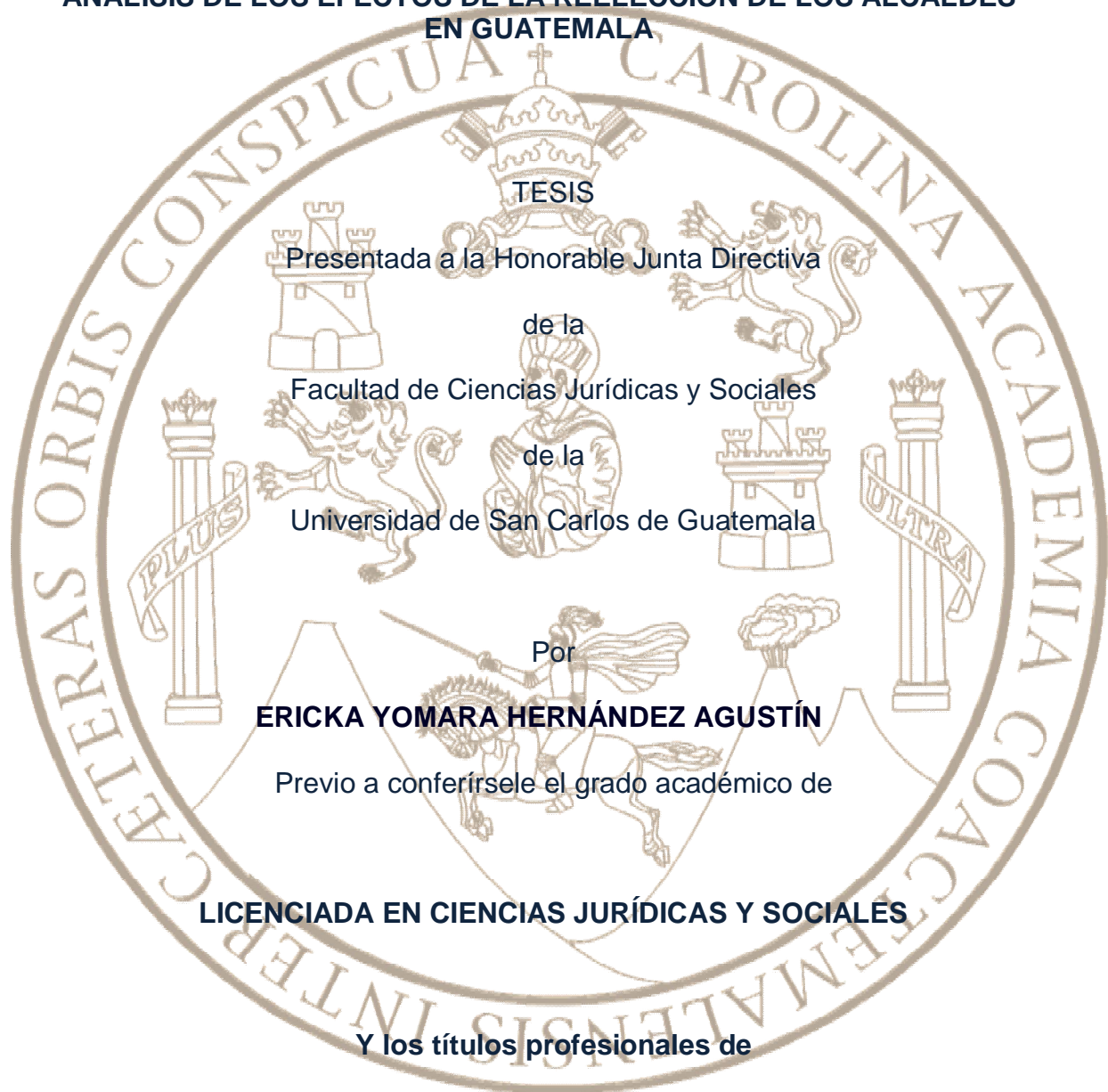


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES
EN GUATEMALA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ERICKA YOMARA HERNÁNDEZ AGUSTÍN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, diciembre de 2012

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Víctor Manuel Soto Salazar
Vocal: Lic. Carlos Rodríguez Arana
Secretario: Lic. Jorge Mario Yupe Cárcamo

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Vocal: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla
Secretario: Lic. Luis Emilio Orozco Piñola

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido en la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).



Licda. Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA

Col. 5656
Teléfono: 24374220



En la ciudad de Guatemala, 12 de Septiembre de 2012.

Licenciado:

Bonerge Amilcar Mejía Orellana

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

De la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala



Estimado Licenciado:

Me dirijo a usted respetuosamente, en atención al nombramiento como Asesor de Tesis, informo que asesoré el trabajo de tesis presentado por la bachiller **Ericka Yomara Hernández Agustín**, quien se identifica con el camé estudiantil número 200016154 y elaboró el trabajo de tesis intitulado, "**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES EN GUATEMALA**" y habiendo asesorado a la misma, me complace hacer de su conocimiento que:

- 1) Contiene un amplio análisis de la necesidad que existe en Guatemala, de una 154 de la Constitución de la República de Guatemala, prohibiendo la reelección de los Alcaldes Municipales, ya que se ha visto a lo largo de la historia el abuso en la administración municipal debido a la permanencia en el poder los Alcaldes Municipales, motivo por el cual este punto desarrolla una problemática actual en nuestro país.
- 2) El procedimiento para la elaboración de la investigación incluyó la técnica de fichas bibliográficas y documentos, así como los métodos de investigación Analítico, que nos permitió descomponer el tema de la reelección de los Alcaldes Municipales en nuestro país; Sintético, el cual nos ayudó a una mejor comprensión de la problemática, partiendo del análisis de los efectos causados en las municipios debido a la ausencia de alternabilidad para la reelección de los Alcaldes Municipales, después enfocamos en aspectos específicos; Deductivo, en el cual se analizó la situación de los municipios dentro del entorno económico-social; para luego con el método Inductivo, permitió



Licda. Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA
Col. 5656



establecer las razones generales de la falta de alterabilidad en la elección de los Alcaldes Municipales.

- 3) La redacción utilizada en el desarrollo del presente trabajo de tesis, cumple con los requisitos necesarios, asimismo contribuye científicamente a la reforma constitucional con respecto a la reelección de los Alcaldes Municipales y así en un mediano plazo conseguir la prosperidad del municipio a través de la participación de nuevas generaciones como dirigentes políticos.
- 4) La bibliografía utilizada es la adecuada para la presente investigación realizada, de la misma manera, estimo que se obtuvieron conclusiones y recomendaciones que son válidas y hacen factible el examen para la discusión pública del tema objeto de tesis.
- 5) La tesis, reúne los requisitos legales, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, para evaluarse posteriormente por el tribunal examinador previo a optar el grado académico de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

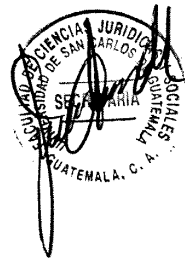
Coralia Carmina Contreras Flores

LICENCIADA
Coralia Carmina Contreras Flores
ABOGADA Y NOTARIA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 19 de septiembre de 2012.

Atentamente, pase al LICENCIADO CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante ERICKA YOMARA HERNANDEZ AGUSTIN, intitulado: "ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES EN GUATEMALA".

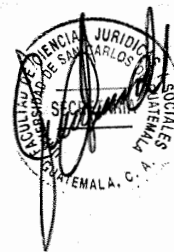
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.

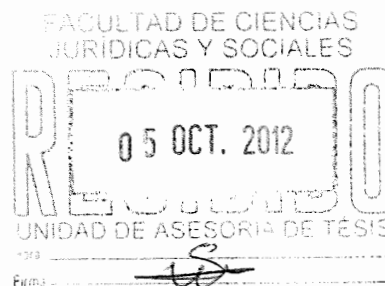


Lic. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR
8 Av. 20-22, Zona 1, Edificio Castañeda Medina,
Ciudad de Guatemala
Colegiado: 6279
Teléfono: 2238-2293



Guatemala, 05 de octubre de 2012.

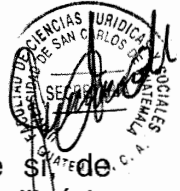
Licenciado
Amilcar Bonerge Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho



Estimado Licenciado Mejía Orellana:

Hago de su conocimiento que de conformidad al nombramiento de fecha diecinueve de septiembre de dos mil doce, fui designado por su despacho para proceder a la revisión de tesis del bachiller **Ericka Yomara Hernández Agustín**, que se intitula "**ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES EN GUATEMALA**"; me es grato hacer de su conocimiento:

1. En relación a la tesis, la misma abarca un amplio contenido técnico y científico relacionado con la importancia del análisis de los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala.
2. Durante el desarrollo de la tesis fueron empleados los siguientes métodos de investigación: analítico, con el que se estudió exhaustivamente cada uno de los efectos de la reelección; el sintético, se fortaleció la idea de proponer una reforma al artículo 254 de la Constitución Política de la República, para limitar o prohibir la reelección de los Alcaldes Municipales en Guatemala; el inductivo, fue para indicar la problemática actual. Se utilizaron las técnicas de fichas bibliográficas y documental, con las que se copió de forma ordenada la información doctrinaria y legal de actualidad.
3. La redacción empleada es la adecuada. Durante el desarrollo de la tesis el sustentante, demostró empeño, dedicación e interés, y de forma personal me encargue de guiarla en las distintas etapas del proceso de investigación.
4. La tesis es una contribución científica para la bibliografía del país. Los objetivos se alcanzaron, al determinar la importancia del estudio de la reelección de los alcaldes de Guatemala. La hipótesis formulada se comprobó, la cual indica lo esencial de realizar una reforma al artículo 254 de la Constitución Política de la República, para limitar o prohibir la reelección de los Alcaldes Municipales en Guatemala.



5. Las conclusiones y recomendaciones son congruentes y se relacionan entre sí de manera directa con el contenido de los capítulos, siendo la bibliografía que se utilizó la correcta. Además, le sugerí diversas modificaciones a los capítulos y a su introducción, siempre bajo el respeto de la posición ideológica del sustentante; quien se encontró conforme en su realización.
6. La bibliografía utilizada para el desarrollo de la tesis se relaciona con los capítulos y con las citas bibliográficas, siendo acorde al tema y actualizada.

Con motivo de lo anotado, la tesis reúne efectivamente los requisitos legales que establece el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,

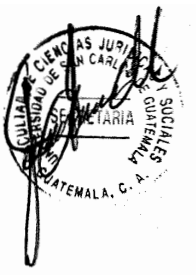

Lic. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR
Revisor de Tesis
Colegiado: 6279

LIC. CARLOS ANTULIO SALAZAR URIZAR
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, 9 de noviembre de 2012

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ERICKA YOMARA HERNÁNDEZ AGUSTÍN, titulado ANÁLISIS DE LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN DE LOS ALCALDES EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/lyrc

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



Rosario



DEDICATORIA

- A DIOS: Por haberme dado la sabiduría y fuerza para empezar y concluir mi meta.
- A MI MADRE: Victoria Agustín Gómez, a quien le debo todo lo que soy, una mujer emprendedora, trabajadora y luchadora y quien fue la fuente de inspiración para seguir adelante. Mil gracias por su inmenso amor y por creer siempre en que podía lograrlo, es y será siempre mi fuente de inspiración.
- A MI FAMILIA: A todos por su apoyo, en especial a mis hermanos Kora, Cledy y Juan Carlos por su cariño y consejos para seguir adelante.
- A MIS AMIGOS: Por darme su apoyo incondicional y por los momentos de alegrías, tristezas y triunfos vividos.
- A: A la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por haberme albergado durante mi formación académica.



ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Administración.....	1
1.3. Administración Pública.....	3
1.3.1. Elementos.....	3
1.3.2. Pasos de la administración pública.....	5
1.4. Elementos de los órganos administrativos.....	10
1.4.1. Administradores.....	10
1.4.2. Competencia.....	10
1.4.3. Actividad material.....	11

CAPÍTULO II

2. El Estado.....	13
2.1. Definición de Estado.....	13
2.2. Elementos	14
2.2.1. Territorio.....	14
2.2.2. Población.....	15
2.2.3. La autoridad.....	16

2.2.4. Órgano de gobierno.....	17
2.3. Clases de Estado.....	17
2.3.1. Simples.....	17
2.3.2. Federación.....	17
2.3.3. Confederación.....	17
2.3.4. Sue Génesis.....	18
2.4. Características.....	18
2.4.1. Sociedad humana.....	18
2.4.2. Territorio.....	19
2.4.3. Soberanía.....	19
2.5. Orden jurídico.....	21
2.6. Gobierno.....	22

CAPÍTULO III

3. Municipio	23
3.1. Etimología.....	23
3.2. Definición de municipio.....	23
3.3. Definición legal de municipio.....	25
3.4. Características del municipio.....	28
3.5. Elementos fundamentales del municipio.....	30
3.5.1. El territorio.....	30

3.5.2. La población.....	31
3.5.3. La autoridad.....	31
3.5.4. La comunidad organizada.....	32
3.5.5. La capacidad económica	33
3.6. Administración pública municipal.....	34
3.7. Gobierno municipal.....	35
3.8. Órganos administrativos municipales.....	35
3.8.1. Concejos o corporaciones municipales.....	35
3.8.2. Alcalde Municipal.....	37
3.8.3. Síndicos y concejales.....	38

CAPÍTULO IV

4. Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	39
4.1. Aspectos de las elecciones.....	39
4.2. Aspectos generales del contenido de la ley.....	39
4.3. Ciudadanía.....	40
4.3.1. Definición.....	40
4.3.2. Definición legal.....	41
4.3.3. Derechos y deberes de los ciudadanos.....	41
4.3.4. Inscripción.....	41
4.4. El ejercicio del derecho a votar.....	42



4.4.1. Definición de voto.....	42
4.4.2. Prohibiciones.....	42
4.5. Las organizaciones políticas.....	43
4.5.1. Definición legal.....	43
4.5.2. Libertad de organización.....	43
4.5.3. Partidos Políticos.....	44
4.5.4. Los comités cívicos electorales.....	47
4.6. Instituciones que rigen a las organizaciones políticas.....	48
4.6.1. Tribunal Supremo Electoral.....	48
4.6.2. Registro de Ciudadanos.....	49
4.7. El sufragio.....	49
4.7.1. Características del voto	51

CAPÍTULO V

5. Análisis de los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala.....	53
5.1. Los sistemas electorales.....	53
5.1.1. Concepto de sistema electoral.....	54
5.1.2. Incidencia de los sistemas electorales.....	54
5.1.3. El sistema electoral guatemalteco.....	56
5.2. Concepto de reelección.....	56
5.2.1. Características de la reelección.....	57
5.3. Teorías de la participación política	58

5.4.	Casos de reelección en Guatemala.....	64
5.4.1.	En el caso del municipio de Chinautla.....	65
5.4.2.	En la ciudad capital de Guatemala.....	67
5.4.3.	En la Alcaldía de Villa Nueva.....	67
5.4.4.	En el municipio de Fraijanes.....	68
5.4.5.	En el municipio de Mixco.....	68
5.5.	Ventajas y desventajas de la reelección.....	68

CAPÍTULO VI

6.	Propuesta de solución a la problemática de la reelección de los alcaldes municipales.....	73
6.1.	Una política del ministerio de educación para que sea parte del pensum de estudios un curso de educación electoral en los niños adolescentes...73	
6.2.	Análisis de la iniciativa de ley de participación ciudadana.....	77
6.3.	Propuesta de reforma constitucional para la no reelección de los alcaldes municipales en Guatemala.....	82
CONCLUSIONES.....		83
RECOMENDACIONES		85
ANEXO.....		89
BIBLIOGRAFÍA		91



INTRODUCCIÓN

Guatemala es un país regido por un sistema de gobierno democrático y representativo, como se establece en el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala; está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades.

Las municipalidades son en general un foco de intensa conflictividad, fruto de elecciones no competitivas, escasa alternabilidad y transparencia en el manejo de fondos públicos.

Entre los objetivos trazados están: Analizar los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala; conocer las ventajas y desventajas, efectos que tendría en los municipios la prohibición de la reelección de los alcaldes municipales y incremento de los espacios de participación popular efectiva en la toma de decisiones Asimismo, señalar los municipios de Guatemala en los que las autoridades municipales fueron electas dos períodos continuos o más.

Se ha dado debido cumplimiento a la hipótesis que orientó el presente trabajo de investigación, la cual señala que: los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala, son: la no alternabilidad en el poder municipal, abuso de autoridad y el estancamiento en algunas obras municipales.



Este estudio se integra por seis capítulos: El primero, se refiere a la parte expositiva, contemplando las generalidades de la administración en general, la administración pública y sus elementos; el segundo capítulo, versa sobre el Estado, sus elementos, para poder entender la dimensión del municipio; el tercer capítulo, se refiere al municipio, la administración municipal, gobierno municipal, órganos administrativos municipales en que se desenvuelve el municipio; el cuarto capítulo, cuyo contenido versa sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los partidos políticos, el sufragio y el voto; el quinto capítulo, que considero el más importante y en el cual gira el planteamiento del problema, se basa en el análisis de los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala; contempla lo que es la reelección, características, ventajas y desventajas de la reelección; los casos que se han registrado en los municipios de Guatemala, Villa Nueva, Fraijanes, Mixco, Chinautla; el sexto capítulo, se propone una solución a la problemática de la reelección de los alcaldes municipales.

Los métodos aplicados en el proceso investigativo, han sido el inductivo y deductivo, así como el analítico y sintético.

Concluye el trabajo con el apartado de conclusiones y recomendaciones, que deben de observarse como salida al problema que muchas veces ocasiona la reelección de los alcaldes en Guatemala y llegar a tener una Guatemala prospera y que tenga para ofrecer a los habitantes una mejor calidad de vida.



CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general

1.1. Antecedentes

En primer lugar conviene hacer un análisis histórico de lo que ha sucedido dentro de la administración pública en general, tomando en consideración en primer término que el Estado se encuentra integrado por tres elementos fundamentales que son: el territorio, la población, el gobierno o la autoridad. La administración pública es el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales.

1.2. Administración

Etimología: La palabra administración etimológicamente viene del latín Ad y del verbo ministro-as-are, administrar, servir, ejecutar, etc., y más singularmente del sustantivo



ministratio-ministraciones, servicio, acto de servir. Se orienta a que la función de prestar un servicio bajo el mandato de otro.

En un sentido amplio administración es: “toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines humanos”.¹

Para el autor Henry Fayol, citado por el autor Agustín Reyes Ponce, considerado como el padre de la administración moderna: “Administrar es preveer, organizar, mandar, coordinar y controlar”.²

Se puede concluir, de acuerdo a las definiciones anteriores, que administración es toda actividad humana planificada para alcanzar determinados fines. Por el fin mismo que se persigue con la administración ésta será civil, militar, económica, etc. La realización de los fines del Estado, implica en él, el desenvolvimiento de sus actividades. El estado exige de actividad para constituirse, para conservarse y para perfeccionarse. La administración ha existido en tanto que ha existido Estado; no es posible un Estado sin administración. Es el comienzo de toda actividad estatal. En consecuencia se puede afirmar que la administración es el género y la administración pública es la especie.

¹ Merkl, Adolfo. **Teoría general del derecho administrativo**. Pág. 8

² Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica**. Pág. 16

1.3. Administración Pública

El autor Miguel S. Marienhoff, citado por Julio A. Prat, define a la administración pública como: “Actividad práctica, permanente y concreta del Estado (criterio, objetivo, material), que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que lo integran (criterio finalista)”.³

Del análisis de algunos autores del derecho administrativo, que tratan de la administración pública, se establece una definición que determina a la misma como: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general), a través de los servicios públicos (que es el medio que dispone la administración pública para lograr el bienestar general), regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”.⁴

13.1. Elementos

De la definición anterior se desprende los elementos más importantes de la administración pública que son: órgano administrativo, la actividad, la finalidad y el medio.

³ Prat, Julio A., **Derecho administrativo**. Pág. 132

⁴ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 11



- Órgano Administrativo

Son aquellos órganos que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por medio del cual se manifiesta la personalidad del Estado. La calidad de órgano deriva directamente de la propia Constitución.

Asimismo, se puede decir que los órganos administrativos, son todos aquellos entes que el Estado utiliza para expresar su voluntad, y este en nombre del Estado presta un servicio público para alcanzar el bien común.

Manifestado lo anterior, se dice que el bien común consiste en satisfacer las necesidades básicas de los habitantes, como por ejemplo: educación, trabajo, seguridad, asistencia social, tal como lo establece la Constitución de la República de Guatemala, que el Estado es responsable de la promoción del bien común.

Todo órgano administrativo, cuenta básicamente con tres elementos para su funcionamiento, entre estos: funcionario o empleado público, quienes son todas aquellas personas individuales que están al frente de un órgano administrativo, ya sea que tomen decisiones o ejecuten; la competencia administrativa, que son las atribuciones, facultades que el Estado le otorga a cada órgano administrativo; y por último la actividad material, que es el servicio público a prestar por el órgano administrativo.

-La actividad

Es la prestación de los servicios públicos a través de los órganos de la administración pública.

- La finalidad

La finalidad que el Estado pretende es el elemento teleológico de la administración pública y que tiene por objeto el bien común o bienestar general de toda la población; regulado en el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común”.

-El medio

El medio de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad, que es a través de los servicios públicos.

1.3.2. Pasos de la administración pública

Para que la administración pública pueda lograr su finalidad que es el bien común, es necesario que se lleven a cabo ciertos pasos, los cuales deben ser ejecutados en el siguiente riguroso orden: planificación, coordinación, organización, dirección, control.

-Planificación

Significa, hacer un estudio de las necesidades para en el futuro realizar las acciones para satisfacer las necesidades. Aplica los principios de: precisión: (afirmaciones con la mayor precisión posible; flexibilidad (margen para los cambios); y unidad(existe un plan para cada función). Reyes Ponce, indica que es: “La planeación fija con precisión lo que va a hacerse. La planificación consiste, por tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para su realización. Goet, ha dicho que planear es hacer que ocurran cosas que, de otro modo, no habrían ocurrido. Equivale a trazar los planos para fijar dentro de ello nuestra futura acción”.⁵

En Guatemala la institución encargada de la planificación dentro de la administración pública centralizada es la Secretaria del Consejo Nacional de Planificación Económica – SEGEPLAN-, establecido en el Artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo; dentro de sus funciones parece importante mencionar los incisos a y h, que establecen: “a) Coadyuvar a la formulación de la política general del gobierno y evaluar su ejecución... h) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público sectorial...”.

⁵ Reyes Ponce, Agustín. **Ob. Cit.** Pág. 165

-Coordinación

Es la armonización de toda la organización y sus componentes, en los que se puede involucrar a órganos centralizados, descentralizados e incluso organismos del Estado. Obtener y articular los elementos materiales y humanos que la organización y la planeación señalan como necesarios.

-Organización

Implica estructurar la organización, como se van a ejercer las funciones de la administración, los niveles de jerarquía y las actividades que se han de realizar dentro de la administración.

-Dirección

Significa conducir las actividades de los subordinados, delegadas por el administrador. Los subordinados son los administrados, a quienes se les considera los individuos particulares sometidos a la jurisdicción del Estado.

Para Reyes Ponce, la dirección es: "Aquel elemento de la administración en que se logra la realización efectiva de todo lo planeado, por medio de la autoridad del administrador, ejercida basándose en decisiones, ya sea tomadas directamente, ya con

más frecuencia, delegando dicha autoridad, y se vigila simultáneamente que se cumpla en la forma adecuada todas las órdenes emitidas”.⁶

-Control

Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados, ya sea total o parcial, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. Existe para ellos los medios de control que deben de estar bien establecidos, sobre que personas o instituciones deben implementarse, y las normas legal para que sean efectivos. Entre estos tenemos el control interno, directo, judicial, constitucional, parlamentario, respecto a los derechos humanos y del gasto público.

Control interno

Es que se realiza internamente dentro de la Administración Públicas, por los órganos superiores sobre los subordinados. El Ministro sobre sus Directores.

Control directo

Es el que ejerce los particulares sobre los actos de la Administración Pública a través de los Recursos Administrativos.

⁶ *Ibid.* Pág. 305



Control judicial

El que se ejerce ante los Tribunales de Justicia. Es el medio de control de los órganos administrativos. Ejemplo: El Recurso de lo Contencioso Administrativo.

Control constitucional: Es que ejerce la Corte de Constitucionalidad para que en la Administración Pública no se violen con sus actos los preceptos y garantías constitucionales.

Control parlamentario

Es el que ejercita el Congreso de la República a través de la interpelación, se le denomina también juicio político o interpelación.

Control al respeto de los derechos humanos

Se realiza por una figura nueva creada por la Constitución y recae en dos órganos: La Comisión de los Derechos Humanos del congreso y un órgano que depende del Congreso de la República de Guatemala, que es el Procurador de los Derechos Humanos.

Control del gasto público

Está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, la cual es una institución técnica, descentralizada, con funciones de fiscalización y ejecución del presupuesto general de



ingresos y egresos del estado.

1.4. Elementos de los órganos administrativos

Cada órgano administrativo principal, que es el conducto, medio o el instrumento de que dispone el Estado, para manifestar su voluntad, constituye un sistema que se encuentra compuesto de otros órganos subordinados, pero todos en conjunto constituyen una organización que pertenece a una misma competencia. Siendo los elementos de los órganos administrativos:

1.4.1. Administradores

Son los diferentes funcionarios o personas físicas que se encuentran a cargos de los órganos administrativos. Ejercen la competencia que pertenece al órgano administrativo.

1.4.2. Competencia

Es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que la ley le otorga a cada órgano administrativo, para que pueda actuar. La competencia administrativa es otorgada por la ley.



1.4.3. Actividad material

Es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones o hechos administrativos, con los cuales logran la finalidad que se proponen (bienestar general o bien común).



CAPÍTULO II

2. El Estado

2.1. Definición de Estado

El Estado es “una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercicio por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política ...el Estado es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad del mismo gobierno”.⁷

Estado es “Sociedad jurídicamente organizada, capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares exteriores. Conjunto de los poderes públicos; acepción en que se asimila con gobierno, del cual se diferencia en cuanto éste constituye la encamación personal de aquél, su órgano ejecutivo. La representación política de la colectividad nacional; para oponerlo a *nación*, en sentido estricto o conjunto de personas con comunes caracteres culturales, históricos y sociales regidos por las mismas leyes y un solo gobierno”.⁸

Atendiendo a las dos definiciones anteriores, puedo decir que Estado es la forma de organización social que organiza a una población y sirve en un determinado territorio,

⁷ De Santo, Víctor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**. Pág. 410

⁸ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 168

regidos a un ordenamiento jurídico, basados en el poder público que persigue una finalidad que es el bien común.

2.2. Elementos

El Estado como una organización social que requiere de varios elementos para su funcionamiento, siendo estos:

2.2.1. El territorio

“La palabra territorio procede del latín *territorium* que significa porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación o provincia o región.”⁹ “Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio”.¹⁰

Al respecto el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula todo lo que forma parte del territorio, sobre el cual el Estado ejerce soberanía y aplica su orden jurídico interno. Asimismo, el Artículo 23 del Código Municipal estipula que: “Distrito Municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad”.

⁹ Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Pág. 938

¹⁰ Osorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág.742



2.2.2. La población

La población está integrada, por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social. En la Guatemala políticamente está organizada por municipios, lo cual el Artículo 11 del Código Municipal regula que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

La población se ha organizado en diferentes formas, siendo una de estas la comunidad organizada: Tiene relación con los vecinos y estos pueden organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades. El Artículo 18 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República, se fundamenta constitucionalmente en el Artículo 34 que dice: "Se reconoce el derecho de libre asociación." Este principio constitucional es de suma importancia, en virtud que permite que la comunidad obtenga con mayor facilidad sus objetivos, la comunidad debe entenderse como la junta o congregación de personas que viven sujetas a ciertas reglas.

La comunidad está integrada por los habitantes de un distrito quienes constituyen su población y para los efectos legales se dividen en vecinos y transeúntes, quienes tienen derechos y obligaciones dentro de la comunidad es decir gozan, de la protección del Estado de Guatemala, garantizándoles la vida, la libertad integral de la persona de conformidad con los Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República y

uno de los mecanismos que el propio Estado les otorga es el de organización para que, participen en la administración del municipio.

2.2.3. La autoridad

La autoridad es la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás. Las autoridades municipales son electas por los vecinos del municipio de conformidad con la ley electoral y de Partidos Políticos y tiene su fundamento en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y entre sus funciones están: - elegir a sus propias autoridades. - obtener y disponer de sus recursos. - atender a los servicios públicos locales. La autoridad municipal debe tener la claridad de que el poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución del país y la ley. Y que la función pública, tiene que realizarse ejerciendo la autoridad de acuerdo al ordenamiento jurídico. La Carta Magna establece que: "Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella". Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

De conformidad a estos principios constitucionales el cumplimiento del fin supremo del Estado es la realización del bien común, lo cual hace necesaria la existencia de una autoridad, y el municipio como colaborador para alcanzar ese fin también está investido de autoridad para lograr gobernar y administrar sus intereses.

2.2.4. Órgano de gobierno

Todo Estado, cualquiera que sea su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. Los órganos de gobierno, desde el siglo XVIII tradicionalmente son tres: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En Guatemala la soberanía radica en el pueblo, y el poder se divide para su ejercicio en los poderes antes mencionados. Así mismo, se prohíbe la subordinación entre los mismos, como lo regula el Artículo 141 de la Constitución de la República de Guatemala, en la cual no se refiere a poderes del Estado ni a órganos sino a organismos.

2.3. Clases de Estado

2.3.1. Simples

Es aquel Estado que lo conforma un sólo Estado, como es el caso de Guatemala.

2.3.2. Federación

Se da cuando un estado externamente es un estado e internamente son varios estados.

2.3.3. Confederación

Es una asociación de Estados, normalmente se unen para un fin determinado y para el bienestar de todos los estados participantes, es el ejemplo de la Unión Europea.

2.3.4. Sue Genesis

Son aquellos Estados q son únicos en su género. Ejemplo: El Vaticano, Mónaco.

2.4. Características

El Estado es la organización política de una sociedad humana que corresponde a un tiempo y espacio determinados.

Es consecuencia de una larga evolución de la sociedad humana y se explica y existe en función de la misma y es una organización política que ejerce la soberanía, que es el principio político jurídico que actualmente es básico para la existencia del Estado y establece la diferencia específica con otro tipo de organizaciones políticas, creadas por la sociedad humana, como pueden ser la regiones autónomas, entidades federativas y municipios, en los cuales no se ejerce la soberanía, pero son organizaciones políticas de la sociedad humana en cierto territorio, subordinadas al ente soberano. En consecuencia de lo anterior, podemos decir que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad Jurídica, con las características siguientes:

2.4.1 Sociedad humana

El conjunto de individuos forman la sociedad humana, que es la que se organiza políticamente y que constituye el elemento poblacional del Estado.

La sociedad es el conjunto de individuos que la forman en cierto momento, abarcando a todos y no únicamente a los ciudadanos.

2.4.2 Territorio

Constituye la realidad físico-geográfica que en días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. “Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía y jurisdicción un Estado, provincia o Municipio”¹¹

Al respecto el Artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula todo lo que forma parte del territorio, sobre el cual el Estado ejerce su soberanía y aplica su orden jurídico interno.

2.4.3 Soberanía

Al respecto Sánchez Viamonte indica que: “En las repúblicas democráticas, no puede haber más soberanía interna y externa que la popular, por lo que, desde el punto de vista político, la soberanía es la voluntad de la mayoría, si bien la validez de la expresión de la voluntad mayoritaria ha de estar sujeta a su conformidad con el ordenamiento jurídico, precisamente porque la democracia es el Estado de derecho, sometido a éste en la totalidad de su existencia y manifestación de modo que la

¹¹ Osorio, Manuel. **Ob.Cit.** Pág. 742

soberanía política quede subordinada a la soberanía jurídica, problema vinculado a los de la vigencia constitucional y de la supremacía de la constitución”.¹²

La soberanía puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes.

Al respecto los Artículos 140 y 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regulan: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Sus sistemas de gobierno es republicano, democrático y representativo” “La soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Quienes ejercen esa autoridad vienen a ser los representantes del poder público. El poder empezando por el constituyente es un atributo del pueblo, el cual lo delega en las personas y en las formas constitucionalmente establecidas. Para las democracias esa división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, representa su esencia y su posibilidad de actuación”.¹³

¹² **Ibid.** Pág.712

¹³ **Ibid.** Pág. 584

Al respecto el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política puede arrogarse su ejercicio” y el Artículo 154 del mismo cuerpo legal establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

2.5. Orden jurídico

La existencia de ese orden se justifica por la necesidad de que las relaciones intersubjetivas humanas sean reguladas por normas que la propia sociedad acepta y crea conforme a los procedimientos establecidos, e implica la existencia de la constitución, como norma básica hasta las normas de rango inferior.

Al respecto Bonnin, se refiere a la sociedad como tal: “a) La comunidad no puede existir sin los individuos que la integran b) No puede subsistir la población sin las relaciones que unen a los individuos, c) No puede el orden social ser mantenido sin las reglas que mantengan esas relaciones. La sociedad es a su vez comunidad, población y orden social, se integran por individuos, relaciones y reglas que guardan un cosmos”.¹⁴

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos, pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes y el poder de éstas el regulador, la interacción

¹⁴ Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la administración pública**. Pág. 89

de los individuos, crea la asociación que se plasma en el interés público cuya conservación requiere de un gobierno que toma cuerpo en la administración. El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de derecho público, capaz de ejercer derecho y cumplir obligaciones, y surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

La personalidad jurídica del Estado es concomitante y nace paralelamente con el ente social, es decir, al constituirse en Estado independiente, soberano y auto determinarse, tiene derechos y obligaciones.

2.6. Gobierno

Solo es el grupo de personas que en un momento determinado detentan el ejercicio del Poder Público. El elemento no es el gobierno sino el poder que detentan por delegación. Designa el conjunto de poderes públicos, de los órganos a quienes se les atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

Todo Estado, cualquiera que su signo filosófico-político, ejerce su soberanía y su poder a través de órganos de gobierno. Los órganos de gobierno desde el siglo XVIII tradicionalmente son tres: el poder ejecutivo, el legislativo y el judicial. En Guatemala la soberanía radica en el pueblo, y el poder se divide para su ejercicio en los tres poderes mencionados. Asimismo, se prohíbe la subordinación entre los mismo. Como lo regula el artículo 141 de la Constitución de la República de Guatemala.

CAPÍTULO III

3. Municipio

3.1. Etimología

“La palabra municipio se deriva del latín municipium, se refiere al conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”.¹⁵

3.2. Definición de Municipio

El profesor Jorge Mario Castillo González, explica que “El municipio da lugar a que se expongan conceptos doctrinarios, constitucionales y legales, como consecuencia del desacuerdo entre la doctrina, la Constitución y el Código Municipal. La doctrina jurídica define el municipio como persona jurídica; el artículo 253 de la Constitución, como institución autónoma; y el Artículo 2 del Código Municipal, como unidad básica de organización territorial del Estado.”¹⁶

En algunas definiciones se ha considerado como sinónimo el municipio con municipalidad, y puede definirse, siguiendo a Elguera, como: “la persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado,

¹⁵ De Santo, **Ob. Cit.** Pág. 905

¹⁶ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco.** Pág. 368

que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. Entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían lograr los privilegios y disfrutar de sus derechos de la ciudad de Roma”.¹⁷

“Su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes. Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el poder ejecutivo.”¹⁸

¹⁷ Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.** Pág. 597

¹⁸ Osorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 474

3.3. Definición legal de municipio

Una definición legal de municipio y este tiene que ver respecto a que es parte del Estado y por ello tiene fundamento constitucional en la división administrativa que estipula la Constitución de la República de Guatemala, en su Artículo 224, que: “El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...”

Al respecto el Código Municipal no establece una definición clara pero el Artículo 7 regula: “El Municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...”

El Artículo 2 del mismo cuerpo legal mencionado establece: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos...organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

“El municipio está considerado como la célula política y administrativa del Estado, ya se trate de una formación natural o porque el orden jurídico lo reconozca y regule, y en algunos casos sean creados por éste. Surge como un fenómeno urbano, dada la necesidad de las ciudades de contar con un gobierno local que atienda los requerimientos de servicios comunes inmediatos.

El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad de carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.”¹⁹

Existen elementos que componen el municipio y fundamentalmente se rige por la población que lo compone y el territorio y su fin que es la satisfacción de las necesidades básicas.

Con respecto a los elementos que integran el municipio, el tratadista Guillermo Varas, señala: “Que la municipalidad se asemeja al Estado, está constituida por elementos externos e internos, los externos los forma la población y el territorio comunal, los internos los atributos del poder público de que dispone que le permite dictar reglas, verdaderas leyes en general y común aplicación, impersonales, coactivas y sancionadoras, llamándose ordenanzas, reglamentos, y simples acuerdos y las hace cumplir por medio del poder ejecutivo del Alcalde; sancionando a los infractores por los medios legales indispensables y asimismo, dispone de los recursos financieros, no solo para asegurar su existencia sino para realizar su labor administrativa y social”.²⁰

¹⁹ Martínez,9 Rafael. **Derecho administrativo municipal**. Pág. 159

²⁰ Varas, Guillermo. **Derecho administrativo**. Pág. 130

Por último conviene decir que el municipio actúa por medio del ejercicio del poder público y persona privada.

Partiendo de esas consideraciones se señala que: “La administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar general y material del individuo, es pues la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad”.²¹

El Estado tiene la obligación de eficientizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones, en beneficio de los habitantes. A medida que crece El Estado se necesita delegar funciones con dos propósitos:

- Que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema.
- Que controle con más efectividad los resultados de las decisiones.

La administración municipal tiene estrecha vinculación con la actividad que realiza el Estado respecto a los servicios públicos. Un concepto amplio y genérico de servicio público es el que establece Andrés Serra rojas, citado por Gustavo Martínez Cabañas, al señalar que: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito

²¹ Martínez Cabañas, Gustavo. **Ob. Cit.** Pág. 198

de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.²²

De acuerdo a lo definido anteriormente, es evidente de que existe vinculación entre los servicios públicos a nivel municipal y la función de la entidad que lo realiza, como es la Municipalidad. El municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de su administración para así poder cumplir con los objetivos políticos y económicos que le señala el Estado. No obstante, que cada municipio tiene problemas, debe su organización cumplir en la realización del bien común de todos sus habitantes que componen su distrito.

3.4. Características del municipio

Dentro de las principales, se pueden señalar las siguientes:

-Existen relaciones permanentes de vecindad.

-Se encuentran organizadas en instituciones de derecho público, para la realización del bien común de todos los habitantes de su territorio y competencia territorial, de acuerdo a la delimitación geográfica con la que cuentan.

-Existen relaciones permanentes de vecindad. El Artículo 12 del Código Municipal contenido en el Decreto 12-2002 del Congreso de la República y al respecto indica: “La

²² Martínez Cabañas, Gustavo, **Ob. Cit.** Pág. 212

vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual”, es decir que el conjunto de personas que integran el Municipio tiene que realizar su relación permanente de vecindad conforme lo estipula el artículo mencionado, esa relación debe realizarse permanentemente dentro de un territorio o distrito municipal, circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción del municipio de conformidad con el Artículo 11 del mismo cuerpo legal. Por tanto, para que exista la vecindad, la persona individual debe ser vecino, cumpliendo los requisitos que estipula el Artículo 13 del Código Municipal que establece: “Es vecino la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de éstas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se halle...”. Asimismo se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en una circunscripción municipal.

-Se compone de un conjunto de personas organizadas en instituciones de derecho público. De acuerdo con el diccionario de derecho usual de Cabanellas, se entiende por Institución: a) cada una de las organizaciones principales de un Estado y b) Derecho Público, el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí en sus relaciones con los particulares y con otros Estados. Regula los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o inmediata del poder público. Se deduce que el municipio es una de las instituciones de derecho público importante y principal del Estado, y que coadyuva para que éste cumpla con el fin supremo que es la realización

del bien común, como lo regula el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.5. Elementos fundamentales del municipio

De Acuerdo al Artículo 8 del Código Municipal ya citado, indica que se integra el municipio, de los siguientes elementos básicos:

3.5.1. El territorio

“La palabra territorio procede del latín *territorium* que significa porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación o provincia o región.”²³ “Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio”.²⁴ El Artículo 23 del Código Municipal estipula que: “Distrito Municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad”.

²³ Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Pág. 938

²⁴ Osorio Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 742

3.5.2. La población

La población está integrada, por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social. El Artículo 11 del Código Municipal regula que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

3.5.3. La autoridad

La autoridad es la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás. Las autoridades municipales son electas por los vecinos del municipio de conformidad con la ley electoral y de Partidos Políticos y tiene su fundamento en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y entre sus funciones están: - elegir a sus propias autoridades. - obtener y disponer de sus recursos. - atender a los servicios públicos locales. La autoridad municipal debe tener la claridad de que el poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución del país y la ley. Y que la función pública, tiene que realizarse ejerciendo la autoridad de acuerdo al ordenamiento jurídico. La Carta Magna establece que: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno.

De conformidad a estos principios constitucionales el cumplimiento del fin supremo del Estado es la realización del bien común, lo cual hace necesaria la existencia de una autoridad, y el municipio como colaborador para alcanzar ese fin también está investido de autoridad para lograr gobernar y administrar sus intereses.

3.5.4. La comunidad organizada

Tiene relación con los vecinos y estos pueden organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades. El Artículo 18 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se fundamenta constitucionalmente en el Artículo 34 que establece: “Se reconoce el derecho de libre asociación.” Este principio constitucional es de suma importancia, en virtud que permite que la comunidad obtenga con mayor facilidad sus objetivos, la comunidad debe entenderse como la junta o congregación de personas que viven sujetas a ciertas reglas.

La comunidad está integrada por los habitantes de un distrito quienes constituyen su población y para los efectos legales se dividen en vecinos y transeúntes, quienes tienen derechos y obligaciones dentro de la comunidad es decir gozan, de la protección del Estado de Guatemala, garantizándoles la vida, la libertad integral de la persona de conformidad con los Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República y uno de los mecanismos que el propio Estado les otorga es el de organización para que, participen en la administración del municipio.



3.5.5. La capacidad económica

Esta se mide de acuerdo a lo que establece el Artículo 253 de la Constitución Política de la República Guatemala, que establece: "Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Dentro de sus funciones están las siguientes: Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales." El Municipio tiene aptitud legal de administrar sus recursos propios, los cuales se estipulan en el Artículo 33 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República, que establece "Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del Municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforma a la disponibilidad de recursos", siendo así que el Municipio tiene la aptitud de administrar sus propios recursos; al respecto el artículo 99 del mismo cuerpo legal regula que "Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforma el activo y el pasivo del municipio." Aparte de las contribuciones que recaudan, también reciben del Gobierno Central, el aporte constitucional del diez por ciento. El Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "El Organismo ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras e infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento."



3.6. Administración pública municipal

En primer lugar conviene hacer un análisis histórico de lo que ha sucedido dentro de la administración pública en general, tomando en consideración en primer término y partiendo que el Estado se encuentra integrado por tres elementos fundamentales que son el territorio, la población, el gobierno o la autoridad. “Se entiende como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.²⁵

Existe una relación estrecha entre la administración pública en general y la administración municipal, y derivado de ello, existe un marco normativo que desarrolla el funcionamiento de la administración municipal, y que radica en el municipio, como una entidad de derecho público.

²⁵ Can Si, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**, Pág. 12

3.7. Gobierno municipal

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. El alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.”

Es el Alcalde Municipal entonces quien representa legalmente a la Municipalidad y al Municipio, además preside el Concejo Municipal y dirige la administración municipal.

3.8. Órganos administrativos municipales

3.8.1. Concejos o corporaciones municipales

Los concejos municipales actuales son el equivalente a hablar de las Corporaciones Municipales. De acuerdo con el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, “corporación proviene del latín *corpus, corporis*, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales”.

De conformidad con lo que se ha visto se considera a la corporación según la clasificación que hace el derecho español, por cuanto como elemento esencial cuenta con un territorio determinado, llamándose corporaciones de carácter territorial; por otra parte las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada

y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirven de límite a su actividad.

La función esencial de este órgano, consiste en su manifestación de voluntad vertida en la resolución de los asuntos sometidos a su competencia, ya sea en forma discrecional o como consecuencia de leyes, reglamentos, contratos; y surte efectos desde el momento de su promulgación por parte *del* órgano ejecutivo comunal.

El concejo municipal está integrado por el alcalde, síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

El Código Municipal establece en el Artículo 9: "E concejo municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal."

El gobierno municipal corresponde al concejo municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio.

El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por la Ley Electoral y de Partidos Políticos en su Artículo 206, que establece la forma como están integradas las corporaciones municipales. El Artículo 207 del mismo cuerpo legal regula que cada Corporación Municipal durará en sus funciones cuatro años.

3.8.2. Alcalde Municipal

Dentro de la estructura de la administración municipal, el Alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El Artículo 52 del Código Municipal establece: “El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del concejo departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de desarrollo.

En el Artículo 53 del Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece las atribuciones y funciones del Alcalde Municipal, siendo estas: a) dirigir la administración municipal, b) representar a la municipalidad y al municipio, c) presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con este código, d) velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, e) dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales, f) disponer de gastos, dentro de los límites de su competencia, autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido, g) desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad, h) ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios, i) ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.

Como se observa el Alcalde Municipal es el más alto en la jerarquía, con mayor responsabilidad en la Corporación Municipal, por ello debe velar por que se cumplan los



programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

3.8.3. Síndicos y concejales

El Artículo 54 establece que los síndicos y concejales son miembros del órgano de deliberación y decisión, formando parte de la Corporación Municipal y en el citado artículo se mencionan las atribuciones que los mismos tienen dentro de las cuales están: a) Proponer las medidas que tiendan a evitar abusos y corruptelas en las oficinas y dependencias municipales. b) Los concejales sustituirán, en su orden, al alcalde en caso de ausencia temporal, teniendo el derecho de devengar una remuneración equivalente al sueldo del alcalde cuando ello suceda ... f) fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Concejo Municipal. g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso y extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.

CAPÍTULO IV

4. Ley Electoral y de Partidos Políticos

4.1. Aspectos de las elecciones

Las elecciones en un país, constituyen uno de los elementos fundamentales para la democracia. Es decir, si en un país no existen elecciones libres, no existe democracia. En Guatemala, la historia política del país ha sido muy accidentada, si se toma en cuenta que han predominado en el poder gobiernos militares. El hecho de haber sufrido un conflicto armado que duró aproximadamente treinta y cinco años, también constituye una limitante en el fortalecimiento de un sistema político, es decir, el sistema político de Guatemala, tomando en cuenta todo ello, es incipiente.

4.2. Aspectos generales del contenido de la ley

El Artículo 1. en cuanto a su contenido, regula: La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas, y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral.

Esta ley tiene rango constitucional y de allí su importancia respecto a los procesos electorales y las elecciones de las autoridades de gobierno.

4.3. Ciudadanía

4.3.1. Definición

Ciudadanía es definido como: “un status jurídico y político mediante el cual el ciudadano adquiere unos derechos como individuo (civil, político, social) y unos deberes (impuestos) respecto a una colectividad política, además de la facultad de actuar en la vida colectiva de un Estado. Esta facultad surge del principio democrático de soberanía popular”.²⁶

El ciudadano dispone de una serie de derechos, reconocidos en sus constituciones, pero además tiene obligaciones con respecto a la colectividad (fiscales). En un estado democrático, el ciudadano se ve obligado a cumplir con esas obligaciones ya que son aprobadas por los representantes que él ha elegido utilizando uno de sus principales derechos políticos como ciudadano, el de sufragio.

La condición de la ciudadanía está restringida a las personas que tienen esa condición. Las personas que habitan en un territorio del que no son ciudadanos están excluidas de los derechos y los deberes que comporta la condición de ciudadano. Cada estado tiene unas normas que regulan la manera por la cual un individuo adquiere la nacionalidad de ese estado, es decir, la condición de ciudadano.

La calidad de ciudadano se acredita con el documento extendido por el Registro de Ciudadanos, con la anotación en la cédula de vecindad, o con el documento de identidad que lo sustituya.

²⁶ Osorio, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 35

4.3.2. Definición legal

El Artículo dos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece: “Son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años”.

4.3.3. Derechos y deberes de los ciudadanos

Son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos:

- Respetar y defender la Constitución Política de la República.
- Inscribir en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes.
- Elegir y ser electo.
- Ejercer el sufragio.
- Optar a cargo público.
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral
- Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.

4.3.4. Inscripción

La inscripción en el Registro de Ciudadanos es indispensable para el ejercicio de los derechos políticos. Ningún ciudadano podrá elegir o ser electo, sin haber cumplido

previamente con tal requisito. Quienes no estén inscritos deben gestionar todo lo necesario para su inscripción, la que deberá hacerse en forma gratuita.

4.4. El ejercicio del derecho a votar

4.4.1. Definición de voto

El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable.

Los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlo a votar, o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político y, en el caso del procedimiento consultivo contemplado en el Artículo 173 de la Constitución, a pronunciarse en determinado sentido.

4.4.2. Prohibiciones

No pueden ejercer el derecho de voto: Los ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el Ejército Nacional o en los cuerpos policíacos y quienes tengan nombramiento para cualquier comisión o trabajo de índole militar; y quienes estén suspendidos en el ejercicio de sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía.

El derecho al voto es un derecho político, que no solamente se encuentra regulado en la Carta magna y desarrollado a través de esta normativa, sino en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual Guatemala, es parte.

4.5. Las organizaciones políticas

Se entiende por organización un “núcleo social con ordenada estructura”²⁷. Si esta organización además es política, se entiende que dicha organización ya posee un fin u objetivo hacia donde tienda su agenda y para el cual empleen sus recursos. Estos intereses deben responder a un plan o proyecto.

4.5.1. Definición legal

Son organizaciones políticas: los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos; los comités cívicos electorales, las asociaciones con fines políticos.

4.5.2. Libertad de organización

Es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley. Es igualmente libre para los ciudadanos, afiliarse a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones.

²⁷ Osorio, Manuel. **Ob. Cit**, pág. 520.



4.5.3. Partidos Políticos

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 ley, y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado.

-Derechos de los partidos

Los partidos políticos gozan de los derechos siguientes:

- Postular candidatos a cargos de elección popular.
- Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral por medio de los fiscales que designen de conformidad con la ley.
- Designar dentro de los ocho días siguientes a la fecha de convocatoria a una elección, a sus respectivos fiscales nacionales y acreditados oportunamente ante el Tribunal Supremo Electoral, quienes tienen el derecho de asistir a las sesiones que éste celebre y fiscalizar a las juntas electorales y juntas receptoras de votos en el ámbito nacional, en cualquier momento del proceso electoral.
- Denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral o el Inspector Electoral, cualquier anomalía de la cual tengan conocimiento y exigir que se investiguen las actuaciones que vulneren las normas y principios de legislación electoral y de partidos políticos; 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 quienes 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.
- 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.
- 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.

-Estructura organizativa

Todo partido político debe contar por lo menos con los órganos siguientes:

-Órganos nacionales, se conforma por:

Asamblea Nacional

Comité Ejecutivo Nacional

Órgano de Fiscalización Financiera

Tribunal de Honor



-Órganos departamentales:

Asamblea Departamental

Comité Ejecutivo Departamental

-Órganos municipales:

Asamblea Municipal

Comité Ejecutivo Municipal

Puede tener de conformidad con sus estatutos, órganos de consulta, ejecución y fiscalización.

-Procedimiento de cancelación de una organización política

Procede la cancelación de un partido político:

- Si por acción propia o de acuerdo con funcionarios electorales ocasiona fraude que cambie los resultados verdaderos de las votaciones o la adjudicación de cargos, en un proceso electoral, vulnerando la voluntad popular expresada en el mismo, sin perjuicio de las responsabilidades penales que correspondan a las personas involucradas.

- Si en las elecciones generales no hubiese obtenido, por lo menos, un cinco por ciento (5%) de los votos válidos emitidos en las mismas, salvo cuando haya alcanzado representación ante el Congreso de la República.

- Si transcurrido el plazo de seis meses, el partido político sancionado no hubiera presentado al Registro de Ciudadanos prueba fehaciente de que las causales de suspensión, han sido corregidas.

4.5.4. Los comités cívicos electorales

Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.

Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales.

-Derechos de los comités

- Postular candidatos para integrar corporaciones municipales.
- Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral en que participen, por medio de los fiscales que designen.
- Denunciar ante el Inspector General, cualquier anomalía de que tengan conocimiento y exigir que se investiguen cualesquiera actuaciones reñidas con las normas y principios de la legislación electoral y de organizaciones políticas.



4.6. Instituciones que rigen a las organizaciones políticas

4.6.1. Tribunal Supremo 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 por la ley aludida.

- Atribuciones y obligaciones principales

El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones principales: Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución Política de la República de Guatemala, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos; convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección; resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones de Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta; cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas; resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión y cancelación de organizaciones políticas

4.6.2. Registro de Ciudadanos

El Registro de Ciudadanos es un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral. Tiene a su cargo las siguientes funciones:

- Inscripciones de los ciudadanos
- Padrón electoral
- Cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral
- Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento
- Inscribir a los ciudadanos postulados a cargos de elección popular
- Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas
- Mantener actualizado el registro de afiliados de los partidos políticos
- Realizar cualquier modificación de los ciudadanos

4.7. El sufragio

Es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular.

- Sistemas del sufragio

Mayoría absoluta

Mayoría relativa

Representación proporcional de minorías.



-De la mayoría absoluta

Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

-Mayoría relativa

Este sistema es 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.

-De la representación proporcional de minorías

Las elecciones de diputados, por la lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipalidades se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías. Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora; obteniendo



cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, si apreciarse residuos. 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.

4.7.1. Características del voto

Es universal

Secreto

Único

Personal

No delegable





CAPÍTULO V

5. Análisis de los efectos de la reelección de los alcaldes en Guatemala

5.1. Los sistemas electorales

Se ha dicho en el orden político que existen sinónimos de los conceptos sistema electoral, con el significado de derecho electoral, régimen electoral, y al parecer esos conceptos contienen dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños.

El sistema electoral se puede definir como: "El conjunto de normas y procedimientos por el cual se transforma la voluntad popular (en forma de votos) en representación parlamentaria (escaños). Dependiendo del modo en que se formalice el recuento de los votos, el sistema electoral será mayoritario o proporcional. Dentro de los primeros, podemos distinguir entre los sistemas mayoritarios a una vuelta, con dos subtipos - uninominal y plurinominal- y los sistemas mayoritarios a dos vueltas."²⁸

Derivado de la definición anterior, se puede determinar que el concepto régimen electoral corresponde por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, se refiere a todo lo

²⁸ Calderón Morales, Hugo. **Derecho Administrativo**. Pág. 12

regulado por la ley en relación a las elecciones, es decir, cumple con el sentido amplio, o se refiere al sufragio en cuanto las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación.

5.1.1. Concepto de sistema electoral

Se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

Lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política, existe el convencimiento de que toda la gobernabilidad de un país, la viabilidad de un sistema democrático, depende del sistema electoral.

El efecto directo de los sistemas electorales reside en que dan forma a las preferencias políticas en el acto eleccionario y producen el resultado electoral en forma de adjudicar puestos legislativos o ejecutivos.

5.1.2. Incidencia de los sistemas electorales

- La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos. La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.

- La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de estado.
- El tipo de competición política.
- Las normas de participación política prevalecientes, (convencional o no convencional), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden o no al dinamismo político.
- Las características de las campañas electorales.
- La capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas.
- La legitimidad del sistema político en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

Debe distinguirse diferentes tipos y efectos de los sistemas electorales que son:

Los efectos directos

Los efectos indirectos



El efecto directo de los sistemas electorales reside en la conversión de preferencias políticas en el poder político, en escaños. En primer lugar, los sistemas electorales dan forma a las preferencias políticas mediante el voto. Influyen en la votación en la medida que colocan a los electores frente a una situación decisoria específica que está sobre todo marcada por las diferentes posibilidades de éxito de candidatos y partidos, inherentes a los sistemas electorales.

El efecto indirecto de los sistemas electorales reside en que influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partido. También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece al partido más grande, no obstante que el principio de representación no tiende a eso.

5.1.3. El sistema electoral guatemalteco

No cabe duda que el sistema político de un país tiene que tener su base en la forma de gobierno. Esta se encuentra normalmente establecida a partir de su propia Constitución, como sucede en el caso de Guatemala, que se basa su sistema de gobierno en las características de ser democrático, representativo, en que el pueblo elige a sus representantes para que gobiernen el Estado.

5.2. Concepto de reelección

Precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública a un período de tiempo previamente determinado por la constitución y las leyes,



el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo a una o más veces para la misma posición, a través del sufragio directo o indirecto, para la designación de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos.

En el lenguaje político común el término reelección tiene mayor uso cuando se aplica a la posible prolongación del titular del Poder Ejecutivo. A tal situación se le llama también continuismo, y en dicho caso, éste último vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático porque: "Evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el poder".

5.2.1. Características de la reelección

- La reelección es autorizada constitucionalmente. El texto constitucional no estipula nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida la reelección, ella es permitida sin restricción alguna. Por disposición expresa. El texto constitucional autoriza en su contenido la reelección. El Artículo 254 de la Constitución Política de la Republica, regula que El gobierno Municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales quienes serán electos para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos, quedando abierto el mismo, sin ningún límite.
- La reelección o una segunda elección, puede ser prohibida - Para un período inmediato: Regularmente las constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe

esperar si aspira repetir, que transcurra en el tiempo, uno, dos o más períodos constitucionales. Para siempre y de manera definitiva: Hay Constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera radical y en forma absoluta.

5.3. Teorías de la participación política

En el siglo XVIII Montesquieu desarrolla la teoría de la representación política, frente a la democracia directa; consideró que al ser impracticable la democracia directa en el Estado moderno de grandes dimensiones territoriales y humanas, solo era posible en la práctica un régimen representativo. Bajo un criterio elitista, pensaba que el pueblo o la masa de ciudadanos comunes no tenía la capacidad suficiente para gobernar, y por tanto, a este solo se le debía tener en cuenta para elegir a sus representantes de entre las personas con mejores aptitudes para dirigir los asuntos del Estado. La participación del pueblo quedaba reducida a la selección del cuerpo representante que sería el encargado de gobernar y de legislar.

Las ideas de Montesquieu encontraron su mayor oposición en la teoría democrática de Juan Jacobo Rousseau, cuyos postulados, avanzados para su época, han tenido numerosos seguidores hasta el presente. En el aspecto económico, Rousseau consideraba que una sociedad verdaderamente democrática requería la igualdad en la propiedad. En el aspecto político era partidario de la democracia directa, considerándola como la única y verdadera democracia. Afirmaba que la voluntad popular resultante del pacto social tenía su máxima expresión en la Ley, de ahí la necesidad de que cada

individuo participara de manera inmediata y directa en la discusión y aprobación de las leyes, llegando a decir que toda ley que el pueblo en persona no hubiera ratificado era nula y que no podía ser verdaderamente libre quien no se gobernara a sí mismo, por ello fue adversario de la representación popular.

Rousseau, a pesar de considerar el poder democrático como el único legítimo llegó a la conclusión de que la democracia verdadera (en su forma directa) no podía existir nunca, dado que el gobierno democrático exigía muchos requisitos difíciles de reunir en un solo Estado y por ello llegó a afirmar que "no ha existido ni existirá jamás verdadera democracia. Es contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados. No es concebible que el pueblo permanezca incesantemente reunido para ocuparse de los negocios públicos, siendo fácil comprender que no podría delegar tal función sin que la forma de administración cambie." Concluyó que en los grandes Estados era imposible que el pueblo participara directamente en la creación de la ley; por ello consideró como mejor forma de gobierno la aristocracia electiva en la que sus miembros eran elegidos

Sus ideas influirían notablemente en pensadores de los siglos XIX y XX hasta el punto de ser considerado por algunos autores como uno de los precursores de la democracia liberal y como el padre de la democracia moderna, criterio con el que no coincidimos, si tenemos en cuenta que en la democracia liberal y el constitucionalismo moderno ha prevalecido la teoría de Montesquieu de la tripartición de poderes y el principio de la representación, sobre el ideal de democracia directa defendido por Rousseau, lo que se



evidencia en la confirmación de la llamada "democracia representativa" en la gran mayoría de los Estados actuales.

La época moderna se caracteriza por la implantación del Estado representativo, aunque no ha dejado de tener valor la democracia directa, considerada por algunos autores como la única verdadera, valorando la democracia representativa como una desviación de la idea original del gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo. A nuestro modo de ver, no se trata de negar uno u otro principio, sino de ampliar la extensión del *demos*, entendido como sujeto titular del poder político, y de incrementar las vías y mecanismos directos de ejercicio del poder.

La teoría de Montesquieu marcó definitivamente el desplazamiento de la democracia directa defendida por Rousseau hacia el principio de la representación. La polémica entre democracia directa y representación en el constitucionalismo moderno tuvo su punto de partida en estas dos grandes corrientes. Pero, que es la democracia directa y que relación tiene con la representación política, ante esta interrogante, se debe comprender que bajo el nombre genérico de democracia directa se han definido todas "las formas de participación en el poder que no se resuelven en una u otra forma de representación." Partiendo de la existencia o no de mecanismos de representación, suele definirse como "la forma de gobierno en la que se produce una coincidencia inmediata entre la titularidad y el ejercicio del poder por parte de la población (...) un ejercicio directo de la soberanía popular que prescindiría por completo de mecanismos

representativos." Por tanto, democracia directa significa "participación" o lo que es igual, intervención popular directa sin intermediarios.

El mecanismo de la representación ha sido considerado por diferentes pensadores, bien como un medio para limitar y controlar la participación popular y preservar los poderes del gobierno en manos de una élite, preferiblemente ilustrada (Hamilton y Madison), o como un medio para adaptar el principio democrático a sociedades grandes y populosas (Paine y James Mill). Otros la conciben como una "técnica sustentada en la especialización que supone la vida moderna y en la profesionalización que exige la política, que implica una autorización en virtud de la cual el representante está autorizado para actuar por los representados, haciéndolo de manera legítima y pública, transfiriéndose por medio de ella la personalidad del pueblo a sus representantes, quienes obran a su nombre para hacer valer sus intereses o su voluntad.²⁹

En su acepción política se afirma que, un régimen representativo es donde el pueblo se gobierna por medio de los elegidos que son nombrados por un tiempo limitado y bajo las condiciones de periodicidad, renovación, publicidad y responsabilidad en su gestión. Mientras que en su acepción jurídica, régimen representativo es aquel en que se produce el fenómeno jurídico de la representación, y por su imputación a la voluntad de la nación (o a la voluntad popular), se enlaza con los procedimientos de selección y nominación de los representantes.

²⁹ Roitman Rosenman, Marcos. *Teoría y práctica de la democracia en América Latina*. Pág. 98



Desde el punto de vista sociológico Max Weber consideró la representación como una forma de relación social por la que "la acción de un partícipe determinado se imputa a los demás", por ello la acción de los representantes es considerada por los demás como legítima y vinculadora para ellos.

En esta polémica entre democracia directa y representación, una de las cuestiones que más se discute y sobre la que no existe acuerdo en el plano teórico, es la disyuntiva de considerar o no la acción del representante como una vía de participación política "indirecta", lo cual tiene que ver con el problema del vínculo o nexo que se supone existe entre representante y representado. Esta constituye una de las cuestiones más delicadas de la teoría de la representación y sobre ella se han enunciado las dos teorías fundamentales que abordan los llamados modelos históricos de la representación política: la teoría del *mandato imperativo* y la teoría del *mandato representativo*. En cada una de ellas, la relación representante-representado adquiere un carácter totalmente diferente. En la primera el elegido actúa en calidad de "mandatario", por lo que está sometido a la revocación y a la obligación de rendir cuenta a quienes lo eligieron; mientras que en la segunda actúa en calidad de "representante" sin la obligación de rendir cuenta de su gestión y sin que los electores puedan revocarlo, desvirtuándose de esta forma el contenido democrático del mandato.

Más allá de la polémica existente en torno al carácter excluyente de los términos democracia y representación, en las condiciones actuales a partir del análisis de su viabilidad universal, lo cierto es que tienden a coexistir -aunque con más fuerza una que otra- cuando en pura técnica debían excluirse. La expresión concreta y objetiva de la



democracia en la actualidad, pasa por el reconocimiento de la representación como una vía democrática, aún cuando en puridad teórica y conceptual la representación sea la negación de la democracia tal como fue concebida en sus orígenes. Ello está condicionado por la complejidad que ha alcanzado el Estado moderno desde el punto de vista territorial y poblacional, lo que hace muy difícil la existencia absoluta de la democracia directa.

Esta situación impone una reflexión sobre la democracia que logre conjugar sus fundamentos, sus diseños, su expresión y efectividad en contextos particulares con vistas a lograr el fin, objeto del presente análisis: el incremento de los espacios de participación popular efectiva en la toma de decisiones. De ahí que el reto en la actualidad sea lograr un equilibrio entre ambas, combinando adecuadamente mecanismos de participación popular con mecanismos representativos y de control popular.

En este análisis de las diversas teorías sobre la democracia constituyen un referente importante las *teorías democráticas en Norteamérica* a finales del siglo XVIII. Durante el periodo de la guerra de las colonias contra Inglaterra por su independencia, se formaron y desarrollaron las dos tendencias ideológicas fundamentales de la sociedad norteamericana que influirían posteriormente en las nuevas instituciones políticas y jurídicas y en la formación del Estado norteamericano moderno: la *tendencia antipopular* y la *tendencia democrática*.

La tendencia antipopular estuvo liderada por los federalistas Hamilton, Madison y Jay que encarnaron las aspiraciones políticas de la gran burguesía norteamericana antipopular por su esencia. Su doctrina fue antidemocrática porque reducía al mínimo los derechos políticos de los trabajadores y abogaban por el sufragio censitario implantando altos censos patrimoniales para los electores.

A partir de la segunda mitad del siglo XIX la democracia va cambiando su carácter cediendo paso a la representación. Los burgueses comienzan a utilizar el término acuñado por Tocqueville, concediendo al sufragio y al sistema electoral en general, el papel esencial dentro del ejercicio democrático y relegando a un segundo plano la participación ciudadana en la toma de decisiones y en el ejercicio del poder. Hoy día, la representación liberal burguesa que no rinde cuenta, que no es revocable, que se desvincula cada vez más de los intereses populares, es antidemocrática, y ha mostrado su crisis a lo largo del siglo XX.

5.4. Casos de reelección en Guatemala

De acuerdo al trabajo de campo desarrollado, se ha podido determinar aspectos relevantes en el tema de las reelecciones como ha sucedido en los casos de la Alcaldía municipal de Guatemala, de Chinautla, de Villa Nueva, de Santa Catarina Pinula, San José Pinula y Mixco, fundamentalmente, la información que se ha podido recabar es la siguiente:



5.4.1. En el caso del municipio de Chinautla

En este municipio se encuentra localizado a doce kilómetros de la ciudad capital de Guatemala, distancia relativamente corta, y que tiene una población considerable cerca de cincuenta y cinco mil de acuerdo a las estadísticas del padrón electoral, en cuanto a las elecciones se tiene conocimiento que en el año 1998 las ganó el señor Aurelio López Carpio que significó que fuera reelecto por parte del Partido de Avanzada Nacional, y se detectaron aproximadamente tres mil anomalías en los libros de cédulas de vecindad de la Municipalidad de ese lugar, luego de la participación de esta persona, surge en forma reiterativa la intervención de Arnoldo Medrano en la Alcaldía de ese lugar. En el periódico El periódico de fecha 24 de noviembre de 2003 página 6 cuyo titular indica: “Múltiples sindicaciones de corrupción en su contra no han prosperado, y ahora el abanderado por la Gana vuelve a la Jefatura edil. Medrano repetirá por cuarta vez en Chinautla. Arnoldo Medrano ha sido electo por cuarta vez alcalde de Chinautla; en las tres anteriores por el Partido de Avanzada Nacional. El 9 de noviembre ganó la alcaldía apoyado por la Gran Alianza Nacional (Gana). Su último período concluyó en 1,998, año en el que fue sindicado de corrupción aunque varios intentos por despojarlo de su inmunidad y someterlo a la justicia no prosperaron. Medrano es una figura polémica, reconoce Eduardo González, de la Gana, pero aún así lo defiende. “Viene apoyando a Óscar Berger desde las primarias en el PAN justifica. Según González, Medrano está bien organizado en su municipio, donde cuenta con una base digital de datos de 14 mil afiliados”. Conocemos las acusaciones, pero todos los juicios los ha ganado; no tiene nada pendiente con la ley y por eso lo inscribió el Tribunal supremo electoral, añade Gonzáles. Sin embargo las voces de protesta se levantaron

nuevamente el 9 de noviembre. Vecinos del municipio de Chinautla afirman que Medrano manipuló el padrón electoral al inscribir a personas de otros municipios a quienes facilitó transporte el día de los comicios.

En 1997, sin embargo, Berger tuvo diferencias con Medrano. Ese año, el entonces alcalde capitalino promovió un proceso penal en su contra, sindicándolo de delitos de agresión, incumplimiento de deberes y lesiones. Medrano habría golpeado a un agente de la Policía Municipal de Tránsito por haberle colocado cepeo a su vehículo.

Durante su última gestión, vecinos de Chinautla presentaron varias denuncias, pero tampoco prosperaron. Medrano fue acusado de ilícitos re avalúos de propiedades, venta de áreas verdes de la comunidad, dar visto bueno para convertir áreas recreativas en basureros y cobros ilegales de impuestos. Asimismo, acusaron a Medrano de emitir cédulas falsas a extranjeros antes de las elecciones de 1998, cuando era postulado por el PAN. “El Banco Nacional de la Vivienda también sindicó a Medrano de vender cien terrenos propiedad de esa entidad.”

De acuerdo con los libros Memorias de Elecciones, a partir de las elecciones de 1985 del Tribunal Supremo Electoral, en los Municipios donde se han reelecto de dos veces o mas son los siguientes: San Raymundo: Matías Aluix Locon, quien se postuló primero por el Frente Republicano Guatemalteco y luego por el Partido de Avanzada Nacional Chuarrancho: Santos Punay Char. Por el Partido de Avanzada Nacional. San Pedro Ayampuc: Eduardo Avalos Figueroa. Por la Unión del Cambio Nacional y luego por el Partido de Avanzada Nacional, San José del Golfo: Ovidio Palencia Morales. Por el



Partido de Avanzada Nacional, Chinautla: Arnoldo Medrano, por el Partido de Avanzada Nacional, los cuatro períodos.

Al hacer un análisis de las elecciones recientes, del dos mil once, se eligió al alcalde de cada uno de los trescientos treinta y tres municipios, y de los 22 departamentos de Guatemala. De acuerdo a la información obtenida del Tribunal Supremo Electoral “del total, 112 Alcaldes pertenecientes a la alianza entre los partidos como el caso de la Unión Nacional de la Esperanza y Gran Alianza Nacional fueron electos en sus respectivas municipalidades, mientras que el Partido Patriota obtuvo 106 alcaldías. Las 115 alcaldías restantes quedaron repartidas entre más de 50 partidos políticos y comités civiles distintos, lo cual denota que aunque incipiente es posible que esta situación vaya mejorando en cuanto a la participación de los ciudadanos en los procesos electorarios”.

5.4.2. En la ciudad capital de Guatemala

En el caso del Alcalde Arzú, quien continúa en el poder municipal, pues es la tercera vez consecutiva que es reelecto como alcalde municipal de Guatemala.

5.4.3. En la Alcaldía de Villa Nueva

Este año, ya no quedó el señor Gándara, que fue reelecto por tercera vez en elecciones anteriores, y que actualmente las ganó el Partido Creo, eligiendo al señor Edwin Escobar.

5.4.4. En el municipio de Fraijanes

Fue reelecto por segunda vez, el señor Marco Tulio Meda, conforme datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

5.4.5. En el municipio de Mixco

Recientemente obtuvo el primer lugar el señor Otto Pérez Leal, sustituyendo a Amilcar Rivera, que en este caso, el padre y el hijo, aunque no consecutivamente, obtuvieron el poder municipal y sometidos a reelección por el electorado, terminando a través de la reciente elección del señor Pérez Leal.

5.5. Ventajas y desventajas de la reelección

Ventajas de la reelección para los vecinos del municipio. Dentro de las más importantes se encuentran:

- En algunas municipalidades donde la reelección persiste, su peligro y sus desmanes han sido neutralizados por un poderoso engranaje institucional. Ello indica que en sí misma, la reelección no es ni buena ni mala, sino un simple mecanismo de distribución del poder, cuya eficiencia o deformaciones están determinados por la capacidad de control de las instituciones y de la ciudadanía a los funcionarios electos.



- Se le puede dar continuidad a los proyectos que tienen iniciados.

- Es posible que la población cuando un Alcalde ha hecho una buena labor, busque que se le vuelva a elegir para continuar en la administración municipal y no elegir a otro que quizá no cumpla con los compromisos que ha adquirido a través de los periodos previos a su elección, como ha sucedido y ha sido experiencia de la población.

- La posibilidad de proseguir o alternarse en un cargo de elección en la sociedad guatemalteca, constituye la opción más peligrosa para incitar a las debilidades humanas a seguir en el poder, es la motivación principal para darle continuidad al sistema de anti valores que ha detenido en el tiempo, es aliciente y motor del intenso socavar ético a la actividad política, desplegada por aquellos que no pueden desterrar de sus voluntades, el esquema de subdesarrollo, despotismo, irracionalidad y voracidad para llenar sus vacíos y sus bolsillos.

- En una elección directa los electores participan de un modo inmediato en la designación de los representantes públicos, es decir el sufragante elige por sí mismo al candidato.

- La falta de participación política de los ciudadanos que se traduce en desconfianza e incredulidad general sobre las instituciones políticas.



- El querer no intervenir en hechos de corrupción e ineficiencia en las acciones del Estado de turno.
- Puede existir falta de transparencia y responsabilidad del Estado ante los ciudadanos en el tema de la rendición de cuentas.

En tal virtud, de los argumentos antes mencionados, estoy en desacuerdo en que exista la reelección de los acaldes municipales, debido a que las municipalidades son en general un foco de intensa conflictividad, fruto de elecciones no competitivas, escasa alternabilidad y transparencia en el manejo de fondos públicos. La reelección sin límites de los Alcaldes Municipales, ha hecho que sea en las Municipalidades donde haya menos posibilidad de regenerar o al menos refrescar por la vía de la llegada de nuevos funcionarios, la imagen y estilo de funcionamiento de esas instituciones. En el caso de los Municipios de Guatemala, están por ejemplo: Arnoldo Medrano, Alcalde de Chinautla (quinto período); Salvador Gándara, de Villa Nueva; Antonio Coro, de Santa Catarina Pinula; Víctor Reyes Pur, de San José Pinula; Amílcar Rivera, de Mixco y Álvaro Arzú, de la ciudad de Guatemala. (tercer período).

En la mayoría de municipios de Guatemala en los que se ha dado la reelección de Alcaldes, se olvidan de cumplir con las funciones por las que es creada la administración municipal, siendo éstas la creación de actividades económicas, sociales, culturales, prestar servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida y satisfacer las necesidades de la población del municipio. Caso contrario, se han dedicado a beneficiarse ellos mismos, familiares y amigos.



El gobierno municipal en Guatemala, se ha desvirtuado el sentido de la democracia, por lo que es necesario dar a conocer las ventajas, desventajas y efectos que tendría en los municipios la prohibición de la reelección de los Alcaldes Municipales; provocando con esto la alternabilidad en el poder, el desarrollo de la comunidad y la formación de nuevos dirigentes políticos que puedan ofrecer a los pobladores del municipio una mejor calidad de vida.



CAPÍTULO VI

6. Propuesta de solución a la problemática de la reelección de los alcaldes municipales

Derivado del desarrollo de este trabajo, se han establecido algunas circunstancias importantes de considerar para combatir esta problemática estableciendo los beneficios y las desventajas en el tema de la reelección en el caso de los Alcaldes Municipales.

Dentro de las propuestas de solución a la problemática planteada, se encuentran las siguientes:

6.1. Una política del Ministerio de Educación para que sea parte del pensum de estudios un curso de educación electoral en los niños y adolescentes

Para la conformación de una cultura electoral, se hace necesario empezar desde las aulas, con los niños, adolescentes y a nivel universitario, siendo una obligación del Ministerio de Educación y de las autoridades de las Universidades del país. Se debe fundamentar esta propuesta, en los siguientes aspectos:

- Las elecciones constituyen el método democrático para designar a los representantes del pueblo. Constituyen una técnica de designación de representantes, establecen la base del concepto democrático liberal.

- Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Este enfoque parte de la estrecha relación entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones competitivas constituyen el rasgo distintivo de la democracia, que permite distinguirla de otros métodos políticos. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático.
- Aunque las elecciones no son sino una forma de participación política entre tantas otras, su importancia es especial, pues para un sector significativo de la ciudadanía, representan el principal instrumento de participación en el proceso político.
- La educación electoral debe ser válida para todo tipo de ciudadanos, es decir, tiene que tener el carácter de universal, para lo cual conviene tener como fundamento los valores universales del ser humano que por otro lado también fundamentan a la democracia. La capacitación o educación no gira en función de los estudiantes o alumnos, sino también en quienes participan en este tipo de elecciones cada periodo electoral. En el contexto de los procesos electorales es necesaria la educación y capacitación de aquellos ciudadanos que deben asumir roles específicos, tales como integrantes de las mesas receptoras de sufragios, representantes o apoderados de las candidaturas que participan en el proceso. Así surge la necesidad de una labor educativa muy significativa, porque



posibilita la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, absolutamente necesarios para el funcionamiento de los regímenes políticos democráticos. La gente se convierte en público a través del proceso vinculante de la deliberación.

- Se debe fundamentar también en que las sociedades democráticas pueden existir con diferentes niveles de participación, aunque es evidente que de ellos se desprenden varias consecuencias. La democracia a diferencia de una oligarquía tradicionalista, debe depender del consenso de sus ciudadanos, y en un Estado en el que gran parte de la población es apática, se desinteresa y no es consciente, la aquiescencia no puede darse por supuesta y en ella el consenso puede, ser débil. Como lo han afirmado los estudiosos de las ciencias políticas, cuando la concurrencia a las urnas es débil, ello casi siempre significa que los grupos que se hallan social y económicamente en desventaja se encuentran insuficientemente representados en el gobierno.

- Está claro que la combinación de un bajo índice de votación con una carencia relativa de organización entre los grupos de un estatus inferior, significa que ellos sufrirán la indiferencia de los políticos, quienes se mostrarán receptivos ante los deseos de los estratos más privilegiados, participantes y organizados. La falta de participación y representación refleja también la carencia de una ciudadanía efectiva y la consecuente falta de lealtad hacia el sistema como un todo.

- En conclusión, se puede decir que la educación electoral debe preparar a los ciudadanos para una toma conjunta de decisiones, para crear poder, para construir relaciones y para generar voluntad política. Una campaña es una modalidad de educación que, en forma significativa, intensifica o enfatiza aspectos específicos de la actividad electoral. Las campañas se planifican para un tiempo definido y preestablecido, normalmente breve. La fuerza de una campaña reside en saber llegar a los destinatarios por una diversidad de canales de comunicación con un mensaje claro y simple, capaz de influir en la dimensión intelectual y afectiva de los destinatarios a través de un contenido de valor y cognitivo. También juega un papel de gran relevancia la organización para impedir el fraude electoral. Juega un papel importante la presencia de veedores en cada una de las mesas electorales, con el objeto de poder contar con un sistema de conteo rápido paralelo a los sistemas oficiales. Este sistema permite conocer la tendencia ganadora tempranamente, información que al entregarse a distintas autoridades, a partidos políticos, a los observadores extranjeros, embajadores, etc., permite frenar intentos de fraude de algunos sectores.
- El tema de la publicidad y las noticias escritas también deben considerarse en el tema de educación, pues en las actividades de educación electoral juega un papel preponderante la colaboración que brinda la prensa. Es de alta importancia la posibilidad de preparar material educativo para ser distribuido y difundido a través de los medios de comunicación. Especial relevancia tiene esta labor cuando es realizada por una o más instituciones que no pertenecen al gobierno y que son percibidas por la ciudadanía como independientes.

- Dentro de los objetivos que debe tener esta educación electoral, se encuentran, fundamentalmente, sensibilizar a la ciudadanía, para que asuma su participación electoral activa inscribiéndose en los registros o padrones electorales de conformidad con las legislaciones vigentes, en aquellos estados en que la inscripción es requisito para sufragar. Lograr que los electores reciban información precisa sobre el mecanismo electoral. Lograr que el ciudadano vote con la debida información que le emita tomar su opción en conciencia. Alcanzar un clima electoral pacífico. Capacitar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores técnicamente especializadas en los procesos. Instruir a los ciudadanos que ejerzan labores específicas en las mesas receptoras de votos en el día de la elección, o bien, capacitación dirigida hacia los ciudadanos que en estas mesas son representantes de opciones o candidatos (apoderados de candidatos) que están en juego en el proceso electoral. Educar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores de control del proceso electoral.

6.2. Análisis de la iniciativa de ley de participación ciudadana

Esta propuesta de solución a la problemática de la reelección de los Alcaldes Municipales, podría ser funcional a juicio de quien escribe, considerando que se ha determinado que el hecho de que exista abstencionismo, constituye uno de los problemas, o razones por las cuales los que si votan llevan la consigna de reelegir al Alcalde Municipal, tal y como ha sucedido, y que ello, también ha provocado disturbios y problemas dentro de determinadas comunidades.

En base a ello, se toma en consideración esta iniciativa de ley y se describen los siguientes aspectos:

- La iniciativa es la 3550 y pretende regular la Ley de Participación Ciudadana. Dentro de los objetivos de esta ley se encuentran: a) Que es necesario el fortalecimiento de la democracia; b) El representante de la voluntad popular requiere estar informado del sentir de sus electores, sus necesidades y requerimientos; c) Se requiere un buen sistema de organizaciones civiles, que son el soporte de la democracia, a través de lo cual se debe buscar el fortalecimiento de la sociedad civil. Se ha dicho que hay ausencia del ciudadano en el país y es cierto.

- Se debe fortalecer la participación de los ciudadanos que se encuentren interesados en influir en la política pública.

El proyecto consta de seis capítulos, en el primero se establecen el objeto de la ley, los derechos y deberes de los vecinos, los tipos y formas de organización, las formas de participación, los fines de la organización y los principios de participación ciudadana. Dentro de estos se aparecen los ejes transversales de los acuerdos de paz como la interculturalidad y la equidad además se privilegia la transparencia a efecto que a mayor participación ciudadana los órganos del Estado rindan cuentas sobre su gestión.

El capítulo II se refiere a la defensa de derechos toda vez que la organización de ciudadanos debe tender a esa desiderata. No se trata de establecer mecanismos de

organización porque si sino con objetivos específicos destacando entre ellos la defensa de los intereses de la comunidad por conducto de sus organizaciones. Así se estipula la actuación individual y colectiva, haciendo relevante el derecho de petición consagrado en la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

El capítulo III se refiere a las entidades ciudadanas, clasificando las organizaciones como de nivel nacional, departamental, municipal y local y definiendo el marco jurídico de cada tipo de organización.

En el capítulo IV se define los mecanismos de participación. Este se subdivide en secciones para hacer explícitos dichos mecanismos que consisten en iniciativa ciudadana, consulta ciudadana, iniciativa de reforma constitucional, participación en comisiones y otros órganos colegiados, participación en formulación de políticas y la participación ciudadana en el sector justicia. A este último respecto se pretende establecer límites para que no haya grupos de interés que pretendan.

Inducir decisiones de los jueces mediante declaraciones públicas o gestiones privadas que tienden a debilitar la independencia judicial, garantizada en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La iniciativa ciudadana se define como: “aquella mediante la cual las organizaciones presentan un proyecto para que se apruebe”. Este proyecto puede ser una propuesta de ley, la iniciativa de acuerdo gubernativo, de acuerdo municipal u otra que corresponde a éstas o a otras autoridades. No se trata de iniciativa de ley, toda vez que



esta corresponde de conformidad con el Artículo 174 constitucional solo a los órganos que ahí se definen.

La propuesta de ley no es una iniciativa de ley. Podrá serlo y la pretensión debe ser ésa, siempre y cuando algunos de los diputados la respalden con su firma al momento de ser conocida por el Pleno como correspondencia del Congreso.

La consulta ciudadana es vinculante y no vinculante. Las audiencias públicas que no existen en la legislación vigente, se crean como mecanismos no vinculantes y se dejan intactas las normas de Código Municipal que establecen la conducta vinculante. Para llenar un vacío legal se regula la consulta a pueblos indígenas a nivel nacional, o regional, toda vez que a nivel municipal lo regula el Código Municipal, fijando el órgano que deberá disponer la convocatoria, realización y declaración de resultados.

La iniciativa de reforma constitucional define el trámite que deberá darse a este tipo de propuesta. Además, en la sección cuarta se establece la participación en comisiones y otros órganos, habida cuenta que es una tendencia actual de la legislación la de abrir la participación de organizaciones civiles en instancias mixtas, con órganos estatales, pero no existe regulación que establezca el mecanismo para la designación de sus representantes. La sección quinta de este capítulo se refiere a la participación en formulación y ejecución de políticas públicas estableciendo la forma que se presenten iniciativas en ese sentido y el trámite que debe dárseles. Se prevé la ejecución conjunta de políticas mediante convenio entre los órganos del Estado y las organizaciones lo cual lleva la participación a un nivel superior al de espectador con funciones de fiscalizador.

El manejo de recursos del Estado por parte de las organizaciones civiles lleva aparejada la obligación de sus dirigentes de presentar declaración de bienes y deudas, y tal como si se tratara de funcionarios públicos. Todo en aras de la transparencia.

En el capítulo V se establecen los mecanismos de control de manera que se vea un ente denominado observador ciudadano, a cargo de velar por el cumplimiento de la ley de participación ciudadana. Su integración es en base a organizaciones no estatales y su presupuesto no dependerá del fisco aunque no se descartan los aportes públicos. Para poner en funcionamiento el observador si se prevee un aporte estatal y se define la fuente del mismo. Promoción de institucionalidad. Es importante que la participación de organizaciones civiles en la gestión pública no tenga el efecto de debilitar los órganos del Estado destitucionalizándolos pues los efectos perversos de ello, afectan la solución de problemas y cierran espacios de participación. Las organizaciones ciudadanas deben procurar fortalecer las instituciones en vez de socavarlas.

De ahí que se destaquen formas y medios de participación. Lo importante del proyecto es que si se aprueba y se pone en marcha el resultado final será la existencia de canales de participación legalmente establecidos y regulados adecuadamente para que toda propuesta pueda ser adecuadamente presentada y atendida para el bien de la sociedad. Al final del proyecto se introduce una reforma al Código Penal para crear el delito de atentado contra la independencia judicial. La motivación de esto es que hoy en día los jueces carecen de una protección contra toda injerencia en sus decisiones por parte de grupos de interés y de presión por lo que cualquier persona u organización, con los fines más insospechados puede procurarse para exigir a un juez la libertad de



una persona sindicada de delitos, o la captura de otras sobre las cuales no hay indicio de responsabilidad en hechos delictivos.

6.3. Propuesta de reforma constitucional para la no reelección de los alcaldes municipales en Guatemala

También se sugiere la reforma constitucional del Artículo 254 que precisamente regula el gobierno municipal, eliminando la frase que estipula pudiendo ser reelectos, para que se establezca que “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos por una sola vez.”

CONCLUSIONES

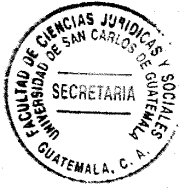
1. A través de las reelecciones municipales, es posible que las autoridades cumplan planes específicos que no han cubierto en un periodo constitucional; sin embargo, deja de ser positivo al pretender consagrarse en el poder como consecuencia del abstencionismo y falta de participación ciudadana en las decisiones políticas del país tanto a nivel nacional, regional, como municipal y local.
2. La democracia es un proceso lento que requiere de aprendizaje. La desconfianza ciudadana en las instituciones constituye el principal escollo a superarse, los continuos casos de corrupción gubernamental representan una de las espinas más puntiagudas de la democracia.
3. Las campañas electorales, al presentar un manejo típicamente publicitario, abandonan la difusión de ideas para convertirse en publicidad de la misma naturaleza que la de la venta de un producto o de una mercancía.
4. El municipio es una de las instituciones de derecho público más importantes del Estado, coadyuvando a éste, para que cumpla con el fin supremo que es la realización del bien común, como lo regula el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala. El gobierno municipal tiene entre sus atribuciones, administrar en forma eficiente y efectiva los bienes del Estado y entregar cuentas exactas al finalizar cada periodo de gobierno.





RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Contraloría General de Cuentas de la Nación cumpla su función de fiscalizar los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas.
2. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, reforme la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido de modificar el Artículo 254, para que se limite la reelección de las autoridades municipales, ya que dicho cambio no puede hacerse mediante una ley ordinaria.
3. El Tribunal Supremo Electoral debe ejercer una constante actualización y depuración del padrón electoral; inscribiendo y fiscalizando a las organizaciones políticas, y promoviendo una cultura o educación electoral, así también de participación ciudadana.
4. El Tribunal Supremo Electoral, debe regular y sancionar a los partidos políticos que no cumplan con el límite de gastos publicitarios, para que los ciudadanos no voten por el más popular, sino por los candidatos con mejores propuestas de crecimiento municipal.





ANEXO

ANEXO

Trabajo de campo

El trabajo de campo, consistió en realizar una entrevista a través de preguntas a personal que labora en el Tribunal Supremo Electoral y abogados en general, reconociendo que fue difícil obtener dicha información, pues tal y como se encuentra la situación actual, consideraron algunas personas, que no estaban autorizados para brindar dicha información y que por lo tanto no podrían contestar las preguntas, pero en algunos casos, si fue posible, y por ello, se presenta a continuación los resultados:

CUADRO No. 1

PREGUNTA: ¿CONSIDERA USTED QUE GUATEMALA TIENE UN SISTEMA ELECTORAL EFICIENTE?

Respuesta	Cantidad
Si	15
No	02
No contesto	03
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.



CUADRO No. 2

PREGUNTA: ¿CREE USTED QUE HA HABIDO FRAUDES ELECTORALES RECIENTEMENTE?

Respuesta	Cantidad
Si	02
No	18
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.

CUADRO No. 3

PREGUNTA: ¿CREE USTED QUE ES POSITIVO EL EJERCICIO DE LOS CIUDADANOS A SUS DERECHOS ELECTORALES O POLÍTICOS?

Respuesta	Cantidad
Si	20
No	00
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.

CUADRO No. 4

PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE EL ABSTENCIONISMO EN LOS PROCESOS ELECCIONARIOS ES EL QUE PRECALECE?

Respuesta	Cantidad
Si	20
No	00
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.

CUADRO No. 5

PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL NO FORTALECE LA PARTICIPACION CIUDADANA?

Respuesta	Cantidad
Si	02
No	10
No contesto	08
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.



CUADRO No. 6

PREGUNTA: ¿CREE USTED QUE ES POSITIVA LA REELECCION EN EL CASO DE LOS FUNCIONARIOS ESPECIALMENTE LOS ALCALDES Y QUE SE PERMITE LEGALMENTE?

Respuesta	Cantidad
Si	05
No	15
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.

CUADRO No. 7

PREGUNTA: ¿ CREE USTED QUE LOS PROCESOS DE REELECCIÓN EN QUE PARTICIPAN LOS ALCALDES MUNICIPALES PROVOCAN DISTURBIOS COMO LOS QUE SE HAN SUSCITADO RECIENTEMENTE?

Respuesta	Cantidad
Si	05
No	05
No contesto	10
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.



CUADRO No. 8

PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE ES POSITIVO PARA LA CIUDADANIA Y SU PARTICIPACIÓN POLITICA QUE SE PERMITAN LAS REELECCIONES INDEFINIDAS EN EL CASO DE LOS ALCALDES?

Respuesta	Cantidad
Si	08
No	12
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.

CUADRO No. 9

PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE SE DEBE REGULAR EN LA LEY ELECTORAL Y DE PARTIDOS POLÍTICOS EL TEMA DE LAS REELECCIONES Y LAS CONSECUENCIAS DE ELLO?

Respuesta	Cantidad
Si	20
No	00
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.



CUADRO No. 10

PREGUNTA: ¿CONSIDERA QUE LOS ALCALDES MUNICIPALES CUANDO QUIERAN SER REELECTOS DEBEN RENUNCIAR NOVENTA DIAS ANTES DEL PROCESO DE CONVOCATORIA A ELECCIONES, Y NO COMO HA SUCEDIDO CON ALGUNOS ALCALDES QUE SE LE MENCIONAN?

Respuesta	Cantidad
Si	20
No	00
Total:	20

Fuente: Investigación de campo, mayo 2012.



BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. **Teoría general del derecho**. 9ª. ed. actualizada. México: Ed. Porrúa S.A., 1990.
- BORJA Y BORJA, Ramiro. **Teoría general del derecho y del Estado**. Buenos Aires, Argentina,:Ed. Desalma, 1967.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Tomo I. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL, 1979.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Estudiantil, Fénix, 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Guatemala: Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.
- CAN SI, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**. Guatemala: (s.e.), 1964.
- CÓRDOVA, Efrén. **Curso de gobierno municipal**. México: Ed. Porrúa, 1991.
- DE SANTO, Victor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**. México: Ed. Porrúa, 2000.
- DUVERGER, Mauricio. **Las fuerzas políticas**. Guatemala: Selección Prólogo y Notas de Nicolás Mariscal y Rubén Zamora. USAC. ed.; Colección Lecturas Universitarias. Vol. 8, 1989.
- GUERRERO OROZCO, Omar. **Introducción a la administración pública**. Colombia: (s.e.), 2004.
- GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. Madrid, España: 9ª. ed.; Ed. E.I.S.A., 1968.
- MARTÍNEZ, Rafael. **Derecho administrativo**. México: Ed. Porrúa, 1990.
- MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México**. México: Instituto Nacional de Administración Pública. Ed. Calypso, 1985.
- OSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta SRL, 1993.



REYES PONCE, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica**. México: (s.e.), 2001.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: Ed. Spasa, 2000.

VARAS, Guillermo. **Derecho administrativo**. Santiago de Chile. Ed. Nascimento, 1940.

VARIOS AUTORES. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Argentina: 14a. ed.; revisada, actualizada y ampliada por Luis Alcalá Zamora y Castillo. Ed. Heliasta S.R.L., 1994.

VARIOS AUTORES. **Diccionario electoral**. Tomo II, San José Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos Serie Elecciones y Democracia. Agencia Española y Cooperación Internacional. 2ª. Ed., 2000.

VARIOS AUTORES. **Nueva enciclopedia jurídica**. Tomo II, Barcelona: F. Seix. Ed.; Francisco Seis S.A. 1983 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo**. Argentina: Estructura Jurídica de la Administración. Buenos Aires. Ed. Tipográfica, 1950.

Legislación:

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente. 1986. Reformada por la Consulta Popular, Acuerdo Legislativo 18-93.

Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) Decreto 6-78.

Ley Electoral y de Partido Políticos y sus reformas. Decreto Ley número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Código Municipal. Decreto 12-2002. Congreso de la República de Guatemala

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto 11-2002. Congreso de la República de Guatemala.