrito Central: 11 diputados*
- b) Distrito de Guatemala: 19 diputados*
- c) Sacatepéquez: 3 diputados*
- d) El Progreso: 2 diputados*
- e) Chimaltenango: 5 diputados*



- f) Escuintla: 6 diputados
- g) Santa Rosa: 3 diputados
- h) Sololá: 3 diputados
- i) Totonicapán: 4 diputados
- j) Quetzaltenango: 7 diputados
- k) Suchitepéquez: 5 diputados
- l) Retalhuleu: 3 diputados
- m) San Marcos: 9 diputados
- n) Huehuetenango: 10 diputados
- o) Quiché: 8 diputados
- p) Baja Verapaz: 2 diputados
- q) Alta Verapaz: 9 diputados
- r) Petén: 4 diputados
- s) Izabal: 3 diputados
- t) Zacapa: 2 diputados
- u) Chiquimula: 3 diputados
- v) Jalapa: 3 diputados
- w) Jutiapa: 4 diputados

Los 32 diputados electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República."

27.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 205. De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con 160 diputados electos en los Distritos Electorales y por el sistema de Lista Nacional. Cada uno de los departamentos de la República,



constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros Municipios del departamento de Guatemala constituyen el Distrito Departamental de Guatemala.

El número de diputados distritales será de 128, cada distrito debe elegir como mínimo un diputado; el número de diputados por sistema de lista nacional será de 32, mismos que constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República. El número de diputados distritales será distribuido de la forma siguiente:

- a) Distrito Central: 11 diputados
- b) Distrito de Guatemala: 19 diputados
- c) Sacatepéquez: 3 diputados
- d) El Progreso: 2 diputados
- e) Chimaltenango: 5 diputados
- f) Escuintla: 6 diputados
- g) Santa Rosa: 3 diputados
- h) Sololá: 3 diputados
- i) Totonicapán: 4 diputados
- j) Quetzaltenango: 7 diputados
- k) Suchitepéquez: 5 diputados
- l) Retalhuleu: 3 diputados
- m) San Marcos: 9 diputados
- n) Huehuetenango: 10 diputados
- ñ) Quiché: 8 diputados
- o) Alta Verapaz: 9 diputados
- p) Baja Verapaz: 2 diputados



q) Petén: 4 diputados

r) Izabal: 3 diputados

s) Zacapa: 2 diputados

t) Chiquimula: 3 diputados

u) Jalapa: 3 diputados

v) Jutiapa: 4 diputados

Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos a partir de los criterios poblacionales, geográficos y culturales. En cada subdistrito electoral deberá elegirse como mínimo tres diputados. El Tribunal Supremo Electoral debe oficializar la conformación de los subdistritos después de cada censo poblacional y como mínimo seis meses antes de la convocatoria a elecciones.

Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo municipio, este quedará dentro del subdistrito al cual pertenece el territorio del cual se desglosa. Si el nuevo municipio se formara en el territorio de dos o más subdistritos este se adjuntará al subdistrito que menos empadronados tenga.

Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo departamento, este elegirá diputados según su peso poblacional, y ese número de diputaciones será restada del total de diputados que se eligen en el departamento del que se desprendiera.

Para elecciones a diputados distritales, los ciudadanos podrán postularse únicamente en los distritos en los cuales ejerzan su derecho al voto".

27.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El artículo 27 del proyecto pretende incluir varios aspectos con la reforma del artículo 205 de la Ley Electoral.

Como primera variación, la reforma define un número fijo de integrantes del



Pleno del Congreso de la República, estableciéndolo en ciento sesenta (160) diputados; no obstante, la disposición vigente ya atiende a esa cantidad, aunque no de forma expresa, pues regula en un primer apartado: "*El número de diputados distritales no excederá de 128...*" y más adelante hace referencia al número de diputados electos por Lista Nacional: "*Los 32 diputados electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales...*". La redacción del nuevo texto propuesto unifica en un mismo párrafo ambas conformaciones, manteniéndolas en la misma cantidad que el texto vigente, 128 diputados distritales y 32 por listado nacional. Asimismo, la reforma alude a la cantidad de diputados en los 23 distritos electorales, pero dicha repartición es la misma que se regula en la disposición vigente.

La propuesta establece que algunos distritos contarán con subdistritos, siendo estos: los que eligen más de cinco diputados -Central, Guatemala, Escuintla, Quetzaltenango, San Marcos, Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz-. Se establece que en cada subdistrito debe elegirse, por lo menos, tres diputados, y que debe ser el Tribunal Supremo Electoral el que oficialice su conformación, tomando en cuenta criterios poblacionales, geográficos y culturales. Asimismo, la propuesta prevé la definición de circuitos electorales en caso de nuevos municipios o nuevos departamentos.

Una tercera adición aparece en el último párrafo del artículo 27 de la propuesta, por el que se exigiría a todo ciudadano que se postule al cargo de diputado distrital, optar por los escaños que correspondan al distrito en el que ejerza derecho a voto.

En síntesis, la reforma proyecta la adición de: **a)** un número fijo de diputados para el Congreso, por Lista Nacional y por distrito; **b)** la creación de los subdistritos;



- c) los criterios de subdistribución; d) el ente encargado de definir los subdistritos; y
- e) el derecho a ser electo diputado bajo límites distritales.

- Número fijo de diputados -

Los tres primeros párrafos del artículo 27 del proyecto fijan un número de diputados al Congreso de la República, estableciendo un total de ciento sesenta (160) representantes, de los cuales ciento veintiocho (128) serían electos en los veintitrés (23) distritos electorales, y treinta y dos (32) por el sistema de lista nacional y establece la distribución de dicho número en los distritos electorales. Al respecto es importante recalcar que la disposición vigente ya regula dichos aspectos, los cuales fueron abordados por esta Corte en dictámenes de quince de febrero de dos mil dieciséis y once de julio de dos mil catorce, en los expedientes 4528-2015 y 5352-2013, respectivamente. En el primero de los indicados se estableció: *"...En cuanto al primer elemento mencionado -número fijo de diputados-, es menester señalar que la previsión constitucional, al delegar en el legislador la tarea de fijar el parámetro de distribución de diputados distritales, supone conferirle amplias facultades en esta materia, con la única limitante de atender siempre al criterio poblacional. Así, dado el parámetro utilizado en la actualidad, nada impediría que en aras de acrecentar o aminorar el número de diputados se reduzca o incremente, según corresponda, el número de habitantes en razón del cual se elegiría a cada representante; en tal sentido, es factible afirmar que la Constitución autorizó al legislador para determinar, mediante reforma a la normativa electoral, la cantidad de diputados que integran el Congreso, elemento que puede variar en uno u otro sentido, es decir, aumentando o disminuyendo aquella cantidad, sin que existan restricciones para ello. Por su parte, el mandato constitucional de observar el criterio poblacional se refiere taxativamente al "número de diputados que*



corresponde a cada distrito", sin aludir, directa o indirectamente, a la cifra global de representantes parlamentarios, lo que permite deducir que el legislador, conforme a las potestades que le son propias, está autorizado para establecer legalmente un número fijo de diputados, sin supeditar su decisión a la cantidad total de habitantes o, en su caso, al índice de crecimiento demográfico. La anterior afirmación se apoya, por un lado, en el contexto de las facultades que en esta materia le han sido conferidas al Congreso, de las que no se deriva restricción alguna que le impida actuar en aquel sentido, aunado a que una interpretación finalista o teleológica del mandato constitucional de observar el criterio poblacional pone de manifiesto que dicha exigencia se dirige, no a impedir una reforma legal que signifique limitar o, en su caso, disminuir el número total de diputados, sino a garantizar la paridad que en términos de representación debe existir entre todos los distritos electorales...". A tal cuestión se refirió la Corte en sentencia de veintiséis de abril de dos mil trece (expedientes acumulados 4507-2012, 4508-2012, 4509-2012, 4510-1012, 4511-2012 y 4512 del 2012). En conclusión, no se aprecia limitación de orden constitucional a la potestad de fijar, vía reforma a la normativa electoral, la cantidad total de diputados.

Como puede apreciarse, esta Corte ya dictaminó favorablemente que por medio de una reforma a la Ley Electoral se defina un número fijo de diputados al Congreso de la República. Esta reforma no amplía ni disminuye el número actualmente previsto, por lo que no se impone nuevas consideraciones a ese respecto.

En lo que atañe a la repartición preestablecida del número de diputados por distrito electoral, deviene imperante reiterar que dicha distribución también fue analizada previamente por esta Corte en los dictámenes aludidos. En el primero



este Tribunal estableció: "...la propuesta de reforma se apoya en los datos del último proceso electoral, con la diferencia consistente en la suma de dos diputados (uno distrital y uno por lista nacional). Los elementos antes referidos hacen presumir, prima facie, que el legislador ha tomado en cuenta el criterio poblacional exigido constitucionalmente, en el sentido de prever el aumento demográfico que proyectan las autoridades en materia de estadística y, de esa forma, asegurar que la distribución propuesta se ajuste a ese incremento progresivo, lo que se aprecia acorde con el fin de garantizar la equitativa representación para cada distrito, es decir, la igualdad en la representación parlamentaria de los habitantes de un distrito frente a los otros...".

En consecuencia, esta Corte ya dictaminó favorablemente sobre la distribución del número de diputados distritales, y en el presente caso, coincide en el mismo número de repartición que la disposición vigente, esta Corte reitera los criterios antes transcritos en relación a este apartado, aunado a que no se justifica variación en las cantidades de diputados distribuidas, porque aún no existe un censo poblacional distinto al publicado en el año dos mil dos y el padrón electoral de dos mil once utilizado en aquella oportunidad únicamente presenta una variación de dos punto nueve por ciento (2.9%) con relación al padrón de dos mil quince [7,340,841 de empadronados en el año 2011 frente a 7,556,873 de empadronados en 2015]. Esa circunstancia refleja que no han existido cambios sustanciales en el padrón electoral que justifiquen aumento en la cantidad de diputados distritales.

- Creación de subdistritos electorales -

En el artículo 27 el Congreso determina que los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos, a partir de criterios: poblacionales, geográficos y culturales. También determina que en cada subdistrito debe elegirse,



por lo menos, a tres diputados. Y establece que corresponde al Tribunal Supremo Electoral, después de cada censo, la definición de subdistritos electorales, por lo menos seis meses antes de la convocatoria a elecciones.

En virtud de que esta Corte, al analizar el artículo 16 del proyecto de reforma arribó a la conclusión que la figura de la subdistribución en la forma que se reguló, no es compatible con el texto constitucional, igual dictamen debe emitirse respecto del párrafo que establece: *"Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos a partir de los criterios poblacionales, geográficos y culturales. En cada subdistrito electoral deberá elegirse como mínimo tres diputados. El Tribunal Supremo Electoral debe oficializar la conformación de los subdistritos después de cada censo poblacional y como mínimo seis meses antes de la convocatoria a elecciones."*

- En caso de nuevos municipios o departamentos -

Los siguientes dos párrafos de la propuesta de reforma regulan la forma de proceder en caso de reconocimiento de nuevos municipios o departamentos.

En lo que respecta a la creación de un nuevo municipio, la reforma determina que el nuevo municipio formaría parte del subdistrito al cual pertenece el territorio del cual se desglosa o se adjuntaría al subdistrito que menos empadronados tenga, de formarse con territorio de dos o más subdistritos.

En lo que respecta a esta modificación, en virtud de que esta Corte, al analizar el artículo 16 del proyecto de reforma arribó a la conclusión que la subdistribución no es compatible con el texto constitucional, igual dictamen debe emitirse respecto del párrafo que establece: *"Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo municipio, este quedará dentro del subdistrito al cual pertenece el territorio del cual se desglosa. Si el nuevo municipio se formara*



en el territorio de dos o más subdistritos este se adjuntará al subdistrito que menos empadronados tenga”.

En lo que respecta al nuevo departamento que apruebe el Congreso, la reforma propuesta determina que éste elegiría diputados según su densidad poblacional y la cantidad definida se restaría del total de diputados que se eligen en el departamento del que se desprenda.

De conformidad con el artículo 224 constitucional, el Congreso puede modificar la división administrativa del país. Esta Corte considera que la norma constitucional citada establece que una nueva división administrativa debe responder estrictamente a criterios económicos, sociales y culturales. Además, el segundo párrafo del artículo 157 constitucional determina el sistema de distritación electoral, equiparando a cada uno de esos circuitos electorales a un departamento, y que en la ley de la materia se debe establecer el número de diputados que corresponde a cada distrito. En ese sentido, con la última reforma legal, el primer párrafo del artículo 205 de la Ley Electoral fija el número de diputados por distrito, por lo que no existe actualmente otro criterio o método de determinación de diputados para un nuevo distrito electoral que no sea por fijación prevista en esa disposición de la Ley Electoral. Por lo tanto, de producirse la creación de un departamento, la determinación del número de diputados que le correspondan implicaría necesariamente reformar ese artículo 205, razón por la cual para ese apartado también se emitirá dictamen DESFAVORABLE.

- El derecho a ser electo diputado bajo límites distritales -

Por último, la propuesta de reforma adiciona un enunciado que está relacionado con la postulación al cargo de diputados distritales, de la siguiente manera: *"Para elecciones a diputados distritales, los ciudadanos podrán postularse*



únicamente en los distritos en los cuales ejerzan su derecho al voto".

Esa propuesta se asemeja a la disposición vigente contenida en el artículo 203 de la Ley Electoral: "*...Los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular de forma exclusiva en las corporaciones municipales del municipio en el cual estén empadronados...*". Previo a su adición legal, esta Corte -en expediente 4528-2015- dictaminó que constituye un impedimento para el candidato postularse en un lugar en donde no estuviese empadronado y se establece como uno de los requisitos que debe cumplir quien pretenda optar al respectivo cargo de elección popular. Indicó: "*...evidencia razonabilidad en propiciar que quienes eventualmente pueden acceder al ejercicio de la función pública a nivel local estén, cuando menos, vinculados con la comunidad a la que aspiran dirigir, conozcan sus problemas y, consecuentemente, se interesen en su adecuada solución...*". Concluyó que esos objetivos se aseguran con la exigencia al candidato de tener su residencia electoral dentro de la circunscripción territorial del municipio correspondiente y, por ende, también figure en el padrón electoral municipal.

Advierte esta Corte que el objetivo de la disposición que ahora se analiza es congruente con la finalidad del artículo al que se incorporaría: dotar de mayor legitimidad y representación a los congresistas que finalmente ejercerán la diputación del distrito, para que su función esté enfocada en beneficio del electorado que representa. Por ende, esta propuesta también evidencia razonabilidad, porque busca propiciar que quienes puedan acceder al cargo de diputado por distrito esté vinculado con la comunidad a la que aspira representar, para que conozca sus problemas y, consecuentemente, se interese en promover la solución.

No obstante, esta Corte advierte que el derecho al voto se ejerce en el lugar



que corresponde conforme el padrón electoral, el cual está configurado por municipios y no por distritos electorales (artículo 224 de la Ley Electoral); por ende, se sugiere indicar que los ciudadanos que aspiren al cargo de diputados distritales sólo podrán realizarlo para el distrito en el cual se encuentre incluido el municipio en el cual ejerce su derecho al voto.

27.4 CONCLUSIÓN

Resulta conforme con los mandatos constitucionales:

- Fijar un número determinado de diputados por distrito electoral, acorde a los últimos censos poblacionales y padrones electorales.
- Exigir que el candidato a diputado en representación de un distrito se encuentre empadronado en uno de los municipios incluidos en la demarcación política.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 27 del proyecto, que pretende reformar el artículo 205 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**, con la sugerencia de que en el último párrafo propuesto se regule tomando en consideración el municipio en el cual ejerce su derecho al voto el ciudadano en cuestión y **DICTAMEN DESFAVORABLE** en cuanto a la adición de los párrafos *“Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos a partir de los criterios poblacionales, geográficos y culturales. En cada subdistrito electoral deberá elegirse como mínimo tres diputados. El Tribunal Supremo Electoral debe oficializar la conformación de los subdistritos después de cada censo poblacional y como mínimo seis meses antes de la convocatoria a elecciones”*; *“Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo municipio, este quedará dentro del subdistrito al cual pertenece el territorio del cual se desglosa. Si el nuevo municipio se formara en el territorio de dos o más subdistritos este se adjuntará al subdistrito que menos empadronados tenga”* y *“Si*



el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo departamento, este elegirá diputados según su peso poblacional, y ese número de diputaciones será restada del total de diputados que se eligen en el departamento del que se desprendiera.”.

ARTÍCULO 28. INTEGRACIÓN DE LOS CONCEJOS MUNICIPALES

El artículo 28 del proyecto propone reformar el segundo, cuarto y séptimo párrafos del artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

28.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 206. De la integración de las Corporaciones Municipales. Cada Corporación Municipal se integrará con el Alcalde, Síndicos y Concejales, titulares y suplentes, de conformidad con el número de habitantes, así:

- a) *Tres síndicos, diez concejales titulares; un síndico suplente, cuatro concejales suplentes, en los municipios con más de cien mil habitantes;*
- b) *Dos síndicos, siete concejales titulares; un síndico suplente, tres concejales suplentes, en los municipios con más de cincuenta mil habitantes y menos de cien mil;*
- c) *Dos síndicos, cinco concejales titulares; un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con más de veinte mil habitantes y hasta cincuenta mil; y,*
- d) *Dos síndicos, cuatro concejales titulares; un síndico suplente y dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.*

Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste.

Los síndicos y concejales suplentes, en su orden, sustituyen a los titulares en ausencia temporal o definitiva de éstos.



Al producirse la vacante, los concejales titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la última concejalía. Si por cualquier razón no hubiera suplente para llenar un cargo vacante, se considera como tal a quien figure a continuación del que debe ser sustituido en la planilla de la respectiva organización política y así sucesivamente, hasta integrar el Concejo.

Si en la forma anterior no fuere posible llenar la vacante, se llamará como suplente a quien, habiendo sido postulado como concejal o síndico en la respectiva elección, figure en la planilla que haya obtenido el mayor número de votos, entre los disponibles. En ambos casos, el Tribunal Supremo Electoral resolverá las adjudicaciones y acreditará a quien corresponda.

Los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular de forma exclusiva en las corporaciones municipales del municipio en el cual estén empadronados.

Es nula la elección de alcalde que recaiga en funcionario o empleado público que ejerza cargo en el municipio donde se postula o que lo hubiere ejercido durante los tres meses antes de la fecha de convocatoria a elecciones. Se exceptúa la reelección de los miembros del concejo municipal y de quienes tengan como única profesión el desempeño de la función docente, así como los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social.

Queda prohibido a las organizaciones políticas recibir o incorporar integrantes de las corporaciones municipales que hayan sido electos por otra organización política, prohibición que será aplicable por tres años a partir de realizada la elección general."

28.2 REFORMA PROPUESTA

Segundo párrafo:



"Los síndicos sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda".

Cuarto párrafo:

"Al producirse la vacante, los síndicos titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la última sindicatura."

Séptimo párrafo:

"Los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular de forma exclusiva para las corporaciones municipales del municipio en el cual ejerza su derecho al voto"

28.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

El artículo 206 de la Ley Electoral regula la integración de una Corporación Municipal. El primer párrafo determina la cantidad síndicos y concejales por número de habitantes del municipio, aspecto que no es objeto de reforma.

La modificación al segundo párrafo del citado artículo cambia a los concejales por los síndicos como encargados de sustituir al alcalde en caso de ausencia temporal o definitiva. Agrega que quien asuma el cargo de forma interina o definitiva, tendrá derecho a devengar la remuneración equivalente al sueldo del alcalde.

La modificación en el cuarto párrafo es consecuencia directa del cambio contenido en el segundo, en el sentido de que, al producirse la vacante, los síndicos titulares deben correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso la última sindicatura. Dicha circunstancia modifica la disposición vigente que regula el mismo procedimiento de corrimiento, pero para



los concejales.

Por último, se plantea modificar el séptimo párrafo del artículo en mención, referente a la postulación de cargos para las corporaciones municipales, estableciéndose que los ciudadanos que se postulan a dichos puestos, sólo podrán hacerlo en el municipio en el cual ejerzan su derecho al voto. La disposición vigente contiene esa misma limitación, pero regulando que los ciudadanos sólo podrán postularse en el municipio en el cual se encuentren empadronados.

- Suplencia temporal y definitiva del Alcalde -

El cambio medular que proyecta la reforma es la variación en la figura integrante de la corporación municipal, destinada a suplir al alcalde en caso de su ausencia temporal o definitiva. La modificación que propone la reforma es respecto a que sea el síndico y no el concejal quien sustituya al alcalde en caso de ausencia.

La Constitución establece en el artículo 254 que los órganos que integran el municipio y que forman la Corporación Municipal son el alcalde, los síndicos y los concejales, quienes son electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años.

El artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece la manera en la que se integran las corporaciones municipales. A ese respecto, en lo que atañe al orden de sustitución, establece que "*...Los concejales titulares, en su orden, sustituyen al alcalde en ausencia temporal o definitiva de éste...*"

En concordancia con el precepto 254 constitucional, el artículo 9º del Código Municipal establece: "*...El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia...*". Asimismo, las funciones del



síndico y del concejal se encuentran reguladas de manera conjunta por el Código Municipal en el artículo 54, como miembros del órgano de deliberación y de decisión, con las mismas atribuciones, salvo el contenido de la literal b) que específica: "*b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda.*"; y la literal e): "*Los síndicos representar a la municipalidad, ante los tribunales de justicia y oficinas administrativas y, en tal concepto, tener, el carácter de mandatarios judiciales, debiendo ser autorizados expresamente por el Concejo Municipal para el ejercicio de facultades especiales de conformidad con la ley*".

En la exposición de motivos realizada por la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso, el legislador refiere que delegar la sucesión del cargo de alcalde en los síndicos busca respetar el voto popular, por pertenecer a la misma organización política a la que depositó su confianza para gobernar en un periodo constitucional determinado. Agrega que la sustitución propuesta responde a la voluntad expresa del soberano y consolida las políticas públicas y planes de desarrollo en la agenda del grupo que ejerce el poder.

Se advierte que parte de la justificación del legislador para proponer el cambio para suplir la ausencia del alcalde está relacionada con los sistemas de calificación de sufragios para elegir al síndico como al concejal. El legislador estima que, al ser el síndico electo conjuntamente con el alcalde por el sistema de mayoría relativa, conforme a lo establecido en el artículo 202 de la Ley Electoral, debe respetarse la decisión del electorado otorgada a determinada organización política, la misma que postula al alcalde.

En lo referente a la Administración Municipal, en la obra colectiva "*Manual*



de *Derecho Administrativo*” los autores Montserrat Vendrell y Hugo Calderón destacan cuatro principales sistemas de gobierno municipal: **a)** de democracia directa: el cual es ejercido directamente por los vecinos, como Cabildo abierto; **b)** de democracia representativa: la representación de los vecinos se encuentra encomendada a un órgano colegiado, que eligen de forma interna a un intendente; **c)** de democracia colegial: se basa en la opinión pública, externada por sufragio, en la elección de un Ayuntamiento y este elige al Alcalde Mayor para presidir el Concejo y llevar su representación; **d)** sistema de separación de poderes: en este sistema existe una verdadera separación de poderes, basada en la diferenciación orgánica de competencias dentro del mismo gobierno municipal integrado por Alcalde, Síndicos y Concejales.

Conforme a la Ley Electoral, la mayoría relativa de la comunidad selecciona por planilla a los alcaldes y síndicos, y la proporcionalidad de minorías determina a los concejales, con lo cual, tanto los integrantes del concejo municipal como las personas que ejercen los cargos del gobierno municipal son electos directamente por el municipio.

Por ende, advierte esta Corte que la forma de gobierno municipal en Guatemala coincide con un sistema híbrido de democracia representativa y con separación de poderes, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, integrados por representantes de varios sectores de su población y poseen funciones distribuidas de forma tripartita, conforme los resultados electorales y la calificación del sufragio, con lo cual existe una efectiva distribución del poder político local. Esto se concluye tomando en cuenta que el Concejo Municipal conforma el poder de deliberación y decisión –equiparable a funciones legislativas locales e integrado por todos los representantes electos por mayoría relativa (el



alcalde y los síndicos) y por proporcionalidad de minorías (los concejales)—, el Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las ordenanzas del Concejo y los síndicos poseen el carácter de mandatarios judiciales de la municipalidad (ver artículos 9 y 54 del Código Municipal).

Desde la perspectiva constitucional, la reforma que se proyecta en cuanto a determinar a qué funcionario le corresponde sustituir al Alcalde en caso de ausencia de este, altera lo regulado por el artículo 254 constitucional, pues aunque este no prevea tal circunstancia de ausencia, al separar a los órganos que integran el gobierno municipal, lo hace en coherencia con el sistema democrático por el cual se garantiza el equilibrio de funciones de los distintos órganos que ejercen gobierno. En observancia de tal principio —democrático— deben estar debidamente delimitadas y separadas las funciones particulares que competen a cada órgano, sin perjuicio de los controles interorgánicos que prevé la legislación. En el caso del gobierno municipal se encuentran delimitadas las funciones ejecutivas, a cargo del alcalde, las de representación, que corresponden a los síndicos, y las de decisión, que son propias de la Corporación. La reforma al proyectar la posibilidad de que sea el síndico al que le corresponda sustituir al alcalde, provocaría que el síndico primero ejerciera doble representación (la administrativa y la judicial), en la época que le corresponda suplir temporalmente al alcalde, ello en contravención al principio apuntado.

Esta Corte considera que el cambio respecto a que sea el síndico y no un concejal el que reemplace al alcalde en caso de ausencia, no toma en cuenta que el síndico ya goza de una representación específica, distinta a la del alcalde, mientras que los concejales titulares que integran la Corporación Municipal únicamente poseen atribuciones de deliberación y de decisión, según el Código



Municipal.

Respecto de la parte del segundo párrafo que propone la reforma: "*teniendo el derecho a devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda*", esta Corte advierte que resulta ser accesoria de la disposición analizada anteriormente, pues pretende que sea el síndico, en lugar del concejal, el remunerado del mismo modo que el alcalde, por virtud de la suplencia, por lo que resulta desfavorable, al igual que la propuesta principal.

En cuanto a la reforma propuesta del cuarto párrafo del artículo 206 de la Ley Electoral, el cual establece: "*Al producirse la vacante, los síndicos titulares deberán correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma en cada caso, la última sindicatura*", la modificación del texto ocurriría como resultado de cambiar el párrafo segundo del mismo artículo, cuyo análisis se efectuó precedentemente, en el sentido de que al producirse la vacante del síndico, por haber éste a su vez suplido al alcalde, el síndico titular debería correrse en su orden de adjudicación, a efecto de que el suplente asuma, en cada caso, la última sindicatura; no obstante, por resultar desfavorable la disposición que pretendía modificar el cargo de suplencia, esta propuesta también resulta inviable.

Por las razones anteriores se emitirá dictamen **DESFAVORABLE** a la reforma del segundo y cuarto párrafos del artículo 206 de la Ley Electoral.

- Candidatura a cargo municipal del lugar en donde se emita el sufragio -

Por último, la propuesta reformaría el séptimo párrafo del artículo 206 de la Ley Electoral. La disposición vigente establece que los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular de forma exclusiva en las corporaciones municipales del municipio en el cual están empadronados. Con la reforma propuesta diría: "*Los ciudadanos pueden postularse a cargos de elección popular*



de forma exclusiva para las corporaciones municipales del municipio en el cual ejerza su derecho al voto". Únicamente estaría sustituyéndose la exigencia del "lugar donde está empadronado" por la del "municipio en el cual ejerza su derecho al voto".

En la Exposición de Motivos, la Comisión de Asuntos Electorales del Congreso de la República afirma que el citado cambio fortalece la voluntad popular complementada con la participación de la ciudadanía que solamente puede postularse a cargos de elección popular en la jurisdicción donde ejerza su derecho al voto; con ello se experimentará un aumento en la percepción positiva de sus representantes y de la legitimidad en la estructura del sistema electoral.

En el dictamen 5352-2013, esta Corte analizó que esa exigencia incide en los requisitos que deben cumplir quienes sean postulados a cargos de elección popular en el ámbito de los gobiernos municipales, pero tiende a procurar que quienes eventualmente accedan al ejercicio de la función pública a nivel local estén vinculados con la comunidad que aspiran a dirigir, conozcan sus problemas y, consecuentemente, se interesen en su adecuada solución, cuestión que se asegura al exigir que el candidato de que se trate tenga su residencia electoral dentro de la circunscripción territorial del municipio correspondiente y, por ende, figure en el padrón electoral municipal.

Es pertinente señalar que el texto constitucional nada regula en cuanto a los requisitos para optar a los cargos de alcalde, síndico o concejal, situación que hace viable que el legislador recoja lo pertinente en la normativa sobre la materia (el requisito sí es recogido en el inciso a) del artículo 43 del Código Municipal, Decreto 12-2002).

Vale acotar que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos



Humanos, al enunciar las razones que legitiman la reglamentación del ejercicio de los derechos políticos a lo interno de los Estados, se refiere expresamente a la residencia; sobre tales límites ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos: *"se refieren a las condiciones habilitantes que la ley puede imponer para ejercer los derechos políticos, y las restricciones basadas en esos criterios son comunes en las legislaciones electorales nacionales, que prevén [...] ciertos vínculos con el distrito electoral donde se ejerce el derecho, entre otras regulaciones"*, agregando que *"se trata de límites que legítimamente los Estados pueden establecer para regular el ejercicio y goce de los derechos políticos y que se refieren a ciertos requisitos que las personas titulares de los derechos políticos deben cumplir para poder ejercerlos"* (sentencia de seis de agosto de dos mil ocho, Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos).

En todo caso, conforme a lo antes considerado, el requisito de mérito se aprecia razonable y no limita injustificadamente el ejercicio de los derechos políticos, en cuanto se dirige a la consecución de los valores que la Constitución propugna, que en el caso concreto se traducen en la existencia de un gobierno municipal democrático y representativo.

En ese sentido, esta Corte considera que el cambio de expresión mantiene la congruencia con el objetivo primordial de legitimar el cargo de voluntad popular y asegura la representatividad en beneficio del electorado, tomando en cuenta que ambos enunciados -el vigente y la reforma- producen el mismo efecto, pues el lugar donde el ciudadano está empadronado, es el municipio en el cual ejerce su derecho al voto. Al parecer, la actualización responde a emplear los términos utilizados por la jurisprudencia interamericana citada.

28.4 CONCLUSIÓN



Con base en lo anterior, respecto de la parte del artículo 28 del proyecto, que pretende reformar –para que sea el síndico y no el concejal el que sustituya al alcalde– el segundo y el cuarto párrafo del artículo 206 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

Respecto de la reforma al séptimo párrafo del artículo 206 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

E. DEL PROCESO ELECTORAL

ARTÍCULO 29. RESOLUCIONES DE ELECCIÓN DE DIPUTADOS

SUBDISTRITALES

El artículo 29 del proyecto propone agregar la palabra "subdistritales" al primer párrafo del artículo 209 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

29.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 209. Resoluciones finales y su contenido. El Tribunal Supremo Electoral resolverá en única instancia la elección presidencial, las de diputados al Congreso de la República o a la Asamblea Nacional Constituyente, Parlamento Centroamericano y consultas populares, dictando una sola resolución para la primera, según se defina en primera o segunda ronda, y una para cada elección de diputados, sean distritales o por lista nacional. Las consultas populares se definirán en una sola resolución..."

29.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 209. Resoluciones finales y su contenido. El Tribunal Supremo Electoral resolverá en única instancia la elección presidencial, la de diputados al Congreso de la República o a la Asamblea Nacional Constituyente, Parlamento Centroamericano y consultas populares, dictando una sola resolución para la primera, según se defina en primera o segunda ronda, y una para cada elección de



diputados, sean distritales, subdistritales o por Lista Nacional. Las consultas populares se definirán en una sola resolución".

29.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La modificación se limita a agregar la palabra "subdistritales", con el objeto de establecer que el Tribunal Supremo Electoral debe dictar una resolución para cada elección de diputados distritales, por lista nacional y, con la reforma, también de los subdistritales.

Según se expuso en los apartados 16.3 y 27.3, el proyecto de reforma pretende incorporar la figura de los "subdistritos" y el artículo 27 del proyecto de reforma pretende modificar el artículo 205 de la Ley Electoral, relativo a la integración del Congreso de la República y se establecería que los distritos que eligen a más de cinco diputados se dividan en subdistritos electorales.

La adición de la palabra "subdistritales" responde entonces a la configuración normativa pretendida por el legislador con la incorporación de los subdistritos electorales. De esa cuenta, la modificación antes mencionada recibirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, en virtud de lo considerado por esta Corte respecto de la figura de la subdistribución que se pretendía introducir por medio del artículo 16 del proyecto de reformas.

29.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 29 del proyecto, que pretende adicionar la palabra "subdistritales" al primer párrafo del artículo 209 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**, en virtud de lo dictaminado en cuanto a la subdistribución.

ARTÍCULO 30. SILENCIO ADMINISTRATIVO EN INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS



30.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 216. Del trámite de inscripción: El Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos o su respectiva Delegación Departamental, al recibir la solicitud de inscripción, la revisará cuidadosamente y la elevará, con su informe, dentro del plazo de dos días al Director de dicho Registro, quien deberá resolverla dentro del término de tres días.

Si la documentación presentada por los partidos políticos y comités cívicos electorales estuviese incompleta o conteniendo errores, las Delegaciones Departamentales o el Departamento de Organizaciones Políticas, notificarán lo acontecido en un plazo no mayor de dos días, a la organización política que se trate y correrá plazo de tres días a partir de la notificación para hacer las correcciones o completar la documentación.

Si se tratare de inscripción de planillas municipales, con excepción de las cabeceras departamentales, la resolución se dictará por la respectiva Delegación Departamental o por el Departamento de Organizaciones Políticas, en su caso.

Si la resolución fuere afirmativa, se formalizará la inscripción en el Registro de Ciudadanos, extendiendo las respectivas credenciales a cada uno de los candidatos; si fuere negativa, procederán los medios de impugnación señalados por esta Ley.

Las resoluciones afirmativas o negativas de inscripción de candidatos serán públicas, debiendo el Departamento de Organizaciones Políticas poner a disposición de todos los ciudadanos dicha información por los medios que tenga a su alcance, en las veinticuatro horas posteriores a la notificación realizada al candidato inscrito; deberá publicar también los nombres de los candidatos por organización política según vayan quedando inscritos.



Las impugnaciones que se realicen contra la inscripción de candidaturas, deberán realizarse dentro de los tres días siguientes a la publicación de la notificación realizada al candidato inscrito a la que se refiere el párrafo anterior.

El reglamento normará lo relacionado a este artículo."

30.2 ADICIÓN PROPUESTA

"Si la autoridad competente no emite la resolución sobre la inscripción de candidatos en los plazos establecidos en este artículo, se dará por afirmativa la inscripción respectiva."

30.3 ANÁLISIS DE LA ADICIÓN

El artículo 216 de la Ley Electoral regula el trámite de las solicitudes de inscripción de candidatos a cargos de elección popular que presenten las organizaciones políticas. Establece plazos, procedimientos y efectos de la decisión que pueda asumirse en el asunto. En este último aspecto, si la decisión resulta afirmativa, la autoridad electoral formaliza la inscripción del candidato respectivo y, si la deniega, habilita la vía de impugnación para el solicitante.

La adición propuesta pretende introducir un penúltimo párrafo en el que se determina, como consecuencia jurídica de la falta de pronunciamiento de la autoridad electoral en el plazo dado, tener por "*afirmativa*" la inscripción respectiva, configurándose en el enunciado que se pretende agregar, lo que en la doctrina se conoce como "silencio administrativo positivo" en materia política, en este caso.

De lo anterior, se extrae que la pretensión de la propuesta es la de producir -en favor de las organizaciones políticas o comités cívicos electorales que postulan candidatos a cargos de elección popular- una respuesta positiva por disposición del legislador, en caso de que la autoridad electoral no resuelva en tiempo la solicitud de inscripción. La propuesta pretende -como resultado de la inactividad en que



pueda incurrir la autoridad electoral- tener por inscritas las candidaturas postuladas por solicitud de una organización política; es decir, tener por producido un silencio administrativo positivo.

Por ende, el análisis para establecer la compatibilidad constitucional se dirige a determinar si una disposición con el ejercicio de un derecho político puede producir silencio administrativo positivo.

Para el efecto, se procede en los mismos términos apuntados en el apartado en el que se abordó el artículo 10 de la reforma (apartado 10.2 de este dictamen), en lo que respecta al derecho de petición en materia política. El artículo 137 constitucional dispone: *"...El derecho de petición en materia política, corresponde exclusivamente a los guatemaltecos. // Toda petición en esta materia, deberá ser resuelta y notificada, en un término que no exceda de ocho días. Si la autoridad no resuelve en ese término, se tendrá por denegada la petición y el interesado podrá interponer los recursos de ley..."*, lo cual proscribe la configuración legal del silencio administrativo con consecuencias positivas en temas atinentes a la materia política. Según se denota, la consecuencia jurídica que debe dimanar del silencio en que pueda incurrir la autoridad electoral, consistente en tener por resuelta en sentido desfavorable o, en otras palabras, denegada la solicitud y, por consiguiente, faculta al solicitante a interponer los recursos que determine la ley de la materia.

De esa cuenta, esta Corte considera que la adición propuesta resulta contraria a lo previsto por el artículo 137 constitucional, porque el establecimiento de una consecuencia jurídica positiva, frente al silencio administrativo de la autoridad electoral, en el sentido con que se pretende regular, contraría directamente con la preceptiva de rango constitucional que proscribe esa posibilidad.



Por otra parte, es menester traer a cuenta que, en reiterada jurisprudencia de este Tribunal, se ha determinado que corresponde a las autoridades electorales, entre ellas el Tribunal Supremo Electoral, en su función de máxima autoridad en esa materia y en atención a lo previsto en los artículos 121 y 125 incisos a), d), m), n) y ñ) de la Ley Electoral, la potestad de analizar, examinar y calificar si quienes se postulan como candidatos a cargos públicos de elección popular cumplen o no con los requisitos necesarios para optar a estos y con los méritos de capacidad, idoneidad y honradez a que alude el artículo 113 de la Constitución. [En similar sentido se ha pronunciado esta Corte en los fallos de veintisiete de junio de dos mil diecisiete, veintiuno de enero y cuatro de abril de dos mil dieciséis doce de octubre de dos mil doce, proferidos en los expedientes 1430, 1431 y 1433-2016 [acumulados], 3986-2015 y 243-2016, 3480-2012, respectivamente.]

De esa cuenta, de configurarse una consecuencia jurídica positiva frente al silencio administrativo, como la que se pretende añadir a la Ley Electoral, no solo colisiona directamente con lo previsto en el artículo 137 constitucional, sino que además podría restringir las facultades de calificación y examen que corresponden a las autoridades electorales, para verificar adecuada y fehacientemente si quienes se postulan a cargos de elección popular reúnen los méritos fundados en capacidad, idoneidad y honradez, provocando con ello incumplimiento de los postulados constitucionales atinentes a los requisitos que para optar a cargos o empleos públicos prevé el artículo 113 constitucional.

30.4 CONCLUSIÓN

El silencio administrativo positivo en materia política es contrario a lo dispuesto en el artículo 137 constitucional que hace referencia expresa al sentido negativo de la falta de respuesta en esa materia; además, afectaría otros fines



constitucionales como el de verificar los méritos de capacidad, idoneidad y honradez que se exigen por vía del artículo 113 constitucional.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 30 del proyecto, que pretende adicionar un penúltimo párrafo al artículo 216 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE.**

ARTÍCULO 31. CONTROL FINANCIERO DE CAMPAÑAS CÍVICO POLÍTICAS

El artículo 31 del proyecto propone adicionar el artículo 219 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

31.1 ADICIÓN PROPUESTA

"Artículo 219 Bis. Campañas Cívico Políticas de Personas Individuales o Jurídicas. *Las personas individuales o jurídicas que divulguen campañas cívico políticas por cualquier medio de comunicación social o redes sociales, estarán sujetas, por parte del Tribunal Supremo Electoral, a procesos de control y fiscalización del financiamiento aplicables a las organizaciones políticas, sin menoscabo de las obligaciones de rendir cuentas en otras leyes."*

31.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Conforme el artículo 121 de la Ley Electoral, *"el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en esta ley."* De acuerdo con el artículo 21 de esa normativa, corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

La adición del artículo 219 Bis a la Ley Electoral pretende extender las facultades que actualmente posee el Tribunal Supremo Electoral respecto del



“...control y fiscalización de los fondos que reciben las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña...”, de conformidad con el artículo 21 de esa ley, para que también lo realice respecto de personas individuales o jurídicas que divulguen campañas “cívico políticas”.

La Comisión de Asuntos Electorales expresó que la necesidad de regular que las personas individuales o jurídicas que divulguen campañas cívico políticas, por cualquier medio de comunicación y redes sociales, estén sujetas, por parte del Tribunal Supremo Electoral, a procesos de control y fiscalización del financiamiento aplicables a las organizaciones políticas, se justifica por el hecho que esas personas operan sin el control de la máxima autoridad en materia electoral en el país y estima que es necesario que exista un control exhaustivo de sus operaciones y el origen de sus fuentes de financiamiento, y que dichos sujetos respondan legalmente en la medida en que viven y subsisten de los procesos electorales.

Actualmente, con las reformas producidas en el año dos mil dieciséis, el legislador incorporó cuatro disposiciones a la Ley Electoral dirigidas a limitar aspectos de propaganda electoral a personas individuales o jurídicas: **a) artículo 94 Bis:** “*Propaganda ilegal de personas individuales. No será inscrito como candidato quien haga campaña a título individual a cargos de elección popular publicitando su imagen, en los diferentes medios de comunicación social, antes de la convocatoria oficial de elecciones sin perjuicio de las sanciones que procedan en contra de la organización política, las asociaciones y fundaciones que lo promuevan. Previo a la sanción deberá agotarse el procedimiento establecido en el reglamento.*”; **b) segundo párrafo del artículo 221:** “*Ninguna persona individual o jurídica, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda electoral en los diferentes medios de comunicación.*”; **c) la prohibición contenida**



en la literal l) del artículo 223: “*Hacer propaganda electoral por interpósita persona, fundaciones, asociaciones o cualquier otra figura legal. En toda publicación efectuada en los medios de comunicación social, deberá señalarse el nombre del responsable, en el caso de las personas jurídicas, la propaganda debe ser respaldada con la firma del representante legal.*”; **d) artículo 223 Ter:** “*En ningún caso podrán publicarse estudios de opinión, dentro de los quince días previos al día de la elección. Las personas individuales o jurídicas, propietarios de medios de comunicación que publiquen los resultados de estudios de opinión en infracción de lo dispuesto en el presente artículo, serán solidariamente responsables.*”

Respecto de la primera disposición citada (94 Bis), en dictamen de 4528-2015, esta Corte consideró que prever que una persona, desde su ámbito individual, en apariencia ajeno al partido político, pueda incurrir en actos que inobserven las limitantes temporales que el legislador previó respecto de la campaña electoral es una previsión razonable que no apareja violación a norma constitucional alguna. Se explicó que la sanción devendría aplicable únicamente en el caso de que se incurra en actividades de propaganda electoral efectuada “a favor” de una determinada organización o candidato y que cualquier publicidad desfavorable no conllevaría infracción legal alguna, en tanto encuentra acogida en el ejercicio del derecho a la libre emisión del pensamiento que garantiza el artículo 35 constitucional, debiendo aplicarse la Ley de Emisión del Pensamiento en lo que atañe a las responsabilidades que eventualmente podrían deducirse.

Lo anterior es conteste con lo considerado por la Corte al emitir el dictamen de dos mil catorce (expediente 5352-2013), en el cual, al analizar lo relativo a la contratación de espacios y tiempos en medios de comunicación, por parte de



personas ajenas a los partidos políticos para difundir propaganda electoral, señaló que impedir que personas individuales o jurídicas ajenas a las organizaciones políticas contraten espacios y tiempos en los medios de comunicación para difundir propaganda “a favor o en contra de determinado candidato” era justificado. Agregó que la propaganda contratada por personas extrañas a las organizaciones políticas para favorecer a un candidato, aumenta indebidamente la propaganda y publicidad en beneficio de una determinada organización o candidato, lo que amenazaría la necesaria equidad en la contienda política; no obstante, la contratación por particulares de espacios en los medios para difundir propaganda que desfavorezca las propuestas o la figura de un candidato tienen como único fin opinar públicamente, en este caso de forma negativa, acerca del contenido o alcances de una propuesta política, o de la actuación de un determinado candidato, críticas que encuentran acogida en el derecho a expresar públicamente las opiniones personales, consagrado en el artículo 35 constitucional, siendo una libertad que no admite censura o restricción alguna por ley o disposición gubernamental, por lo que en ese caso, el ejercicio de ese derecho se sujetaría a la regulación, límites y eventuales responsabilidades recogidas en la Ley constitucional de Emisión del Pensamiento (que dispone sanciones ante publicaciones que ofendan la moral, falten el respeto a la vida privada o contengan calumnias o injurias graves), sin perjuicio de las acciones penales que puedan corresponder. Agregó esta Corte que el reconocimiento indiscriminado del derecho podría dar lugar a una encubierta publicidad desleal por parte de una organización política contra otra; sin embargo, la garantía de la libre emisión del pensamiento -elemento fundamental en un Estado democrático de Derecho- exige al sistema político afrontar tales riesgos, presumiendo que resultaría más lesiva una inconstitucional prohibición que vede la



libertad, lo que hace recaer en las propias organizaciones y los candidatos la responsabilidad de actuar éticamente, y en las autoridades competentes el deber de ejercer un control efectivo que evite distorsiones indebidas en la contienda electoral.

En ese sentido, extender las prohibiciones en aspectos de propaganda electoral a personas individuales y jurídicas ajenas a las organizaciones políticas, encuentra razonabilidad en el interés por impedir un incremento ilegítimo de la propaganda política, para no afectar el fin de asegurar una equitativa y transparente contienda electoral. Por ende, los fines de asegurar la equidad en la contienda política, la neutralidad de los medios de comunicación y la pureza del proceso electoral hacen imperativo reconocer a la autoridad electoral, aunque la regulación no consigne expresamente regulación a este respecto.

En ese sentido, esta Corte considera que deben existir disposiciones legales, por una parte, que prohíban en cualquier caso las campañas políticas **en favor** de un candidato o un partido político efectuadas por personas extrañas a las organizaciones políticas y, con ello, su financiamiento, para garantizar la equidad en la contienda política y, por otra parte, que prohíban las campañas políticas **en contra** de un candidato o un partido político efectuadas por personas extrañas a esa organización política, financiadas por otra organización política, ello para garantizar la pureza y la transparencia en la contienda política.

La primera prohibición está regulada en las normas citadas y en el último párrafo del artículo 90, relacionado con las sanciones : “...*Las personas individuales o jurídicas que contravengan lo establecido en la presente Ley, serán multadas...*”; así como en la literal i) del artículo 21 Ter: “*En caso una persona jurídica efectúe actos de propaganda electoral, antes o después de la convocatoria, en favor de una*



organización política o un candidato, el Tribunal Supremo Electoral como tribunal competente y respetando el debido proceso podrá ordenar al registro respectivo la inmediata cancelación de su personalidad jurídica, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que se haya incurrido.”. La segunda prohibición aludida se encuentra prevista en la literal m) del artículo 90, con la cual se impone una multa al partido político que: *“Difunda propaganda electoral por cualquier medio de comunicación, que contenga expresiones que contravengan la legislación ordinaria, o que atenten en contra de las organizaciones políticas, sus candidatos y sus miembros.”*

En la propuesta, dirigida a personas individuales o jurídicas, se dispone que cuando estas divulguen campañas cívico políticas por cualquier medio de comunicación social o redes sociales, **estarán sujetas, por parte del Tribunal Supremo Electoral, a procesos de control y fiscalización del financiamiento aplicables a las organizaciones políticas**, sin menoscabo de las obligaciones de rendir cuentas reguladas en otras leyes” (Negrilla no aparece en el texto original).

Esa Corte encuentra que la norma propuesta no es clara ni precisa, Respecto de la propuesta, esta Corte considera que la disposición que se analiza, dado que no indica a qué procesos de control estarían sujetos sus destinatarios, vedando a estos conocer, de manera cierta, sobre qué actos concretamente se ejercería ese control. También prevé la disposición que operará, respecto de personas individuales y jurídicas (distintas de las organizaciones reguladas por esta ley), fiscalización sobre su financiamiento, lo que no es razonable, pues a estos destinatarios no podrían aplicárseles los mismos procesos de control y fiscalización del financiamiento de organizaciones políticas, por no ser de esa naturaleza (pública-electoral).



Por otra parte, la expresión “*campaña cívico política*” denota otro tipo de actividades relacionadas con el ejercicio de los derechos políticos, como el fomento del ejercicio del sufragio o de participación ciudadana. Este aspecto refuerza la falta de claridad y precisión de la disposición propuesta, pues esta Corte no encuentra justificación constitucional para pretender controlar y fiscalizar la divulgación de campañas cívico-políticas que no conlleven propaganda electoral específicamente, para que resulten ser aplicables las reglas de control y fiscalización de las organizaciones políticas, en los términos expuestos. El control de ese tipo de actividades de divulgación cívicas o políticas –fuera del ámbito electoral– no justifica su incorporación, pues conllevaría limitación a la libre expresión del pensamiento de esas personas sin que se advierta un fin constitucionalmente válido que lo justifique –salvo en términos de propaganda electoral–, tomando en cuenta que el artículo 35 constitucional establece: “*Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna.*”

Incluso, esa expresión “*campaña cívico política*” –sin definición previa del legislador– podría ser interpretada en términos de “propaganda electoral” estrictamente, en el contexto normativo de la Ley Electoral, tomando en cuenta que esa ley constitucional utiliza la expresión “*campaña*” como conjunto de actividades de propaganda electoral y, con ello, dar lugar a interpretaciones indebidas, que favorezcan una propaganda electoral maliciosa o la fiscalización indiscriminada bajo el argumento de perseguir precisamente una supuesta malicia, en afectación de la libre emisión del pensamiento.

En suma, con la disposición bajo análisis, se afectaría la seguridad y certeza jurídica de los destinatarios de la norma, pues resulta incierta en su forma de



aplicación práctica. Esto aunado a que el objetivo de la disposición ya se encuentra regulado en otros preceptos legales como los citados, con la justificación válida expresada respecto de las propagandas electorales “en favor” o “en contra”. La novedad estribaría en la inclusión de las “redes sociales”; no obstante, esta Corte considera que ese aspecto encuadra en la definición de propaganda electoral, contenido en el primer párrafo del artículo 219 de la Ley Electoral, al finalizar mencionando al Internet y similares: *“La propaganda electoral es toda actividad, ejercida únicamente durante el proceso electoral, realizada por las organizaciones políticas, coaliciones, candidatos, afiliados, simpatizantes, personas jurídicas individuales y colectivas, con el objeto de difundir programas de gobierno; captar, estimular o persuadir a los electores; así como, promover políticamente a ciudadanos, afiliados o candidatos, por medio de la celebración de reuniones públicas, asambleas, marchas, o a través de medios de comunicación escritos, televisivos, radiales, televisión por cable, Internet y similares.”*

31.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 31 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 219 Bis a la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 32. CANTIDAD DE EMPADRONADOS POR JUNTA RECEPTORA DE VOTOS

El artículo 32 del proyecto propone reformar el artículo 231 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

32.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

“Artículo 231. Instalación de las juntas receptoras de votos. Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras de votos en las



cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de quinientos empadronados; en caso de existir núcleos poblacionales con menos de quinientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido, cumpliéndose, en ambos casos, previamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 224 de esta ley."

32.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 231. Instalación de las juntas receptoras de votos. *Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan más de trescientos empadronados. En caso de existir núcleos poblacionales con menos de trescientos empadronados, el Tribunal Supremo Electoral deberá instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar que facilite la afluencia y conjuntar el número establecido."*

32.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

De conformidad con el segundo párrafo del artículo 224 de la Ley Electoral, el Tribunal Supremo Electoral debe dividir cada padrón electoral municipal, atendiendo a criterios de residencia, acceso, distancia, seguridad, población y condiciones necesarias para la instalación de las juntas receptoras de votos.

En el artículo 231 vigente, se establecen criterios de lugar y poblacionales a observar también para la instalación de las juntas receptoras de votos: **a)** instalar en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan "más de quinientos" empadronados; **b)** instalar las mesas de votación en la aldea, caserío, cantón o lugar más accesible para aquellas poblaciones con menos de quinientos empadronados; **c)** observar cada padrón electoral municipal y sus



criterios de división antes de decidir respecto de las juntas receptoras de votos a instalar.

La propuesta modifica esos aspectos: **a)** reduce a "más de trescientos empadronados" la obligación de instalar juntas receptoras de votos del primer supuesto; **b)** reduce a "menos de trescientos empadronados" para que se configure el supuesto de la segunda obligación; y **c)** elimina la exigencia de observar cada padrón electoral municipal.

Respecto de las dos primeras modificaciones aludidas, al reducir el número de empadronados (en la forma aludida) y establecer la obligación de instalar juntas receptoras y mesas de votación en lugares donde exista un número menor de empadronados, se haría más accesible para el votante el ejercicio del sufragio, lo que incentivaría la participación ciudadana en las elecciones, lo cual es conteste con la Constitución. Por ello, esta Corte considera que la propuesta mejoraría el desarrollo del proceso electoral y facilitaría el acceso del ciudadano al ejercicio del sufragio, en observancia del derecho de elegir, consagrado en el artículo 136, literal b), de la Constitución.

No obstante lo anterior, se considera importante hacer referencia a que en la modificación pretendida, al incluir las frases "*más de trescientos*" y "*menos de trescientos*", el legislador no está previendo la posibilidad de que en una cabecera municipal, aldea, caserío, cantón u otro lugar existan exactamente trescientos empadronados, creando con ello un vacío legal con respecto al supuesto aludido, por lo que se recomienda que la norma indique: "*Es obligación de las juntas electorales municipales instalar las juntas receptoras en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares donde existan trescientos o más empadronados*", quedando con ello resuelto el yerro mencionado. El mismo error



existe en el texto del artículo que actualmente se encuentra vigente, al señalar, respectivamente *"más de quinientos"* y *"menos de quinientos"*, por lo que se estima que la presente reforma es la oportunidad adecuada para corregirlo.

En cuanto a la tercera modificación, relativa a eliminar la frase: *"cumpliéndose, en ambos casos, previamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 224 de esta ley"*, esta Corte considera que -aunque no contraviene disposición constitucional alguna- la permanencia del enunciado en cuestión favorecería la seguridad y certeza jurídica para el establecimiento efectivo de las mesas receptoras de votos, tomando en cuenta que manda a observar, además, criterios de residencia, acceso, distancia, seguridad, población y condiciones necesarias para la instalación de las juntas receptoras de votos, como los regula el artículo 224 de la ley de la materia. Además, esta disposición no resultaría redundante o abundante respecto del contenido de ese artículo 224, pues ambas disposiciones interpretadas en conjunto estarían regulando que tanto las juntas electorales municipales como el Tribunal Supremo Electoral deben determinar la cantidad de juntas receptoras de votos a instalar, con base en la observancia obligatoria de los padrones electorales municipales, previamente divididos.

Por esta razón, esta Corte estima que el legislador –al momento de realizar las reformas– deberá tomar en cuenta la necesidad de indicar que la obligación de las juntas electorales municipales de instalar las juntas receptoras en las cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones u otros lugares se produzca en donde existan *"trescientos o más empadronados"* y la de conservar la frase *"cumpliéndose, en ambos casos, previamente lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 224 de esta ley"*.

32.4 CONCLUSIÓN



Con base en lo anterior, respecto del artículo 32 del proyecto, que pretende reformar el artículo 231 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 33. REVISIÓN DE ESCRUTINIOS

El artículo 33 del proyecto propone reformar la primera oración del artículo 238 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

33.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 238. De la revisión de escrutinios. Una vez recibidas las actas y demás documentación por la respectiva Junta Electoral Departamental, ésta señalará una audiencia que tendrá verificativo, a más tardar, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la votación, para proceder a la revisión de los escrutinios practicados por las juntas receptoras de votos que funcionen en el departamento, citando para la misma a los fiscales de las organizaciones políticas, al delegado del Registro de Ciudadanos y al delegado de la Inspección General."

33.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 238. De la revisión de escrutinios. Una vez recibidas las actas y demás documentación por la respectiva Junta Electoral Departamental, ésta señalará una audiencia que tendrá verificativo a los siete (7) días de la votación, para proceder a la revisión de escrutinios practicados por las juntas receptoras de votos que funcionen en el departamento, citando para la misma a los fiscales de las organizaciones políticas, al delegado del Registro de Ciudadanos y al delegado de la Inspección General."

33.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La disposición vigente prevé las nociones relacionadas con la revisión que las autoridades electorales competentes realizan respecto del reconocimiento y



cómputo de los votos en el proceso electoral de que se trate.

La primera oración de esa norma dispone que, una vez recibidas las actas y demás documentación por la Junta Electoral Departamental correspondiente, señalará audiencia que ocurrirá dentro de los "*...cinco días hábiles siguientes a la votación...*", con la finalidad de proceder a la revisión de escrutinios practicados por las juntas receptoras de votos de la circunscripción departamental respectiva, citando para el efecto a quienes alude la referida norma.

La modificación que se pretende agregar en el enunciado contenido en la disposición propuesta proyecta modificar, únicamente, el plazo en el que ocurrirá la audiencia de revisión de los escrutinios practicados por las juntas receptoras de votos, cambiándolo de "*...dentro de los cinco días hábiles siguientes a la votación...*", que actualmente se encuentran previstos, a siete días después de que tenga verificativo la conclusión de la votación respectiva.

Como cuestión preliminar, es de indicar que el proceso electoral se orienta a hacer efectiva la participación ciudadana, en aplicación de la democracia participativa y representativa, a través de elecciones desarrolladas en un marco de libertad, igualdad y de plena vigencia de los derechos constitucionales, por cuyo conducto se garantiza el ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos de elegir o de ser electos a cargos públicos, mediante el sufragio universal y secreto en el que se exprese, sin lugar a duda alguna, la voluntad popular como fuente especialísima de la autoridad que detenta el poder público, pues este último, conforme lo previsto en el artículo 141 constitucional, es delegado para su ejercicio por el pueblo en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En atención a la especial connotación e importancia que reviste el proceso electoral, el legislador constituyente determinó que este debía desarrollarse de



manera expedita, y por ello lo dotó de un carácter eminentemente dinámico, pues en el artículo 193 de la Ley Electoral, se estableció que, durante el proceso electoral, en lo relativo a esta materia, todos los días y horas son hábiles.

Se aprecia que la variación normativa propuesta, únicamente amplía el período de tiempo en el que tendrá verificativo la audiencia de revisión a que alude el artículo 238 de la Ley electoral.

En atención a que es función del Tribunal Supremo Electoral garantizar la pureza y transparencia de los eventos electorales, empréstito que debe realizar la mencionada autoridad en observancia de la obligación establecida en el artículo 125, literal a), que le impone dar fiel cumplimiento de las disposiciones del poder constituyente, tal atribución queda concatenada con la verificación de la autenticidad de las elecciones, que determina la voluntad del pueblo, expresada a través del sufragio universal y secreto.

Una de las maneras en que se efectiviza la autenticidad de las elecciones es mediante la fiscalización o revisión de escrutinios practicados por las juntas receptoras de votos, esta Corte encuentra que ampliar el plazo en el que tendrá verificativo la audiencia correspondiente, no atenta la celeridad y carácter dinámico que informan el correcto desarrollo de las fases del proceso electoral; es más, la medida legislativa que se pretende implementar propende a garantizar la seguridad y certeza jurídica, pues concede un plazo más amplio para que se lleve a cabo, viabilizando así la validación de los resultados electorales, lo cual redundará, indefectiblemente, en que la decisión popular emanada del proceso electoral se refleje adecuadamente.

De conformidad con la legislación vigente, la revisión de escrutinios tiene verificativo dentro de los cinco días hábiles siguientes a la votación, mientras que



en la reforma propuesta esta deberá practicarse *"a los siete (7) días de la votación"*.

En ese sentido, en los términos en los que está redactada la reforma, esta Corte estima que –para garantizar la celeridad en la fiscalización del proceso electoral– la audiencia para la revisión de escrutinios deberá llevarse a cabo en cuanto sea posible, siempre que no exceda el referido plazo (siete días), razón por la que el legislador deberá establecer que la audiencia de revisión de escrutinios *"tendrá verificativo dentro de los siete días de la votación"*.

33.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 33 del proyecto, que pretende reformar la primera oración del artículo 238 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá

DICTAMEN FAVORABLE.

ARTÍCULO 34. REVISIÓN DE RESULTADOS

El artículo 34 del proyecto propone adicionar el artículo 239 Bis a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

34.1 ADICIÓN PROPUESTA

"Artículo 239 Bis. Solicitud de revisión de resultados electorales. En la audiencia de revisión de escrutinios establecida en el artículo 238, si las actas de las juntas receptoras de votos a las que se refiere la literal e) del artículo 20 de esta Ley, presentan incongruencias entre los resultados de estas copias, lo divulgado el día de las elecciones, o las copias de las actas que se entregan a los referidos fiscales de mesa, podrá solicitarse la revisión del lugar o lugares en los que existan incongruencias; la Junta Electoral Departamental deberá proceder de inmediato a realizar la revisión respectiva."

34.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

La propuesta pretende incluir la procedencia -en la audiencia de revisión de



escrutinios a que alude el artículo 238 de la Ley Electoral- de la solicitud de revisión de los resultados electorales que arrojen las actas de las juntas receptoras de votos a que se refiere la literal e) del artículo 20 de la Ley Electoral, para los casos en los que se detecten incongruencias entre las mencionadas actas y: **a)** los resultados de las copias; **b)** lo divulgado el día de las elecciones; y **c)** las copias de actas que se entregan a los fiscales de mesa respectivos. En esos supuestos, la norma que se pretende añadir a la Ley Electoral faculta la revisión del lugar o lugares en los que existan incongruencias y determina que la Junta Electoral Departamental deberá proceder inmediatamente a la revisión de rigor.

En la regulación del proceso electoral, el poder constituyente estableció un conjunto de disposiciones que propenden a un desarrollo expedito y dinámico, esto dada la especial trascendencia que su realización conlleva. La eficiencia y la celeridad en el desarrollo del proceso electoral adquieren especial connotación. En lo relativo a ese dinamismo, el artículo 193 de la Ley Electoral establece que durante el proceso electoral todos los días y horas son hábiles, lo cual viabiliza una prosecución adecuada del mismo evitando dilaciones innecesarias.

Por lo anterior, las disposiciones procedimentales en materia políticas deben reflejar ese carácter dinámico con que fue establecido el desarrollo del proceso electoral; esto, con la finalidad de evitar entorpecer el correcto desarrollo de este, especialmente, en la fase inherente a la votación que es donde, a juicio de esta Corte, adquiere mayor relevancia el proceso electoral.

Actualmente, conforme lo establecido en el artículo 238 de la Ley Electoral, se permite la revisión de escrutinios, esto con la finalidad de garantizar la pureza del proceso electoral. La revisión consiste en examinar, en la audiencia a que alude el artículo 238, lo actuado por las juntas receptoras de votos y determinar temas



relacionados con el voto, con establecer aspectos referentes a favor de qué organización política debe computarse el sufragio emitido, o bien, con la validez de este último (es decir, si la intención de voto se debe orientar a favor de una u otra organización política o si debe contabilizarse el sufragio emitido como voto nulo, en caso de configurarse los supuestos que lo determinan).

Por otra parte, al regularse la revisión de resultados que se pretende añadir, se establecería la posibilidad de examinar los resultados que dimanen de las actas de las juntas receptoras de votos, en caso de que se produzcan los supuestos que taxativamente determina el proyecto que se pretende añadir: *"...incongruencias entre los resultados de estas copias, lo divulgado el día de las elecciones, o las copias de las actas que se entregan a los referidos fiscales de mesa..."*.

Básicamente, la revisión de resultados es aquella por la cual se permite el examen ulterior para determinar si las actas que compulsan las juntas receptoras de votos se encuentran arregladas a la ley y a lo acontecido durante la votación.

A ese respecto, encuentra esta Corte que al regular la posibilidad de revisión *"por incongruencias"* no se afecta el carácter dinámico y de celeridad que debe primar en los procesos electorales, toda vez que con esta se prevé dar efectividad, por una parte, al mantenimiento de la transparencia y pureza del proceso electoral y, por la otra, a garantizar los derechos de defensa y seguridad y certeza jurídica que son inherentes a los actores políticos del proceso electoral y que deben imperar durante su desarrollo. Mediante la adición pretendida se permitiría realizar revisión de resultados en el evento de que se detecten incongruencias entre datos, circunstancia que no resulta pasible de ser denunciada en la revisión de escrutinios, pues como se dijo, ambas tienen objetivos de examen diferentes.



Por ello, esta Corte considera que con la "revisión de resultados" que se pretende añadir a la Ley Electoral, se garantiza una adecuada tutela de los derechos que conciernen a las organizaciones políticas por parte de las autoridades electorales, lo cual conlleva garantizar la seguridad, certeza y pureza del proceso electoral, así como propende a la eficacia del normal desarrollo del proceso electoral.

De esa cuenta, al pretender regular una posibilidad de revisión de los resultados que dimanen de las actas de las juntas receptoras de votos, no se afecta la dinámica con que debe ventilarse la revisión de resultados de las votaciones.

Por último, es menester indicar que la disposición propuesta refiere a la posibilidad de revisión del "*lugar o lugares*" en donde existan incongruencias. Respecto de esta expresión, esta Corte considera que la posibilidad de propiciar la revisión del "*lugar o lugares*" a que se refiere la propuesta no alude a que el examen respectivo deba realizarse en la locación física en que acaeció la supuesta incongruencia denunciada, pues ello resultaría materialmente imposible, por razón de que las juntas receptoras de votos, dada la naturaleza con que fueron creadas, no son un órgano electoral permanente, y una vez finalizado el evento electoral de que se trate (dieciocho horas del día en que se celebre aquel), están en obligación de llevar a cabo el procedimiento previsto en la ley rectora de la materia y consignar los resultados que arroje el respectivo conteo de votos en el acta que, para los efectos correspondientes compulsen y, posteriormente de la elaboración de la referida acta, se desintegran por mandato de la Ley Electoral.

De esa cuenta, se aprecia que al referirse el legislador al "*lugar o lugares*" en los que se podría propiciar la revisión respectiva, no lo hace en alusión al espacio geográfico en el que ocurrió el yerro de congruencia que podría denunciarse, sino



que se refiere al espacio o los espacios en la referida acta, en los que está contenida la incongruencia respectiva.

34.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 34 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 239 Bis a la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

F. REGULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS CONSULTIVOS

ARTÍCULO 35. CONVOCATORIA Y PROCEDIMIENTO

El artículo 35 del proyecto propone reformar el artículo 250 Bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

35.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 250 bis. Convocatoria y procedimiento. De acuerdo con la Constitución Política de la República, la consulta popular será convocada en todos los casos por el Tribunal Supremo Electoral.

El proceso consultivo se regirá, en lo aplicable, por las normas que para elecciones establece la presente ley y su reglamento, así como por las específicas que emita el Tribunal Supremo Electoral. La mayoría relativa será el sistema aplicable a las consultas populares."

35.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 250 Bis. Convocatoria y procedimiento Consultivo. Cincuenta (50) días después de recibir el acuerdo gubernativo o legislativo para realizar un procedimiento consultivo acerca de un asunto político de especial trascendencia nacional, el Tribunal Supremo Electoral procederá a realizar la convocatoria, fijando la realización de la consulta, dentro de ciento veinte días (120 días) posteriores.

El proceso consultivo sobre asuntos políticos de especial trascendencia nacional



no podrá realizarse durante el año en que se realicen las elecciones generales. La mayoría relativa será el sistema aplicable a las consultas populares.

El Tribunal Supremo Electoral redactará el reglamento específico de procesos consultivos indicados en esta Ley."

35.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La disposición vigente se limita a establecer que se haría la convocatoria a consulta popular como manda la Constitución, sin fijar parámetros temporales para el efecto. La reforma señala cincuenta días para convocar a la consulta a partir de ser requerido el procedimiento consultivo y de ciento veinte días (contados a partir de la fecha de la convocatoria) para su efectiva realización. La reforma también especifica que el procedimiento consultivo será para asuntos políticos de especial trascendencia nacional, en tanto la disposición vigente -de manera más amplia- alude a todos los casos de consulta popular.

Inicialmente se hace mención que la consulta popular es un mecanismo por el que se convoca al pueblo, para que decida sobre algún asunto de vital importancia. Es el acto por el que la ciudadanía opina, aprueba o rechaza una decisión que le fue consultada y, en última instancia, decide cuestiones que le afectan en forma directa. Posee dos componentes: **a)** el órgano facultado que acepta, discute y aprueba una decisión política importante, que habrá de reflejar sus efectos en la estructura normativa del Estado y, por tanto, en la población, y, **b)** el Pueblo, en el que radica la soberanía, que por medio del voto acepta o rechaza la propuesta aprobada, de donde deriva su voluntad de adoptar o no la decisión sobre la que se pronuncia en las urnas (criterio expresado por esta Corte en sentencia de ocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve, expediente 931-

98).



En cuanto a la denominación del asunto objeto de análisis, se encuentra que tanto la Constitución, en los artículos 173, 280 y 19 de las disposiciones transitorias y finales, como la Ley Electoral en los artículos 13, 122, 179, 196, 198, 199, 209, 244 y 250 bis, utilizan indistintamente los términos: procedimiento consultivo, consulta y consulta popular. La reforma emplea el término *procedimiento consultivo* en sustitución del de consulta popular, pero ese cambio de expresión no introduce ninguna modificación normativa, ni varía el sentido de la institución. Además, esa expresión se adecua a los términos empleados en la Constitución.

- Temas para consulta popular -

La disposición vigente hace referencia a que la consulta popular será convocada "en todos los casos", en tanto que la reforma sustituye la referencia por el enunciado "*procedimiento consultivo acerca de un asunto político de especial trascendencia nacional*".

La Constitución establece tres casos específicos y expresos que deben ser sometidos a consulta popular o procedimiento consultivo: **a)** el artículo 280, que se refiere a la ratificación de reformas constitucionales; **b)** el artículo 19 de las disposiciones transitorias y finales sobre el caso de Belice; y **c)** el artículo 173 existe un tercer supuesto que debe ser sometido a consulta popular, siendo este "las decisiones políticas de especial trascendencia" que surjan de la realidad política del país y que son de tal importancia que deben ser consultados al Pueblo. Es decir, no existe una lista taxativa de esos asuntos de especial trascendencia, por lo que, en caso de originarse, serán el Presidente de la República o el Congreso quienes hagan la calificación respectiva.

Habiendo tres supuestos de consulta, encuentra esta Corte que podría entenderse que la reforma, al suprimir la frase "en todos los casos" y consignar que



el "procedimiento consultivo es acerca de un asunto político de especial trascendencia nacional", deja fuera los otros dos supuestos específicos regulados en la Constitución, percepción que se agudiza en el segundo párrafo de reforma, al indicar "*que el proceso consultivo sobre asuntos políticos de especial trascendencia nacional no podrá realizarse durante el año en que se realice las elecciones generales*"; dada la referencia en ambos párrafos a la frase "*asuntos de trascendencia nacional*", podría concluirse que queda fuera de la prohibición la consulta sobre Belice y las reformas a la Constitución. La falta de claridad de la propuesta y su conducción a una interpretación excluyente de los otros dos supuestos de consulta, hacen cuestionable la disposición en relación a la seguridad y certeza jurídica en cuanto al procedimiento a aplicar para los supuestos mencionados y, por ende, contraria a la Constitución.

Incluso al referirse a la frase "asuntos políticos de especial trascendencia" la reforma agrega el adjetivo "nacional", el cual no aparece en el texto constitucional, produciendo con ello una aplicación de la consulta distinta a las previstas en la Constitución, reformando la actividad sustantiva regulada constitucionalmente por las normas reglamentarias que la disposición propuesta estaría incorporando. Con ello, la propuesta restringe las disposiciones constitucionales respecto de la consulta popular, por lo que la referencia calificativa a "nacional" es contraria a la Constitución; razón por la cual recibirá dictamen desfavorable en cuanto a este aspecto.

- Plazos para consulta popular -

En cuanto a los plazos fijados en la reforma para que el Tribunal Supremo Electoral convoque y realice el procedimiento consultivo, se aprecia que estos son necesarios para asegurar que la actividad participativa se produzca dentro de un



tiempo dado, que a su vez resulta razonable, pues fija límite temporal para su realización y ofrece certeza jurídica a la ciudadanía a que la ejecución de la consulta no se postergue indebidamente.

Actualmente el Tribunal Supremo Electoral está sujeto únicamente a que la celebración de la consulta popular se haga en el plazo no menor de noventa días, contados a partir de la fecha de la convocatoria, ello de conformidad con los artículos 196, último párrafo de la Ley Electoral y 130 de su Reglamento. Estas disposiciones, al igual que la reforma, fijan plazos para la realización de la consulta; el artículo 196 vigente establece que entre la convocatoria y la celebración del referendo deben mediar por lo menos noventa días, sin establecer un límite máximo, en tanto que el proyecto de reforma establece un plazo máximo para su realización, el cual no podrá exceder de ciento veinte días, contados a partir de la convocatoria.

Antes de la reforma propuesta, el tiempo para llevar a cabo el procedimiento consultivo, a partir de su requerimiento, quedaba a discreción de la autoridad electoral, en tal sentido es positivo que se establezca dicho plazo, el cual debe aplicarse en todos los casos de consulta popular y se entiende que el cómputo del plazo de ciento veinte días para la realización de la consulta, al que se refiere el final del primer párrafo de la reforma, son "posteriores" a la fecha de la convocatoria; aspecto que resulta conforme con la Constitución, por lo que se emitirá dictamen favorable.

- Prohibición para consultar en año de elección -

El segundo párrafo de la reforma prohíbe hacer proceso consultivo durante el año en que se realicen las elecciones generales.

En la experiencia del Derecho Electoral comparado, se encuentra lo



regulado en la Constitución Política de la República de Costa Rica, artículo 102, que hace relación a las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones, en el numeral 9) señala: "*Organizar, dirigir, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum. No podrá convocarse a más de un referéndum al año, tampoco durante los seis meses anteriores ni posteriores a la elección presidencial.*" Frente al conflicto suscitado con motivo de la necesidad de un referéndum que coincidía con el año electoral, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, en resolución 3006-E9-2013, de veinticinco de junio de dos mil trece, consideró que el constituyente estimó oportuno y conveniente establecer un plazo prudencial de separación de, al menos doce meses, entre un referéndum y otro, con el fin de evitar la saturación del ciudadano con votaciones consultivas, y poder garantizar que contará con un plazo razonable para analizar el objeto de la consulta, y así fomentar su participación activa, informada y responsable. Respecto de la restricción temporal referida, el Tribunal Supremo de Elecciones estimó: "*...preserva del riesgo que existiría de que etapas o fases del proceso consultivo puedan entremezclarse con las de un proceso electivo de la naturaleza indicada, que perjudicaría la capacidad de los actores de los procesos electorales para desempeñarse eficazmente en ellos*"; agregó que "*...tanto el proceso consultivo como el electivo, requieren de importantes tareas logísticas y esfuerzos de planificación por parte de esos actores y del Tribunal en particular, de manera que también resulta indispensable que este pueda contar con un plazo razonable para poder ejecutar y desarrollar adecuadamente todas las etapas que conlleva la realización de dos procesos electorales de distinta naturaleza*" (Disponible en: <http://www.tse.go.cr/juris/electorales/3006-E9-2013.html>). Destaca lo apuntado la importancia de mantener autonomía entre el proceso consultivo y del electoral para



garantizar la pureza de ambos eventos.

Al respecto, esta Corte considera que prohibir que "*todo procedimiento consultivo*" se realice en año en elecciones generales, resulta ser conforme con el principio democrático de pureza electoral, porque busca evitar la saturación aludida en la ciudadanía ante la concurrencia de dos clases de comicios en un mismo año, porque podría confundir la razón de la consulta popular eventual con la selección periódica de nuevos representantes.

Aunado a ello, existe la posibilidad de que se afecte el principio de igualdad en la propaganda electoral, pues el partido "oficialista" se vería favorecido con la propaganda que el Gobierno realice con relación a una consulta con poco tiempo de antelación al proceso electoral. Por ello resulta viable recordar la reserva interpretativa que, en sentencia de ocho de julio de dos mil nueve, dictada en expediente 1210-2007, esta Corte emitió al manifestar que la prohibición para los funcionarios públicos -contenida en la literal h) del artículo 223 de la Ley Electoral- de informar, dar a conocer o inaugurar públicamente obras realizadas en cumplimiento de sus funciones y participar de cualquier forma en publicidad o propaganda de las actividades, gestión u obras realizadas y de Partidos Políticos, comprende al Presidente de la República, los funcionarios del Organismo Ejecutivo, los alcaldes y los funcionarios municipales, y que los vocablos "informar", "dar a conocer" e "inaugurar públicamente", a que se hace alusión en dicha literal, deben ser entendidos como información de tipo "propagandístico" cuando el pago para llevar a cabo tales actos es cubierto con fondos públicos, respecto de la obra y actividades realizadas.

De esa cuenta, esta Corte considera constitucionalmente importante prohibir que ambos eventos -de consulta y de elección- puedan ser próximos en tiempo.



La reforma establece que el Tribunal Supremo Electoral debe redactar un reglamento específico para desarrollar la legislación en materia de procedimientos consultivos. Esa función reglamentadora le es delegada al referido órgano electoral desde la Ley que le rige, según lo dispuesto en el artículo 258, aspecto que no riñe con la Constitución, dada la delegación expresa en la ley de esa tarea.

35.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 35 del proyecto, que pretende reformar el artículo 250 Bis de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE** únicamente respecto de los plazos fijados para que el Tribunal Supremo Electoral convoque y realice el procedimiento consultivo, así como prohibir hacer proceso consultivo durante el año en que se realicen las elecciones generales. No obstante, se emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la disposición que se refiere a los motivos establecidos para convocar a consulta popular, por ser contraria al artículo 173 de la Constitución.

ARTÍCULO 36. PUBLICIDAD DEL PROCESO CONSULTIVO

El artículo 36 del proyecto propone adicionar el artículo 250 Ter a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

36.1 ADICIÓN PROPUESTA

"Artículo 250 Ter. Publicidad del procedimiento consultivo. El Tribunal Supremo Electoral deberá publicitar por los medios de comunicación social a su alcance y de preferencia en el propio idioma de la jurisdicción electoral, el contenido de la consulta popular y los colores o símbolos que identifican la aprobación o improbación de la misma."

36.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

Idéntica regulación a esta propuesta se encuentra en el artículo 131 del



Reglamento de la Ley Electoral, Acuerdo 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral, por ello las disposiciones no resultarían novedosas para el órgano encargado de su aplicación.

Dado que la reforma hace alusión al término jurisdicción electoral, estrechamente relacionado con el idioma en el que se debe publicitar el contenido de la consulta popular, es menester interpretar qué debe entenderse por jurisdicción electoral en esta disposición. Al respecto, estima esta Corte que la jurisdicción electoral a que alude esta disposición se refiere a cabeceras municipales, aldeas, caseríos, cantones y otros lugares que indica el artículo 231 de la Ley Electoral, aunque la expresión puede dar lugar a confusiones, pues en términos de Derecho procesal "jurisdicción" es la potestad que gozan con exclusividad los jueces para juzgar y ejecutar lo juzgado y, en el apartado 15.3 de este dictamen, se indicó que una de las funciones principales del Tribunal Supremo Electoral es resolver los conflictos en materia electoral con autoridad de órgano jurisdiccional especializado; sin embargo, este aspecto puede ser revisado antes de su emisión como disposición legal y además no confronta la Constitución.

Respecto del objetivo de la disposición, relacionado con publicaciones en materia de consulta popular en los idiomas hablantes en circunscripciones territoriales específicas, vale señalar que, en Guatemala, es evidente el factor multilingüístico, porque existen diversos grupos étnicos que hablan idiomas diferentes entre sí. Al respecto, el artículo 66 de la Constitución indica: "*Guatemala está formada por diversos grupos étnicos entre los que figuran los grupos indígenas de ascendencia maya. El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos.*" Advierte esta Corte que la propuesta



atiende a la diversidad de idiomas que existe en el país, por lo que cada comunidad lingüística debe recibir la información en el idioma que le es propio, lo que constituye materialización de los enunciados constitucionales y tratados internacionales. Con ello se procura respetar la igualdad de todos los ciudadanos en cuanto al derecho a estar informados del contenido de los temas sujetos a consulta popular.

En ese sentido, el Estado debe crear medios o mecanismos jurídicos especialmente dirigidos a remover los obstáculos que impidan a estos pueblos el goce real y efectivo de los derechos humanos para que los disfruten en el mismo grado que los demás integrantes de la sociedad, como lo sería en este caso el derecho de acceder a la información en su propio idioma, según lo que plantea la reforma.

En pronunciamiento de dieciocho de mayo de dos mil cinco, proferido en el expediente 199-95, formado con ocasión de la opinión consultiva solicitada por el Congreso de la República sobre la constitucionalidad del contenido de las normas del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, esta Corte indicó: *"...Guatemala es reconocida y caracterizada como un Estado unitario, multiétnico, pluricultural y multilingüe..."*.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes reconoce el derecho al propio idioma, la posibilidad de aprender idioma oficial y la preservación de los idiomas indígenas (artículos 28.1, 28.2 y 28.3). Por su parte, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas prevé el derecho a utilizar, revitalizar, fomentar y transmitir el propio idioma y la educación en sus propios idiomas (artículos 13 y 14.1). Los instrumentos mencionados también hacen



referencia al deber de informar a los pueblos indígenas (artículo 30 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo), por lo que las vías de información deben reflejar diversidad cultural (artículo 16.2 de la Declaración). Además, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos indica que cada lengua es una realidad constituida colectivamente y es en el seno de una comunidad que se hace disponible para el uso individual, como instrumento de cohesión, identificación, comunicación y expresividad creadora (artículo 7, numeral 2).

36.3 CONCLUSIÓN

De lo anterior, se concluye que la lengua materna de los miembros de comunidades étnicas es reconocida por la Constitución y en estándares internacionales de derechos humanos y, en ese sentido, la disposición que pretende adicionar la exigencia de publicaciones en materia de consulta popular en los idiomas hablantes en circunscripciones territoriales específicas, materializa esos derechos protegidos.

Con base en lo anterior, respecto del artículo 36 del proyecto, que pretende la adición del artículo 250 Ter a la Ley Electoral, se emite **DICTAMEN FAVORABLE**.

G. NORMATIVA TRANSITORIA

ARTÍCULO 37. REGLAMENTOS CONFORME EL DECRETO DE REFORMA

El artículo 37 del proyecto propone adición un último párrafo al artículo 258 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

37.1 DISPOSICIÓN ACTUAL

"Artículo 258. Del reglamento. El Tribunal Supremo Electoral deberá reformar el reglamento de esta ley para adecuarlo a las modificaciones que se introducen por el presente decreto de reformas."



37.2 REFORMA PROPUESTA

"Artículo 258 Del Reglamento. *Los reglamentos de la presente Ley no podrán contravenir o exceder lo establecido en el presente decreto."*

37.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA

La disposición actual se limita a ordenar la adecuación de los reglamentos a las reformas que oportunamente se decretaron, lo cual deviene necesario para el efectivo desarrollo y aplicación de las reformas efectuadas a la Ley Electoral. Ahora la propuesta impone que los reglamentos de la Ley Electoral se ajusten a lo que regule el decreto de reforma que se vaya a aprobar.

En parte, la propuesta manda observar -en el ejercicio de la tarea reglamentaria- a que esa regulación sea conforme la voluntad del legislador. Los autores Manuel Ballbé y Marta Franch, en relación a los límites de los reglamentos, indican: *"Los reglamentos aun cuando su emisión es connatural a la función administrativa tienen límites y deben ser emitidos de manera razonable. Se debe tener esto siempre presente para evitar excesos que redunden en la violación de los derechos de los ciudadanos por parte de una Administración abusiva."* (Manual de Derecho Administrativo, Marqués Talleres Gráficos, Girona-Catalunya, 2002, página 87). Continúan exponiendo sobre los límites generales de esta normativa interna que, entre otros, son: **a)** principio de legalidad, porque no pueden vulnerar normas de nivel constitucional y tampoco de leyes ordinarias; y **b)** el contenido de los reglamentos no puede sobrepasar la competencia del órgano, pues no debe este dictar más de lo permitido.

Para ese efecto, la autoridad electoral debe considerar ciertos principios jurídicos en la formulación de su normativa institucional, como son la jerarquía normativa y la regularidad normativa. El primero, se refiere a que todas las



disposiciones inferiores deberán estar sometidas a las superiores en jerarquía y, el segundo, a que todas las disposiciones deben estar sometidas a una que es primigenia, fundamental y superior, con base en el principio de jerarquía normativa.

Por otra parte, la redacción de la propuesta pareciera enfocarse a varios reglamentos derivados del contenido de la normativa legal en cuestión y no al propio Reglamento de la Ley Electoral, tomando en cuenta que ahora existirían reglamentos específicos (como el relacionados con las consultas populares). Además, esta Corte considera que el legislador debe mejorar la redacción para adecuar esa reglamentación múltiple al contenido del "decreto", debe incluirse el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, por insertarse la reforma en el artículo 258 de la Ley Electoral, y no restringido al decreto de reformas que se vaya a emitir, pues con ellos se excluiría el contenido final de la Ley Electoral y sus reformas, lo cual reduciría la facultad reglamentaria del Tribunal Supremo Electoral, que implica poder actualizar su reglamentación con base en toda la legislación que le rige.

37.4 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 37 del proyecto, que pretende reformar el artículo 258 de la Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN FAVORABLE**.

ARTÍCULO 38. PROGRESIVIDAD EN LA CANTIDAD DE AFILIADOS

El artículo 38 del proyecto no reforma artículo alguno de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sino que establece las reglas para implementar de forma progresiva el contenido del artículo 2 del proyecto de reformas.

38.1 DISPOSICIÓN PROPUESTA

"Artículo 38. Requisito de afiliados: La reforma contenida en el Artículo 2 del



presente Decreto, que reforma la literal a) del artículo 19 de la Ley Electoral se implementará de forma progresiva de la siguiente manera:

1. Hasta antes de la convocatoria a elecciones del año 2019, los partidos políticos deberán contar como mínimo con veinte mil afiliados del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos.

2. Hasta noventa días antes de la convocatoria a elecciones del año 2023, los partidos políticos deberán contar como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos."

38.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

La adición propuesta se limita a indicar la forma progresiva en que debe implementarse el mínimo de afiliados que un partido político debe tener para poder existir y funcionar legalmente, según cantidades y porcentajes de afiliados, previo a la convocatoria de las elecciones de 2019 y 2023 (respectivamente), aspecto progresivo que no contraviene mandato constitucional alguno aparentemente.

No obstante, en la redacción de la norma referida, esta Corte advierte tres errores evidentes: **a)** el numeral 1 refiere a "*contar como mínimo con veinte mil afiliados*" y el artículo 19, literal a), de la Ley Electoral vigente requiere "*el mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30%*"; **b)** el numeral 2 exige contar como "*mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30%*" y el artículo 2 del proyecto que propone reformar el artículo 19, literal a), de la Ley Electoral, alude a contar como "*mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.50%*."

Una disposición transitoria -cuyo objetivo es hacer efectiva una regulación



novedosa- no puede regular que para las elecciones del año dos mil diecinueve se exija a los partidos políticos cumplir requisitos inferiores a los actuales, pues al contar con una cantidad inferior de afiliados a los que actualmente se exigen, un partido político que no podría existir ni participar en los comicios del año dos mil diecinueve. Por ello, la propuesta afectaría los principios de seguridad y certeza jurídicas, recogido en el artículo 2 constitucional, pues produciría contradicciones entre dos disposiciones que forman parte del mismo cuerpo legal (las reformas a la Ley Electoral).

38.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 38 del proyecto, que pretende incorporar disposiciones transitorias para el decreto de reformas a la Ley Electoral contradictorias con disposiciones permanentes del mismo cuerpo legal, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

ARTÍCULO 39. VIGENCIA CONDICIONADA

El artículo 39 del proyecto no reforma artículo alguno de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, sino que establece condiciones para que puedan entrar en vigencia los artículos 24, 25 y 27 del proyecto de reformas.

39.1 DISPOSICIÓN PROPUESTA

"Artículo 39. Vigencia: La presente ley entra en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial, con excepción de los Artículos 24, 25 y 27 que entrarán en vigencia cuando el Tribunal Supremo Electoral emita el acuerdo en el que defina los subdistritos y haga constar que se cuentan con las condiciones materiales necesarias para garantizar la pureza del proceso electoral, la celeridad en la entrega de resultados y el pleno cumplimiento al principio establecido en el artículo 15 bis de la presente ley".



39.2 ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

El artículo aludido hace referencia a la entrada en vigencia de las reformas a la Ley Electoral, contenidas en el proyecto de mérito, indicando que entrarán en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, a excepción de los artículos 24, 25 y 27 del proyecto de reforma, cuya vigencia está condicionada a que el Tribunal Supremo Electoral cumpla con dos supuestos: **a)** emita el acuerdo en el que defina los subdistritos; y **b)** haga constar que se cuenta con las condiciones materiales necesarias para garantizar la pureza del proceso electoral, la celeridad en la entrega de resultados y el pleno cumplimiento al principio establecido en el artículo 15 Bis del proyecto mencionado.

Para efectuar el análisis de la disposición objeto de estudio, se considera necesario hacer referencia a la definición doctrinaria de "*vacatio legis*", la cual indica: **a)** es el lapso de tiempo que media entre la fecha de publicación en el Diario Oficial de una ley, reglamento, circular o cualquier otra disposición de observancia general, y la fecha de iniciación de la vigencia (Domínguez, Virgilio. *La vacatio legis* en el Derecho Mexicano, México, 1972, página 26); **b)** tiene por objeto que los particulares, como receptores de las disposiciones legales emanadas de los órganos legislativos, conozcan tales ordenamientos, por lo que se les concede dicho plazo a partir de la publicación para que se preparen para cumplir con lo que dispone la ley (López Olivera, Miguel Alejandro. *Lineamientos de Técnica Legislativa para la Elaboración de Leyes en México*, página 196); y **c)** es el período de tiempo en el cual una ley que, no obstante haber sido publicada, no posee fuerza obligatoria para sus destinatarios, por el establecimiento legal de un plazo o una condición (García Pino, Gonzalo y Contreras, Pablo. *Diccionario Constitucional Chileno*, página 911).



Asimismo, en el Derecho extranjero la "vacatio legis" se encuentra regulada de la siguiente forma: **a)** en México, el Código Civil para el Distrito Federal señala: a.1) "**Artículo 3.-** Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general para el Distrito Federal, obligan y surten efectos tres días después de su publicación en la Gaceta Oficial"; y a.2) "**Artículo 4.-** Si la ley, reglamento, circular o disposición de observancia general para el Distrito Federal, fija el día en que debe comenzar a regir, obliga desde ese día, con tal de que su publicación haya sido anterior"; **b)** en Colombia, el Código de Régimen Político y Municipal indica: b.1) "**Artículo 52.** La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, y su observancia principia dos meses después de promulgada. La promulgación consiste en insertar la ley en el periódico oficial, y se entiende consumada en la fecha del número en que termine la inserción"; b.2) "**Artículo 53.** Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior los casos siguientes: 1. Cuando la ley fije el día en que deba principiar a regir, o autorice al gobierno para fijarlo, en cuyo caso principiará a regir la ley el día señalado. 2. Cuando por causa de guerra u otra inevitable estén interrumpidas las comunicaciones de alguno o algunos municipios con la capital, y suspendido el curso ordinario de los correos, en cuyo caso los dos meses se contarán desde que cese la incomunicación y se restablezcan los correos"; y b.3) "**Artículo 54.** Se procurará que las leyes se publiquen e inserten en el periódico oficial dentro de los diez días de sancionadas. Cuando haya para el efecto un inconveniente insuperable, se insertarán a la mayor brevedad"; y **c)** en España, el Código Civil establece: "**Artículo 2.** 1. Las leyes entrarán en vigencia a los veinte días de su completa publicación en el Boletín Oficial del Estado, si en ellas no se dispone otra cosa."

Teniendo en cuenta las definiciones doctrinarias y la regulación extranjera a



que se hizo referencia en párrafos precedentes, se considera que la disposición objeto de estudio **no establece un plazo específico o fecha exacta para que las normas referidas entren en vigencia y empiecen a regir**, violando con ello lo regulado en el artículo 180 de la Constitución, que señala: "**Vigencia.** La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito de aplicación". Lo anterior, debido a que, al no cumplir con el requisito indicado, se genera falta de seguridad y certeza jurídica, puesto que se establece una "vacatio legis" indefinida. [Criterio similar fue sostenido por esta Corte en sentencia emitida el catorce de febrero del dos mil dos, en el expediente 1351-2000, que declara con lugar la inconstitucionalidad general parcial del artículo 1º, del Decreto 4-2000 del Congreso de la República de Guatemala, que suspendió indefinidamente la vigencia del Código de la Niñez y la Juventud].

Asimismo, se estima importante hacer referencia a que, aunque la disposición constitucional transcrita, faculta al Organismo Legislativo para que "amplíe" el plazo en que debe entrar en vigencia una ley, este debe ser un período de tiempo razonable y lo más corto posible (atendiendo a las circunstancias particulares de cada caso concreto), a efecto que una ley que ha sido debidamente aprobada, sancionada, promulgada y publicada, comience a regir lo antes posible.

Aunado a lo anterior, las primeras dos disposiciones cuya vigencia se difería poseen dictamen desfavorable y de la tercera de ellas obtuvo desfavorable en lo relacionado con la subdistribución, con lo cual resulta desfavorable esta disposición.

39.3 CONCLUSIÓN

Con base en lo anterior, respecto del artículo 39 del proyecto, que pretende incorporar disposiciones de entrada en vigencia para el decreto de reformas a la



Ley Electoral, esta Corte emitirá **DICTAMEN DESFAVORABLE**.

DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES

Artículos citados, 153, 268, 269, 272, inciso i), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 2o, 3o, 149, 150, 163, inciso i); 164, inciso a); 181, 183, 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 1o, 3o y 256 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; 40 y 59 de las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

DICTAMEN

La Corte de Constitucionalidad, con fundamento en lo considerado y leyes citadas, respecto del proyecto que pretende reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aprobado por el Pleno del Congreso de la República por medio del Acuerdo 4-2018, se pronuncia en los términos siguientes y EMITE:

A) DICTAMEN FAVORABLE respecto de las siguientes propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

- I) del artículo 2 del Proyecto que propone reformar el artículo 19, literal a), primer párrafo;
- II) del artículo 3 del proyecto, únicamente en cuanto a las reformas de la literal e) del artículo 20;
- III) del artículo 4 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 20 Bis;
- IV) del artículo 5 del proyecto, que pretende reformar el artículo 21 Bis, únicamente en cuanto a: **a)** el párrafo de la literal c) que dice: *“Los secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación.”*; **b)** el párrafo de la literal c) del artículo 21 Bis, del proyecto de reforma que dice: *Los secretarios departamentales deben enviar su presupuesto anual al*



Comité Ejecutivo Nacional para su aprobación.”; c) el tercer párrafo del artículo 21 Bis que establece: “En el año que coincide con las elecciones, los partidos podrán destinar el total de la cuota anual del financiamiento público que les corresponde, para cubrir gastos de campaña electoral”; d) el cuarto párrafo que propone: “Previa solicitud justificada, el Tribunal Supremo Electoral podrá autorizar al Comité Ejecutivo Nacional, una variación a la proporción establecida en las literales b) y c) de este artículo de hasta un veinte por ciento (20%); f) el quinto párrafo del artículo 21 Bis del proyecto de reforma que establece: “El pago del financiamiento de los partidos políticos se efectuará en cuatro cuotas iguales dentro del período presidencial correspondiente, una por año en el mes de enero.”; g) el sexto párrafo del artículo 21 Bis del proyecto de reforma que propone: “Los bancos del sistema tienen la obligación de abrir y mantener cuentas a todos los órganos permanentes de los partidos políticos; a nivel nacional, departamental y municipal.”

- v)** del artículo 7 del proyecto, únicamente en cuanto a la frase: *“Remitir al Registro de Ciudadanos, dentro de los treinta días posteriores a la reunión de toma de posesión de cada órgano permanente y cada vez que se modifique, el cronograma de reuniones ordinarias del respectivo órgano permanente en el que se incluya lugar, fecha y hora de su realización. El Registro de Ciudadanos podrá nombrar un delegado para constatar la realización de las reuniones programadas.”; y “Los órganos permanentes podrán realizar sesiones extraordinarias, para lo cual se deberá convocar a todos los miembros que integran dicho órgano e informar al Registro de Ciudadanos, simultáneamente, para proceder de la manera establecida en el párrafo anterior.”*, que se pretende adicionar por vía de la literal ñ) al artículo 22;



del artículo 8 del proyecto, que pretende adicionar al final del primer párrafo al



artículo 25 de la Ley Electoral la frase: *“Los secretarios departamentales podrán participar en las asambleas nacionales con voz y voto”*;

- VII)** del artículo 9 del proyecto, que pretende reformar la literal d) del artículo 27 y a la adición de la literal l) del artículo 27, el cual, en su redacción final, deberá omitir la alusión a *“los delegados del Tribunal Supremo Electoral”*;
- VIII)** del artículo 11 del proyecto, que pretende reformar el primer párrafo del artículo 31;
- IX)** del artículo 12 del proyecto que propone reformar el primer párrafo y adicionar dos párrafos finales al artículo 32, únicamente en cuanto a los enunciados que buscan:
 - i)** reducir el período de funciones en el cargo de Secretario General Nacional de tres a dos años; **ii)** impedir al Secretario General en funciones optar a la candidatura presidencial; **iii)** prohibir que familiares del Secretario General ocupen cargos de los altos órganos del partido;
- X)** del artículo 13 del proyecto, que pretende reformar el primer párrafo del artículo 43;
- XI)** del artículo 14 del proyecto, que pretende reformar el último párrafo del artículo 50;
- XII)** del artículo 15 del proyecto, únicamente en cuanto a la adición de la frase *“salvo lo estipulado en el Artículo 112 de la Constitución Política de la República de Guatemala”* y la supresión de las palabras *“propietarios”* y *“tampoco”* que se pretenden con la reforma del artículo 124;
- XIII)** del artículo 16 del proyecto, que pretende reformar la literal u) del artículo 125 de y adicionarle la literal y);
- XIV)** del artículo 17 del proyecto, que pretende reformar la literal c) y adicionar un último párrafo al artículo 154;
- XV)** del artículo 18 del proyecto, que pretende reformar la expresión *“departamento de Guatemala”* por la de *“Distrito de Guatemala”* en la literal a) del artículo 165;
- XVI)** del artículo 26 del proyecto, que pretende reformar el segundo párrafo del artículo



204 de la Ley Electoral;

XVII) del artículo 27 del proyecto, que pretende reformar el artículo 205 de la Ley Electoral, únicamente en cuanto al primer párrafo y los últimos tres párrafos que buscan: **a)** fijar un número determinado de diputados por distrito electoral; **b)** exigir que el candidato a diputado en representación de un distrito se encuentre empadronado en uno de los municipios incluidos en la demarcación política, con la sugerencia de que en el último párrafo propuesto se regule tomando en consideración el municipio en el cual ejerce su derecho al voto el ciudadano en cuestión;

XVIII) del artículo 28 del proyecto, que pretende reformar el séptimo párrafo del artículo 206;

XIX) del artículo 32 del proyecto, que pretende reformar el artículo 231 de la Ley Electoral;

XX) del artículo 33 del proyecto, que pretende reformar la primera oración del artículo 238, con la sugerencia de que se establezca que la audiencia de revisión de escrutinios *“tendrá verificativo dentro de los siete días de la votación”*;

XXI) del artículo 34 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 239 Bis;

XXII) del artículo 35 del proyecto, que pretende reformar el artículo 250 Bis, únicamente respecto de los plazos fijados para que el Tribunal Supremo Electoral convoque y realice el procedimiento consultivo, así como prohibir hacer proceso consultivo durante el año en que se realicen las elecciones generales;

XXIII) del artículo 36 del proyecto, que pretende la adición del artículo 250 Ter.

XXIV) del artículo 37 del proyecto, que pretende reformar el artículo 258;

B) DICTAMEN DESFAVORABLE respecto de las siguientes propuestas de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos:



- I) del artículo 1, que pretende reformar el 15 Bis;
- II) del artículo 3 del proyecto, para la reforma de la literal c) y la literal h) del artículo 20;
- III) del artículo 5 del proyecto, que pretende reformar el artículo 21 Bis, en cuanto a: a) al aumento del financiamiento público a tres dólares de los Estados Unidos de América; b) las expresiones: *“compromisos financieros internacionales por afiliación a redes u organizaciones internacionales de partidos políticos”* *“o en representación del partido en el extranjero”* y el párrafo: *“El año posterior a que se realicen las elecciones este recurso podrá ser destinado a pago de deuda de campaña recién pasada;”* contenidos en la literal b) de la reforma del artículo 21 Bis; c) suprimir la obligación de acreditar la forma en que se distribuyó el financiamiento como requisito previo para la entrega de la asignación correspondiente; d) la exclusión de la frase *“Los secretarios generales de los comités ejecutivos nacionales, departamentales y municipales, serán personalmente responsables del manejo de los fondos a los que se refiere el presente artículo.”*; e) el párrafo que dice: *“así como saldos que hubieren quedado de la ejecución en años anteriores, los cuales sólo podrán ser contabilizados a partir del inicio oficial de la respectiva campaña electoral”*, contenido en el tercer párrafo del artículo 5 de la reforma que modifica el 21 Bis de la Ley Electoral.
- IV) del artículo 6 del proyecto, en cuanto a la reforma de las literales c) y k) del artículo 21 Ter;
- V) del artículo 7 del proyecto, que pretende reformar la literal n) del artículo 22 y de las frases que dicen: *“La reunión del órgano permanente del que se trate, se llevará a cabo sin la presencia del delegado antes mencionado.”*, que se pretenden adicionar por vía de la literal ñ) al artículo 22;



- VI)** del artículo 10 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 27 Bis;
- VII)** del artículo 12 del proyecto que propone reformar el primer párrafo y adicionar dos párrafos finales al artículo 32, únicamente en cuanto a la intención de sustituir la frase actual “...siempre que transcurra un período de por medio...” por la frase propuesta: “...siempre que haya transcurrido el mismo tiempo por el que lo desempeñó...”;
- VIII)** del artículo 15 del proyecto, que pretende reformar las calidades y responsabilidades de los miembros del Tribunal Supremo Electoral por reforma del artículo 124;
- IX)** las propuestas relacionadas con el tema de la “subdistribución”, por ser contrario con el artículo 157 de la Constitución:
- i. del artículo 16 del proyecto, que pretende adicionar la literal z) al artículo 125 las frases: “Definir después de cada censo poblacional la conformación de subdistritos electorales. El acuerdo que oficializa la conformación de los subdistritos al menos seis (6) meses antes de la siguiente convocatoria a elecciones generales”;
 - ii. del artículo 18 del proyecto, que pretende adicionar de la frase “así como en sus respectivos subdistritos” en la literal a) del artículo 165;
 - iii. del artículo 20 del proyecto, que pretende reformar el antepenúltimo párrafo del artículo 196;
 - iv. del artículo 21 del proyecto, que pretende adicionar la palabra “subdistritos” a la literal c) del artículo 197;
 - v. del artículo 26 del proyecto, que pretende adicionar la frase “o de alguno de sus subdistritos” al segundo párrafo del artículo 204;
 - vi. del artículo 27 del proyecto, en cuanto a la adición al artículo 205 de los párrafos:

“Los distritos que eligen más de cinco diputados se dividirán en subdistritos a partir



de los criterios poblacionales, geográficos y culturales. En cada subdistrito electoral deberá elegirse como mínimo tres diputados. El Tribunal Supremo Electoral debe oficializar la conformación de los subdistritos después de cada censo poblacional y como mínimo seis meses antes de la convocatoria a elecciones”; “Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo municipio, este quedará dentro del subdistrito al cual pertenece el territorio del cual se desglosa. Si el nuevo municipio se formara en el territorio de dos o más subdistritos este se adjuntará al subdistrito que menos empadronados tenga.” y “Si el Congreso de la República aprobara la creación de un nuevo departamento, este elegirá diputados según su peso poblacional, y ese número de diputaciones será restada del total de diputados que se eligen en el departamento del que se desprendiera.”;

- vii. del artículo 29 del proyecto, que pretende adicionar la palabra “subdistritales” al primer párrafo del artículo 209;
- X)** del artículo 19 del proyecto, que pretende reformar el artículo 195 Bis;
- XI)** las disposiciones relacionadas con la propuesta de fórmula o “regla de decisión” que combinaría de forma ponderada la votación al partido y el voto al candidato en la elección de diputados distritales, por violar los principios constitucionales de igualdad y efectividad del sufragio, dada la sobrevaloración del voto por lista frente al voto directo, y la falta de previsiones legales para garantizar el efectivo resultado al momento de la realización del escrutinio de votos y el cómputo de resultados, entre otros aspectos:
 - i. del artículo 22 del proyecto, que pretende reformar el artículo 200;
 - ii. del artículo 24 del proyecto, que pretende suprimir la frase “*por planilla distrital*” del primer párrafo del artículo 203;
 - iii. del artículo 25 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 203 Ter;



- XII)** del artículo 23 del proyecto, que pretende reformar el artículo 202;
- XIII)** del artículo 28 del proyecto, que pretende reformar el segundo y el cuarto párrafos del artículo 206;
- XIV)** del artículo 30 del proyecto, que pretende adicionar un penúltimo párrafo al artículo 216;
- XV)** del artículo 31 del proyecto, que pretende adicionar el artículo 219 Bis a la Ley Electoral;
- XVI)** del artículo 35 del proyecto, que pretende reformar el artículo 250 Bis, respecto de la propuesta que conlleva limitar los motivos para convocar a consulta popular a *“asuntos políticos de especial trascendencia nacional”*;
- XVII)** del artículo 38 del proyecto, que pretende incorporar disposiciones transitorias para el decreto de reformas;
- XVIII)** del artículo 39 del proyecto, que pretende incorporar disposiciones de entrada en vigencia de los artículos 24, 25 y 27, los cuales obtuvieron dictamen desfavorable.

C) Notifíquese.



