

## INCONSTITUCIONALIDAD GENERAL

**EXPEDIENTES ACUMULADOS 1131-2015 y 2214-2015**

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS NEFTALY ALDANA HERRERA, QUIEN LA PRESIDE, FRANCISCO DE MATA VELA, DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBÁ, BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA, GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR, MARÍA CONSUELO PORRAS ARGUETA Y JOSÉ MYNOR PAR USEN:** Guatemala, siete de julio de dos mil dieciséis.

Para dictar sentencia, se tienen a la vista las acciones de inconstitucionalidad general parcial acumuladas que respectivamente fueron promovidas contra el artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República por: **a)** Efrén Emigdio Sandoval Sanabria, Lesbia Guadalupe Amézquita Garnica, José Antonio González Urías, Javier Adolfo De León Salazar, María de los Ángeles Ruano Almeda, María Olimpia Cruz López; y **b)** Najman Alexander Aizenstatd Leistenschneider, Álvaro Rodrigo Castellanos Howell y Fernando José Quezada Toruño. Los primeros postulantes actuaron con el patrocinio profesional de los abogados Lesbia Guadalupe Amézquita Garnica, David Ernesto Sánchez Recinos y Gerson Ariel Recinos Girón; los segundos accionantes actuaron con su propio auxilio profesional. Es ponente en este caso, el Magistrado Presidente, Neftaly Aldana Herrera, quien expresa el parecer del tribunal.

### ANTECEDENTES

#### **I. CONTENIDO DE LA REGULACIÓN DENUNCIADA:**

Artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República, **Cambio de bloque legislativo:** *“El cambio de bloque legislativo deberá ser comunicado a la Junta Directiva del Congreso, en comunicación suscrita por el diputado de que se trate y del jefe de bloque al que pertenecerá en el futuro. La simple renuncia a pertenecer a un bloque legislativo*

*sólo lo comunicará el diputado de que se trate a la Junta Directiva del Congreso. Cuando los integrantes de un bloque legislativo se reduzcan durante el transcurso del año legislativo a un número inferior al indicado en la presente ley, el bloque quedará disuelto y sus miembros podrán formar parte de otro bloque, si así lo decidiera cada Diputado.”*

## **II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LAS DENUNCIAS:**

**A)** Lo expuesto por los primeros accionantes se resume: **a)** la norma impugnada viola los artículos 12 y 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos al admitir que una persona electa como diputado o diputada en razón de la postulación que de la misma hiciere un partido político como parte de una planilla y como parte de la cual resultó electo o electa en razón de la representatividad relativa obtenida por dicho partido político en una elección general pueda variar la voluntad expresada por la ciudadanía al emitir el voto y al permitir que una persona abandone el partido político que lo postuló, crear un bloque legislativo correspondiente a un partido político que no participó en el proceso electoral o incorporarse a uno que no lo postuló dentro de la planilla a someter al electorado para ocupar dichos cargos. Ello también viola los artículos 20, literal a), 26, literal h) y 36, literal b), de la misma Ley Electoral y el artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala; **b)** la norma impugnada regula la posibilidad y mecanismos para que un diputado cambie de bloque legislativo, contraviniendo la literales a) y b) del artículo 136 constitucional y del artículo 13 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, toda vez que al operarse el cambio de bloque parlamentario por parte del diputado o diputada, declararse independiente, adherirse al bloque de otro partido sin que este lo haya postulado en la elección respectiva como parte de su planilla o participar en la conformación de un bloque correspondiente a un partido que no postuló planilla de candidatos para el proceso eleccionario en el cual resultó electo, no solo vulnera la efectividad del voto emitido por la población sino que permite que tal diputado o diputada asuman la delegación del voto para ubicar de manera unilateral y al margen del proceso electoral el efecto material de este; es decir, el otorgamiento de representatividad parlamentaria, en favor de determinada agrupación política o en perjuicio de aquella que determinaron los

electores al emitir el voto; **c)** la norma impugnada viola el artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala toda vez que la representatividad y el mandato otorgado por la población mediante el voto ejercido en favor de determinado partido político durante un evento electoral, se establece para un período de cuatro años, siendo entonces que, al producirse la alteración relacionada respecto al bloque legislativo para el cual fue electo el diputado, se altera igualmente el período para el cual dicha representatividad fue otorgada por los votantes. Solicitaron que se declare con lugar la inconstitucionalidad de la norma denunciada. **B)** Lo expuesto por los promovientes de la segunda acción se resume: **a)** la norma impugnada permite a los diputados cambiar de bloque legislativo partidario por medio del envío de una comunicación a la Junta Directiva del Congreso de la República. Además, en su último párrafo, indica que los bloques legislativos establecidos por medio del sufragio universal pueden quedar desintegrados por el abandono de diputados que lo integran. La norma cuestionada es la única del ordenamiento jurídico que permite el transfuguismo parlamentario, lo cual contraviene el derecho de elegir (artículo 136, inciso b, constitucional), el sistema de democrático y representativo de gobierno (artículo 140 constitucional), la soberanía popular (artículo 141 constitucional), el sistema de elección de diputados (artículo 157 constitucional), el libre funcionamiento de partidos políticos y a la reserva de ley en materia constitucional (artículo 223 constitucional), la calidad de dignatarios de la Nación y alta investidura de los diputados (artículo 161 constitucional); **b)** la norma impugnada contraviene el derecho al voto, porque permite a un diputado cambiar la configuración de bloques partidarios establecidos por el elector soberano en el sufragio universal, lo que le resta efectividad al voto y permite a un tráfuga contravenir lo decidido en una elección general y permite anteponer los intereses de un diputado a los del elector, pues los ciudadanos no votaron por el diputado sino por un listado que era parte de una oferta partidaria y cada diputado aceptó libremente ser postulado por un partido específico. La norma impugnada permite a los diputados cometer un fraude electoral por cuanto los autoriza a alterar el resultado de las elecciones. El derecho al voto no se agota con la posibilidad de

marcar una papeleta cada cuatro años, está protegido por el ordenamiento constitucional, por lo que los diputados deben conservar su vinculación con la bancada por la cual fueron electos durante todo el período legislativo; por ende, el transfuguismo parlamentario contraviene la voluntad popular expresada por medio del voto; no obstante, la norma cuestionada permite que cada diputado de manera individual desatienda al soberano y modifique por medio de una simple carta la voluntad de los ciudadanos expresadas por medio del voto y sin la intervención de estos; **c)** viola el sistema de gobierno democrático y representativo, porque los ciudadanos emiten sufragio universal no solamente para que ciertas personas accedan a una curul sino también para configurar los distintos bloques partidarios durante una legislatura. Para garantizar el alcance real del voto dentro de una democracia no puede permitirse que cada diputado reconfigure posteriormente el resultado de las elecciones según sus intereses personales. Las elecciones dentro de una democracia verdadera requiere que se garantice al cuerpo electoral la posibilidad real y efectiva de poder elegir, configurar e incidir en la estructura interior de los órganos de representación política estatal, por medio de la emisión del sufragio activo. Para que este resultado no sea falseado, debe mantenerse durante toda la legislatura. La norma impugnada es antidemocrática, porque permite que la decisión individual de un diputado altere el resultado de las elecciones. El adecuado resguardo de la democracia participativa necesariamente conlleva la protección del funcionamiento de los partidos políticos como principales canales de expresión y representación ciudadana. La norma impugnada es contraria al régimen de gobierno representativo ya que cambia la configuración política definida en las elecciones. El transfuguismo contemplado en la norma impugnada reconfigura las proporciones representativas obtenidas democráticamente. La importancia de la representatividad legislativa es que permite la adecuada presentación de distintas posturas ideológicas en la definición de una agenda común. La norma impugnada, además, anula la representación minoritaria que pretende asegurar el método D'Hondt, por lo que no es compatible con un sistema democrático y representativo; **d)** viola la soberanía popular (artículo 141 de la Constitución), pues confiere a los diputados

electos la autoridad para desatender las condiciones por ellos ofertadas y aceptadas por los ciudadanos y reconfigurar las listas sin que intervenga la voluntad de quien los eligió, pese a que no se votó por ellos individualmente considerados sino por un listado. Su renuncia como diputado debe ser cubierta conforme el sistema de sustitución por vacancias legalmente establecido y decidido también conforme el resultado electoral correspondiente. La norma impugnada disminuye el pleno alcance de la decisión alcanzada en las urnas y deja en manos de cada diputado decidir su vinculación a bloques legislativos. Esto, les permite desatender la máxima expresión ciudadana y, por lo tanto, resulta inconstitucional; **e)** viola el sistema de elección de diputados (artículo 157 de la Constitución), porque la norma impugnada permite a cada diputado decidir de manera individual el bloque partidario al cual pertenece, sin consideración alguna del sistema electoral que lo llevó a asumir el cargo. No se toma en cuenta que el elector votó por un listado bajo una bandera política específica y no por un nombre individualmente considerado. Al desatender el sistema de elección la norma contraviene el artículo 157 de la Constitución; **f)** viola el libre funcionamiento de los partidos políticos y la reserva de ley constitucional en materia de organizaciones políticas (artículo 223 de la Constitución), porque no deben aceptarse limitaciones que afecten el funcionamiento de los partidos políticos y existe una reserva de ley en la Ley Electoral y de Partidos Políticos para todo lo relativo a los partidos políticos. De esa cuenta, cualquier norma que afecte el funcionamiento de los partidos o bien que regule los mismos pero que no se encuentre en la ley constitucional de la materia, debe de ser declarada inconstitucional; **g)** viola el libre funcionamiento de partidos políticos, porque éstos configuran el carácter democrático del régimen político del Estado y aceptar la norma impugnada afecta el libre funcionamiento de aquellos, ya que les asigna el simple papel de vehículos electorales para acceder al poder. Esa vinculación, luego formalizada en un mandato representativo del elector, puede ser cercenada de manera inconsulta por cada diputado, lo cual produce efectos graves en el libre funcionamiento de los partidos, pues permite que sean los diputados los que decidan por sí mismos la distribución de los recursos que corresponden a los

bloques partidarios. Hacerlo, tal y como la norma impugnada permite, debilita al partido político. El segundo párrafo de la norma impugnada permite que un bloque legislativo partidario sea incluso completamente desintegrado por la decisión de algunos diputados que lo abandonen; **h)** viola la calidad de dignatarios de la Nación y alta investidura que constitucionalmente se le asigna a los diputados (artículo 161 de la Constitución) porque deben ajustar su conducta al más fiel cumplimiento de sus deberes patrióticos y democráticos, y sus acciones, en el desempeño de su cargo oficial, deben de ser consecuentes con su alta investidura; sin embargo, el transfuguismo partidario contraviene ese deber por sugerencia de la norma impugnada, pues esa no es la conducta que se espera de un dignatario de la Nación. La norma impugnada regula una conducta contraria a la corrección cívica y democrática que se espera de aquellos que tienen el privilegio de ser distinguidos con tal cargo. Solicitaron que se declare con lugar la inconstitucionalidad general interpuesta contra el artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.

### **III. TRÁMITE DE LAS INCONSTITUCIONALIDADES:**

No se decretó la suspensión provisional del artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República. Se tuvo como intervinientes: **a)** al Congreso de la República; **b)** al Tribunal Supremo Electoral; **c)** a los veintiocho Partidos Políticos vigentes durante el trámite de la primera acción; y **d)** al Ministerio Público. Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

### **IV. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES:**

**A) El Congreso de la República** expuso: **a)** conforme la Constitución Política de la República de Guatemala, los diputados son representantes del pueblo (artículo 161) electos directamente por éste en sufragio universal y secreto (artículo 157), de manera que no es adecuada la tesis expuesta en cuanto a que la decisión del elector se manifiesta en la intención de formar determinados bloques legislativos. La participación por medio de listados de candidatos por el sistema de distritos electorales y de lista nacional no puede sino hacerse mediante la postulación que para ello realicen los partidos políticos. No implica poder afirmar que el diputado

electo por el Pueblo deba necesariamente estar vinculado a determinado partido político; **b)** la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que el ejercicio de los derechos políticos no puede ser restringido sino solamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal (artículo 23 párrafo segundo). El ejercicio de los derechos políticos debe garantizarse en absoluta libertad sin que sea pertinente que de ello deriven efectos que impongan a una persona, el que resultare electo, vincularse obligatoriamente a un partido político por el solo hecho de haber sido postulado por el mismo para el cargo de elección popular; **c)** los accionantes incurren en equívoco de equiparar los conceptos de "partido político" y "bloques legislativos", cuando se trata de dos nociones diferentes. Un partido político puede dejar de tener esa condición conforme la ley especial que la regula, pero no por ello provoca el efecto de que los diputados dejen de ser tales en el Congreso de la República. Aceptar la tesis de los accionantes llevaría al absurdo de afirmar que un diputado no puede desligarse del partido político que lo postuló como candidato en las elecciones, incluso cuando tal partido político deje de serlo por cancelación. Solicitó que se declaren sin lugar las inconstitucionalidades planteadas. **B) El Tribunal Supremo Electoral** expuso: **a)** quien resulta electo diputado lo hace en razón del número de votos obtenido por el partido y su relación con los demás partidos de acuerdo al sistema de representación proporcional de minorías y no por votos emitidos por el elector directamente por su persona. La voluntad popular expresada mediante el voto, dado que no se somete a elección la persona sino la planilla, se expresa en favor de dotar de representación en el Congreso de la República de Guatemala a determinado partido político y que determinada persona en particular ocupe una curul en el Organismo Legislativo; **b)** en el ordenamiento jurídico guatemalteco, no existe regulación sobre el transfuguismo. En todo caso el artículo 20 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula que es un derecho de las organizaciones políticas postular candidatos a elección popular, y si en determinada elección, de conformidad con la literal b) del artículo 93 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el partido político no llena los mínimos requeridos, procede su

cancelación, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República. Esto implica que si solo alcanzara una curul en el Congreso y ésta a través de la figura del “transfuguismo” pasara a formar parte de otro partido político, dejaría como consecuencia la cancelación de este partido político. Solicitó que se declare lo que en derecho corresponde. **C) El Ministerio Público** señaló: **a)** los interponentes pretenden realizar la confrontación de la norma impugnada con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo cual es improcedente, pues la confrontación deba realizarse exclusivamente con las normas constitucionales que se consideran violadas; **b)** los accionantes omitieron efectuar confrontación *Expedientes Acumulados* de la norma impugnada con preceptos constitucionales que estiman violados. Alegan cuestiones fácticas impugnables mediante recursos y procedimientos establecidos en la ley. Solicitó que se declaren sin lugar las acciones constitucionales promovidas.

#### **V. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA**

**Los accionantes, el Congreso de la República y el Ministerio Público** reiteraron los planteamientos y argumentaciones que respectivamente presentaron en su primera comparecencia en el trámite de ambas acciones constitucionales, y solicitaron que se tomaran en cuenta las peticiones de fondo realizadas en esa oportunidad procesal.

#### **CONSIDERANDO**

**- I -**

La vigencia de la norma denunciada constituye presupuesto indispensable para el conocimiento de inconstitucionalidad. Ello es así puesto que uno de los efectos de la declaración que se realice en sentencia es que, en caso de existir la contravención que se denuncie, la norma pierda su validez y sea excluida del ordenamiento jurídico.

Por tanto, si las disposiciones jurídicas atacadas no están vigentes, la acción constitucional instada carece de materia sobre la cual resolver, circunstancia que impide al Tribunal realizar el control de constitucionalidad que se requiera al respecto.

**- II -**

Por una parte, Efrén Emigdio Sandoval Sanabria, Lesbia Guadalupe Amézquita Garnica, José Antonio González Urías, Javier Adolfo De León Salazar, María de los Ángeles Ruano Almeda, María Olimpia Cruz López; y por otra, *Expedientes* Najman Alexander Aizenstatd Leistenschneider, Álvaro Rodrigo Castellanos Howell y Fernando José Quezada Toruño promueven sendas acciones de inconstitucionalidad general parcial contra el artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República. La procedencia de una demanda de inconstitucionalidad general de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, por vicio parcial o total de inconstitucionalidad, conlleva excluir del ordenamiento jurídico las normas denunciadas, anulándolas con efectos *erga omnes*. Ello requiere que el precepto normativo señalado de inconstitucional esté vigente –tanto en el momento de la acción de inconstitucionalidad, como en el del examen y de la decisión de fondo– y, por consecuencia, posea efectos aplicativos. En el presente caso, la norma denunciada se encuentra contenida en el Decreto 63-94 del Congreso de la República. El veinticinco de febrero de dos mil dieciséis fue publicado en el Diario Oficial el Decreto 14-2016 del Congreso de la República, Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, con vigencia a partir del veintiséis de febrero del año en curso. Este último Decreto establece en su artículo 27 que se reforma el artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, con el contenido que allí se estableció. De esa cuenta, la norma denunciada ha perdido vigencia.

Lo anterior conlleva determinar que el conocimiento de fondo pretendido ya no resulta viable y, por lo tanto, la acción constitucional promovida en su contra no puede ser analizada en el fondo, tomando en cuenta que fue instada con el objeto de lograr la expulsión del ordenamiento jurídico de esa disposición que, al momento de emitirse este fallo, ya no está vigente por haber sido reformada, requisito de imprescindible concurrencia para someter a control constitucional por esta vía una determinada disposición normativa. Por ende, ambas pretensiones deben desestimarse.

Conforme al artículo 148 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la condena en costas al interponente y la imposición de multa a los abogados auxiliares es obligatoria cuando se declare sin lugar la inconstitucionalidad; no obstante, no se hace condena en costas ni se impone multa a los abogados auxiliares, por la forma en la que se resuelve el presente asunto.

### **NORMAS APLICABLES**

Artículos citados, 267 y 272, inciso a), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 115, 133, 143, 148, 163 inciso a), y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, 39 y 44, segundo párrafo, del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

### **POR TANTO**

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I.** Por haber cesado a la presente fecha en sus cargos los Licenciados Carmen María Gutiérrez de Colmenares y Juan Carlos Medina Salas, se integra este Tribunal con los Magistrados María Consuelo Porras Argueta y José Mynor Par Usen, para conocer y resolver el presente asunto. **II. Sin lugar** las acciones de inconstitucionalidad general parcial promovidas contra el artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República por: **a)** Efrén Emigdio Sandoval Sanabria, Lesbia Guadalupe Amézquita Garnica, José Antonio González Urías, Javier Adolfo De León Salazar, María de los Ángeles Ruano Almeda, María Olimpia Cruz López; y **b)** Najman Alexander Aizenstatd Leistenschneider, Álvaro Rodrigo Castellanos Howell y Fernando José Quezada Toruño. **III.** No se condena en costas al accionante, ni impone multa a los abogados patrocinantes, por la forma en la que se resuelve. **IV.** Notifíquese.

**NEFTALY ALDANA HERRERA  
PRESIDENTE**

**JOSÉ FRANCISCO DE MATA VELA  
MAGISTRADO**

**DINA JOSEFINA OCHOA ESCRIBA  
MAGISTRADA**

**BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA  
MAGISTRADO**

**GLORIA PATRICIA PORRAS ESCOBAR  
MAGISTRADA**

