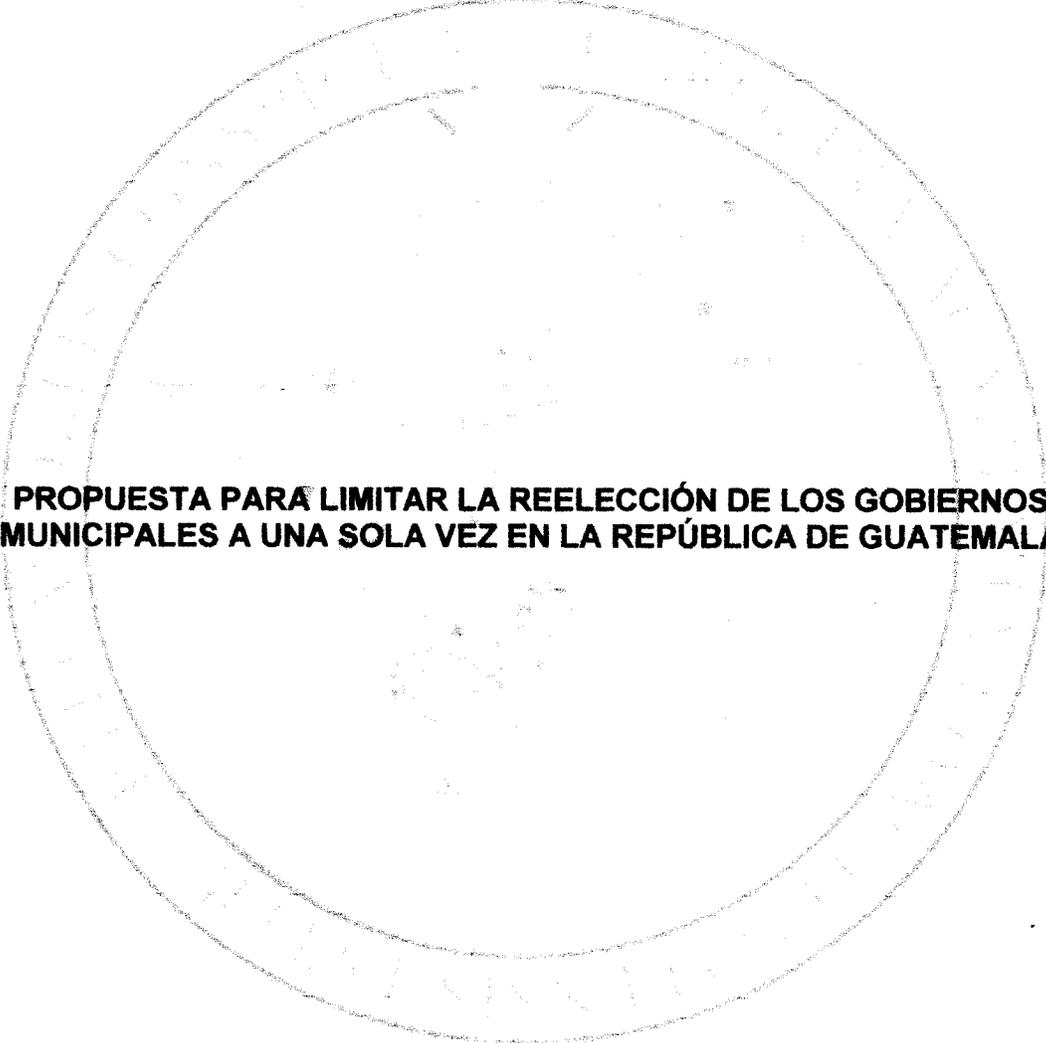


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**PROPUESTA PARA LIMITAR LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES A UNA SOLA VEZ EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

MASSIEL DEL ROCIO PÉREZ RODRIGUEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013

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

**PROPUESTA PARA LIMITAR LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS
MUNICIPALES A UNA SOLA VEZ EN LA REPÚBLICA DE 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**

MASSIEL DEL ROCIO PÉREZ RODRIGUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
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 PRÁCTICO
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Carlos de León Velasco
Vocal: Lic. Gamaliel Sentés Luna
Secretario: Lic. Héctor España Pinetta

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Marco Tulio Escobar
Vocal: Licda. Mirza Irungaray
Secretario: Lic. Pedro Jose Luis Marroquín

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

Licenciado Jorge Alberto González Barrios

Abogado y Notario

11 Calle 0-48 zona 10 Edificio Diamond 6to nivel oficina 602, Ciudad de Guatemala

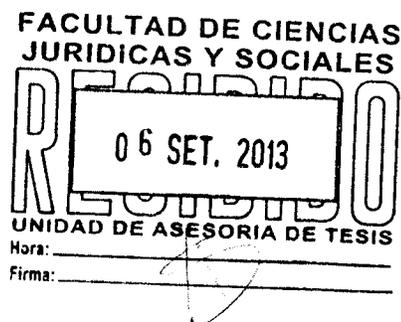


Guatemala, 04 de septiembre del año 2013.

Doctor:

Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad.

Doctor Mejía Orellana:



Tengo el grato honor de informarle a usted, que en cumplimiento de los dispuesto en la providencia de fecha veinticuatro de octubre del año dos mil doce, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la bachiller MASSIEL DEL ROCIO PÉREZ RODRIGUEZ, intitulado: **"PROPUESTA PARA LIMITAR LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A UNA SOLA VEZ EN LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"**

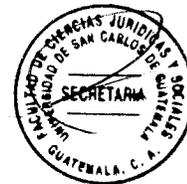
Al respecto y en cumplimiento a lo que establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Publico, me permito informar a usted lo siguiente:

1. El trabajo de tesis que asesore se encuentra elaborado de acuerdo a la doctrina moderna y adecuada de los textos legales relacionados con el derecho constitucional. El referido trabajo se encuentra contenido en seis capítulos, los cuales comprenden aspectos importantes del tema, por lo que el contenido científico y técnico de las tesis demuestra que efectivamente la Constitución de la República de Guatemala no establece la limitación a la reelección del Gobierno Municipal, fomentando la corrupción, clientelismo, conflictividad y perpetuidad en el poder, motivo por el cual es necesario reformar la Constitución Política de la República de Guatemala para limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez, la alternabilidad en el poder es un principio fundamental de la democracia. Con el contenido científico y técnico de la tesis la sustentante contribuye enormemente en lo que respecta al tema de la reelección de los gobiernos municipales.
2. Con respecto a los métodos y técnicas utilizadas, para el desarrollo de la presente investigación se observó la aplicación científica de los métodos sintético, analítico y deductivo por medio de las cuales se analizó la doctrina consultada y el método jurídico para el análisis de la legislación aplicable, lo cual permitió al investigador desarrollar el tema y arribar a sus propias conclusiones, en relación a las técnicas de investigación,

Licenciado Jorge Alberto González Barrios

Abogado y Notario

11 Calle 0-48 zona 10 Edificio Diamond 6to nivel oficina 602, Ciudad de Guatemala



se utilizó la documental como fuente de obtención de información, el autor consulto bibliografía nacional y extranjera adecuada y moderna.

3. La redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a claridad y precisión, pues se observó y cumplió la aplicación del idioma español en materia de redacción, ortografía y puntuación, de conformidad con los lineamientos contenidos en el Diccionario de la Real Academia Española.
4. La sustentante brinda un importante aporte jurídico y un enfoque doctrinario y legal, al recomendar que se reforme el Artículo 254 de la Constitución de la República de Guatemala para que se regule la limitación de los gobiernos municipales a una sola vez. Se establece que es invaluable la contribución científica que la sustentante realiza en la tesis de mérito.
5. Las conclusiones y recomendaciones son oportunas, claras y concretas con relación al tema investigado.
6. La bibliografía consultada es reciente, moderna, acorde y exacta para cada uno de los temas desarrollados en el contenido, incluyendo la legislación nacional e internacional analizada.
7. Realice las recomendaciones del caso, haciendo las correcciones adecuadas y necesarias, las cuales fueron íntegramente observadas y cumplidas por la sustentante del presente trabajo.
8. Al haberse cumplido con todos 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 Publico, **APRUEBO** el trabajo de investigación objeto de asesoría y para el efecto procedo a emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE**. Declaro expresamente que dentro de los grados de ley no soy pariente de la estudiante asesorada. Atentamente,

Lic. Jorge Alberto González Barrios
ABOGADO Y NOTARIO



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 08 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MASSIEL DEL ROCIO PÉREZ RODRIGUEZ, titulado PROPUESTA PARA LIMITAR LA REELECCIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A UNA SOLA VEZ EN LA REPÚBLICA DE 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/sllh

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

Maravilla



DEDICATORIA

- A DIOS:** Quien ha guiado todos mis pasos y hace posible que este sueño se haga realidad.
- A MIS PADRES:** Guillermo Otoniel Pérez Mejía y Zoila del Carmen Rodríguez Maldonado, como un reconocimiento a su esfuerzo gracias por su amor y apoyo incondicional.
- A MI HERMANO:** Guillermo Alfredo Pérez Rodríguez, por apoyarme y acompañarme siempre en mis logros.
- A MI QUERIDO ABUELITO** Carlos Alfredo Pérez Mazariegos †, quien estaría muy orgulloso de este acontecimiento.
- A MI FAMILIA:** A mis abuelitas queridas Noemí Mejía Noriega y Carmen Tórtola Maldonado, tíos y primos, por su apoyo y muestras de cariño constante.
- A MIS AMIGOS:** Por su amistad sincera e incondicional, por todo lo compartido muchas gracias. Porque sin ustedes no hubiera sido lo mismo.
- A:** La Tricentennial Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Principios constitucionales.....	1
1.1. Principios democráticos.....	4
1.1.1. El principio de mayoría.....	4
1.1.2. Principio de la representación	5
1.1.3. Principio de alternabilidad.....	6

CAPÍTULO II

2. Estado.....	15
2.1. Origen de estado.....	17
2.2. Características de estado.....	18
2.2.1. Sociedad humana.....	18
2.2.2. Territorio.....	19
2.2.3. Soberanía.....	19
2.2.4. Orden jurídico.....	21
2.2.5. Órganos de gobierno.....	22
2.3. División administrativa.....	22
2.4. Autonomía y descentralización.....	25
2.5. Gobernabilidad.....	30
2.5.1. Características de la gobernabilidad.....	31



CAPÍTULO III

	Pág.
3. Derecho electoral.....	33
3.1. Concepto, importancia y funciones de las elecciones.....	35
3.2. Sufragio y principios del sufragio.....	37
3.2.1. Principios del sufragio.....	39
3.3. Las elecciones.....	41
3.3.1. Objetivos de las elecciones.....	42
3.3.2. Clases de elecciones.....	43
3.4. Reelección.....	44
3.4.1. Clases de reelección.....	44
3.4.2. La reelección en el derecho comparado.....	45

CAPÍTULO IV

4. La Constitución y las reformas constitucionales.....	53
4.1. Constitución Política de la República de Guatemala.....	53
4.1.1. Clasificación de las Constituciones.....	54
4.2. Reforma Constitucional.....	57
4.2.1. Sistemas de reforma constitucional.....	58
4.2.2. Iniciativa para proponer reformas a la Constitución.....	60
4.2.3. El poder reformador.....	61
4.2.4. Procedimiento para reformar la Constitución Política de la Republica de Guatemala.....	63

CAPÍTULO V

5. Municipio.....	67
5.1. Elementos del municipio.....	68
5.2. Importancia de la administración municipal.....	69



Pág.

5.3. Gobierno municipal.....	69
5.3.1. Sistema de gobierno municipal.....	72
5.3.2. Sistema de gobierno municipal en Guatemala.....	73

CAPÍTULO VI

6. Análisis jurídico las ventajas y desventajas de la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez.....	85
6.1. Ventajas de la reelección de los gobiernos municipales.....	89
6.1.1. La consolidación de la democracia local.....	90
6.1.2. Reducción de la corrupción.....	91
6.1.3. Incremento de la gobernabilidad y gobernanza.....	91
6.1.4. Fomento del desarrollo local.....	92
6.2. Desventajas de la reelección de los gobiernos municipales.....	93
6.2.1. Enquistamiento de elites en el poder (perpetuidad en el poder).....	94
6.2.2. Favorece la formación de alianzas.....	94
6.2.3. Utilización de recursos públicos para financiar la reelección.....	95
6.2.4. Proyectos cortoplacistas.....	95
6.3. Presupuestos legales necesarios para limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez.....	96
6.4. La necesidad de reformar el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, limitando la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez.....	97
CONCLUSIONES.....	101
RECOMENDACIONES.....	103
BIBLIOGRAFÍA.....	105

INTRODUCCIÓN



La Constitución Política de la República de Guatemala, como ley suprema, regula en el Artículo 254; "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." El presente trabajo de investigación se realizó con el objetivo de determinar la conveniencia o no de la limitación a la reelección de los gobiernos municipales en Guatemala a una sola vez, a través del análisis jurídico de las ventajas y desventajas del mismo, en la hipótesis se encuentra el cuestionamiento sobre si es conveniente reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, limitando la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez. Los supuestos de la investigación son que en Guatemala no debe darse la reelección ilimitada por que los gobiernos municipales utilizan para mal esta figura. Para el desarrollo de la investigación se utilizaron diferentes métodos el inductivo en el análisis de legislación y doctrina constitucional y el método deductivo para obtener conclusiones sobre el tema central de la investigación.

Este estudio se integra por seis capítulos: El primero se refiere a los principios constitucionales, principio de alternabilidad, antecedentes del principio de alternabilidad en Guatemala, la naturaleza jurídica del principio de alternabilidad; además de la Constitución Política de la República de Guatemala y la defensa del principio de alternabilidad. El segundo capítulo trata sobre el Estado, sus



características, división administrativa, autonomía y descentralización y gobernabilidad. El tercer capítulo se refiere al derecho electoral, concepto, importancia y funciones de las elecciones, sufragio y sus principios, clases de elecciones, elecciones democráticas ¿para que las elecciones?, clases de reelección y la reelección en el derecho comparado. El cuarto capítulo, trata sobre la Constitución y las reformas constitucionales, reforma constitucional, poder reformador; asamblea nacional constituyente, el congreso de la república y procedimiento para reformar la constitución en Guatemala. El quinto capítulo, se refiere al municipio, características, gobierno municipal, funciones, concejo municipal y alcalde municipal. El sexto capítulo que considero el más importante y en el cual gira el planteamiento del problema, se basa en el análisis jurídico de las ventajas y desventajas de la reelección de los gobiernos municipales, presupuestos legales necesarios para limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez en Guatemala, consecuencias jurídicas de la limitación de la reelección de los gobiernos municipales una sola vez en Guatemala y la necesidad de reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, limitando la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez.

Concluye el trabajo con el apartado de conclusiones y recomendaciones, que deben de observarse como panacea al problema que plantea la presente investigación, la motivación para la realización de la presente investigación es contribuir al desarrollo democrático del país.



CAPÍTULO I

1. Principios constitucionales

En este caso, al hablar de Constitución nos estamos refiriendo al conjunto de normas tanto de carácter jurídico como social y estatal, que sirven de base para la elaboración de las leyes que rigen a los habitantes de una nación, y contiene la estructura de organización del Estado y las reglas de convivencia social a que deberán de sujetarse los habitantes. Y en el caso específico de Guatemala, nos estamos refiriendo a la Constitución Política de la República. En tal sentido, se toman algunas definiciones de Constitución, como las siguientes:

“La Constitución es un conjunto de normas jurídicas, que regulan los poderes y órganos del Estado y establecen obligaciones y derechos con respecto al Estado de las autoridades públicas y de los habitantes y ciudadanos, disponiendo en contenido social y político que debe animarla.”¹

La Constitución: “es la norma suprema, escrita o no de un estado de derecho soberano y organización establecida o aceptada para regirlo.”²

¹Prado, Gerardo. *Derecho constitucional*. 3ra edición. Pág. 24

²Prado, Gerardo. *Ob. Cit.* Pág. 25



Tomando como base las definiciones anteriores, se llega a la conclusión que el vocablo Constitución está vinculado al fenómeno de poder y a la forma en que éste se desarrolla, lógicamente al hablar de poder se refiere al poder político regido por el derecho constitucional, incluyéndose en ese poder elementos esenciales como la soberanía, las formas de estado, las formas de gobierno, la separación de los poderes, los derechos del gobernado, la justicia social, el régimen económico y el estado de derecho, siendo los elementos de cumplimiento obligatorio tanto para gobernados como para gobernantes.

Al hablar de principios, necesariamente se refiere a elementos fundamentales de una cosa, según las siguientes definiciones: “Los principios son las reglas o normas que orientan la acción de un ser humano”. “primer momento o primera parte de la existencia de una cosa.”³

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores y las que se encuentran en diferentes diccionarios, principios son: razón, fundamento, origen, máxima, norma, guía; siendo en consecuencia los cimientos que sostienen un todo.

La Constitución consta de disposiciones que, formal y substancialmente son iguales, como lo son todas las de una ley, a menos que esta misma de mayor energía, extensión y virtualidad jurídica a unos preceptos que a otros; pero su origen y su vigor

³[www.es.thefreedictionary.com.](http://www.es.thefreedictionary.com/) /Principios constitucionales/. (Consultado: Guatemala 25 de febrero de 2013).



es el mismo. Los principios son proporciones fundamentales que dominan sobre otras cosas, disposiciones, no sólo de la Constitución, sino también de todo el ordenamiento legislativo (leyes de derecho privado y leyes de derecho público). Algunos principios están expresados en el texto de la constitución, como los concernientes a la forma y al sistema de gobierno republicano, representativo y los relativos a la situación jurídica de los habitantes, como el de igualdad a la ley, la inviolabilidad de la propiedad, el domicilio, etc. Otros como el de separación de poderes se encuentran institucionalmente en la estructura de cada uno de ellos.

Es por ello que para entender la importancia de la Constitución y los principios que ésta contiene se puede indicar lo siguiente:

Principio Constitucional. Regla básica que guía el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado.

Al poder analizar detenidamente la aseveración del autor citado, se concluye con el criterio de que los principios contenidos en la Constitución, son las normas jurídicas que organizan la estructura del Estado, su función, los derechos y obligaciones de cada uno de los ciudadanos, así como las formas en las cuales se pueden restringir esos derechos y como hacerlos valer, derechos que son comunes para todo el ordenamiento jurídico, pero sin embargo el revestimiento supremo se lo otorga al estar plasmados en la Constitución.



1.1. Principios democráticos

La democracia como sistema de gobierno y más aún en su aceptación etimológica, supone el poder o autoridad del pueblo que lo delega por medio de la soberanía popular, en sus representantes legítimamente escogidos, para la conducción de los asuntos de interés común. Por ello es que la democracia debe concebirse como un sistema de participación en la elaboración de las principales decisiones que afectan al cumulo de ciudadanos; pero no de una forma pasiva sino activa en el tanto se concurre con la voluntad popular a expresar los intereses de la colectividad.

Es por ello que a través del sistema democrático se consigue el ideal humano de democracia, respetando los parámetros de participación y representatividad esperados.

1.1.1. El principio de mayoría

En este, el poder político y la toma de decisiones conciernen a las sociedades, en referencia a todo lo que atañe y afecta en la vida de todos sus integrantes. Ahora bien, cuando las sociedades son grandes y complejas surge el problema de cómo unificar intereses y opiniones no sólo diferentes sino también, con frecuencia, contrarios. Dado que no es posible que este pluralismo contradictorio de intereses y opiniones sea superable absolutamente y que, de pronto, todos estén de acuerdo en lo que debe hacerse políticamente, es necesario que existan procedimientos que permitan unificar



democráticamente a los ciudadanos y tomar decisiones públicas legítimas. Uno de estos procedimientos es el que se basa en el principio de la mayoría, que básicamente postula que en ausencia de unanimidad, el criterio que debe guiar la adopción de las políticas y las decisiones es el de la mayoría de los participantes. Si el pueblo entonces no puede ponerse de acuerdo de manera unánime será necesario que sea su mayoría la que determine el curso a seguir.

1.1.2. Principio de la representación

Las tareas gubernamentales, la elaboración, discusión e implantación de políticas públicas, suponen hoy día un alto grado de complejidad y especialización. Los gobiernos contemporáneos tienen que tomar constantemente decisiones de acuerdo con circunstancias cambiantes, asumiendo responsabilidades por las mismas y evaluando sus resultados. Todo ello vuelve inviable, e incluso indeseable, la participación permanente de la ciudadanía en su conjunto, que no sólo desconoce generalmente la complejidad de los problemas en cuestión sino que, por razones evidentes, no puede dedicarse de tiempo completo a las tareas de gobierno. Un Estado que por incrementar la democracia pretendiera poner a discusión y votación del pueblo todas y cada una de las medidas a tomar no sólo caería en políticas incoherentes y contradictorias, sino que también se volvería intolerable para el buen funcionamiento de la sociedad al exigir de los ciudadanos una dedicación total en las cuestiones públicas.



Por ello, la democracia moderna sólo puede ser representativa, es decir, basarse en el principio de la representación política, la representación popular, a través de los regidores, los presidentes municipales, los diputados locales, los diputados, los Gobernadores y el Presidente de la República. El pueblo, es decir los ciudadanos en su conjunto, no eligen de hecho, bajo este principio, las políticas a seguir, las decisiones a tomar, sino que elige a representantes, a políticos, que serán los responsables directos de tomar la mayoría de las decisiones. Ello no anula, por supuesto, la posibilidad de que en algunos casos excepcionales, la aprobación de una ley fundamental o de una medida extraordinaria, se pueda recurrir a un plebiscito, es decir, a una votación general para conocer la opinión directa de la ciudadanía. No obstante, debieran ser evidentes las limitaciones de un procedimiento que, por naturaleza, excluye la complejidad de los problemas así como la necesidad de discutir ampliamente las políticas a seguir, y que sólo puede proponer alternativas simples a favor o en contra.

1.1.3. Principio de alternabilidad

Entre los principios democráticos que nos interesan y que tiene más relevancia en el presente trabajo de investigación, se encuentra el de alternabilidad, ya que en el ejercicio del poder político es uno de los principios fundamentales de la democracia.

La alternabilidad regula la posibilidad real de que los gobernantes sean cambiados periódicamente mediante mecanismos electorales la mayor de las veces, a fin de que



determinadas personas o los partidos políticos de donde provienen o que representan no se perpetúen en el poder. La infracción a la alternabilidad es esencialmente antidemocrática, todos los partidos políticos tiene derecho de aspiraciones al poder, postulando su deseo de alternar su ejercicio según lo determine el pueblo mediante las elecciones periódicas.

Una democracia para que sea manifiestamente saludable debe dar y ser igualitaria en oportunidades, no necesariamente sólo a dos, puesto que las sociedades avanzadas donde no se prohíbe postularse cuantas veces sea al mismo puesto, es consecuencia de cómo están constituidas, organizadas y funcionan sus instituciones estatales, lo que establecen la mayoría de países modernos.

El principio de alternabilidad y es el que permite, como su nombre indica, ejercer el poder garantizando el cambio por ocupación temporal, sucesivo, de quienes lo ejercen y, por ello, no una garantía sino un fundamento.

El principio de alternabilidad en la Constitución Política de la República de Guatemala se halla en el Artículo 187 del mismo cuerpo constitucional, de manera específica con respecto a quien ejerce como presidente de la República al establecer que: "La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.



La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo”

La tendencia del principio de alternabilidad se halla en anteriores constituciones, no solo en la actual, rigiendo al país y, como bienpreciado, siendo parte de la estructura estatal, toda vez que conceptúa al poder sustancialmente dependiendo del sentido político y jurídico de la nación, surgiendo de mentalidad política y tradición jurídica del Pueblo, por un acuerdo con sentido práctico que concilia intereses de esa categoría y adiciona otros como el económico, la organización gubernamental y la protección jurisdiccional. La actuación contraria a la alternabilidad llega a considerar, incluso, al delito de traición a la patria, por el sentido extraído del artículo citado, puesto que la infracción a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República obligatoria inclina a considerar conductas antijurídicas.

El principio de la no reelección, deriva del sistema republicano; toda vez que la reelección vulnera al principio de alternabilidad, esencialmente porque cualquier reelección de forma sucesiva o con intervalo de períodos sería lo mismo que encontrarse de frente con una tiranía o un despotismo. Permitir o posibilitar en una nación que una misma persona se mantenga en el poder sin limitación temporal alguna es motivo de preocupación porque se parte o, al menos debe partirse, de una nación en el que el electorado es consciente y no sobornado o sobornable por medios materiales, engaños o promesas insolubles, y entender que no debe existir privación para una opinión libre o, más o menos libre y consciente, acerca de lo que es la



realidad política, tradicional, económica y méritos de un determinado candidato, incluso los que se llaman de oposición.

En la materia electoral el gobierno municipal el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, no existe la prohibición de la reelección, así está regulado en el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “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.”

a) Naturaleza jurídica del principio de alternabilidad

El principio de alternabilidad es eminentemente constitucional. Surge de la necesidad de regular de manera eficaz y definitiva la actuación y la conducta política de algunos ciudadanos o de alguno o algunos partidos político los que, estando en ejercicio del poder, quieren y desean perpetuarse en él, impidiendo se elija a otra persona o partido político que gobierne; además, impide o prohíbe a otros ciudadanos, en sistema democrático, el derecho a participar.

b) La Constitución Política de la República de Guatemala y la defensa del principio de alternabilidad.



La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo 187 determina que está prohibida la reelección y la califica de punible conforme la ley y, además, postula que el mandato que se pretenda ejercer será nulo.

El Artículo 136 de la misma Constitución, desde el punto de vista de los deberes de los ciudadanos, anota una serie de obligaciones de los guatemaltecos en materia de derechos cívicos y políticos, de los cuales destaca en su inciso f), la defensa del principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República, pero nada afirma respecto al gobierno municipal.

El precepto de la no reelección para el Presidente de la República, tiene otro importante impacto en el sistema constitucional guatemalteco, pues promulga al Artículo 187 constitucional como no reformable, según el Artículo 281 de la Constitución. Ello implica, además del deber cívico y político de los ciudadanos de defender el principio de alternabilidad, puesto que si en la Constitución, aparte de otorgar beneficios, derechos y garantías, también impone deberes y derechos cívicos y políticos a los ciudadanos, en un estado democrático, porque lo básico es defender al principio y al hacerlo defender la democracia participativa que permita a todos los guatemaltecos que reúnan las calidades que la ley establece, optar a cargo públicos.

c) Efectos de la aplicación del principio de alternabilidad.



El principio de alternabilidad aplicable a determinado sistema y organización tiene dos líneas: una positiva y otra negativa, dependiendo del criterio que cada ciudadano tenga y el orden jurídico imperante.

- Efectos positivos

La negación legal a la reelección legalmente propicia al principio de alternabilidad, porque no permite que una persona se mantenga en el poder ilimitadamente o se reintegre al concluir el período para el cual fue electa.

El control legislado del tiempo para ejercer el poder es ventajoso, toda vez que su ejercicio descontrolado facilita medios para mantenerse en el mismo o, lo que es lo mismo, permite adquirir más poder. El control para evitar la adquisición de poder resulta más factible cuando una ley determina y define una prohibición o impedimento que controla instituciones y autoridades donde es que quien ejerce el poder tiene facilidades que le permiten desarrollar herramientas ventajosas en materia electoral y, a su vez, financiarse indebidamente a un partido político del gobierno con recursos públicos.

El control y fiscalización institucional y autoritaria ejercido contra y en el poder no permite o desvanece las intenciones de desarrollar conexiones o comunicaciones interesadas que debiliten adversarios políticos o de otra categoría y calidad, puesto que



desarticula disponibilidades económicas, políticas y de otra especie por quienes ocupan cargos de elección popular en ámbitos logísticos que desequilibran cualquier proceso electoral a favor de un determinado personaje.

La alternabilidad permite, a su vez, controlar y fiscalizar la rendición de cuentas, pues toque una persona que ocupan cargos de elección popular sabe que su permanencia en el cargo le permitirá o al menos le facilitará administrar recursos públicos con impudicia, fuera de que al confirmarse en el ejercicio del cargo, asegurará no tener que rendir cuentas por arbitrariedades y desmanes.

Un gobierno alternado democráticamente se renueva, se refresca, se oxigena y permite con fluidez la libertad y la democracia. Lo opuesto, es la perpetuidad en el poder, que impide relevo en la conducción de un país.

- Efectos negativos

El gobierno de una persona continuamente crea la sensación de que la actuación ejercida es correcta e inteligente o que buscando el interés común antes que el personal, pero lo que se genera es el enriquecimiento de esa persona y el estado miserable de la población.

La inexistencia de un verdadero y eficaz sistema de alternabilidad permite la continuidad y evita el cambio positivo de un gobernante por otro que pudiera llevar adelante y desarrollando a un país.

La alternabilidad en el ejercicio del poder político es uno de los principios fundamentales de la democracia. Se traduce en la posibilidad real y efectiva de que quienes ocupan cargos de elección popular cambien periódicamente, a través de procesos electorales limpios, transparentes y organizados por autoridades independientes e imparciales, y que ningún partido o persona se perpetúe en el ejercicio del poder político, extremo que va en contra de la democracia y promueve el autoritarismo. Por supuesto, la alternabilidad exige participación y pluralismo, y supone la existencia de varios partidos políticos ideológicos y programáticos.

En el caso específico de Guatemala la reelección de los gobiernos municipales ha sido una amarga experiencia, ya que los resultados de la presencia prologada en el poder de los mismos individuos que lo detentan, no ha sido de beneficio para los ciudadanos sino únicamente para ellos mismos y para fomentar el compadrazgo y la corrupción.

En cuanto a la reelección, que nuestra legislación permite actualmente es importante mencionar que solo el hecho de que no exista limitante en cuanto a la cantidad de períodos en que pueden ser electos, esto significa que existe una verdadera



democracia, ya que en algunos puntos de vista, el candidato a alcalde se postula, pero es el pueblo quien lo elige.

Desde otro punto de vista, se puede mencionar que si éste derecho se limita a un solo período para gobernar, habrá siempre gente nueva y el pueblo tendrá la oportunidad de elegir entre una variedad en cada período, por lo que se estará estimulando el voto en la ciudadanía.



CAPÍTULO II

2. Estado

Existen distintas concepciones de la palabra Estado, desde su magnificación hegeliana, al decir que todo lo que el hombre es, se lo debe al Estado, hasta la consideración de Marx de ser un instrumento de dominio de una clase sobre otras; sin embargo, también se le puede entender como “el territorio que cuenta con organización jurídica para gobernar a la sociedad integrante del mismo, en pro de la convivencia, la armonía, la paz social y el bien común.”⁴

En realidad, ¿Que es el Estado? muchos han tratado de dar respuesta a esta interrogante suscitando otras preguntas. La palabra Estado, etimológicamente, nace de la vos latina status, la cual toma un sentido política de unidad política moderna con Nicolás Maquiavelo, notable hombre de Estado y pensador florentino (1469-1527). En 1513, a este filosofo se le atribuye la introducción del Estado con su obra El Príncipe, estableciendo: los estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres y fueron, y son, o repúblicas o principados. En esta obra, examino las causas de la grandeza y decadencia de los estados, y en atención a ellas, propuso una serie de medidas a seguir por los gobernantes para la adquisición, conservación y fomento de su poder.

⁴ [www.elperiodico.com.gt.](http://www.elperiodico.com.gt/) /El Estado/. (Consultado: Guatemala martes 22 de junio de 2010).

Se puede también definir al Estado como poder, es decir, como el órgano superior soberano e independiente por encima del cual no existe autoridad superior o, como estructura social, o sea, el pueblo. Maquiavelo, en sus reflexiones sobre el poder, lo considera como uno de los ingredientes fundamentales de la comunidad política, y que al convertirse en soberanía, dio origen al Estado moderno.

Citando a Francisco Porrúa Pérez, nos da la siguiente idea:

“El Estado como ente cultural tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura se caracteriza por llevar dentro de una finalidad, aquello para lo cual es creado por el hombre. Siendo el Estado una institución humana, tiene naturalmente un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura. El fin será el que determine las atribuciones, la competencia materia de los diferentes órganos del Estado, y en su función de esa competencia se crearan órganos. En este fin esta la razón última del Estado y su diferencia con otras sociedades”.⁵

El Estado es la comunidad que engloba a todos los individuos que habitan un territorio determinado en una corporación única, dotada de un poder de mando originario y que fue fundada sobre la base del interés general y común que une entre si,

⁵Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del estado*. Pág. 198.



a pesar de las diferencias que separan a los hombres que viven juntos en un mismo país.

2.1. Origen de Estado

El Estado no ha sido el mismo desde su origen. Es un fenómeno que ha estado en constante evolución, desde consistir en formas organizativas simples hasta dimensiones más complejas. De acuerdo a historiadores, antropólogos, etc. la sociedad humana ha pasado desde el Estado Primitivo, que data hace aproximadamente cinco mil años, pasando por el Estado Feudal, hasta llegar al Estado-Nación que actualmente conforma nuestra sociedad, que se funda en el reconocimiento de la personalidad jurídica de cada uno y en la aceptación de la interacción con las entidades políticas autónomas del Estado.

El Estado es una realidad política. "Es un hecho social de naturaleza política, en el que los hombres se agrupan con sus semejantes, estableciendo entre sí una serie de relaciones, una intercomunicación de ideas y de servicios, fundamentales por la división de tareas."⁶ Tales hechos sociales han existido desde la aparición del hombre y seguirán existiendo mientras subsista la humanidad.

⁶Osorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 742.



2.2 Características de Estado

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 las 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:

2.2.1. 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.

2.2.2. 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. 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.

2.2.3. Soberanía

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, regula: "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano,



organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema 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.”

Por ello se hace necesario mencionar lo que es el poder; al respecto Manuel Osorio indica que: Poder en derecho político es la suprema potestad rectora y coactiva del Estado. Dicho de otra forma, la potestad o el imperio que corresponde a la autoridad estatal para el gobierno del Estado.

“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”⁷.

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

⁷Osorio, Manuel. Ob. Cit. Pág. 712.



establece que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

2.2.4. 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. 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 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.

2.2.5. Órganos de gobierno

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. Así mismo se prohíbe la subordinación entre los mismos. Como lo regula el Artículo 141 de Nuestra Carga Magna. La Constitución Política de la República no se refiere a poderes del Estado ni a órganos sino a organismos.

2.3. División administrativa

La misma Constitución Política de la República de Guatemala, nos establece como debe de fraccionarse el territorio para su administración, el cual regula: Artículo 224. "El territorio de la República, se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos

por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal". De esa cuenta Guatemala, está compuesta actualmente de veintidós departamentos.

El departamento, es cada jurisdicción en que se fracciona el territorio de un Estado y como bien lo confirma Castillo, que: "El departamento es cada parte en que se divide el territorio del Estado"⁸. El municipio, en cuanto a este vocablo, de acuerdo a lo que establece el doctor Castillo, existen tres conceptos acerca del municipio: "doctrinario, constitucional y legal, debido a que no existe coincidencia entre la doctrina y la ley guatemalteca, incluyendo la Constitución Política. La doctrina jurídica considera el municipio como persona jurídica; la Constitución, Artículo 253, como institución autónoma; y el Código Municipal, Artículo 2, como unidad básica de organización territorial del Estado."⁹ El especialista, Castillo reseña que el municipio: "es la parte fundamental de la organización territorial y desde su origen, se considera una célula democrática. Célula democrática en cuanto se organiza a través de elecciones en que participan núcleos familiares y poblacionales vecinales."¹⁰

⁸Castillo Gonzales, Jorge Mario. *Derecho administrativo*, Pág. 288.

⁹Castillo Gonzales. *Ob. Cit*; Pág. 319.

¹⁰*Ibid*, Pág. 317.



De conformidad con lo que establece, la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 253. Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. “Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

En lo que respecta al gobierno municipal, del mismo cuerpo legal, el Artículo 254. 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 período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece en el Artículo 202. “En cuanto a la calificación del sufragio para elecciones municipales, es aplicable el sistema de mayoría relativa.”

Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos.



2.4. Autonomía y descentralización

Los entes autónomos administrativos son aquellos que: poseen sus propias leyes y se rigen por ellas. “Se considera como una finalidad de actuar de una forma independiente y además tiene la facultad de darse sus propias instituciones, que le regirán y lo más importante el autofinanciamiento, sin necesidad de recurrir al presupuesto general del Estado”.¹¹

También, Los entes autónomos deben contar con sus propios recursos, un patrimonio propio, independencia total del organismo centralizado y sin ningún tipo de control, pues no manejan fondos públicos, sino privativos. Esto implica que las entidades autónomas deben reunir requisitos indispensables para que se las tenga como tales en lo jurídico, lo económico, lo técnico y lo científico y fundamentalmente en la capacidad de poder auto determinarse.

“Lo expuesto anteriormente puede llamar a equívocos por lo que es prudente y necesario indicar: En muchas ocasiones se ha interpretado que la autonomía de las entidades descentralizadas se refiere a su total independencia del órgano administrativo superior, independencia que se ha tratado de enfocar hacia el aspecto económico-financiero negando que exista tal autonomía en aquellas entidades en las que forzosamente debe ser aprobado su presupuesto por el órgano central. Pero cabe

¹¹Ballbé, Manuel y Franch, Marta. **Manual de derecho administrativo**, Pág. 114.

hacer mención que al participar un ente autónomo del presupuesto general del Estado, no quiere decir que haya una injerencia directa del Estado sino que más bien no la hay por cuanto que el órgano autónomo goza de independencia en la distribución adecuada de su presupuesto sin solicitar autorización a ningún otro órgano administrativo en su utilización”.¹²

“Conforme lo señala la Asociación de investigación y Estudios sociales, es común que dentro de la autonomía administrativa se distingan tres tipos: a) Autonomía territorial: se basa en el territorio y puede adoptar diversas formas de organización (regiones, zonas, divisiones, circunscripciones o territorios); b) Autonomía institucional: se basa en los servicios públicos o en las funciones técnicas a cargo de las organizaciones autónomas. Esta autonomía no toma en cuenta los intereses de los departamentos o de los municipios sino el interés del servicio o de la función que debe de estar a cargo del Ejecutivo pero se traslada a una organización autónoma con la finalidad de satisfacer necesidades económicas, sociales y culturales; y, c) Autonomía por colaboración: se basa en funciones administrativas propias del Estado y que se trasladan a organizaciones autónomas privadas, que trabajan con entera independencia del Ejecutivo”.¹³

De los tipos de autonomías administrativas abordadas, es la autonomía territorial la que se identifica por excelencia con la que poseen los municipios en el Estado de

¹²Ballbé y Franch. Ob. Cit; Pág. 115.

¹³Ibid, Pág. 116.



Guatemala. En ese sentido, se afirma que: “Sin duda la autonomía municipal es uno de los principios básicos para la organización del Estado y que, por tanto, como principio orientador de la estructura territorial, goza de eficacia trascendente”.¹⁴

Descentralización: La descentralización suele describirse como un proceso histórico de signo contrario a la centralización y que se inicia prácticamente cuando el proceso centralizador ha sido cumplido históricamente y como una reacción frente al mismo, buscando maximizar la eficacia en la gestión e incrementando la participación ciudadana.

El concepto descentralización ha venido en auge para Latinoamérica en la década de 1980, su utilización ha excedido al ámbito administrativo y, de manera general, suele usársele para designar el traslado de responsabilidades y capacidad de decisión de una unidad superior, que las tiene concentradas, a unidades operativas. Es por ello que a la misma se le conceptúa como un proceso inverso a la centralización, aunque es necesario indicar que ambas –centralización y descentralización– guardan estrecha relación en los diferentes sistemas normativos no siendo común que una excluya totalmente a la otra.

Como ventajas de los procesos de descentralización se señalan varios efectos, entre otros, el acercamiento de niveles de decisión a los ciudadanos, la de favorecer el

¹⁴Ibid.

incremento de participación ciudadana respecto de las decisiones a adoptar, la de maximizar las ventajas que pueden derivarse de la asignación de recursos, etcétera.

En cuanto a la descentralización, vista en su sentido amplio, Richard Lalander indica: “En el discurso de la modernización del Estado, el fenómeno de la descentralización ha llegado a ser un tema clave en las agendas políticas. En las ciencias sociales, la descentralización es un proceso durante el cual ciertas partes y/o sectores del poder gubernamental, así como la responsabilidad por su funcionamiento, se trasladan desde el nivel central nacional a los niveles municipales y/o estatales/provinciales. Esto significa que los servicios ofrecidos por el Estado, por ejemplo la salud, asistencia médica, educación, autoridades policiales, etcétera, se establecen bajo la responsabilidad local y/o regional.”¹⁵ Para evitar una posible confusión, se debe clarificar que el nivel regional se referirá a los estados o provincias federales y el nivel local a los municipios.

En cuanto a los tipos de descentralización dentro del ámbito público, se distinguen dos variantes: la descentralización territorial o política y la descentralización funcional o administrativa.

La primera presupone la existencia dentro del Estado de distintos niveles territoriales de gobierno, dotados de autonomía, la misma posee un significado político ya que da

¹⁵Lalander, Richard r. *Descentralización*, Pág. 37.



lugar al reparto de poder entre diferentes instancias de gobierno, representativas de la respectiva comunidad o colectividad territorial y elegidas por los ciudadanos, por lo que se trata de una distribución vertical de poderes. Pero esta descentralización con lleva la atribución a los entes descentralizados de la responsabilidad del ejercicio de actividades administrativas y de la prestación de servicio públicos, por lo que tiene una dimensión administrativa.

La descentralización funcional consiste en atribuir a determinados entes u organismos públicos, con personalidad jurídica propia, la gestión de ciertos servicios o el ejercicio de actividades administrativas, con exclusivo carácter de gestión. Tal visión de la descentralización está directamente vinculada al concepto que se ha denominado descentralización en su sentido estricto, según el cual se produce cuando el órgano local tiene la tutela de las facultades, programas y recursos trasladados, posee personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía política y no se halla bajo el control jerárquico del que transfiere las facultades.

Sea cual sea el tipo de descentralización que se esté abordando las mismas, se estima, deben cumplir los siguientes requisitos: a) que la transferencia de la potestad se realice a autoridades no sometidas jerárquicamente a las autoridades centrales del Estado; b) que la atribución de potestad se haga de tal forma que el ente pueda decidir irrevocablemente, y, c) que el ejercicio de esa potestad sea necesario e independiente.



El Artículo 2 del Decreto Numero 14-2002 del Congreso de la República, "Ley General de Descentralización se establece el Concepto de Descentralización. Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con la participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado."

2.5. Gobernabilidad

Se refiere a un proceso por el que los diversos grupos integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal modo que al hacerlo, influncian y llevan a cabo políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social. Estas últimas implican una relación individual de los hombres y mujeres con el Estado, la estructuración de los órganos del Estado, la producción y la gestión de los recursos para las generaciones actuales y venideras, así como la orientación de las relaciones entre los Estados.



2.5.1. Características de la gobernabilidad

La gobernabilidad supone un modo de ejercer el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un país, en particular desde la perspectiva del desarrollo y ello implica además la existencia de unos indicadores de comparación entre los que destacan los de grado o alcance de la transparencia y de la responsabilidad en materia de gestión pública.

El gobierno deberá actuar sobre la base de estos cuatro principios.

- a). La percepción de la legitimidad
- b). La importancia central del papel de los ciudadanos
- c). La visión de un proyecto sobre la sociedad en la que actúa
- d). La adaptación de la gestión pública

Pueden señalarse, al menos, tres aspectos de la gobernabilidad a la hora de su análisis y valoración:

- El tipo de régimen político en el que esta actúa
- El proceso de ejercicio de la autoridad gubernamental



- La capacidad del gobierno para formular políticas públicas y para ponerlas efectivamente en práctica.



CAPÍTULO III

3. Derecho electoral

La doctrina aún no consolida una definición incontrovertible de lo que es el derecho electoral, más bien existen diversos conceptos o nociones sobre el mismo, con diferentes enfoques y análisis. Veamos algunos de ellos.

Manuel Aragón Reyes, derecho electoral: “sufragio activo y pasivo, menciona que es el conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la confiabilidad de sus resultados.”¹⁶

La Enciclopedia Jurídica Mexicana, toma como suyo un concepto exegético el cual menciona que el derecho electoral es “el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección por ciudadanos de los integrantes de los órganos representativos del poder público.”¹⁷

¹⁶Aragón Reyes, Manuel. *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*. Pág. 104.

¹⁷Enciclopedia jurídica. *Derecho electoral*. Pág. 510.



Según Dieter Nohlen: "El derecho electoral tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En el sentido amplio contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral es, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos, concepto que abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección. Dentro de este concepto es correcto considerar por ejemplo, cuestiones del sistema electoral, como cuestiones jurídicas electorales, puesto que no hay duda de que se trata de regulaciones que se han de determinar de modo legal." ¹⁸

El concepto estricto de derecho electoral, alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos, concretizando el derecho de sufragio y limitando en su contenido, a establecer las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección y de la configuración de éste derecho de participación. El derecho electoral en el sentido estricto señala, en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual, directo y secreto.

Con ello, el concepto estricto de derecho electoral se remite a postulados y cuestiones jurídicas que, por lo general, tienen un carácter jurídico constitucional.

¹⁸Nohle, Dieter. Poder electoral y consolidación democrática. Pág. 23



También se puede considerar al derecho electoral como la rama dependiente del derecho constitucional o inclusive del derecho administrativo, que no únicamente regula los procesos a través de los cuales los ciudadanos, constituidos en electorado, proceden a la integración de los órganos del Estado y a la periódica sustitución de sus titulares, sino que también abarca el estudio de aquellos procesos en que el mismo electorado interviene en la función legislativa o en la definición crítica de política nacional, por medio de la iniciativa, el referéndum o el plebiscito, según sea el caso.

3.1. Concepto, importancia y funciones de las elecciones

Como muchos otros conceptos claves de la política, la acepción elección está marcada por un dualismo de contenido. Por una parte puede tener un sentido neutro o técnico, y por la otra, un sentido sesgado u “ontológico”. Si no se hiciera esta diferenciación no podría entenderse por qué en sociedades y sistemas políticos tan diversos en su estructura y orientación, las elecciones son parte de lo cotidiano de la política.

El significado neutro de elecciones puede ser definido como una técnica de designación de representantes. En esta acepción no cabe introducir distinciones sobre los fundamentos en que se basan los sistemas electorales, las normas que regulan su verificación y las modalidades que tiene su materialización.



El significado ontológico de elecciones se basa en vincular el acto de elegir con existencia real de la posibilidad que el elector tiene de optar libremente entre ofertas políticas diferentes, y con la vigencia efectiva de normas jurídicas que garanticen el derecho electoral y las libertades y derechos políticos. En este sentido se da una confluencia entre los conceptos técnico y ontológico de elección, al definírsela como “método democrático para designar a los representantes del pueblo”.

La importancia que las elecciones tienen en una sociedad dada varía según los tipos de elecciones y, consecuentemente, de los sistemas políticos.

El rol de las elecciones (competitivas) en los sistemas democráticos es fundamental. En primer lugar, las elecciones constituyen la base del concepto democracia. Hay democracia cuando los detentadores del poder son elegidos popularmente en una lucha abierta y libre por el poder. En segundo lugar, las elecciones son la fuente de legitimación tanto del sistema político, como de sus líderes o dirigentes. En tercer lugar, las elecciones son el medio a través del cual se verifica la participación política en las grandes mayorías.

En los sistemas autoritarios las elecciones tienen una importancia más relativa. Teniendo presente la variedad de contextos que ofrecen estos sistemas es posible afirmar que en ellos las elecciones representan un medio, entre otros, de regular el poder político y que su verificación tiene importancia en la medida en que puede



representar un cambio en la orientación del régimen. Las elecciones semicompetitivas tienen importancia en el respaldo que busca el régimen político, que se encuentra más expuesto que el totalitario a la opinión pública interna y externa.

En los sistemas totalitarios las elecciones no juegan un rol en el poder político. No legitiman su ejercicio ni originan su cambio. Las elecciones son instrumentos de dominación política y social.

La función electoral, es decir, la función de elegir gobernantes, es una forma de acción política concreta del pueblo que consiste en expresar por medio del voto su voluntad acerca de quiénes deben integrar los órganos representativos del Estado. Aunque en estricto sentido no es el pueblo mismo el que manifiesta su voluntad, sino esa prolongación suya que es el cuerpo electoral, no hay duda que esta forma de sufragio permite la intervención política de una amplia representación del todo social. Cada elector está llamado a interpretar, en su esfera de acción y en la medida de sus capacidades, el sentir de la colectividad. De ahí que se considere al elector como un órgano de Estado, encargado de desempeñar la función electoral.

3.2. Sufragio y principios del sufragio.

El concepto sufragio encierra un significado muy importante. En palabras del jurista Cabanellas es un: "Sistema electoral, que se emplea para la designación de las

personas que han de ocupar ciertos cargos y que se manifiesta por la emisión del voto de los sufragantes”¹⁹. Por su parte la Ley Electoral y de Partidos Políticos en su Artículo 198, nos da una definición de sufragio el cual es el siguiente: “Sufragio es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular”.

Se tiende a confundir los términos sufragio y voto, quedando disipada esta duda al presentar la siguiente definición de voto “Es el parecer que se manifiesta de palabra o por medio de papeletas, bolas o actitudes, al aprobar o rechazar una propuesta, al elegir a una persona o a varias para determinados cargos”²⁰. Por lo anteriormente descrito podemos concluir que el sufragio es el género y el voto es la especie. Según Dieter Nohlen.

Solo cuando el votante, tiene la posibilidad de elegir como mínimo, entre dos alternativas, puede ejercer verdaderamente el sufragio. Además tiene que tener la libertad de decidirse por cualquiera de ellas, de lo contrario estaríamos frente a elecciones sin opción. La posibilidad y la libertad de elegir deben estar amparadas por la ley.

El mismo autor nos señala, que la democracia liberal se basa en el reconocimiento del sufragio universal, igual, directo y secreto. Este derecho surge en la revolución francesa con el reconocimiento de los derechos de libertad de expresión, de reunión,

¹⁹Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual. Pág. 558.

²⁰Nohle, Dieter. Elecciones y sistemas electorales. Pág. 12.



de asociación y de prensa, lo cual es uno de los requisitos fundamentales de la democracia moderna.

3.2.1. Principios del sufragio

Los principios del sufragio cambiaron desde el punto de vista jurídico histórico y conceptual. Por consiguiente, no solo hay que observar si el sufragio era universal, sino también que se entendería por ello. En el siglo XIX, el concepto de sufragio universal comprendía únicamente el derecho de voto de los hombres. Hoy en día rigen cuatro principios para las elecciones democráticas, los cuales pueden definirse de manera precisa, y confrontarse así con las distintas regulaciones históricas del sufragio. Los principios fundamentales del sufragio: universal, igual, directo y secreto, los cuales se encuentran generalmente plasmados en el texto constitucional.

- **Universal:** todos los ciudadanos de un estado tienen el derecho de votar y ser elegidos, más allá de su sexo, raza, idioma, ingreso o propiedad, profesión, estrato o clase, formación, confesión o convicciones políticas.
- **Igual:** este principio exige que el peso de cada voto de las personas habilitadas para votar sea el mismo y que no esté diferenciado de acuerdo a la propiedad, ingreso, renta, formación, religión, raza, sexo o convicción política.
- **Secreto:** este principio exige que la decisión del elector al emitir su voto (hoy en día generalmente mediante una boleta; no pueda ser conocida por otros).



- Directo: el votante determina directamente a sus representantes. No hay organismos intermediarios entre electores y representantes.

El derecho al Sufragio no solo se encuentra regulado en la Constitución y Ley Electoral y de Partidos Políticos, además hay normas internacionales que lo protegen, entre estas tenemos: La Convención Americana de Derechos Humanos en su Artículo 23. Derechos Políticos señala que, todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.
- De votar y ser elegidos en las elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.



Por su parte en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su Artículo 21 establece:

- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

3.3. Las elecciones

Las elecciones son un proceso de toma de decisiones en donde los electores eligen con su voto entre una pluralidad de candidatos para ocupar los cargos políticos en una democracia representativa. Las elecciones constituyen un mecanismo de designación de titulares del poder que va asociado a los conceptos de representación, gobierno y legitimación. La evolución del sistema político estatal ha puesto de manifiesto las limitaciones de la democracia representativa. Las nociones de representación, gobierno y legitimación han sido afectadas por un doble fenómeno: la emergencia de los partidos como protagonistas en el escenario político y la consolidación de un Estado de



Bienestar que ha ampliado el ámbito de la intervención política. Ello ha repercutido sobre el proceso electoral y el sistema de elementos que los estructura.

Puede afirmarse que las elecciones tienen un papel menor en la determinación de las políticas. No tienen como objeto seleccionar a todos los coautores de éstas, ni permiten expresar una preferencia clara por las diferentes alternativas políticas. Las elecciones se orientan básicamente a la selección de quienes nos gobernarán y representarán. El reconocido autor en temas jurídicos, Guillermo Cabanellas al referirse al termino elección señala que: “es el nombramiento por votación o designación de quien tiene tal autoridad para desempeñar un cargo o empleo, que en derecho político representa el ejercicio del derecho del sufragio popular”²¹. Al analizar la definición, se observa que el autor entiende por elección la designación por medio de una votación de las personas que pasarán a ocupar un cargo que esté previamente señalado por la ley.

3.3.1. Objetivos de las elecciones

Como primer objetivo, puede citarse que las elecciones son la designación por parte de los ciudadanos de quienes van a ejercer el poder político de una sociedad. Dicho objetivo incluye las siguientes funciones:

- a) Producir representación;

- b) Producir gobierno; y,

²¹Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. Pág. 820.

c) Ofrecer legitimación.

El segundo de los objetivos atribuidos a las elecciones, es en un doble sentido: la formación de un órgano ejecutivo y la adecuación estable de sus decisiones a las preferencias mayoritarias de la sociedad. Gobierno y gobernabilidad serán pues las consecuencias que se persiguen con el proceso electoral.

El tercer objetivo es producir legitimidad en beneficio de los titulares del poder constituido. Mediante las elecciones se trata de conseguir que quienes ejercen la acción de gobierno sean percibidos como justos titulares de tal posición (legitimidad).

3.3.2. Clases de elecciones

Mediante la participación en las elecciones generales, los votantes determinan cuál de los candidatos nominados ocupará el cargo. Estas elecciones se llaman Directas si el electorado cumple este último requisito, es decir es quien elige directamente a su representante. En Guatemala la elección es directa.

Pero si el electorado elige, a un grupo de representantes que realiza después la selección final, estas son elecciones indirectas.

3.4. Reelección

El concepto de reelección es un concepto que se utiliza principalmente en el ámbito de la política para hacer referencia al acto mediante el cual una persona que ejerce un cargo político elegible puede presentarse luego de terminado su período en funciones a una reelección. No todos los cargos políticos son elegibles pero muchos sí y normalmente algunos de ellos permiten la reelección, mientras que otros no, pudiendo además esto variar de región en región o país en país.

3.4.1. Clases de reelección

No todos los cargos políticos son elegibles pero muchos sí y normalmente algunos de ellos permiten la reelección y son:

- Reelección inmediata ó continua ilimitada.
- Reelección inmediata ó continua limitada.
- Reelección mediata ó alterna.

La reelección inmediata ilimitada, es la libertad absoluta de los individuos que ostentan el poder ejecutivo de un estado para optar por participar en elecciones al cargo en ocasiones sin limitación de número ni circunstancias, dependiendo esta exclusivamente del voto popular.



La reelección inmediata pero limitada por número de periodos, es la que se da en aquellos estados en los que el gobernante o Jefe de Estado puede reelegirse inmediatamente después de ejercer el cargo, sin embargo, la reelección está limitada por un numero de periodos según la legislación del estado en cuestión.

La reelección mediata o alterna, siembra en las legislaciones el germen del principio de alternabilidad. Que la legislación constitucional de un Estado regule la posibilidad de reelección alterna significa que los gobernantes pueden optar por una nueva elección cuando exista uno o varios periodos de por medio entre las elecciones. Esta característica de alternabilidad se debe a que se pretende evitar las prerrogativas que se prevé, se darán a favor del candidato que ocupe la silla presidencial al momento de la elección. Estas prerrogativas podrían ser de diferentes géneros, desde echar mana de los recursos estatales hasta la promoción de obras de la actividad normal del gobierno como propias para procurar la simpatía popular y garantizar el triunfo electoral.

3.4.2. La reelección en el derecho comparado

Una de las características constitucionales más peculiares de América Latina en materia electoral es la prohibición de la reelección. Por reelección se entiende el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez



o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo, gobierno municipal) o mandato (parlamentario). En América Latina, dada la frecuencia con la cual se prohíbe la reelección inmediata de un mandatario, el tema se discute más bien bajo el concepto de la no reelección en sus dos variantes más importantes: la no reelección inmediata y la no reelección definitiva.

La no reelección tiene una larga tradición histórica, y su más sólida fundamentación es la propia experiencia histórico-política de América Latina. Básicamente son dos los fenómenos que confluyen en el origen de la no reelección como previsión constitucional muy extendida en esta región: el presidencialismo latinoamericano y la tentación de los presidentes de perpetuarse en el poder, por un lado, y la coacción y el fraude en los procesos electorales, por el otro. En estas circunstancias de un presidencialismo “fuerte y centralizado”, requisito necesario para la formación del Estado-nación en el siglo XIX, y de prácticas electorales fraudulentas que facilitaron el mantenimiento en la presidencia de los propios detentadores del poder, el principio de la no reelección apareció como símbolo político e instrumento imprescindible del constitucionalismo democrático.

En los países con experiencias reeleccionistas o dictatoriales, sobre todo en América Central, el principio de la no reelección adquirió el carácter de una norma constitucional indispensable de la democracia. Se observa, entonces, una estrecha relación entre el tema de la alternancia en el mando y la cuestión de la no reelección (Gros Espiell, 1989: 34), relación que se materializa también en las constituciones latinoamericanas,



en las cuales el principio de la alternabilidad justifica, por así decirlo, la no reelección inmediata como instrumento necesario y adecuado para impedir el continuismo en el gobierno.

Así, en Honduras, el Artículo 4 regula: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatorio”. La Constitución salvadoreña establece en su Artículo 88: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecido”. Y el Artículo continúa: “La violación de esta norma obliga a la insurrección”. La legitimidad misma del orden político está percibida como dependiente de la alternancia en el gobierno, constitucionalmente preestablecida. En algunos países, entre otras cosas, el carácter alternativo ha sido una propiedad definitoria del sistema de gobierno. Así, en Venezuela, en el Artículo 3 de la Constitución de 1961 se regula: “El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo”, y la de 1999 afirma en su Artículo 6: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”. En Ecuador, el Artículo 1 de la Constitución de 1998 regula: “Su gobierno es republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada”.



Otra forma de subrayar el altísimo significado de la alternabilidad y de la no reelección inmediata como dos conceptos funcionalmente vinculados se da cuando se incluye en los derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, “defender el principio de la alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República” (Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, Art. 136).

En general, el principio de la no reelección inmediata se refiere a las elecciones del ejecutivo. Sin embargo, en varios países se estableció la no reelección también para cuerpos legislativos. En la actualidad, Costa Rica y México siguen prohibiendo la reelección directa de los parlamentarios, caso contrario al de Guatemala en el que aún es permitida la reelección parlamentaria y de los gobiernos municipales, de manera ilimitada, salvo algunos intentos de reforma a la Ley Electoral y de Partidos políticos que actualmente se discute en el Congreso de la República, que si bien es cierto, no limita la reelección, si contempla dentro de sus reformas, una forma diferente de postulación, lo cual quizás de alguna forma ayudará a tener un proceso más democrático y eficaz.

Una mirada histórica confirma la vigencia del principio de la no reelección en América Latina a través del tiempo. En Chile, la Constitución de 1833 permitía la reelección, disposición que fue derogada en 1871. En México, tras asumir Porfirio Díaz la presidencia en 1877, reformó dos años más tarde la Constitución, prohibiendo la reelección. Luego de su retorno a la presidencia en 1884, se reformó la Constitución en 1887, declarando que el presidente era reelegible por una sola vez, y en 1890 se



autorizó la reelección indefinida. De hecho, donde se reformó en esta época la constitución permitiendo la reelección (como en México, Guatemala, Nicaragua y Venezuela), esta disposición fundamentó el ejercicio del poder por una sola persona durante varios decenios. A principios del siglo XX estaba permitida la reelección en México, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana (Carranza, 1910; t. 1: XXXIII). Veinte años más tarde, únicamente Venezuela permitía la reelección (Mirkine-Guetzévitch, 1932: CXVIII).

En la actualidad, sólo cinco países permiten la reelección: Argentina (desde 1994), Brasil (desde 1997), Colombia (desde 2005), Perú (desde 1993), Venezuela (desde 1998). Otros tres países, sin embargo, que hasta hace poco permitían la reelección inmediata, Nicaragua (hasta 1995), Paraguay (hasta 1992) y República Dominicana (hasta 1994), la prohibieron, los dos últimos países motivados precisamente por las mismas experiencias que en épocas anteriores impulsaron y legitimaron el principio de la no reelección. En total, 10 países cambiaron las reglas referentes a la reelección en los últimos 12 años. Cuando se permitió la reelección inmediata, esta reforma trajo consigo una reducción del periodo del mandato presidencial en Argentina de seis a cuatro y en Brasil de cinco a cuatro años. En Colombia siguió igual. En Venezuela, por el contrario, se aumentó el periodo electoral de cinco a seis años.

Los casos de no reelección absoluta: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Paraguay. Algunos países permiten la reelección tras un periodo: Bolivia, Chile, Ecuador (desde 1998), El Salvador, Nicaragua, República Dominicana y



Otra forma de subrayar el altísimo significado de la alternabilidad y de la no reelección inmediata como dos conceptos funcionalmente vinculados se da cuando se incluye en los derechos y deberes inherentes a los ciudadanos, “defender el principio de la alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República” (Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, Art. 136).

En general, el principio de la no reelección inmediata se refiere a las elecciones del ejecutivo. Sin embargo, en varios países se estableció la no reelección también para cuerpos legislativos. En la actualidad, Costa Rica y México siguen prohibiendo la reelección directa de los parlamentarios, caso contrario al de Guatemala en el que aún es permitida la reelección parlamentaria y de los gobiernos municipales, de manera ilimitada, salvo algunos intentos de reforma a la Ley Electoral y de Partidos políticos que actualmente se discute en el Congreso de la República, que si bien es cierto, no limita la reelección, si contempla dentro de sus reformas, una forma diferente de postulación, lo cual quizás de alguna forma ayudará a tener un proceso más democrático y eficaz.

Una mirada histórica confirma la vigencia del principio de la no reelección en América Latina a través del tiempo. En Chile, la Constitución de 1833 permitía la reelección, disposición que fue derogada en 1871. En México, tras asumir Porfirio Díaz la presidencia en 1877, reformó dos años más tarde la Constitución, prohibiendo la reelección. Luego de su retorno a la presidencia en 1884, se reformó la Constitución en 1887, declarando que el presidente era reelegible por una sola vez, y en 1890 se



Uruguay, mientras que Nicaragua (desde 1998) y Panamá exigen un intervalo de dos periodos.

Pese a la importancia que tiene la alternabilidad en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia, comparable con el principio de la elección de los mandatarios y de la periodicidad de las elecciones. Lo es sólo en circunstancias concretas que en América Latina legitimaron esta previsión constitucional, tesis que se confirma por las excepciones a la normativa siempre presentes en esta región.

Por otra parte, no existe ningún parámetro teórico, es decir, no relacionado con la contingencia, para determinar comparativamente el valor democrático de la reelección inmediata y por una sola vez, así como de la no reelección del ejecutivo. El modelo estadounidense (periodo electoral de cuatro años, posibilidad de reelección inmediata por una sola vez) es tan democrático como la no reelección. Vale considerar también que la no reelección restringe el derecho del elector de votar libremente por candidatos de su preferencia, derecho que se limita legítimamente sólo por consideraciones funcionales a la democracia. Asimismo, vale añadir que en las democracias que cuentan con un sistema parlamentario, no existen prohibiciones del mandato ejecutivo, es decir, para los mandatarios que realmente ejercen el poder (jefes de gobierno, primer ministro).



Es importante preguntarse si la no reelección, resultado de unas circunstancias históricas, puede tener el mismo grado de legitimidad cuando las circunstancias son diferentes, cuando las elecciones son libres y honestas, cuando la alternancia natural, por los votos, no se excluye por fraude y cuando la alternancia en el gobierno no necesita ser garantizada por una norma constitucional, sino que puede ser dejada al libre juego de las fuerzas políticas. Hay que considerar circunstancias diferentes que tienen que ver con valores e intereses que hoy se expresan en los conceptos de responsabilidad y gobernabilidad. En primer lugar, debido a la no reelección se restringe la capacidad del electorado de enjuiciar positiva o negativamente a un gobierno.

En términos generales, a través de la no reelección se garantiza la alternancia en el gobierno, sin que tenga el mismo efecto de control sobre el ejercicio del poder del que gobierna que se atribuye en la teoría democrática a la sola posibilidad constitucional de alternancia en caso de reelección permitida. En segundo lugar, un periodo electoral parece demasiado corto para llevar a cabo políticas económicas y sociales con resultados visibles, y se restringe el plazo de que dispone un gobernante para continuar una obra bien iniciada (Cabrera, 1917: 19). Asimismo, se agravan los problemas de la no correspondencia entre tiempos económicos y tiempos políticos. Interferencias constitucionales en esta relación pueden aumentar los problemas de gobernabilidad.

Sin embargo, en el debate sobre la reelección en América Latina, los argumentos que se imponen son los que se aferran al pasado histórico latinoamericano y aquellos



relacionados con enfoques de poder, de proyección personal o partidista de quienes promueven la idea de permitir la reelección.

A menudo se confunde continuidad con continuismo. No es casual que los presidentes en ejercicio por lo general estén en favor de la reelección, cuales quiera que sea su color político, mientras que la oposición defiende la no reelección, apoyada por intelectuales y gran parte de la opinión pública que implícitamente dan a entender que la función de las instituciones democráticas es impedir que el Poder Ejecutivo tenga poder, o sea, que el gobierno gobierne.



CAPÍTULO IV

4. La Constitución y las reformas constitucionales

La Constitución Política de la República de Guatemala, previendo en ella las posibilidades de cambio, prohibiendo la alteración de algunas de sus disposiciones, y de restricción en la modificación en otro determinado número de normas. Reformas a la Constitución cuya realización la puede asumir, una Asamblea Nacional Constituyente o el órgano legislador ordinario, facultándolo para ello en condición de poder constituyente derivado, ambas posibilidades desde luego, sujetas a técnicas dispositivas distintas.

4.1. Constitución Política de la República de Guatemala

Es la ley suprema de un estado, creado por una Asamblea Nacional Constituyente, en representación del pueblo, mediante la cual se organiza tanto jurídica como políticamente al estado, en la que se encuentra regulados los derechos fundamentales de las personas que conforman su población y su estructura básica.

4.1.1. Clasificación de las constituciones

Existe una variada clasificación de las constituciones, dentro de las cuales se puede mencionar:

- Escritas y no escritas.
- Rígidas y flexibles.
- Desarrolladas y sumarias.
- Dispersas o codificadas.
- Originarias y derivadas.
- Breves y desarrolladas.
- Absolutamente pétreas y parcialmente pétreas
- Ideológicas y utilitarias
- Ideológicas y funcionales.
- Normativas, nominales y semánticas.
- Materiales o formales.
- Genéricas y analíticas.
- Definitivas y de transición.

Ramiro de León Carpio nos dice que nuestra constitución es escrita, desarrollada y rígida. Es escrita porque la estructura total del Estado en sus preceptos fundamentales se encuentra regulada en un documento escrito y este documento contiene la voluntad



para la determinación del destino político del Estado de Guatemala. Además la constitución de Guatemala tiene la característica de ser desarrollada puesto que además de exponer los derechos básicos del pueblo y los fundamentos de la organización política, introduce disposiciones relativas a otras materias con el objeto de afianzar el sistema y asegurar su funcionamiento. “Por ello es que los Derechos Humanos tanto individuales como sociales en nuestra Constitución, se encuentran establecidos con terminología desarrollada y hasta detallista. Es rígida ya que para ser reformada necesita ciertas y determinadas formalidades que o son necesarias para las reformas de las demás leyes ordinarias, con lo cual se está aumentando su fuerza moral y al mismo tiempo se está garantizando su estabilidad”.²²

Veamos a que se refiere la rigidez y flexibilidad de las constituciones:

a) Rígidas:

Las constituciones son rígidas cuando en las mismas existen ciertas formalidades que no existen en las ordinarias para reformarla (por ejemplo puede ser reformada por una Asamblea Nacional Constituyente) y afirman que esto le da más estabilidad y mayor fuerza legal a las constituciones. Ejemplos de ello tenemos a la Constitución Política de Guatemala de 1985, la Constitución de los Estados Unidos del 17 de septiembre de

²²de León Carpio, Ramiro. *Análisis Doctrinario y Legal*. Pág., 46.



1787 y la francesa del 3 de setiembre de 1791. En el caso de Guatemala es aquella que.

b) Flexible:

Las constituciones flexibles son las que se elaboran y reforman con el mismo procedimiento que las ordinarias (Es aquella que puede ser reformada por el congreso de la república.) como ejemplo de ellas tenemos: la carta magna de 1215, la "Petition of Rights" de 1629, el "Bill o Rights" de 1688, el "Act of Settiment" de 1700, el "Common Law" sobre derechos individuales.

c) Mixtas:

Una parte se puede reformar por una Asamblea Nacional Constituyente y parte por el Congreso de la República de Guatemala.

La rigidez de nuestra Constitución la apreciamos en el Capítulo único denominado Reformas a la Constitución y comprende de los artículos 277 al 281, que nos preceptúa tres formas para poder reformar nuestra Constitución.



En primer lugar, el de una rigidez absoluta, ya que hay artículos que no se pueden reformar. Estos son el artículo 140, 14, 165 inciso g y el artículo 186 y el 187.

En segundo lugar, es que para reformar los artículos referentes a los Derechos Humanos es necesario convocar a una Asamblea Nacional Constituyente bajo el procedimiento que la misma constitución señala (o sea elegir a 158 diputados asambleístas).

En tercer lugar, es cuando se exige ciertas y determinadas formalidades. Para esto será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de Diputados. Después de haber sido aprobadas por el Congreso deberán ser sometidas a un procedimiento consultivo de todos lo ciudadano, es decir a una consulta popular.

4.2. Reforma constitucional

De acuerdo con Jaime Vidal Perdomo, “es la modificación de la constitución que afecta a alguna o algunas de las reglas en ella consagradas y que se reemplaza por otras. Frente al establecimiento de una constitución, no representa si no el ejercicio parcial del poder constituyente.”



Guillermo Cabanellas la considera como un “movimiento que tiende a variar el texto constitucional, o procedimiento que cada constitución establece para su reforma.”

Las constituciones políticas, al momento de su discusión y elaboración, la Asamblea, Nacional Constituyente, reflejan el estado o las condiciones en que están los asuntos relacionados con lo económico, lo social, lo jurídico y lo político.

Por ello, de gran complejidad y responsabilidad resulta el conjunto de atribuciones que se encarga a los diputados constituyentes, porque deben conjugar de manera atinada las ideas que se incorporan al texto primario del país, ya sea porque se trata de organizar o formar un nuevo Estado, sustituir una carta fundamental existente o cambiar ciertas disposiciones importantes de la misma.

4.2.1. Sistemas de reforma constitucional

Los sistemas que están relacionados con la reforma constitucional, se reduce a dos:

El sistema rígido, que es cuando los cambios que se proponen o se prevén están sujetos a plazos, ciertas materias o mayorías calificadas, lo cual hace que sea relativamente difícil llevar a cabo las modificaciones.

El sistema flexible, que consiste cuando las mismas cámaras legislativas ordinarias, actuando como asamblea especial, cumplen esa misión, o se buscan otra forma más fácil y rápida.

Como se mencionó con anterioridad, nuestra Constitución Política de la República, nos ubica dentro de un régimen eminentemente rígido, o relativamente rígido dicen algunos, al manifestar que la misma contiene tres maneras de buscar permanencia más o menos prolongada de sus disposiciones.

La primera, es que ha declarado que varios artículos no son reformables por ninguna vía, dando lugar a que se hable de artículos pétreos.

La segunda, consiste en confiar a la Asamblea Nacional Constituyente, como único órgano que está facultado para reformar los Artículos que se relacionan con los derechos individuales, contenidos en los Artículos del 3º al 46. En este caso el Artículo 278, el Congreso de la República convocara a ese órgano especial con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran.

En tercer lugar, el Artículo 280 se refiere a las reformas que la asamblea legislativa ordinaria puede llevar a cabo. Para entrar en vigor tienen que ser aprobados, en su seno, por mayoría calificada de diputados (dos terceras partes de total) y además, ratificarse en consulta popular.



4.2.2. Iniciativa para proponer reformas a la constitución.

El Artículo 277 establece quienes tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- El presidente de la República en Consejo de Ministros;
- Diez o más diputados al Congreso de la República;
- La Corte de Constitucionalidad; y
- El pueblo mediante petición que dirija al Congreso de la República, siempre que sea menor a cinco mil ciudadanos, debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

El ordenamiento jurídico guatemalteco es bastante amplio en cuanto a la legitimación para solicitar la reforma a la Constitución, ya que ésta puede provenir de diferentes sectores del gobierno e incluso de la población.

No todos los sistemas jurídicos confieren iniciativa a los tribunales constitucionales para proponer reformas a la Constitución, sin embargo es conveniente su inclusión ya que a través de la revisión o enmienda se adecua el texto constitucional a la realidad existente en un momento determinado, convirtiéndose el procedimiento de reforma en un medio de defensa del orden constitucional, puesto que a través de este proceso se



evita que se modifique o que se suspenda su vigencia por métodos extrajurídicos; y siendo la función esencial de la Corte de Constitucionalidad la defensa del orden constitucional, también podría establecer en un momento determinado la necesidad de una revisión a la Constitución, al considerar que una de sus normas no es aplicable o resulta necesaria su modificación y que no hacerlo por los procedimientos legalmente establecidos podría dar lugar a su alteración por las vías de hecho que vendría a poner en peligro el Estado de derecho, por lo que en aras de mantener la vigencia de la norma suprema se encontraría legitimada para solicitar las reformas a la misma.

También cabe mencionar que desde la creación de la Corte de Constitucionalidad en 1985, en ningún momento se ha iniciado por este tribunal ninguna propuesta de reforma constitucional, sin embargo posee la facultad de hacerlo, por lo que en un momento determinado podría producirse una acción de esta naturaleza, dado el alto grado de credibilidad y legitimidad de que goza la corte de constitucionalidad.

4.2.3. El poder reformador

La misma Constitución establece los parámetros para su reforma y los poderes que pueden reformarla, éstos son:

- a) Asamblea Nacional Constituyente;
- b) Congreso de la República.



Aylín Ordoñez cita lo siguiente: “Rousseau afirmo que en el cuerpo político puede imponerse leyes y revocarlas con la misma solemnidad con la que las estableció. Las leyes no son ni pueden ser eternas, y si en una democracia directa la reforma a la ley fundamental no suscita problema alguno, ya que es el pueblo el que la decide y en tal sentido, es válido sostener que la Constitución se reforma con la vida. Schmitt señalaba que reformar las leyes constitucionales no es una función normal del Estado, sino que es una facultad extraordinaria y no ilimitada, pues siendo una atribución legal constitucional es limitada y por lo mismos, es solo una competencia. Consecuentemente, esta competencia no es la soberanía con la que se ha confundido, toda vez que la reforma no puede subsistir la identidad y continuidad de la Constitución. Puede adicionar, suprimir o modificar ciertas determinaciones, pero no dar una nueva Constitución, ni tampoco ensanchar o subsistir por otro el propio fundamento de su competencia constitucional. La reforma a la constitución no es destrucción de ésta, ya que los órganos competentes para acordar la reforma no se convierten en titulares o sujetos del poder constituyente.”²³

Para que el ejercicio del poder constituyente sea válido no se tiene que sujetar a ninguna condición positiva, como que dicho poder es originario, ilimitado e incondicionado. El ejercicio del poder reformador es llamado “poder constituyente constituido”, para que sea válido debe cumplir las normas previstas en la Constitución vigente.

²³ Ordoñez, Aylín. Tesis las Reformas a la Constitución y a las leyes constitucionales y su estudio en el derecho comparado, Pág. 47.

4.2.4. Procedimiento para reformar la Constitución Política de la República de Guatemala

La misma constitución establece los parámetros para su reforma en distintos aspectos.

Esta puede ser modificada de la manera siguiente:

- a) Mediante una Asamblea Nacional Constituyente electa por el pueblo luego del voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso; o
- b) Mediante la aprobación de ciertas reformas por dos terceras partes del Congreso y la posterior ratificación de la población por medio de una consulta popular.

La Constitución Política de la República de Guatemala puede reformarse, pero para ello se debe cumplir con los mecanismos que la propia constitución establece:

Como mencionamos anteriormente existen tres clases de reformas a nuestra Constitución:

- a) Reformas que sólo pueden ser hechas por una nueva Asamblea Nacional Constituyente;
- b) Reformas que pueden ser hechas por el Congreso de la República; y
- c) Hay artículos de la constitución que no pueden ser reformados nunca.



Los Artículos del 3 al 46 y el 278 para ser reformados se necesita que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una nueva Asamblea Nacional Constituyente por elección popular y que esta asamblea lleve a cabo las reformas. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicara al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Todos los demás artículos de la Constitución que no sean los anteriores ni los pétreos, pueden ser reformados por el Congreso de la República con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados, pero éstas no entraran en vigencia hasta que no sean ratificadas mediante consulta popular. Si la consulta popular fuere de ratificación de reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

La ratificación del pueblo de alguna manera limita su libertad de manifestarse puesto que algunos pueden estar conformes con algunas reforma, pero puede que con otras no lo estén.



Las constituciones no pueden proclamar en su texto su propia inmutabilidad, ello significaría declarar la pretensión orgullosa de la perfección de la obra cumplida y negar la posibilidad de su mejoramiento o adaptación a hechos no siempre previsibles o a las nuevas exigencias que dé para el incierto porvenir. Por otra parte es evidente la ineficiencia de las constituciones que se autoseñalan irreformables.

Tampoco es eficaz que la constitución impida su reforma dentro de un periodo mínimo de tiempo.

Las constituciones no solo deben admitir la posibilidad de su revisión, sino también prever el procedimiento adecuado para llegar a esa revisión y el procedimiento debe revestir caracteres tales que impida revisiones demasiado frecuentes e inapropiadas, o que por el contrario la obstaculicen demasiado, haciendo difícil el ajuste que se persigue de la estructura constitucional con la necesidad que lo reclama.

Dentro del trámite establecido para la reforma a una ley constitucional se establece que previamente a su aprobación debe contarse con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad respecto de la reforma.

Se ha discutido si el dictamen debe circunscribirse a la opinión de tribunal respecto de la constitucionalidad o no del proyecto o es más amplio y abarca una opinión que podría rendirse desfavorable, a pesar de que las reformas no adolecieran de ningún



vicio de inconstitucionalidad, por considerar el tribunal que no son convenientes en ese momento determinado.

Con la facultad de la corte de emitir dictámenes previo a la reforma de leyes constitucionales se está dando a este tribunal el carácter de co-legislador privilegiado, ya que se le permite intervenir dentro del proceso de reforma de las leyes constitucionales, siendo vinculante y obligatorio su dictamen, ya que en caso de ser desfavorable, la ley no podrá ser modificada.

Se establece que para solicitar el dictamen de la Corte de Constitucionalidad, previo a la reforma de una ley calificada como constitucional deberá tenerse por suficientemente discutido dicho proyecto en tercera lectura.

CAPÍTULO V



5. Municipio

En la actualidad el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que surgió hace muchos milenios de forma natural y espontánea tras del tránsito de la evolución de la familia hacia organizaciones hacia organizaciones sociales más amplias.

Desde el punto de vista legal y constitucional el municipio es una institución autónoma y tiene dentro de su ámbito de autonomía facultades especiales.

De conformidad con el Código Municipal la naturaleza del municipio es una unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos.

En ejercicio de la autonomía que la constitución garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obteniendo y disponiendo de sus recursos patrimoniales atendiendo servicios



públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Por otra parte desde el punto de vista doctrinario podemos definir al municipio como la personificación jurídica de un grupo social humano interrelacionado por razones de vecindad permanente en un territorio dado con un gobierno autónomo, propio, sometido a un orden jurídico específico con el fin de preservar el orden público, asegurar la prestación de servicios públicos indispensables para satisfacer las necesidades elementales de carácter general de sus vecinos y realizar las obras públicas locales y demás actividades socioeconómicas requeridas por la comunidad.

De lo anterior podemos resumir que al municipio como ente autónomo le corresponde:

- Elegir a sus propias autoridades.
- Obtener y disponer de sus recursos.
- Atender los servicios públicos locales.

5.1. Elementos del municipio

Por elementos se deben entender las partes integrantes de un todo.



- a) Territorio;
- b) Población;
- c) Autoridad;
- d) Organización comunitaria;
- e) Capacidad económica;

Puede citarse además un elemento teleológico, que consiste en cumplir y velar por que se cumplan los fines y deberes del Estado; ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar el desarrollo; fortalecer su patrimonio económico etc.

5.2. Importancia de la administración municipal

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una manera más eficaz, en beneficio de los habitantes.

5.3. Gobierno municipal

La dimensión local del gobierno se distingue por la cercanía entre gobernantes y gobernados, por el predominio de relaciones directas (formales e informales) entre los



actores sociales que usan el territorio y por las relaciones intergubernamentales que establece con otros niveles de gobierno. Al referirse al gobierno local, se le suele definir como el ámbito de gestión de todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, el suministro de los servicios públicos y en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía. Si bien existen diversos sistemas de gobierno municipal que, oscilando entre la democracia directa y la democracia representativa, pueden subsumirse o encasillarse entre el sistema democrático, colegial o inglés el sistema democrático o de separación de poderes o sistema francés, y, el sistema autoritario o alemán. Lo que nos interesa en este punto es el sistema de gobierno municipal guatemalteco, que, como se comprobará, reviste de características propias. Con base en las ideas de Calderón Morales puedo afirmar que: Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecua más al desarrollo de la Administración municipal moderna, que se presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder y siendo indispensables cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia, para los fines del municipio que generalmente son morales, espirituales y materiales.

Conforme a dicho autor, si bien no todos los órganos municipales tienen una estructura orgánica análoga, se puede apreciar la existencia de dos clases de órganos de la



Administración municipal, obligatorios y de los que depende toda la actividad administrativa municipal:

a) **Órganos deliberantes:** En los sistemas modernos municipales, el poder del Concejo se encuentra en el órgano deliberativo. Aun cuando la Corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido, ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento, lo que da origen a cierta confusión si no se examinan las amplias facultades de cada uno de estos órganos. Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a la reglamentación dada por las leyes que determinan su creación y funcionamiento. La diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes mientras que los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarlos emana del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste. El órgano deliberativo comunal es pluripersonal y es denominado Concejo o Ayuntamiento; y

b) **Órgano ejecutivo.** Este órgano es unipersonal, a diferencia del deliberante que es pluripersonal, y se denomina así por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

5.3.1. Sistemas de gobierno municipal

Como la tendencia municipal es hacia la descentralización, los municipios tienen cada vez más importancia, es por ello lo importante de analizar y conocer los distintos sistemas de gobierno existentes:

- A) Sistema de democracia directa: En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos, quienes lo ejercen directamente, congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en plazas públicas, lo que se conoce como Cabildo Abierto.
- B) Sistema de democracia representativa: La representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al Alcalde o intendente en una forma interna.
- C) Sistema democrático, colegiado o inglés: Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el Ayuntamiento o Concejo Municipal, que es directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local y del que recibe todo impulso la vida municipal.
- D) Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés: En este sistema, el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el Consejo Electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el



mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado. Se diferencia totalmente del inglés, ya que en el francés existe una separación de poderes, mientras que en el inglés existe una concentración de poderes.

E) Sistema autoritario o alemán: Era un sistema esencialmente antidemocrático en el que el funcionario elegido, no era quien realmente ejercía el poder ejecutivo.

5.3.2. Sistema de gobierno municipal en Guatemala

En Guatemala, el sistema que se utiliza es el de democracia representativa, pues sus órganos son designados por medio de sufragio y en él quedan representados todos los sectores de la población.

El gobierno de los municipios en Guatemala es ejercido por un Concejo Municipal, integrado por: Alcalde, Síndicos y Concejales, por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Artículo. 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



I. Concejos Municipales

El Código municipal vigente, utiliza el término de Concejo Municipal y establece: “Artículo 9. Del concejo y gobierno municipal. El 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. 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 Código municipal establece que: “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, conforme a la disponibilidad de recursos.”

Cada municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada Municipio de conformidad con la ley de la materia, que según el Artículo 206 de la Ley Electoral de Partidos Políticos. El número de sus miembros concejales y síndicos se integra con base en el número de sus habitantes, de conformidad con lo establecido por ese mismo artículo.



El concejo municipal como órgano superior colegiado del ente municipal tiene competencias propias, señaladas en el Código Municipal en su Artículo 35.

Le compete al Concejo Municipal como órgano de mayor jerarquía de del ente municipal:

- a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales;
- b) El ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal;
- c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales;
- d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración;
- e) Es establecimiento, planificación, reglamentación programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos;
- f) La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales;



- g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias;**
- h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio;**
- i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales;**
- j) La creación, supresión o modificación de sus dependencias, empresas y unidades de servicios administrativos;**
- k) Autorizar el proceso de descentralización del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicios de la unidad de gobierno y gestión del Municipio;**
- l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo;**
- m) La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres;**
- n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no;**
- o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo, quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República;**



p) La fijación de sueldo gastos de representación del alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del concejo municipal; y, cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente;

q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;

r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio;

s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados, nacionales e internacionales que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia;

t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales;

u) Adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde;

v) La creación del cuerpo de policía municipal;



w) En lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de las obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República;

x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia;

y) La promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio;

y,

z) Las demás competencias inherentes a la autonomía del municipio.

Además de las citadas, también tiene la obligación de crear algunas comisiones, con funciones específicas. Lo que regula el artículo citado son atribuciones muy especiales que el Concejo Municipal tiene como órgano supremo de la administración y gobierno municipal, aplicable los municipios del Estado de Guatemala.

El Concejo municipal es un órgano en el cual sus decisiones nacen de la deliberación y el voto, por el hecho de ser un órgano colegiado, sus sesiones se encuentran reguladas en el Código Municipal.

II. Alcalde municipal

“Etimológicamente el termino Alcalde proviene del árabe “Al-qadi”, que significa “el Juez”²⁴, funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el derecho político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio, del gobierno municipal. En varios países se les da el nombre de intendentes o de comisionados municipales. Su nombramiento puede hacerse, según las legislaciones, mediante sufragio popular o por delegación o designación del poder Legislativo.

El Código municipal establece que el Alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación Judicial, ya que este se le atribuye al Síndico; así también es el Jefe del órgano ejecutivo del Gobierno Municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y Presidente del Consejo Municipal de Desarrollo, también es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. Los requisitos para optar al cargo de Alcalde según el Artículo 43 del código municipal de Guatemala, son los siguientes:

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal.
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos.

²⁴Enciclopedia jurídica. Ob. Cit. Pág. 60.



c) Saber leer y escribir.

Por otra parte no puede ejercer el cargo de alcalde:

a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva.

b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio.

c) El deudor por fianzas o alcances de cuentas a los fondos municipales.

d) Cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos. Si el parentesco fuere entre el Alcalde y uno de los Síndicos o Concejales, se tendrá por electo al Alcalde. Si fuere entre otros miembros del Concejo Municipal, se tendrá por electo al Síndico o Concejel que tenga a su favor la adjudicación preferente, llenándose ipso facto la vacante que se produzca por ese motivo, en la forma que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Si posteriormente a la elección el Alcalde, el Síndico o el Concejel resultaren incluidos en cualquiera de las prohibiciones de este artículo, una vez comprobada plenamente, el Concejo Municipal declara vacante el cargo y solicitará al Tribunal Supremo Electoral la acreditación del sustituto.



El Alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas según el Artículo 53 del código municipal de Guatemala son las siguientes:

- 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 el Código Municipal.
- 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 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; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.
- 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.



- j) Adoptar personalmente, y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastre o grave riesgo de los mismos. Las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del Concejo Municipal.
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.
- m) Promover y apoyar conforme al Código Municipal y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo de informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.
- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponde al Concejo Municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.
- o) Autorizar, conjuntamente con el secretario municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio; se exceptúan los libros y registros auxiliares a utilizarse en operaciones contables que por ley corresponde autorizar a la Contraloría General de Cuentas.
- p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los Concejales.



- q) Tomar el Juramento de ley a los Concejales, Síndicos y a los alcaldes, comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos.
- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince días calendario del mes de enero de cada año.
- s) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.
- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.
- u) Remitir dentro de los primeros cinco días hábiles de vencido cada trimestre del año, al registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avencindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo periodo.
- v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio.

Es importante hacer mención que los Alcaldes de la República gozan del derecho de Antejucio. Según la Constitución Política de la República y no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar de formación de causa, salvo el caso de flagrante delito. De igual manera lo establece el Código Municipal.



El derecho de Antejucio termina cuando el dignatario o funcionario público cesa en el ejercicio del cargo, y no podrá invocarlo en su favor aun cuando se promueva por acciones sucedidas durante el desempeño de sus funciones.

Tienen competencia para conocer del Antejucio: a) El Congreso de la República; b) La Corte Suprema de Justicia; y 3) Las Salas de la Corte de Apelaciones, y a esta última le corresponde conocer y resolver el antejucio en contra de los Alcaldes municipales, de conformidad con el (Decreto Número 85-2002. del Congreso de la República, Ley en Materia de Antejucio).



CAPÍTULO VI

6. Análisis jurídico las ventajas y desventajas de la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez

Hay muchas maneras de poder ver el problema de la reelección, ya sea de presidentes, diputados al congreso de la República o alcaldes, como es el caso del presente trabajo de investigación, o quizás ni siquiera ver como un problema a la reelección en sí, sino a las consecuencias y mal uso de esta figura jurídica, tal y como lo menciona la licenciada Olga Marina Cuc Són que en sí misma la reelección no es ni buena ni mala, sino un simple mecanismo de distribución del poder, cuya eficiencia o deformaciones está determinado por la capacidad de control de las instituciones y de la ciudadanía a los funcionarios electos.

La limitación a la reelección de los alcaldes e incluso diputados del congreso, se ha usado por los políticos como argumento de campaña en más de una ocasión, sin hasta el momento llegar a concretarse nada. En las pasadas elecciones generales de noviembre del 2011, fueron casi cien los alcaldes que fueron reelectos, se podría pensar que estos alcaldes fueron muy eficientes y por eso fueron premiados, con un segundo o hasta un sexto mandato, pero resulta incoherente pensar que tantos alcaldes distintos, con personalidades distintas, partidos políticos distintos, municipios

totalmente distintos, con problemáticas distintas, hayan producido estadísticas tan elevadas de reelección.

Lo que esto más bien nos demuestra es que ser alcalde y candidato al mismo tiempo, constituye una enorme ventaja que rompe totalmente con las condiciones de igualdad que deberían existir en unas elecciones limpias, pues quien ostenta el poder en ese entonces posee a su alcance recursos extraordinarios que no poseen sus contrincantes.

Ni si quiera en países muy desarrollados como Estados Unidos se puede controlar la reelección, pues al revisar estadísticas nos damos cuenta que desde el año 1933 a la fecha un 83 por ciento de los presidentes candidatos han ganado la reelección, que por su puesto está limitado a una sola vez, no digamos en un país subdesarrollado como el nuestro donde no existe un control serio y definido para evitar las ventajas que facilitan al gobernante municipal su reelección y que atentan contra la democracia.

Desde otro punto de vista, cualquier podría pensar que este no es un problema, pues si tomamos en cuenta que es el voto de la gente el que define el acceso al poder de cualquiera, no encontramos desventajas en la posibilidad de que alguien sea reelecto y hasta podría ser indefinidamente, ya que cuando la gente no quiera más al candidato dejará de votar por él.



Lo anteriormente dicho es totalmente válido, pero el problema va mucho más allá de una simple decisión personal del votante, sino que hay que tomar en cuenta los distintos factores que influyen en las decisiones del votante.

En la década de 1940, el departamento de Investigación Social Aplicada (BASR, por sus siglas en inglés) de la Universidad de Columbia publicó el primer trabajo empírico titulado *The People's Choice* en la misma se resalta que el acto de votar es un acto social. "Votar es una experiencia de grupo, resultado del impacto de factores sociales como: la clase, la renta, la profesión, la religión, el hábitat (urbano o rural)"²⁵ también podríamos agregar el tamaño de las poblaciones, la cultura y, el poder político, etc. porque no puede negarse la ventaja que posee el que en su momento ostenta el poder y tiene la intención de reelegirse.

El saber qué es lo que mueve o motiva el comportamiento de los votantes en una coyuntura o contexto electoral es una interrogante que ha estado presente durante muchos años en las indagaciones no sólo de los estudiosos de la ciencia política, sino también de otras disciplinas científicas como la sociología, la antropología, la psicología y la mercadotecnia política; pero sobre todo, de los políticos y candidatos que durante los procesos electorales tratan de incidir o generar ciertos efectos en la conducta y comportamiento de los ciudadanos.

²⁵Universidad de Columbia. *The People's Choice*. Pág. 12.



Sin embargo, el interés por conocer que es lo que mueve al votante y afecta su conducta o comportamiento electoral se remonta al año 53 antes de Cristo, cuando Quintus Cicerón escribió el libro intitulado Puntuario Electoral, documento en el que le proveía una serie de consejos y recomendaciones a su hermano, Marco Tulio Cicerón, para que ganara un espacio de representación pública en el Consulado Romano. Conocer a la gente, saber de sus problemas, necesidades, costumbres y sueños, era ya una de las principales recomendaciones que se les daba a la clase política para ganar y conservar el poder desde aquellos tiempos. Es decir, saber qué mueve o motiva a los votantes debe ser parte medular de la estrategia de quienes aspiraban a ganarse su apoyo.

Como claro ejemplo de la influencia de distintos factores en el voto del electorado, y para tratar de dar respuesta a esta sugerente pregunta, han surgido, desde hace ya algunas décadas tres teorías (conductista, racional y cultural) las que acentúan sus argumentos en aspectos y factores diversos y sustancialmente diferentes que motivan al elector a participar en los procesos electorales y a orientar el voto hacia una determinada opción político partidista.

El criterio de la legislación guatemalteca y el mandato constitucional en cuanto a los gobiernos municipales, es hacia la reelección de forma indefinida, así lo manifiesta El Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que "El gobierno municipal será ejercido por un consejo 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.”

En algunos otros países donde han considerado que son más las desventajas que las ventajas de la reelección han optado por usar la no reelección, la cual puede ser total, o parcial; la primera cuando no se puede volver a ocupar el mismo cargo, por segunda vez; y es parcial cuando el cargo no puede ser ocupado en el período gubernamental inmediato al que se concluye, pero se deja la posibilidad para los subsecuentes.

La propuesta del presente trabajo de tesis, es permitir la reelección de los gobiernos municipales pero de forma limitada, a una sola vez, y para ello, a continuación presentamos las que se consideran y consideramos las distintas ventajas y desventajas que conlleva la reelección de los gobiernos municipales.

6.1. Ventajas de la reelección de los gobiernos municipales

La reelección por un nuevo período de gobierno municipal no es ningún sacrilegio democrático, funciona en muchos países y en el Guatemala funciona con la posibilidad de ser reelegido indefinidamente. Por lo tanto cuando se ataca a la reelección como tal, no pueden recurrir a ejemplos y argumentos sólidos en este sentido. En muchos países democráticos funciona perfectamente, incluso en algunas naciones que son para blancos y colorados los paradigmas de la democracia.



En el tema de la reelección, lo principal, lo determinante son los intereses de la gente. No es importante si la derecha o izquierda lo apoyan, la relación entre los partidos, los humores de la oposición, las aspiraciones de otros candidatos, lo fundamental son los intereses de la gente, no del país en abstracto sino de sus habitantes en concreto, es por ello que es importante hacer un análisis estadístico de los beneficios que hasta el día de hoy a traído consigo el tema de la reelección de los gobiernos municipales.

De acuerdo al desarrollo democrático de los países, a la evolución de las sociedades municipales y al perfil de los municipios, la no reelección inmediata de autoridades municipales es un factor contradictorio a la transición de la institución municipal, limitando las tareas de gobierno y administración y contraviniendo el propósito de profesionalizar a la función pública municipal.

Dentro de algunas de las ventajas de la reelección de los gobiernos municipales tenemos:

6.1.1. La consolidación de la democracia local

Al permitir al elector decidir sobre la continuidad del gobernante, a manera de premio o castigo, pues podría causar frustración en el ciudadano, no poder elegir a un gobernante que ha logrado administrar adecuadamente el municipio y que gracias a su



gestión eficiente y responsable se ha ganado la confianza y el apoyo de los ciudadanos.

6.1.2. Reducción de la corrupción

Ante la necesidad de la reelección, se debe tener más acercamiento con la población y tener más transparencia, así como la rendición de cuentas, por su puesto ante la necesidad de seguir ejerciendo el poder.

6.1.3. Incremento de la gobernabilidad y gobernanza

La reelección inmediata favorece la gobernanza porque permite la consolidación de liderazgos positivos y de nuevas fuerzas política en torno a la figura del alcalde, llegando incluso a permitir la creación de nuevos partidos político que enriquecen las opciones del gobierno y el debate electoral, y también la gobernabilidad, pues si los gobernantes de turno pretenden reelegirse, tendrán que demostrar a sus electores que son capaces de administrar el municipio haciendo un uso adecuado y eficiente de los recursos.



6.1.4. Fomento del desarrollo local

Y aunque no existen estudios específicos de cómo la reelección pudiera fomentar el desarrollo local, se pueden establecer dos argumentaciones para explicarla, la primera implica una conexión indirecta, pues afirma que la reelección favorece la democracia y la democracia a su vez genera desarrollo. La segunda argumentación es más directa ya que establece que la reelección aleja al gobernante del cortoplacismo y lo invita a actuar y pensar a largo plazo.

Además, a través de la reelección los mandatarios tienen más tiempo para desarrollar las propuestas de las campañas, hay más posibilidades de desarrollar políticas de estado de larga duración, si les va bien en el primer periodo probablemente en el segundo periodo se consoliden como mandatarios que cumplen, hay unos que afirman que la reelección permite que se promueva más la democracia ya que en esta la ciudadanía elige con una libertad mayor a su gobernante aprobándolo con la reelección o desaprobándolo sin esta cuando el gobierno no ha sido adecuado.

En el ámbito municipal, la reelección no sólo podría generar mejores gobiernos, más profesionales y capaces, sino que también contribuiría, de cierta forma, a solucionar el problema de la representación política, en la medida que los ciudadanos municipales tendrían la oportunidad de ratificar su voluntad electoral ante gobernantes honestos y

eficaces, permitiendo la continuidad de planes y programas de gobierno o de rectificar su orientación del voto ante la presencia de malos funcionarios.

6.2. Desventajas de la reelección de los gobiernos municipales

Hace más de veinte siglos, los antiguos griegos comprendieron el alcance de la no reelección como control fundamental de la corrupción y el absolutismo, y la introdujeron como un valor esencial de la democracia ateniense. Por otro lado, las naciones que hoy dan a la humanidad sus mejores triunfos en todos los campos, son aquellas que desde hace más de 300 años han venido eliminando de sus constituciones la reelección y han ido colocando a la ley y a las instituciones como condición suprema del desarrollo. Son aquellas en donde las libertades y derechos formales se han ido materializando como libertades y derechos reales. En algunas donde la reelección persiste, su peligro y sus desmanes han sido neutralizados por un poderoso engranaje institucional.

Algunas de las desventajas de la reelección de los gobiernos municipales son las siguientes:

6.2.1. Enquistamiento de elites en el poder (perpetuidad en el poder)

El riesgo de implementar la reelección de gobiernos municipales es precisamente ayudar a que se perpetúen en el poder; esto es un déficit democrático en casi toda América Latina, que se ha traducido en la indebida apropiación de la función municipal, por intereses particulares, clientelista o corporativos, que han conducido a propuestas erróneas y perversas.

6.2.2. Favorece la formación de Alianzas

Así también se dice que la reelección favorece la formación de alianzas entre representantes políticos y grupos de interés al haber continuismo los grupos de interés poderosos de la región, buscan apadrinar a algunos políticos para que estén continuamente defendiendo sus intereses, que de esta manera estarán afectando muy seguramente los intereses de los ciudadanos en general y como consecuencia de esto, en vez de profesionalizarse en la política para un mejor gobierno, se profesionaliza en el abuso de poder y corrupción.

6.2.3. Utilización de recursos públicos para financiar la reelección

Se plantea como otro riesgo del gobernante en turno que utilice la hacienda municipal, el nombramiento de funcionarios, los vehículos, y otros recursos que ayudan a su intento reeleccionista.

Siguiendo con el mismo razonamiento genérico, el poder puede ser utilizado para duplicar el poder, es decir los medios disponibles desde la corporación municipal pueden ser utilizados para reforzar la candidatura a la reelección.

6.2.4. Proyectos cortoplacistas

Normalmente suelen implementar proyectos que posiblemente no sean los más convenientes, pero que si pueden ofrecer resultados inmediatos que pueden seducir al electorado y así conseguir su reelección. Podemos mencionar además los proyectos a medio terminar, los cuales se usan como medio de coacción hacia la población condicionando que los mismos serán terminados con la condición de ser reelectos en el poder.

Hay que permitir que surjan nuevos gobernantes, que la política se renueve y que la democracia se oxigene, e impedir que el dinero del Estado y el poder político que este genera no se conviertan en motor de aspiraciones personalistas, que en muchos casos



desprecian el espíritu de la Constitución. Hay que ampliar la democracia y fortalecer la participación ciudadana. Perpetuar en el poder a unos pocos es, además, un portazo a la paz y a la democracia.

6.3. Presupuestos legales necesarios para limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez

Como mencionamos con anterioridad en Guatemala la tendencia de la reelección de los gobiernos municipales es aceptarla, y de manera indefinida, y así lo contempla el Artículo 254 de la Constitución Política de la República.

Es por ello que al querer limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez, la única forma de poder hacerlo es a través de una reforma constitucional, específicamente modificando el Artículo 254 agregando a su parte final que solo pueden ser reelectos por una sola vez.

Y en este caso en concreto se debiera de hacer mediante la aprobación de la reforma por dos terceras partes del Congreso de la República y la posterior ratificación de la población por medio de una consulta popular.

6.4. La necesidad de reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, limitando la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez

La reelección es autorizada constitucionalmente, su Artículo 254 establece la posibilidad de los gobiernos municipales de poder reelegirse, por lo tanto la misma es permitida sin restricción alguna.

El descontento de la población ante la ilimitada reelección de sus autoridades municipales se da como un fenómeno cada vez más visible en nuestro país y las consecuencias de este descontento se hicieron visibles por ejemplo después de las últimas elecciones generales del 2011, donde se reportaron manifestaciones en muchos municipios y en algunas de estas manifestaciones llegaron a extremos tales como destrozos, quema de las instalaciones del Tribunal Supremo Electoral, quema de municipalidades, etc. Así lo reconoció la magistrada del tribunal supremo electoral Mirtala Góngora, quien en una recordó que en los pasados comicios se produjeron “muchos problemas en el proceso electoral” derivados de la reelección en las comunas, por lo cual propone permitir solo una reelección y luego dejar un periodo sin poder optar al cargo.

Como análisis general de las desventajas de la reelección podemos mencionar que la reelección de los gobiernos municipales sin limitación, tal y como se establece en



nuestra legislación actual constituye un medio que ayuda a fomentar la corrupción y el clientelismo, pues el poder que ostenta el gobernante municipal en turno le otorga la capacidad de intimidar a la ciudadanía para hacerse reelegir, así hayan sido pésimos gobernantes, así también atenta contra la democracia, pues una de las características primordiales de todo sistema democrático es la alterabilidad en el poder; todo esto hace necesario limitar la relación y así evitar que la reelección se vuelva un factor de corrupción, caciquismo, clientelismo y crisis de legitimidad, y que el gasto público termine siendo utilizado para financiar la reelección de la autoridad municipal en turno.

La reelección ha sido utilizada por los gobiernos autocráticos, los cuales, cumpliendo en forma aparente los métodos electorales previstos por la Constitución y las leyes, tratan de perpetuarse en el poder, a través de votaciones no disputadas confines de cubrir los fraudes, las arbitrariedades y las acciones represivas a que recurren para lograr sus propósitos y así burlarse de los principios democráticos que anuncian hipócritamente sostener y defender.

Los artificios y modalidades para volver son variados y hasta muy originales, pero el patrón común a todos ellos es la adaptación de leyes, reglamento y voluntades a sus necesidades de continuismo.

La reelección es un tema complejo, lleno de dificultades, pero también lleno de posibilidades. Por ejemplo la continuidad de algunos gobiernos municipales que según



todas las encuestas de opinión pública tiene un muy amplio apoyo popular, y esto no es ilusión, no es humo, esto es concreto y tangible: son resultados, buenos resultados, en la vida cotidiana de la gente y sus esperanzas.

Por eso es importante que el Congreso de la República de Guatemala, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados, aprueba una iniciativa de reforma a 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 a una sola vez, ya que dicho cambio no puede hacerse mediante una ley ordinaria.





CONCLUSIONES

1. El principio constitucional de alternabilidad en el poder, aparte de ser un derecho, es también una verdadera garantía al derecho a elegir de cada ciudadano, la alternabilidad regula la posibilidad real de los gobernantes sean cambiados periódicamente mediante mecanismos electorales la mayor de las veces.
2. Se determina que ser alcalde y candidato al mismo tiempo, constituye una enorme ventaja que rompe totalmente con las condiciones de igualdad que deberían existir en unas elecciones, así también atenta contra la democracia pues es una de las características primordiales de todo sistema democrático es la alternabilidad en el poder.
3. Con la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez, se da la posibilidad de que los electores los premien por haber logrado administrar adecuadamente el municipio y que gracias a su gestión eficiente y responsable se ha ganado la confianza y el apoyo de los ciudadanos que la dan la oportunidad de reelegirse.





RECOMENDACIONES

1. Es preciso 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 los gobiernos municipales, ya que dicho cambio no puede hacerse mediante una ley ordinaria, y actualmente no se ha promulgado iniciativa alguna.
2. Es necesario que el Tribunal Supremo Electoral otorgue poder de fiscalizar los recursos de las campañas políticas y brindar mayor seguridad jurídica para evitar que el gobierno aproveche su posición y hacerse propaganda desde el poder asegurando su reelección ocasionando muchas veces el descontento de la población.
3. Que dentro del presupuesto del Estado se otorgue a los comités cívicos incentivo económico para motivar su participación en las contiendas electorales enriquecer las opciones de gobierno que deberían existir en unas elecciones limpias y favorecer a la democracia que es una forma de convivencia social en que los miembros son libres e iguales.





BIBLIOGRAFÍA

- ALCON ZARAGOZA, J.A .**Manual de elecciones locales**.1990.
- ARAGÓN REYES, Manuel. **Derecho electoral: sufragio activo y pasivo**. Mexico: Ed.Capel.1998
- BALBE, Manuel y Marta Franch. **Manual de Derecho Administrativo**. España: Ed. Marqués Talleres Gráficos. 2002
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 12^a edición. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta.1979.
- CALDERON MORALES, Hugo. **Manual de derecho administrativo**. Cataluña: Marqués Talleres Gráficos-Girona. 2002
- CARPIZZO, Jorge y Medrano, Jorge. **Derecho Constitucional**. México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. 1983
- CASTILLO GONZALES, Jorge Mario. **Derecho administrativo Guatemalteco**. Tomo I, 15^a. Guatemala:(SE) 2003
- DE LEON CARPIO, Ramiro. **Catecismo Constitucional** . Guatemala: Ed. Instituto de investigación y capacitación Atanasio Tzul. 1993
- ENCICLOPEDIA JURÍDICA .**Derecho electoral**. Mexico: Ed. Grupo Planeta. 2000
- LALANDER, Richard. **Descentralización**. Venezuela: Ed. Fundacion Fridenck Ebert. 1995
- NOHLE, Dieter.**Poder electoral y consolidación democrática**. Costa Rica: Ed. Capel. 1989
- NOHLE, Dieter. **Elecciones y sistemas electorales**. Costa Rica: Ed. Vandec.1993
- ORDOÑEZ, Aylin .**Tesis las Reformas a la Constitución y a las leyes constitucionales y su estudio en el derecho**.
- OSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. HeliastaS.R.L. 1981.



PARRILLA Anzueto y Sergio Lautaro. **Sistema Electoral Guatemalteco.** Guatemala:Ed. Tex Laser. 1987

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional.** 3ra edición. Guatemala: Ed. estudiantil Fénix. 2003

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** 3ra edición. Guatemala: Ed. estudiantil Fénix. 2003

PORRUAPEREZ, Francisco. **Teoría del Estado.** 32 edición. México: Ed.Porrúa.1992.

TORRES DEL MORAL, Antonia. **Principios de derecho constitucional español.** Madrid, España: Ed. Almo. 1986.

VIDAL PERDOMO, Jaime. **Derecho Constitucional.** Bogotá, Colombia: Ed.Banco Popular.1981.

[www.thefreedictionary.com./Principios Constitucionales/](http://www.thefreedictionary.com./Principios_Constitucionales/). (Consultado: Guatemala 25 de febrero 2013).

www.elperiodico.com.gt. /Reelecciones/. (Consultado: Guatemala 21 de agosto de 2012).

www.elperiodico.com.gt. /El Estado/. (Consultado: Guatemala 22 de junio de 2012).

www.lahora.com.gt. /Piden-legislar-para-evitar-la-reelección-municipal/. (Consultado: Guatemala 4 de octubre 2012).

www.prensalibre.com./Proponen-limitar-reelección-ediles/. (Consultado: Guatemala 15 de octubre de 2012).

Legislación

Constitución Política de la República. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente. Decreto Número 1-85.Guatemala, 1985.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 2-89. Guatemala, 1989

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

Ley general de descentralización. Congreso de la República de Guatemala.
Decreto Número 14-2002. Guatemala, 2002.

