


Electoral y de Partidos Políticos debe acatar en todo momento. Lo que trae una inmediata consecuencia para el ente fiscalizador y sobre el cual descansa la obligación constitucional de velar por el debido cumplimiento de las distintas normas que en materia electoral se han creado para el resguardo de una política partidista eficiente y transparente. Y es que, al existir hallazgos como la falta de documentación de soporte de egresos, mal manejo de registros internos e incumplimiento de disposiciones del Comité Ejecutivo Nacional, se vulneran disposiciones legales relativas al funcionamiento respecto al debido control de los fondos públicos y privados que constituyen el patrimonio de la Organización Política.

CONSIDERANDO:

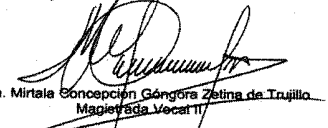
Que el artículo 88 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que: "El Tribunal Supremo Electoral o el Director General del Registro de Ciudadanos, podrán imponerles a los partidos políticos, por infracción a las normas legales que rigen su constitución y funcionamiento, las siguientes sanciones: a) Amonestaciones..." Asimismo, el artículo 89 del mismo cuerpo legal reza: "La amonestación privada o pública procederá en caso que un partido incumpla o desobedezca alguna resolución o disposición escrita del Tribunal Supremo Electoral. La amonestación se hará por escrito explicando las causas que la justifiquen." En el presente caso, la Organización Política, Gran Alianza Nacional -GANA- incumplió con disposiciones legales que provocaron los distintos hallazgos que se desprenden del Informe Final de la Auditoría Financiera, tales como no utilizar el sistema bancario nacional para el manejo de sus recursos y reincidencia en no comprobar todos sus egresos con documentación de legítimo abono. Lo que evidencia, la falta de disposición para acatar disposiciones legales de rango constitucional así como las contenidas en el Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas. En consecuencia y con base a las consideraciones anteriores, este Tribunal estima que se hace necesario imponer a la Organización Política Gran Alianza Nacional -GANA- la sanción que en derecho corresponda.

POR TANTO:

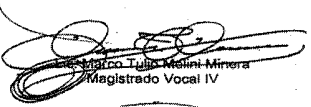
Este Tribunal en base a lo considerado, leyes citadas y lo que para el efecto estipulan los artículos 1, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 125, 131, 132, 150 y 259 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1, 2, 3 y 9 del Acuerdo número 19-2007, Reglamento de Control y Fiscalización del Financiamiento Público y Privado, de las Actividades Permanentes y de Campaña Electoral de las Organizaciones Políticas. **RESUELVE:** I.- **APROBAR el INFORME FINAL número AE guión cero veintidós guión dos mil diez (AE-022-2010) de la Auditoría Financiera efectuada sobre la Organización Política GRAN ALIANZA NACIONAL -GANA- y en consecuencia II) imponer al partido político GRAN ALIANZA NACIONAL -GANA- la sanción consistente en AMONESTACION PUBLICA, por incumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias; III.- Haciendo uno del derecho de franquicia contenido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, publíquese en el Diario de Centro América; IV) Oportunamente remítase copia certificada al Registro de Ciudadanos para los efectos de la anotación de la presente sanción en la respectiva inscripción de la Organización Política. NOTIFIQUESE.**


Dra. María Eugenia Villagrán de León
Magistrada Presidenta


Lic. Hélder Ulises Gómez
Magistrado Vocal I


Licda. Mirtala Concepción Góngora Zetina de Trujillo
Magistrada Vocal II


Licda. Patricia Eugenia Cervantes Chacón
Magistrada Vocal III


Lic. Gustavo Julio Melini Mirera
Magistrado Vocal IV

ANTE MÍ:


Licda. Irma Gladys Miranda Barrios
Secretaría General

[E-172-2011]-17-febrero

**CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD****EXPEDIENTE 3208-2009**

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, INTEGRADA POR LOS MAGISTRADOS ROBERTO MOLINA BARRETO, QUIEN LA PRESIDE, ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE, MARIO PÉREZ GUERRA, GLADYS CHACÓN CORADO Y JUAN FRANCISCO FLORES JUAREZ. Guatemala, treinta de noviembre de dos mil diez.

Se tiene a la vista, para dictar sentencia, la acción de Inconstitucionalidad general total de la Resolución CNEE - cincuenta y cinco - dos mil nueve (CNEE-55-2009), emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica el dos de abril de dos mil nueve y publicada en el Diario de Centro América el seis del mismo mes y año, así como parcial, específicamente de los artículos 2 inciso d) y 4 de la indicada Resolución, promovida por la entidad Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, por medio de su Gerente General y Representante Legal Aldo Estuardo García Morales. La accionante actuó con el auxilio de los abogados Rafael Briz Méndez, Norka Ivette Aragón García y José Estuardo Luna Santos. Es ponente en este caso el Magistrado Vocal II, Mario Pérez Guerra, que expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES**I. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS IMPUGNACIONES**

La entidad accionante expuso: A) La desincorporación de ciertas actividades del llamado subsector eléctrico y la creación del marco jurídico para generación, transmisión y comercialización de energía eléctrica, contenido principalmente en la Ley General de Electricidad y su Reglamento, dieron lugar a la creación de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. Una de las funciones de la Comisión, conforme el literal e) del artículo 4 de la indicada Ley, lo es "Emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento en congruencia con prácticas internacionales aceptadas". Esa facultad de emitir normas técnicas, se justifica en razón que en el mercado relativo a este subsector se admite la participación de múltiples empresas, como en efecto es el caso, por lo que es necesario que el conjunto de elementos con los que cada empresa se "conecta" o cuya conexión facilita o propicia, sean física y técnicamente compatibles y que sus características les permitan pertenecer a una misma "red" sin obstruirse ni dañarse recíprocamente; para ello, puede que baste el interés de quienes intervienen en el subsector, pero también es necesario y conveniente que se definan las "normas técnicas" que deban observarse obligatoriamente y que su aplicación sea coercitiva por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica. En ese contexto, lo "técnico" o la "técnica" tiene relación entonces con el "conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte", o bien, con lo "perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes", de conformidad con el Diccionario de la Real Academia Española. Por consiguiente, cuando el literal e) del artículo 4 de la Ley General de Electricidad alude a la facultad de la Comisión de emitir "normas técnicas", es obvio que se refiere a las aplicaciones de las ciencias que se relacionan con el complejo fenómeno de la generación, transmisión y distribución del fluido eléctrico y, por ende, no se refiere a normas que regulen la conducta de los distribuidores, generadores, transmisores, etcétera, que participan en el subsector eléctrico. En consecuencia, la función que la Ley le asigna a la mencionada Comisión no es una potestad para reglamentar conductas de aquellos sujetos, sino que tiene por objeto específico definir el conjunto de condiciones que propician el funcionamiento y operación "técnicamente" adecuadas de innumerables elementos de que se componen las

redes eléctricas. B) Denuncia vicio de inconstitucionalidad de la Resolución CNEE – cincuenta y cinco – dos mil nueve (CNEE-55-2009), emitida el dos de abril de dos mil nueve por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial el seis de abril del mismo año, identificada en lo subsiguiente solamente como "la Resolución", la que, según sostiene, sin estar dirigida a una entidad en particular, afecta a cualquier persona o entidad que cuente con una empresa de Distribución Final de Energía Eléctrica en Guatemala, a las que les obliga a adoptar y aplicar el sistema uniforme de cuentas regulado en la propia Resolución, el cual debe ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio. La Resolución contempla básicamente dos aspectos: a) que los Distribuidores de energía eléctrica adopten un "Sistema Uniforme de Cuentas", de acuerdo al artículo 81 del Reglamento de la Ley General de Electricidad, que prescribe "La Comisión elaborará o adoptará un Sistema Uniforme de Cuentas, que será de uso obligatorio entre todos los Distribuidores, y que deberá ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio". Esta norma reglamentaria se inserta en el contexto de la determinación de los precios máximos de distribución, para lo cual la Ley y su Reglamento contemplan un proceso periódico de determinación de tarifas por la Comisión, el que se fundamenta en los costos de los insumos para los distribuidores, por un lado, y en los costos de sus operaciones como tales, por el otro; la suma de ambos sería la base de las tarifas máximas que pueden cargarse a los consumidores de fluido eléctrico; como parte de ese proceso, la Ley y su Reglamento también contemplan la preparación de un estudio independiente, que el distribuidor debe encargar a una firma de consultoría precalificada por la Comisión, estudio que conduce a la determinación del valor agregado de distribución o "VAD", previsto en el artículo 97 del Reglamento, que sumado a los costos de los insumos lleva a la determinación de las tarifas. Así, para la realización de ese estudio, consideración y análisis y, eventualmente, la peritación de los puntos en discordia, es conveniente, si no necesario, que los registros contables y financieros de los distribuidores se lleven de acuerdo con un sistema adecuado, permitiendo determinar con mayor precisión y eficacia los costos que conlleva para cualquier distribuidor; y b) que los Distribuidores presenten a la Comisión reportes de "Operaciones y Transacciones" y otros equivalentes a los que ordena la Ley del Impuesto sobre la Renta para la determinación y pago del impuesto respectivo; ahora bien, ni la Ley ni el Reglamento contemplan que la Comisión pueda hacer más que adoptar o aprobar un Sistema Uniforme de Cuentas, ya que no se le autoriza para exigir el tipo de informes periódicos que deban prepararse por los distribuidores. C) Se impugna de inconstitucional, primero, la totalidad de la Resolución, dado que infringe directamente los artículos 28 y 183 literal e) de la Constitución Política de la República e, indirectamente, tergiversa los artículos 140, 141 y 154 constitucionales, por los siguientes motivos: a) el objeto de la Resolución no corresponde con su forma, pues resolución es la "acción o efecto de resolver o resolverse", es una "solución de problema, conflicto o litigio", es una "decisión, actitud", un "fallo, auto o providencia de una autoridad gubernamental o judicial", entre otras acepciones, pero no puede ser un cuerpo contentivo de normas generales; cuando en el artículo 28 de la Constitución se regula el acto de "resolver", se contempla la existencia de una petición hecha por algún interesado y se fija entonces un plazo límite para emitir las "resoluciones"; de ahí que por la naturaleza de sus proposiciones y por tergiversar el sentido constitucional del

concepto de "resolución", la Resolución impugnada carece de validez constitucional; b) la Resolución en la realidad constituye un reglamento, para cuya emisión la Comisión Nacional de Energía Eléctrica carece de atribuciones, pues la facultad reglamentaria la atribuye la Constitución en el literal e) del artículo 183 al Presidente de la República y solo para el estricto cumplimiento de las leyes y sin alterar su espíritu; de esa suerte, un órgano técnico dependiente de un Ministerio no puede arrogarse la potestad de dictar normas de carácter general, sin violentar también los artículos 140, 141 y 154 constitucionales, puesto que el sistema republicano de gobierno a que se refiere el primero consiste en la existencia de órganos o poderes separados; el segundo refuerza tal principio, al establecer con claridad que la soberanía se delega en los tres Organismos del Estado y que la subordinación entre éstos es prohibida; y, finalmente, el tercero que establece el principio de legalidad en el ejercicio de la función pública, pues no puede un órgano dependiente de un Ministerio de Estado arrogarse la potestad de dictar normas de carácter general; c) de conformidad con la doctrina asentada por la Corte de Constitucionalidad, entre otros, en los fallos dictados en los expedientes 874-2000, 145-91 y acumulados, 29-99 y, recientemente, 3957-2008 de veintinueve de julio de dos mil nueve, la Resolución deviene inconstitucional porque la Comisión Nacional de Energía Eléctrica carece de facultades para dictar normas reglamentarias, pues las contenidas en la Resolución no son normas técnicas, sino que crean obligaciones jurídicamente exigibles y de carácter general. D) Se impugna asimismo normas específicas de la Resolución, como lo son los artículos 2 literal d) y 4. El primero, que dispone que el Sistema Uniforme de Cuentas consta en cuatro anexos técnicamente relacionados y que describe como "...d) Anexo 4 –Reportes de Operaciones y Transacciones: Este anexo contiene los formatos de los Reportes de Operaciones y Transacciones, que deberán ser remitidos a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica por parte de los Distribuidores". El segundo, por su parte, establece que "Para el cumplimiento de la presente Norma, las Empresas de Distribución Final de Energía Eléctrica de Guatemala, deberán presentar a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica: a) Los reportes de operaciones y transacciones contemplados en el anexo 4 de la presente Norma, en forma trimestral, teniendo un plazo de treinta (30) días hábiles después de finalizado el trimestre correspondiente. b) Los Estados Financieros, dentro de los primeros tres meses del año calendario, como está establecido en el Decreto 26-92, Ley del Impuesto sobre la Renta y sus modificaciones". Sobre tales normas se argumenta que ambas son inconstitucionales por violar el artículo 24 de la Constitución Política de la República, por los siguientes motivos: a) la norma constitucional reconoce la inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros y establece tres niveles de protección: i) como regla general, a los libros, correspondencia y documentos de la persona; ii) como excepción a la regla general y de aplicación a cualquier caso, el que un juez competente ordene la revisión o incautación de dichos elementos; y iii) como excepción específica en materia tributaria, cuando esos elementos se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones, en cuyo caso se admite que puedan ser revisados por autoridad competente de conformidad con la ley, pero señala que es punible revelar el monto de los impuestos pagados, las utilidades, las pérdidas, costos y cualquier otro dato referente a las contabilidades revisadas a personas individuales o jurídicas; b) en el caso de esta última excepción, la única autoridad competente a que se refiere la norma constitucional tiene que ser obviamente la Administración Tributaria,

puesto que la norma comienza diciendo "Los libros, documentos y archivos que se relacionen con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones...", de tal cuenta que se evidencia la inconstitucionalidad de aquellas normas que obligan presentar tal información pero a una autoridad diferente, es decir, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica; c) además, también se viola el artículo 24 constitucional, porque éste claramente determina que solo es dable la revisión de libros, documentos y archivos "de conformidad con la ley", es decir, que no puede pretender la citada Comisión mediante una Resolución asignarse a sí misma una función que sólo puede ejercerse por mandato expreso de una ley, función que como se evidencia de la normas cuestionadas en forma particular imponen a los distribuidores la obligación jurídica de presentar exactamente los mismos informes que han de presentarse para efectos de lo dispuesto en la Ley del Impuesto Sobre la Renta; en otras palabras, las normas de la Resolución son inconstitucionales porque no existe ninguna ley que otorgue autorización a dicha Comisión para exigir reportes y estados financieros; y d) en conclusión, la Resolución en las normas cuestionadas no solamente pretende ser fuente válida de normas jurídicas de carácter general, sino que se pretende crear una excepción a la regla general de protección de la correspondencia, libros y documentos privados, excepción que no admite la propia Constitución en su artículo 24 y, además, no se encuentra prevista en ley. Solicitó se declare con lugar la acción promovida y, por ende, inconstitucional la totalidad de la Resolución o, en su caso, los artículos 2 literal d) y 4 de la misma, así como se hagan los pronunciamientos que corresponda a tales efectos.

II. TRÁMITE DE LA INCONSTITUCIONALIDAD

A) No fue decretada la suspensión provisional. B) Se dio audiencia por quince días al Ministerio Público, a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y al Ministerio de Energía y Minas. C) Oportunamente se señaló día y hora para la vista.

III. RESUMEN DE LAS ALEGACIONES

A) La Comisión Nacional de Energía Eléctrica manifestó: a) por las características del servicio de distribución final de energía eléctrica, en cuanto constituye un monopolio natural, en virtud que no existe competencia ya que es económicamente inviable que se realice un doble tendido eléctrico, se debe simular conforme la legislación vigente, para el cálculo de las tarifas, una empresa eficiente como parámetro para que las distribuidoras de energía eléctrica tengan una tarifa justa y competitiva; b) como consecuencia de la no competencia entre las distribuidoras, es necesario que exista un ente regulador, como esa Comisión, a la que conforme el artículo 4 de la Ley General de Electricidad le corresponde las funciones, entre otras, de cumplir y hacer cumplir esa Ley y su reglamento, definir las tarifas de transmisión y distribución sujetas a regulación de acuerdo a la citada Ley, así como la metodología de cálculo de las mismas y emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento, en congruencia con las prácticas internacionales aceptadas; c) para que el monopolista no tienda a cobrar por el servicio un precio elevado al que en realidad le correspondería, existe la necesidad de que la actividad de distribución final de energía eléctrica sea regulada y, para ello, la Ley estableció que esa Comisión defina la metodología para el cálculo de las tarifas; d) tal metodología se encuentra desarrollada en el Reglamento de la Ley citada, estableciendo una serie de mecanismos técnicos y económicos para llegar a una tarifa objetiva y competitiva; para ello se contempla una etapa para determinar los costos reales o

ideales, pero para ello la Comisión se encuentra en una situación de desventaja de información frente a la empresa distribuidora, pues si sobrestima los costos ello conducirá a tarifas demasiado altas y si, por el contrario, subestima los costos llegará a tarifas demasiado bajas; en cambio, la empresa regulada tiene un conocimiento mucho más preciso que el ente regulador sobre la cantidad, costos reales y características técnicas de las instalaciones de distribución y sus costos de operación y mantenimiento, así como sus ingresos totales; e) de esa cuenta, el Reglamento de la Ley establece en su artículo 81 que la Comisión elaborará o adoptará un Sistema Uniforme de Cuentas, que será de uso obligatorio entre todos los distribuidores y que debe ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio; por su parte, en el artículo 82 del Reglamento se establece que los costos de suministro para el cálculo de las tarifas base y por cada nivel de tensión, "serán aprobados por la Comisión mediante Resolución y se basarán en la estructura de una empresa eficiente. Los costos de suministro se calcularán en forma anual para el horizonte de proyección que se requiera y comprenden: costos de compras de electricidad, costos de instalaciones, costos de consumidores, impuestos y tasas arancelarias, costos de mantenimiento, costos administrativos y generales, y otros costos que tengan relación con el suministro y que sean aprobados por la Comisión e incluidos por ésta en el Sistema Uniforme de Cuentas..."; e) el Reglamento indica, pues, los lineamientos generales que se deben seguir para la implementación del indicado Sistema, con lo que la Comisión debía desarrollar la Norma Técnica relativa al Sistema Uniforme de Cuentas, que precisamente lo es la Resolución que se ataca de inconstitucionalidad; según lo precisa el Reglamento, el Sistema es de uso obligatorio entre los distribuidores y debe ser usado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio; f) en cuanto al argumento de violación al artículo 183 inciso e) de la Constitución, el mismo no tiene fundamento pues la Ley como el Reglamento facultan a la Comisión para emitir "normas técnicas" relativas al subsector eléctrico, por lo que al igual que el caso del Sistema en mención existen más de diez normas técnicas que se han implementado y aprobado, con base en las facultades reguladoras que la Ley General de Electricidad y su reglamento otorgan; g) en cuanto a la supuesta violación del artículo 154 constitucional, tampoco tiene asidero pues, como quedo asentado, la Comisión emitió la Resolución en ejercicio de su función de implementar el citado Sistema, con el objetivo de que el cálculo de las tarifas de distribución sea lo más transparente y objetivo, así como con base en la función que le reconoce la Ley de emitir "normas técnicas"; h) en cuanto a la aparente violación del artículo 24 constitucional, no es aceptable el planteamiento porque el artículo 4 de la indicada Ley reconoce a la Comisión la facultad de emitir "normas técnicas" y "hacer que se cumpla la Ley y sus reglamentos"; por ello, si el Reglamento le ordena a la Comisión emitir una norma para la aplicación del Sistema Uniforme de Cuentas, eminentemente técnico y directamente relacionado con la potestad reguladora de la Comisión, entonces no existe la inconstitucionalidad denunciada; además, el Reglamento establece que la Comisión debe tener acceso a todos los costos e ingresos que tienen las distribuidoras de energía eléctrica de Guatemala, ya que con ello permitirá reducir la asimetría de la información que existe entre el regulador y las empresas reguladas, promoverá la eliminación de subsidios cruzados, estandarizará la presentación de información de operaciones y transacciones de las empresas y constituye una herramienta técnica para homogenizar criterios de contabilización

(sic), perdiendo además captar adecuadamente los costos por actividades y realizar comparaciones razonables entre empresas de similares características, nacionales e internacionales, que servirán de referencia para los futuros estudios y procesos tarifarios que son competencia de esa Comisión; e) finalmente, sostuvo que la Resolución que contiene la Norma Técnica del Sistema Uniforme de Cuentas cumple con los preceptos legales y se enmarca dentro de la competencia de la Comisión, pues siendo la actividad de distribución un monopolio natural, debe ser regulado y dentro de ese proceso de regulación o la metodología para el cálculo de tarifas, es imperante contar con información para subsanar la desventaja entre distribuidor y regulador, en cuanto a la información financiera, ya que el objetivo es fijar las tarifas de distribución con valores objetivos y competitivos, aunado a que una de las funciones de la Comisión lo es proteger los derechos de los usuarios y fiscalizar a las distribuidoras, para que no cometan abusos en contra de aquéllos. Solicitó se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad. B) El Ministro de Energía y Minas expuso: a) la Ley General de Electricidad tiene su fundamento en el artículo 129 de la Constitución, que declara de urgencia nacional la electrificación del país; el artículo 2 de la Ley en mención, indica que sus normas son aplicables a todas las personas que desarrollen las actividades de generación, transporte, distribución y comercialización de electricidad, mientras que el artículo 4 crea a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica como órgano técnico de ese Ministerio, teniendo dentro de sus atribuciones legales emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento, así como proteger los derechos de los usuarios y prevenir conductas atentatorias contra la libre competencia y prácticas abusivas o discriminatorias; b) el artículo 1 del Reglamento de dicha Ley, define a las normas técnicas como las disposiciones emitidas por la Comisión de conformidad con la Ley y ese reglamento, en congruencia con las prácticas internacionalmente aceptadas y servirán para complementar el conjunto de regulaciones de las actividades del sector eléctrico; el artículo 81 del Reglamento, por su parte, indica que la Comisión debe elaborar un Sistema Uniforme de Cuentas que será de uso obligatorio para todos los distribuidores y que debe ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio; con base en lo anterior, la Comisión elaboró la Norma Técnica del Sistema Uniforme de Cuentas contenida en la Resolución que se ataca de inconstitucional; c) contrario a lo sostenido por la accionante, la Resolución no constituye un reglamento, sino como se ha explicado es una Norma Técnica para regular la calidad del servicio de distribución, emitida por la Comisión con base en la facultad para ese efecto; tal es el caso, de las disposiciones que emite la Junta Monetaria para regular el tipo de cambio y sus incidencias, o bien, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, al emitir disposiciones relativas a los programas de invalidez, vejez y supervivencia; d) en lo relativo a la parte sustantiva de la Resolución, la accionante pretende confundir a la Corte en cuanto a la aplicación del artículo 24 de la Constitución, que se refiere a una garantía individual aplicable a correspondencia, documentos y libros de carácter privado, no así a las contabilidades y documentos que por su naturaleza mercantil pueden estar sujetas a la fiscalización de la autoridad competente, puesto que en el caso de no existir tal acceso no se podría garantizar que las entidades mercantiles cumplan con la ley, con lo que resultaría nugatoria el mandato que por Ley corresponde a la Comisión en cuanto a establecer el marco regulatorio para las entidades que participan en el subsector eléctrico, así

como proteger al usuario y evitar práctica que atenten contra el libre mercado; e) no concurre tampoco la inconstitucionalidad denunciada de los artículos 2 literal d) y 4 de la Resolución, pues si se entendiere que la norma constitucional fuere aplicable a las contabilidades y libros de empresas, tal garantía no puede hacer nugatoria la obligación del Estado de interés social, protegiendo al usuario de prácticas abusivas por las empresas que prestan el servicio de distribución final de energía eléctrica. Solicitó se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad. C) El Ministerio Público expresó: a) la Ley General de Electricidad en su artículo 29 establece que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica es un órgano técnico del Ministerio de Energía y Minas, cuya función será —entre otras— la determinación de los precios y calidad de la prestación de los servicios de transporte y distribución de electricidad sujetos a autorización, controlar y asegurar las condiciones de competencia en el Mercado Mayorista; b) de conformidad con los artículos 81 y 82 del Reglamento de la Ley, es obligación de la Comisión el definir el Sistema Uniforme de Cuentas, el que, tal y como se indica en el tercer considerando de la Resolución atacada, tiene como finalidad la adecuada aplicación de la legislación vigente, facilitando el control que el Estado debe mantener respecto de todo lo concerniente a actividades desarrolladas por las entidades involucradas en la prestación del servicio; c) no es aceptable la tesis que denuncia que las disposiciones de la Resolución cuestionada pretendan crear normas o reglas de carácter general, pues como se advierte del contenido de la misma su normativa se ajusta a los parámetros que el Reglamento de la Ley fija para la elaboración del mencionado Sistema y desarrolla la metodología que debe seguirse para dar cumplimiento a la reglamentación; así, al emitir dicha Resolución, la Comisión no hizo sino atender la obligación que le impone el Reglamento, para permitir a dicha Comisión cumplir con su función de fiscalizador y verificador del sector eléctrico, de acuerdo a las facultades que le confiere la Ley General de Electricidad y su Reglamento; con base en lo anterior, se desvanece la denuncia de violación de los artículos 140, 141 y 154 constitucionales, pues la Comisión no ha invadido esfera de atribuciones del Congreso de la República y, tampoco, no se refiere a ningún aspecto de la materia que regula el artículo 28 constitucional, es decir, no existe relación alguna; d) no comparte la afirmación de la accionante, en cuanto que los artículos 2 y 4 de la Resolución crean una obligación jurídica, sin que la Comisión tenga facultades para el efecto, por cuanto que la obligación de elaborar el Sistema Uniforme de Cuentas se impone por el Reglamento de la indicada Ley; e) tampoco es cierto que la Resolución crea una nueva excepción a la regla general de protección de la correspondencia, libros y documentos privados, pues la regulación en ella contenida fue emitida de acuerdo a los parámetros que fija el Reglamento en su artículo 82 en sus literales de la a) a la h); en todo caso, de admitirse que lo dispuesto es una excepción a la regla general de protección de correspondencia, libros y documentos privados, como lo afirma la entidad accionante, no sería inconstitucional por haber sido creada mediante el Reglamento de la Ley General de Electricidad "y siendo que el mismo constituye una ley emitida legítimamente por el órgano del Estado facultado para ello, de conformidad con lo que regula el artículo 183 literal a) de la Constitución... le es permitido disponer una excepción de esta naturaleza a normas constitucionales...". Solicitó que se declare sin lugar la acción de inconstitucionalidad.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA

A) La accionante, la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, el Ministerio de Energía y Minas y el Ministerio Público reiteraron lo expuesto en el escrito de presentación de la acción de inconstitucionalidad y de evacuación de la audiencia, respectivamente.

CONSIDERANDO

-I-

De conformidad con el artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 183 de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, es función de la Corte de Constitucionalidad "conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad".

La declaración de inconstitucionalidad de ley, reglamento o disposición de carácter general sólo es viable cuando se advierte, con certeza y fundamentada convicción jurídica, su contradicción con las normas de suprema jerarquía que han sido expresamente invocadas por el accionante, como sustento de su pretensión, señalamiento que debe ser concreto, razonable, individual respecto a cada norma cuestionada, jurídicamente motivado, de modo tal que permita al tribunal llevar a cabo, orientado por los argumentos del postulante, el estudio comparativo entre las normas ordinarias objetadas y las disposiciones fundamentales que él considera violadas, tergiversadas o restringidas.

- II -

La accionante plantea la inconstitucionalidad general total de la Resolución CNEE - cincuenta y cinco - dos mil nueve (CNEE-55-2009), emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica el dos de abril de dos mil nueve, por violentar directamente los artículos 28 y 183 inciso e de la Constitución Política de la República e, indirectamente, los artículos 140, 141 y 154 de la misma y, a la vez, denuncia la inconstitucionalidad general parcial de sus artículos 2 inciso d) y 4 por contravenir el artículo 24 del Texto Fundamental, para lo cual expuso los motivos jurídicos que han quedado reseñados en el apartado anterior. Por razón metodológica se conocerá inicialmente de la denuncia de inconstitucionalidad total y, solamente si ésta es descartada, se analizará la que pretende efectos de manera parcial sobre las dos normas identificadas.

A) La denuncia de inconstitucionalidad total de la Resolución se centra en la contravención que aprecia la accionante de lo dispuesto en nuestra Carta Magna en sus artículos 28 y 183 inciso e), el primero que recoge el derecho de dirigir peticiones y la obligación de toda autoridad de tramitarlas y resolverlas, conforme a la ley, en un plazo que no exceda de treinta días una vez concluido el trámite y, el otro, que establece la función del Presidente de la República de dictar los reglamentos para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu. En cuanto a la primera norma constitucional, señala que el objeto de la Resolución impugnada no corresponde a la forma de una "resolución", por cuanto que ésta no puede consistir en un cuerpo de normas generales, sino solamente en una decisión que la autoridad competente emite como consecuencia de una petición que le haya sido hecha por algún interesado. Este Tribunal encuentra desahogado el argumento de la accionante, por cuanto que el artículo 28 constitucional no es parámetro de lo que debe ser entendido como "resolución", en tanto que su contenido lo es el reconocimiento de un derecho fundamental como lo es el de formular peticiones a la autoridad y la correspondiente obligación de ésta de tramitarlas y "resolverlas" conforme a la ley. La denominación de "resolución" que adopta la decisión reprochada de inconstitucionalidad, es

consecuencia de lo dispuesto en la Ley General de Electricidad que, al normar a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica y sus funciones, establece en su artículo 5 que "Las resoluciones de la Comisión serán adoptadas por mayoría de sus miembros...", es decir, por tratarse de un cuerpo colegiado sus decisiones se manifiestan a través de resoluciones adoptadas por mayoría.

En cuanto a la afirmación de la accionante, que la Resolución violenta lo dispuesto en el artículo 183 inciso e) constitucional, porque en realidad constituye un Reglamento que solamente pudo haber sido emitido por el Presidente de la República y, al carecer la Comisión de atribuciones para ello, por ser un órgano técnico del Ministerio de Energía y Minas, indirectamente da lugar a su parecer a la contravención de los artículos 140, 141 y 154 también constitucionales, esta Corte tampoco comparte tal tesis, por cuanto que, en primer lugar, la función reglamentaria que la Constitución reconoce al Presidente de la República no es exclusiva; es decir, por disposición de la propia ley, puede asignarse la reglamentación de las leyes a otros órganos, entidades o instituciones sin que se violente normas constitucionales; y, en segundo lugar, porque la Resolución no tiene la naturaleza de un reglamento, sino de una norma técnica, para lo cual la Comisión sí se encuentra facultada para emitirla. En efecto, conforme la Ley anteriormente aludida, es función de la Comisión, en los términos del artículo 4 inciso e), la de emitir las normas técnicas relativas al subsector eléctrico y fiscalizar su cumplimiento en congruencia con las prácticas internacionales aceptadas, precisando el Reglamento de la Ley que por norma técnica debe entenderse "las disposiciones emitidas por la Comisión de conformidad con la Ley y este Reglamento, en congruencia con prácticas internacionales aceptadas y que servirán para complementar el conjunto de regulaciones sobre las actividades del sector eléctrico", de manera que no debe restringirse la definición de norma técnica, como lo propone la accionante, a las aplicaciones de las ciencias que se relacionan con el fenómeno de la generación, transmisión y distribución del fluido eléctrico. Para confirmar lo anterior, se advierte que el Reglamento de la Ley General de Electricidad alude en varias de sus disposiciones a las normas técnicas, como es el caso de los artículos 21 (normas técnicas del servicio de distribución), 45 (normas técnicas para el diseño y operación del sistema de transporte de energía eléctrica), 47 (normas técnicas de acceso y uso de la capacidad de transporte), 52 y 53 (normas técnicas respecto de la expansión del transporte), 56 (normas técnicas de calidad del servicio de transporte y sanciones), 66 (normas técnicas de diseño y operación de las instalaciones de distribución) y 78 (otras normas que menciona el propio Reglamento). De ahí que al disponer el artículo 81 de éste, que la Comisión adoptará "un Sistema Uniforme de Cuentas... que deberá ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio", encuadra en el supuesto de "otras normas" que se encuentra facultada para emitir conforme el artículo 78 indicado y que, por las razones apuntadas, no tienen el carácter de reglamento que le endilga la accionante; en efecto, al tenor de lo dispuesto en el artículo 82 del Reglamento, tal Sistema Uniforme de Cuentas debe incluir los costos de suministro, calculados en forma anual para el horizonte de proyección que se requiera, y comprender "...costos de compras de electricidad, costos de instalaciones, costos de consumidores, impuestos y tasas arancelarias, costos de mantenimiento, costos administrativos y generales y otros costos que tengan relación con el suministro y que sean aprobados por la Comisión...". De esa cuenta, la denuncia de inconstitucionalidad por violación de las normas apuntadas no es estimada procedente.

B) Se cuestiona la constitucionalidad de los artículos 2 literal b) y 4 de la Resolución, por estimar la accionante que violentan lo normado en el artículo 24 de la Constitución Política de la República, lo que fundamentó en los motivos jurídicos expuestos y que han sido reseñados en los antecedentes. Dispone la Resolución en la primera de las indicadas normas que "El Sistema Uniforme de Cuentas consta de cuatro anexos técnicamente relacionados descritos a continuación: (...) d) Anexo 4 – Reportes de Operaciones y Transacciones: Este anexo contiene los formatos de los Reportes de Operaciones y Transacciones, que deberán ser remitidos a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica por parte de los Distribuidores". Por su parte, el artículo 4 dispone que "Para el cumplimiento de la presente Norma, las Empresas de Distribución Final de Energía Eléctrica de Guatemala, deberán presentar a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica: a) Los reportes de operaciones y transacciones contemplados en el anexo 4 de la presente Norma, en forma trimestral, teniendo un plazo de treinta (30) días hábiles después de finalizado el trimestre correspondiente. b) Los Estados Financieros, dentro de los primeros tres meses del año calendario, como está establecido en el Decreto 26-92, Ley del Impuesto sobre la Renta y sus modificaciones".

Previamente a abordar el análisis de la argumentación jurídica que apoya la denuncia, es menester situar en su contexto el contenido general y específico de las disposiciones reprochadas. En la Ley General de Electricidad, se asigna a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica la función, entre otras, de definir las tarifas de transmisión y distribución, sujetas a regulación de acuerdo con la propia Ley y, asimismo, definir la metodología para el cálculo de tales tarifas (artículo 4 inciso c). Ello se justifica, por cuanto que al ser económica y eficientemente el que la distribución de energía eléctrica en una determinada zona geográfica sea proveída por una sola entidad, la falta de competencia impone que se regule la prestación de ese servicio, en particular sobre las tarifas a cobrar, a efecto de no permitir que dicha situación permita al distribuidor abusar en perjuicio de los usuarios o consumidores finales. A ese propósito, debe la Comisión determinar mediante su cálculo las tarifas que corresponden, lo que es normado, entre otros, por los artículos 71 a 79 de la Ley mencionada y 79 a 92 de su Reglamento. La determinación de las tarifas base obliga a establecer los costos de suministro, para que sean aquellas aprobadas por la Comisión y deben basarse "en la estructura de una empresa eficiente", como lo puntualiza el primer párrafo del artículo 82 del Reglamento. Es así como también se justifica la utilización de un Sistema Uniforme de Cuentas como el aprobado por la Resolución cuestionada, de uso obligatorio por los distribuidores y que, como lo indica el artículo 81 del Reglamento, "deberá ser utilizado para el registro de todos los costos e ingresos asociados a la prestación del servicio", costos que comprenden las compras de electricidad, de instalaciones, de consumidores, impuestos y tasas arancelarias, costos de mantenimiento, costos administrativos y generales y otros que tengan relación con el suministro y que sean aprobados por la Comisión e incluidos en aquel Sistema, como lo norma el citado artículo 82 reglamentario.

Aseñado lo anterior, deviene señalar que el artículo 24 del Texto Fundamental, como ya lo ha sostenido esta Corte, contiene dos disposiciones normativas: una, el reconocimiento del derecho de toda persona a la inviolabilidad de su correspondencia, documentos y libros; la otra, la que permite a la autoridad competente, de conformidad con la ley, a poder revisar los libros, documentos y

archivos que se relacionan con el pago de impuestos, tasas, arbitrios y contribuciones. La primera, por referirse directamente a la persona, indica que se trata de correspondencia, documentos y libros de carácter privado y, por ello, solamente pueden ser objeto de revisión o incautarse en virtud de resolución judicial firme. La segunda, relativa a las contabilidades y documentos mercantiles, no tienen el carácter de privados, se rigen por lo dispuesto en el artículo 43 constitucional que contiene la libertad de industria y comercio, pero sujeta a las limitaciones que impongan las leyes, pues si las autoridades competentes no pudiesen revisar tales contabilidades no podrían verificar el cumplimiento de las leyes ni, tampoco, proceder a iniciar las acciones correspondientes en caso de determinar la concurrencia de supuestos de infracción punibles por la jurisdicción ordinaria y, además, se desnaturalizaría el carácter público de esta clase de documentación, cuya operación está sujeta a las autoridades correspondientes y permite a los comerciantes formar títulos y probanzas, con eficacia frente a otras personas (entre otras, véase las sentencias de veintiséis de abril de dos mil siete, expediente 2622-2006, de nueve de mayo de dos mil siete, expediente 1480-2005 y de veintidós de marzo de dos mil seis, expediente 68-2006). De esa cuenta, esta segunda disposición no constituye —como equivocadamente lo aprecia la accionante— una excepción a la regla general de inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros, sino normativa de una situación distinta a la anteriormente comentada. Lo anterior lleva a determinar la improcedencia de la tesis argüida por la accionante en cuanto que las dos disposiciones de la Resolución que se estudia, violentan el artículo 24 Fundamental porque es a su juicio la Administración Tributaria la única autoridad competente para requerir tal documentación. Adicionalmente, ~~por el artículo 2 inciso b) reprochado~~ no se evidencia que atuda a la revisión o acceso de libros, documentos o archivos relativos a obligaciones fiscales, sino a los formatos que deben observarse para elaborar los reportes de operaciones y transacciones a ser remitidos a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica.

No obstante la puntualización anterior sobre el carácter normativo y exceptivo del segundo párrafo del artículo 24 constitucional, lo cierto es que toda revisión y/o acceso que autoriza por parte de autoridad competente a los libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de obligaciones tributarias, debe fundamentarse ineludiblemente en disposición legal, por que así lo dispone no solo este artículo fundamental, sino el 43 antes aludido cuando hace depender toda limitación a la libertad de industria y comercio a encontrarse prevista en una ley, esto es, en una disposición normativa emitida por el Congreso de la República. En el caso de lo regulado por el artículo 4 cuestionado, su lectura permite evidenciar que en su segundo inciso impone a las que denomina Empresas de Distribución Final de Energía Eléctrica de Guatemala, el deber de presentar a la multicitada Comisión "b) Los Estados Financieros, dentro de los primeros tres meses del año calendario, como está establecido en el Decreto 26-92, Ley del Impuesto sobre la Renta y sus modificaciones". Ello, por no encontrarse previsto expresamente en una disposición legal emanada del Congreso de la República, sino en una decisión de la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, hace acoger la tesis planteada por la entidad solicitante en cuanto que se violenta el artículo 24 de la Carta Magna, porque éste claramente determina que es dable la revisión de libros, documentos y archivos que se relacionan con el pago de tributos "de conformidad con la ley", es decir, no puede pretenderse que proceda obligar a los distribuidores de energía eléctrica a

presentar sus estados financieros en la forma que está prevista en la Ley del Impuesto sobre la Renta, cuando ello emana de una decisión de la Comisión como la contenida en la Resolución a que se refiere la presente acción, por lo que al respecto y limitado a lo previsto en el inciso b) del artículo 4 de esta última, la acción de inconstitucionalidad general parcial debe declararse con lugar, con los alcances y efectos que se consignan en la parte dispositiva de este fallo.

LEYES APLICADAS:

Artículos citados y 268 y 272 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1º, 133, 137, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 149, 163 inciso a), 183 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, y 31 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO:

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, **declara:** I) Sin lugar la Acción de Inconstitucionalidad General Total promovida por Distribuidora de Electricidad de Oriente, Sociedad Anónima, de la Resolución CNEE – cincuenta y cinco – dos mil nueve (CNEE-55-2009), emitida por la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, el dos de abril de dos mil nueve y publicada en el Diario de Centro América el seis de abril de dos mil nueve, y Parcial de su artículo 2 inciso d). II) Con lugar la Acción de Inconstitucionalidad General Parcial promovida por la indicada entidad del artículo 4 de la indicada Resolución, en la parte que dice "...b) Los Estados Financieros, dentro de los primeros tres meses del año calendario, como está establecido en el Decreto 26-92, Ley del Impuesto sobre la Renta y sus modificaciones". III) Consecuentemente, la parte citada del artículo 4 de la Resolución identificada, queda sin vigencia desde el día siguiente a la fecha de publicación en el Diario Oficial, de la presente sentencia. IV) Publíquese en el Diario de Centro América, dentro de los tres días siguientes a la fecha en que cobre firmeza esta sentencia. V) Notifíquese.

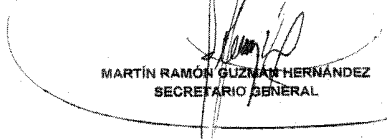

ROBERTO MOLINA BARRETO
PRESIDENTE


ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
MAGISTRADO


MARIO PÉREZ GUERRA
MAGISTRADO


GLADYS CHAGÓN CORADO
MAGISTRADA


JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
MAGISTRADO


MARTÍN RAMÓN GUZMÁN HERNÁNDEZ
SECRETARIO GENERAL



www.dca.gob.gt



2414-9554 / 2414-9555
2414-9618 / 2414-9576

NACIONAL

ECONOMÍA

OPINIÓN

TECNOLOGÍA

SOCIEDAD

VIDA

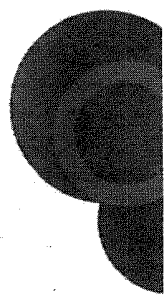
SALUD

CIENCIA

ISTMO

MUNDO

ARTE Y CULTURA



Fundado en 1880
Diario de Centro América
EL DIARIO PÚBLICO DE GUATEMALA