

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



**LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A
LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS;
INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON
ELECTOS**

LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO

GUATEMALA, JUNIO DE 2014

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

**LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A
LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS;
INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON
ELECTOS**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, junio de 2014

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

DECANO	Msc. 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. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO	Lic. Luis Fernando López Díaz

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



Lic. Pablo Enrique Quintanilla Corona

Abogado y Notario

10ª Avenida 12-42 zona 1. Of. 32
3er. Nivel, Edificio Belén. Teléfono: 57364907
Guatemala, Centro América

Guatemala, 01 de agosto de 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

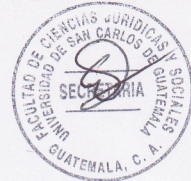


Doctor Mejía Orellana:

Respetuosamente me dirijo a usted para informarle que en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución emanada de esa unidad, se me nombró como **ASESOR** de tesis del bachiller **LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO**, trabajo intitulado: "**LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS; INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON ELECTOS**".

El trabajo de tesis que tuve a bien asesorar, cumple con los requisitos que estipula el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de la siguiente manera:

1. El trabajo realizado, adquiere importancia puesto que se estableció que existe laguna de ley en el Artículo 35 Inciso q del Código Municipal, en cuanto a que no limita el derecho que tienen los alcaldes democráticamente electos, de solicitar al concejo municipal licencia para ausentarse de sus labores para ocupar cargos públicos o privados.
2. Se asesoró que el bachiller realizara una investigación de carácter objetiva y actualizada sobre el tema, siendo en consecuencia el contenido final de la tesis de carácter técnico y científico, ya que utilizó los métodos deductivos, inductivo y documental, además de las técnicas adecuadas para resolver el problema planteado, con lo cual comprueba la hipótesis conforme la proyección científica de la investigación y según mi opinión fueron aplicados adecuadamente.



Lic. Pablo Enrique Quintanilla Corona

Abogado y Notario

10ª Avenida 12-42 zona 1. Of. 32
3er. Nivel, Edificio Belén. Teléfono: 57364907
Guatemala, Centro América

3. El aporte científico del trabajo de tesis, se observa al verificar como la laguna legal, repercute dentro de la administración pública y violenta el derecho de elección.
4. Con respecto al orden que se sigue en la investigación, con la asesoría brindada, el desarrollo del mismo y la bibliografía que se ha consultado son las adecuadas, así como las conclusiones y recomendaciones tienen congruencia con el contenido del tema elaborado por el bachiller.

Razón por la cual emito **DICTAMEN FAVORABLE**, recomendado que el mismo continúe el trámite correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

Lic. Pablo Enrique Quintanilla Corona
Abogado y Notario

LIC. PABLO ENRIQUE QUINTANILLA CORONA
Abogado y Notario
Colegiado No. 9552



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 11 de septiembre de 2013.

Atentamente, pase a el LICENCIADO WILBER ESTUARDO CASTELLANOS VENEGAS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO, intitulado: "LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS; INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON ELECTOS".

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


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

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iy.





Lic. Wilber Estuardo Castellanos Venegas

Abogado y Notario

3era. Avenida 14-43 zona 1
Ciudad de Guatemala
Teléfonos 2230-4830 y 5708-6848

Guatemala, 30 de septiembre de 2013

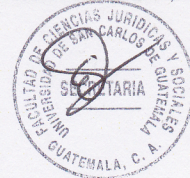
Doctor Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.



Doctor Mejía Orellana:

Respetuosamente me dirijo a usted, para hacer de su conocimiento que conforme nombramiento dictado por esa Unidad, procedí a **REVISAR** la tesis del Bachiller **LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO**, Carné 8314894, intitulada: **“LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS; INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON ELECTOS”**, me permito informarle lo siguiente:

1. El trabajo realizado adquiere importancia puesto que es un tema de interés público que señala el irrespeto al voto popular y la falta de ética en la que puede incurrir un alcalde electo popularmente para administrar una jurisdicción municipal, al valerse de una laguna legal del Código Municipal, en donde la normativa relacionada con los causales que avalan las licencias que puede solicitar el jefe edil, es de carácter general, sin que exista una norma clara, creándose con ello el fenómeno legal.
2. Se revisó que el bachiller realizara una investigación objetiva sobre el tema, siendo en consecuencia el contenido final de la tesis de carácter técnico y científico ya que utilizó los métodos analítico y sintético, sobre las bases de la observancia y análisis de investigación; analizando e interpretando la legislación aplicable al caso, para proponer la respectiva reforma al Código Municipal. Los cuales según mi opinión fueron aplicados adecuadamente.



Lic. Wilber Estuardo Castellanos Venegas

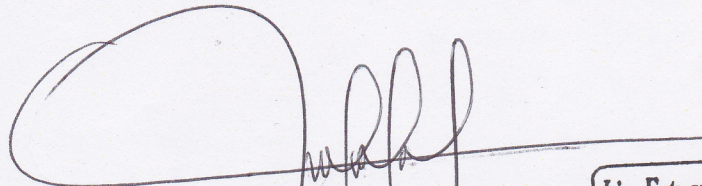
Abogado y Notario

3era. Avenida 14-43 zona 1
Ciudad de Guatemala
Teléfonos 2230-4830 y 5708-6848

3. La redacción y lenguaje utilizado, para el desarrollo del trabajo de tesis son los adecuados, ya que expone con claridad y técnica jurídica la problemática planteada.
4. El presente trabajo de tesis constituye un aporte científico, principalmente para legisladores y estudiosos del derecho, ya que el bachiller desarrolla con propiedad el tema elegido, basado en criterios objetivos, técnicos y legales, proponiendo para el efecto la posible solución.
5. El postulante arribó a conclusiones y recomendaciones a los hallazgos de la investigación; importantes y dignas de ser tomadas en cuenta.
6. De la lectura del trabajo de tesis, se verifica la utilización de bibliografía de destacados autores nacionales y de reconocidos tratadistas extranjeros; así como la consulta de la legislación nacional.

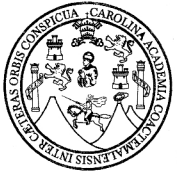
En razón de lo anterior y que se cumplió en su elaboración, con todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, esencialmente lo establecido de conformidad con el artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura de Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; como Revisor, apruebo y emito **DICTAMEN FAVORABLE** para el presente trabajo de tesis del bachiller **LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO**.

Atentamente,



Lic. Wilber Estuardo Castellanos Venegas
Abogado y Notario
Colegiado No. 7706

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
ABOGADO Y NOTARIO



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 18 de febrero de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS ROBERTO ESCOBAR CORZO, titulado LA NECESIDAD DE REGULAR EN EL CÓDIGO MUNICIPAL, LA PROHIBICIÓN A LOS ALCALDES DE EJERCER CARGOS PÚBLICOS O PRIVADOS; INDEPENDIENTES DE LA ACTIVIDAD MUNICIPAL PARA LA CUAL FUERON ELECTOS. 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/srrs.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



DEDICATORIA

A DIOS: Por darme las fuerzas para continuar en lo adverso, por guiarme en el sendero de lo sensato y darme sabiduría en las situaciones difíciles.

A MIS PADRES: César Augusto Escobar Castañeda y Amalia Corzo Anleu de Escobar (QPD), pilares fundamentales de mi triunfo, ellos encaminaron esta lucha con sus consejos y ejemplos, porque sin ellos no sería lo que soy hoy.

A MI ESPOSA: Mónica Alexandra Blanco Loarca, por su amor, apoyo y sacrificio que nunca me han faltado.

A MIS HIJOS: Dennis, Jennyfer, Luis y Marcela, quienes son mi mayor motivación y que este logro sea un ejemplo a seguir para ellos.

A: LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, EN ESPECIAL A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Por las aulas que impregnaron en mí la semilla de la conciencia social.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. La elección popular.....	1
1.1. Antecedentes.....	1
1.2. Definición.....	7
1.3. Naturaleza jurídica.....	10
1.4. Las elecciones y el sufragio.....	11
1.5. Tipos de elección.....	13

CAPÍTULO II

2. La Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	19
2.1. Objeto de la ley y su estructura.....	20
2.2. Fines.....	23
2.3. Elecciones municipales.....	25
2.3.1. Definición.....	28
2.4. Los comités cívicos electorales.....	29
2.5. Candidatos.....	30
2.5.1. Derechos y obligaciones.....	33
2.5.2. Requisitos.....	37
2.5.3. Toma de posesión y juramentación.....	38
2.6. Las mayorías.....	40

CAPÍTULO III

3. Los funcionario públicos.....	45
3.1. Definición.....	46
3.2. Formas de ingreso de los funcionarios públicos.....	49
3.3. Categorías de funcionarios públicos.....	51
3.4. Obligaciones.....	53
3.5. Derechos.....	56
3.6. Funciones.....	60
3.7. Responsabilidad de los funcionarios públicos.....	61

CAPÍTULO IV

4. El alcalde municipal y el municipio.....	65
4.1. El municipio.....	65
4.1.1. Antecedentes.....	68
4.1.2. Elementos integrantes del municipio.....	70
4.2. La municipalidad.....	74
4.3. El alcalde municipal.....	77
4.3.1. Requisitos para ser alcalde.....	78
4.3.2. Atribuciones y obligaciones.....	80
4.3.3. Derechos de los alcaldes.....	83
4.3.4. Prohibiciones.....	84

CAPÍTULO V

5. La necesidad de regular en el Código Municipal, la prohibición a los alcaldes de ejercer cargos públicos o privados; independientes de la actividad municipal para la cual fueron electos.....	87
---	----

	Pág.
5.1. Ética.....	88
5.2. Irrespeto al voto popular.....	93
5.3. Consideraciones generales de la competencia del consejo municipal para otorgar licencias temporales.....	95
5.4. Análisis de las licencias de alcaldes.....	96
5.5. Propuesta de regulación en el Código Municipal.....	103
CONCLUSIONES	107
RECOMENDACIONES	109
BIBLIOGRAFÍA	111

INTRODUCCIÓN

La función del alcalde es administrar económica, política y socialmente su jurisdicción municipal, debe conocer la realidad de su municipio y establecer las necesidades o prioridades de la población, para la ejecución de obras de infraestructura o de carácter social. Por ética y respeto al voto popular, los alcaldes, deben cumplir con sus responsabilidades edilicias desde la fecha en que legalmente toman posesión del cargo, hasta que concluya el período por el cual fueron electos, a través del sufragio electoral. A menos que, por causa justificada se vean imposibilitados de finalizar su mandato al frente de la comuna. O bien sean destituidos legalmente de su cargo.

Sin embargo en la práctica sucede que los alcaldes pueden solicitar licencia al concejo municipal para desvincularse del cargo de forma temporal, con el fin de desempeñar un puesto en el Organismo Ejecutivo o en una entidad privada. Un caso emblemático que sucedió en el país, fue el exalcalde de Villa Nueva, Salvador Gándara, quien fue nombrado por el expresidente de la República de Guatemala, Álvaro Colom, como Ministro de Gobernación; previo a ello, el Concejo Municipal de Villa Nueva, le concedió una licencia temporal para separarse del cargo de alcalde de esa localidad. El señor Gándara se desempeñó en el cargo de Ministro de Gobernación por un período de 180 días, luego regresó a ocupar su función frente a la Municipalidad de Villa Nueva.

En el Código Municipal la normativa relacionada con los causales que avalan las licencias que puede solicitar el jefe edil, es de carácter general, sin llegar a normar claramente lo relacionado con las motivaciones de los permisos, creándose con ello un fenómeno legal, conocido jurídicamente como laguna legal.

El objeto del presente estudio es hacer del conocimiento de la opinión pública y especialmente de los diputados del Congreso de la República de Guatemala, que es

necesario que a través de su actividad legislativa incluyan en el Código Municipal, las regulaciones que prohíban expresamente a los alcaldes electos popularmente, ejercer funciones en el Organismo Ejecutivo, entidades autónomas o descentralizadas, o bien en cargos de la iniciativa privada, mientras aún se encuentren en el periodo de tiempo para el cual fueron electos.

Se utilizó el método analítico, sintético, sobre las bases técnicas de observancia y análisis de investigación, distribuidos en los capítulos que forman el estudio que se presenta, analizando e interpretando la legislación aplicable al caso que nos ocupa para proponer la respectiva reforma al Código Municipal vigente.

En el presente estudio se exponen cinco capítulos el primero, se refiere a la elección popular, antecedentes, definición, naturaleza jurídica, las elecciones y el sufragio, tipos de elección; el segundo, a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, objeto de la ley y su estructura, fines, elecciones municipales, los comités cívicos electorales, candidatos, derechos y obligaciones, requisitos, toma de posesión y juramentación, las mayorías; el tercero aborda los temas de los funcionarios públicos, definición, formas de ingreso de los funcionarios públicos, categorías de funcionarios públicos, obligaciones, derechos, funciones, responsabilidad de los funcionarios públicos; en el cuarto capítulo desarrolla el tema del alcalde municipal y el municipio, la municipalidad, el alcalde municipal; y en el último capítulo se expone la necesidad de regular en el Código Municipal, la prohibición a los alcaldes de ejercer cargos públicos o privados independientes de la actividad municipal para la cual fueron electos, ética, irrespeto al voto popular, consideraciones generales de la competencia del concejo municipal al otorgar licencias temporales, análisis de las licencias de alcaldes, y propuesta de regulación en el Código Municipal.

CAPÍTULO I

1. La elección popular

Para el presente estudio es importante la exposición acerca de la elección popular, previo a entrar a considerar cualquier asunto relacionado al ejercicio del cargo público que ejercen los alcaldes, puesto que éste es el medio que sirve para el ejercicio del derecho a la participación política, caracterizada especialmente por el derecho de los ciudadanos de elegir y ser electos a cargos públicos; dentro del proceso electoral y para el bienestar de su población, que es la parte más importante del Estado. Por eso se hace necesario hacer un análisis de manera general de lo que significa la elección popular y en especial, para entenderla, se tiene que estudiar sus diversas definiciones que en doctrina se exponen, así también los tipos de elección.

1.1. Antecedentes

A lo largo de la historia las elecciones de forma general han sido la base del origen de la democracia. Cada país democrático posee su propia historia de las elecciones, como por ejemplo en los Estados de la antigua Grecia, con frecuencia citados como referentes de democracia pura, los que integraban el concejo de estado eran elegidos por sorteo, entre una lista de candidatos seleccionados por los gobiernos locales.

Los ciudadanos de la antigua Roma elegían importantes cargos públicos y votaban sobre asuntos de interés general o público. Durante la edad media el sufragio fue restringido. Entre las primeras tribus teutonas, es decir los romanos, se referían a una

tribu que provenía del norte de Alemania donde los hombres libres elegían a sus reyes; más tarde, la herencia pasó a ser el pilar de la monarquía. A mediados del siglo XIII hasta principios del siglo XIX las monarquías alemanas y los emperadores del Sacro Imperio Romano Germánico fueron electos por los príncipes del reino, quienes eran llamados electores. La Venecia medieval elegía sus Dux o magistrados supremos, mediante un complejo sistema de elecciones indirectas, que requería un cuerpo electoral intermedio seleccionado por lotería.

El sistema electoral en España, estaba relacionado a la restitución del régimen de libertades que se emprende a partir de la muerte de Francisco Franco, militar y dictador, quien fallece en el año de 1975. Y a partir de la consagración de la Constitución Democrática de 1978, el país queda configurado como un Estado de Derecho del que el Parlamento es renovable cada cuatro años, lo cual es garantía sobre el respeto a la soberanía popular y el sufragio directo.

En cuanto a los antecedentes de la elección popular en Guatemala o el proceso de elección, el país logra su independencia desligándose de España el 15 de septiembre de 1821, integrándose desde un principio al impero mexicano durante el gobierno de Iturbide, y a partir de 1823 sigue las características de la Constitución Federal con un sistema unicameral. Es decir, un sistema de organización ejercida por una sola cámara.

“Las luchas conservadoras contra la federación liberal desembocan en el llamado régimen de los treinta años, conservador y clerical, bajo el caudillo José Rafael Carrera, que se mantuvo en el poder en los años 1839 al 1865, y es declarado Presidente a perpetuidad en 1854 y es quien decreta la Independencia de la Federación en 1839. Tras las reformas constitucionales decretadas en 1835, que fortalecen la posición del Ejecutivo, Guatemala adopta en 1851 la primera constitución independiente de la Federación llamada Acta Constitutiva, la cual establece el sistema unicameral, más no

reconoce la separación de poderes, atribuyendo funciones legislativas amplias al Presidente.”(1)

Desde el inicio de la Revolución Liberal que duró de 1871 hasta 1944, el país siguió bajo regímenes liberales que resultaban autoritarios y caudillistas. Entre ellos destacan los de Justo Rufino Barrios de 1873 a 1885, Manuel Estrada Cabrera de 1898 a 1920 y Jorge Ubico de 1931 a 1944. Durante estos periodos la sucesión política, se realizaba sobre todo mediante el uso directo de la fuerza y siempre querían seguir en la presidencia, por medio de la supresión del principio de no-reelección. Cuando se realizaron elecciones se caracterizaban sobre todo por el personalísimo; las agrupaciones políticas se definen en torno a las dos corrientes políticas predominantes en aquella época, como el liberal o el conservador y no lograban consolidarse como agrupaciones duraderas.

“La primera regulación guatemalteca de la época republicana en materia electoral fue la Ley Reglamentaria de Elecciones, contenida en el Decreto Gubernativo 403 emitido por el Presidente de la República el 20 de diciembre del 1881. Con tal ley, de estructura primaria y limitada, se abordaron actos acerca de elecciones de las que conocían las autoridades municipales encargadas de la votación, que dejó privativamente a la Asamblea Legislativa la facultad de declarar la nulidad o invalidez de elecciones.”(2)

Dicho decreto fue sustituido por la Ley Electoral normada por el Decreto Número 1738 de la Asamblea Nacional Legislativa de 1931, se confirmó en su Artículo 32 que establece: “Las dudas que puedan ocurrir al tiempo de practicarse las elecciones sobre la inteligencia y aplicación de esta ley, serán resueltas por las corporaciones que presidan los respectivos actos. Pero las declaraciones de válidez o nulidad de las mismas elecciones, corresponden exclusivamente a la asamblea”.

1 Nohlen, Dieter. **Tratado de derecho electoral comparado en América Latina**, Pág. 339.

2 Sáenz Juárez, Luis Felipe. **La justicia electoral en Guatemala**, pág. 7.

“A partir de 1871, se inicia la llamada Reforma Liberal, en el tiempo de Justo Rufino Barrios; en esta época se expropia tierras a la iglesia y a los indígenas y se inicia la modernización de la infraestructura, impulsada por el dictador Barrios; se altera profundamente la estructura socioeconómica, a la vez que se consolida el poder estatal. La Constitución de 1879, estuvo vigente hasta 1944, tuvo varias modificaciones entre las cuales las más importantes son: a) sella la separación entre el Estado y la Iglesia; b) establece la libertad religiosa e introduce el sufragio directo; y c) establece el sistema unicameral y la separación de poderes con poder ejecutivo fuerte.”(3) Sin embargo estos derechos y especialmente el sufragio eran vulnerados por las dictaduras represivas de Estrada Cabrera y Jorge Ubico.

En 1944 surge una revolución con el objetivo de derrocar a Jorge Ubico y restablecer los derechos constitucionales. Solo de esta forma se permite la formación y participación de los partidos políticos. En esa época se reunió una junta cívico militar en la cual estaba integrado por Juan Federico Ponce, quien quiso manipular las elecciones a su favor y a raíz de esto surge la revolución guatemalteca que termina con el derrocamiento de la Junta que lideraba en octubre de 1944.

La Constitución de 1945 es la que recoge, por vez primera, lo relativo al régimen electoral. Así se inicia el régimen democrático; se establece el principio de no-reelección del presidente, la organización de partidos políticos reconocidos y la libertad del sufragio. Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, que deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. Empiezan a surgir las influencias comunistas y anticomunistas, esta última representada desde 1948, por el Partido de la Unificación Anticomunista.

Ahora bien, la Ley Electoral, contenida en el Decreto Gubernativo 255 del 9 de julio de 1946, introdujo la acción de nulidad como medio impugnativo dando competencia

3 Noheln, Dieter. **Tratado de derecho electoral comparado en América Latina**, pág. 140.

para el caso de elecciones de presidente y de diputados al Congreso de la República y en el de municipio y jurados de imprenta a las juntas electorales departamentales. Es generalmente reconocido, que tanto las elecciones de diputados a la Asamblea Constituyente como las verificadas para elegir presidente, diputados al Congreso y municipalidades (períodos de los presidentes Juan José Arévalo Bermejo y Jacobo Arbenz Guzmán), fueron realizadas con respeto a la libertad de los ciudadanos y declarada igualmente su voluntad mayoritaria.

En 1954 se produjo la forzada renuncia del presidente Jacobo Arbenz Guzmán, período que desembocó en el poder al Coronel Carlos Castillo Armas. Con lo cual se convocó a una Asamblea Constituyente, que sancionó la Constitución del 2 de febrero de 1956. En la misma se regulaba el ejercicio del sufragio, atendiendo a los principios básicos de autonomía y pureza de la función electoral, exigía al elector su identificación mediante cédula con numeración ordinal. Se establece la secretividad del sufragio en el Artículo 30 del mismo cuerpo legal. Es en esta constitución, se crea un tribunal electoral que tendrá carácter de órgano administrativo, que gozaba de autonomía funcional. Es también en esta constitución, que por primera vez se establecía que conductas son consideradas como delitos en materia electoral, que eran sancionadas conforme a las leyes penales. Se consideraba delito, cualquier acción de tipo comunista que tratara de restringir el derecho de propiedad. Como consecuencia se marca una tendencia de persecución y desaparición de partidos políticos, que surgieron en la revolución, ya que algunos de ellos siguieron funcionando clandestinamente como lo hizo el Partido Guatemalteco de Trabajo, a partir de esta época se produjo una reestructuración de los partidos políticos.

El Coronel Castillo Armas, es asesinado en año de 1957, con lo cual se convoca a elecciones presidenciales para sustituirlo; declarando triunfador el Abogado Miguel Ortiz Passarelli uno de los candidatos opositores, pero el General Miguel Idígoras Fuentes impugnó dicha elección, lo que llevó al Congreso de la República a declarar su nulidad,

repetida la elección el voto fue favorable al último. Es en éste período de gestión ocurre el alzamiento militar del 13 de noviembre de 1960, hecho que marca el inicio de lo que será el movimiento guerrillero, que perdurara en los treinta y seis años siguientes; en marzo de 1963 es derrocado por su Ministro de la Defensa, el Coronel Enrique Peralta Azurdia quien asume el poder como Jefe del Gobierno de la República y convoca a una siguiente Asamblea Constituyente, sancionadora de la Constitución de 15 de septiembre de 1965, en la que se omite el tribunal electoral y se sustituye por el Registro y el Concejo Electoral con funciones autónomas y jurisdiccionales en toda la República.

Estas disposiciones son reiteradas por el Decreto Número 387, Ley Electoral y de Partidos Políticos, durante su vigencia tienen lugar las elecciones por las que acceden sucesivamente a la Presidencia de la República el Abogado Julio Cesar Méndez Montenegro, el Coronel Carlos Arana Osorio, el General Kjell Eugenio Laugerud García, el General Romeo Lucas García y aunque frustrada el General Ángel Aníbal Guevara.

La aceptación al cargo por el General Guevara, fue interrumpida por el golpe de Estado militar de 23 de marzo de 1982, que derrocó al General Lucas García, integrándose una junta de gobierno -triumvirato-, disuelta al erigirse como presidente el General José Efraín Ríos Montt. Su intención fue permanecer en el cargo por tiempo indefinido lo que originó un posterior golpe de Estado dentro del ejército, accediendo al poder el General Oscar Mejía Víctores, a quien correspondió entregarlo al presidente civil electo Vinicio Cerezo, ahora propiamente como resultado de un proceso electoral normado en el Decreto- Ley 30-83 y sus reformas, antecedente de la vigente Ley Electoral y de Partidos Políticos. Cinco leyes merecen especial atención después de esta interrupción violenta del marco legal siendo las siguientes: la Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, la Ley del Registro de Ciudadanos, la Ley de Organizaciones Políticas, la Ley de Empadronamiento, y por último la Ley del Registro General de Población.

La Asamblea Nacional Constituyente, promulga en 1985 la Constitución Política de la República de Guatemala vigente actualmente, de índole humanista. Como producto de

la misma nace en 1986 la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos a la cual por primera vez en la historia guatemalteca se le otorga un rango constitucional

1.2. Definición

La elección popular es en sí el medio para el ejercicio del voto, lo cual tiene mucha importancia porque cumple con los fines de una democracia política de un país, por lo cual las elecciones deben ser libres y equitativas. La elección permite la competencia de diversos candidatos aspirantes a cargos públicos de elección popular, para promover los intereses de la población quien los eligió.

En cuanto a su definición las autores le dan varias connotaciones. El término elecciones, según el autor David Butler “viene del verbo latino eligere y es un procedimiento con normas reconocidas donde toda la población, o parte de ésta, elige a una o varias personas para ocupar un cargo. En casi todas las sociedades existe alguna forma de elección de líderes o delegados o representantes, aunque el sistema de votación, el alcance del sufragio y la limpieza del proceso difieran mucho.”(4)

El autor José Crespo señala en cuanto a la función de las elecciones: “En los regímenes democráticos, las elecciones cumplen una función más que no se ha mencionado: promover una sucesión del poder de manera pacífica y ordenada. Es decir, las elecciones democráticas permiten mantener, al menos de manera más clara y más continua que en los regímenes no democráticos, la estabilidad política y la paz social.”(5)

Por su parte el politólogo alemán Dieter Nohlen define la elección de la siguiente manera: “Una elección es un procedimiento, por el cual los miembros de organizaciones

4 Butler, David. **Enciclopedia de las instituciones políticas**, pág. 253.

5 Crespo, José. **Elecciones y democracia**, pág. 11.

o de la comunidad eligen representantes para ocupar cargos políticos.”(6) Las elecciones entonces son el medio, para elegir a determinada persona o personas como representantes de un país o comunidad. Al mismo tiempo no hay fenómeno institucional en la política, cuya importancia real varía tanto como el de las elecciones.

Para Guillermo Cabanellas el término elecciones es: “Escogimiento, selección, preferencia. Deliberación, libertad para actuar. Nombramiento por votación o por designación, de quien tiene autoridad para cubrir un cargo o empleo. En derecho político, ejercicio del derecho de sufragio.”(7)

El autor Manuel Ossorio lo define así: “La elección o nombramiento resulta por el sufragio popular, no sólo significa un triunfo o un halago, sino que origina obligaciones, sancionadas incluso penalmente. La elección tanto se puede dar en el campo del Derecho Privado, para la determinación de los directores de una sociedad, asociación, gremio, sindicato, cuanto en el Derecho Público, y aquí está su mayor importancia, puesto que, en las democracias, determinados cargos (presidente y vicepresidente de la nación, gobernadores, diputados, senadores, concejales) se eligen por sufragio popular y generalmente universal y secreto. La elección y su equivalente el sufragio, tiene un aspecto activo, ejercido por los electores, y otro pasivo, que recae en los elegidos.”(8)

Todas las definiciones anteriormente expuestas concluyen que la elección es de índole democrático, como el medio que tienen las personas o ciudadanos para elegir a sus autoridades ha puesto públicos. Es importante aclarar que la legislación guatemalteca no define el término de elección, no se encuentra regulado como tal, ya que la Ley Electoral y de Partidos Políticos en sus considerandos establece que dicha ley debe

6 Nohlen, Dieter. **Elecciones y sistemas electorales de partidos en América Latina**, pág. 11.

7 Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, pág. 142.

8 Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 360.

contener y desarrollar los principios que de acuerdo con la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, norma todo lo relativo al ejercicio de los derechos del ciudadano en lo que atañe a organizaciones políticas, al ejercicio de los derechos políticos inherentes a la organización y al funcionamiento de las autoridades electorales.

Una parte de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula lo referente al proceso electoral, en el Artículo 193 del Decreto Número 1-85 que establece: “Del proceso electoral. El proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarado su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral. Durante el proceso electoral, en lo relativo a esta materia, todos los días y horas se reputan hábiles”.

Por lo que se considera importante establecer que se entiende por elección popular, como fundamento doctrinario del sistema electoral en Guatemala. Se establece que los cargos de elección popular, se cubren por quienes son votados como titulares mediante la participación de la población, en forma de elección universal, con un sufragio directo y secreto. Sin embargo no siempre dichos titulares permanecen en el cargo todo el plazo para el cual fueron elegidos democráticamente. Ello se debe a diversas circunstancias contempladas en distintas figuras jurídicas entre las cuales se menciona la vacante. Por lo cual la elección popular, se refiere a una elección representativa, ya que se deciden los cargos públicos, que son de elección popular, para que las personas electas sean los titulares mediante la participación de la población en forma de elección universal.

En Guatemala los cargos públicos que se asumen mediante elección popular son: el cargo de presidente, vicepresidente, diputados del Congreso de la República de Guatemala y los alcaldes municipales y sus corporaciones.

1.3. Naturaleza jurídica

En cuanto a la naturaleza jurídica de la elección popular, estos son actos de interés público, su organización y desarrollo estarán a cargo de los órganos electorales. Ya que el carácter público de la elección popular, se constituye como elemento base de las democracias representativas por la participación directa de los ciudadanos, en el proceso electoral para designar sus representantes en el gobierno de un Estado. Las elecciones confieren poder al ciudadano, porque le permiten influir en la orientación de su gobierno y por ende, en su propio futuro. Y esa participación ciudadana se realiza a través del sufragio, por lo que las elecciones están asociadas al sufragio.

Las elecciones como actos de interés público, hacen particular hincapié en la necesidad de la mayor participación popular y en la representatividad, considerados como pruebas e indicadores de la implicación de todos los sectores de la sociedad civil en el proceso electoral, hombres y mujeres con calidad de ciudadanos por ejercer su derecho en la plena participación popular, que solo es factible si las sociedades tienen sistemas políticos y electorales democráticos, que garantizan a todos sus ciudadanos la posibilidad de formar parte del gobierno de su país directamente, o por medio de representantes libremente electos y de tener igual acceso a los servicios públicos, sin discriminación de ningún tipo.

El autor Rodrigo Borja, desde este punto de vista, señala: "elegir es una función pública porque implica la ejecución de un acto de interés general, que es determinar la integración del gobierno del Estado. Consecuentemente, en este sentido, el elector es un funcionario público que desempeña la tarea de seleccionar a las personas que deben ejercer los cargos políticos de naturaleza electiva, y en el desempeño de su función está obligado a reflejar la voluntad general de su esfera social."(9)

9 Borja, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**, pág. 223

Por lo cual la voluntad de un pueblo, constituye la base de la autoridad del poder público y que se debe expresar mediante elecciones auténticas, que habrán de celebrarse por medio del sufragio. Sin embargo, el acto del interés público en el que se basa las elecciones, es opacado por el abstencionismo, como a veces lo demuestra el descenso de la tasa de participación en las elecciones y la desconfianza cada vez mayor en las instituciones políticas y en los políticos.

1.4. Las elecciones y el sufragio

La participación ciudadana en las elecciones se realiza a través del sufragio. Por lo que las elecciones están asociadas al sufragio como un derecho imprescindible, que consiste en la intervención directa del pueblo o de un amplio sector de él, para la designación de los titulares de los órganos estatales a cargos públicos.

Al hablar de sufragio como un derecho se entiende que la soberanía que pertenece al pueblo, se reparte en cada uno de los ciudadanos que lo conforman, es decir, que de ésta manera se da la expresión de la soberanía por parte de cada ciudadano.

Por lo que las elecciones y el sufragio, tienen una función política concreta del pueblo que consiste en expresar por medio del voto su voluntad, de quienes deben integrar las autoridades representativas del Estado.

Doctrinariamente el sufragio es: “el derecho que tienen los ciudadanos de elegir y ser elegidos, y de participar en la organización y actividad del poder en el Estado, o bien como energía política reconocida a ciertos hombres para que elijan y participen en el gobierno de la comunidad.” (10) El sufragio es un derecho según esta definición, que se ejerce no es estático y se ejerce dentro de una sociedad organizada por el Estado.

10 Fayt, Carlos S, **Sufragio y representación política**, pág. 729

Manuel Ossorio define al sufragio de la siguiente manera: “Es el 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 sufragante.”(11) Por lo que el sufragio entonces, es el derecho que expresa la manifestación de la voluntad individual que tiene por objeto concurrir a la formación de la voluntad colectiva. Colectiva porque es la población que en su conjunto intervención directamente en la designación de los titulares de los órganos estatales.

Legamente, el Artículo 198 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85, regula lo que es el sufragio que establece: “Concepto del Sufragio. Sufragio es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular”. Así también en el Artículo 12 del mismo cuerpo legal establece lo que es el voto: “El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único personal y no delegable”.

Por lo que la ley no hace ninguna distinción entre sufragio y voto. Generalmente estos términos se usan cuando el derecho al voto se puede ejercer en cualquier momento, ya sea en elecciones o bien en cuerpos colegiados, órganos estatales, etc. Y cuando se habla de sufragio se refiere a los procesos o convocatorias electorales a nivel nacional, para que los ciudadanos ejerzan su derecho al voto, para elegir a las autoridades de un país y autoridades locales.

Es importante aclarar que el sufragio no se agota únicamente con el hecho de elegir candidatos que ocuparán los cargos a distribuirse mediante la elección popular, sino también para la toma de decisiones políticas de especial transcendencia las que deberán ser sometidas a procedimientos consultivos de todos los ciudadanos como lo establece el Artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

11 Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 729

Por lo cual entonces las elecciones y el sufragio, son elementos importantes, pues son las bases para ejercer la expresión del poder electoral, como facultad que tienen los ciudadanos para seleccionar a las personas que ejercerán el poder en el Estado.

1.5. Tipos de elección

Doctrinariamente se reconocen los diferentes tipos de elecciones, entre ellas se encuentran las siguientes: elecciones de primero y segundo grado; elecciones universales y elecciones restringidas; elecciones obligatorias y voluntarias. A continuación, se explica someramente cada una de ellas.

a) Elecciones de primero y segundo grado

Para Manuel Ossorio, las elecciones de primero y segundo grado son: “En términos generales, se puede hablar de elecciones de primero y de segundo grado, según que los electores elijan directamente a las personas que han de desempeñar los cargos o que elijan a las personas (compromisarios), que tienen por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos de que se trate.”(12)

En el proceso electoral guatemalteco, se puede afirmar que la elección que se lleva a cabo es de primer grado debido a la forma de elección, que se realiza directamente por los ciudadanos en ejercicio de su poder soberano que le delega la Constitución Política de la República de Guatemala a través de su derecho de voto.

La elección de presidente, vicepresidente, diputados es muy importante ya que se elige al Jefe del Estado de Guatemala y a los congresistas del Poder Legislativo del País, de acuerdo a lo que establece la ley que dichos cargos son propuestos por intermedio de

12 Ossorio, Manuel. **Ob. Cit;** pág. 360.

los partidos políticos, esta elección debe cumplir con los requisitos señalados en la ley. En el caso de la elección de alcaldes pueden ser propuestos por partidos políticos y por comités cívicos electorales, dando oportunidad a los electores de los departamentos y municipios proponer a la persona que resulta idónea para representarlos. Por lo que se entiende que las elecciones de primer grado, son aquellas donde al presidente y vicepresidente de la nación, diputados y alcaldes se les elige directamente por la población o electorado.

En la elección del presidente de la República de Guatemala, que ha sido representativo del sistema de presidencialista, en el cual la función política y administrativa está encomendada a una persona como el presidente, quien es electo por medio del sufragio universal y secreto.

Para las elecciones municipales de alcalde y corporación municipal se realiza mediante voto popular y secreto. En Guatemala para optar a ser candidato a alcalde, solamente debe residir en el lugar donde se postula por un período de cinco años y de ser extranjero, haber obtenido la nacionalidad guatemalteca además de lo anterior.

Ahora bien, las elecciones de segundo grado o elecciones indirectas, es cuando al elector, se elige por un electorado que previamente fue elegido por otros electores. Ejemplo: Hay países, donde al presidente del país se le elige por el Parlamento y éste, fue elegido previamente en elecciones parlamentarias como en el caso del Presidente de los Estados Unidos. Este tipo de elecciones tiene como generalidad que los ciudadanos designan cierto número de representantes o compromisarios y son estos quienes escogen en definitiva a los que deben desempeñar la función o cargo público. Se denomina también elecciones indirectas, porque debe iniciarse mediante una primera elección para designar a los que efectuarán la definitiva.

b) Elecciones universales y restringidas

También en doctrina se mencionan las elecciones universales, que consiste en otorgar el derecho a los ciudadanos para el ejercicio del sufragio de forma amplia, por lo que el sufragio tiene carácter universal.

El tipo de elecciones en Guatemala, es de índole universal, porque el derecho al voto tiene como característica ser universal, tal como lo establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Numero 1-85, en su Artículo 12 que regula: “El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único personal y no delegable”. Lo que hace que toda persona dentro de una sociedad, una vez posea la calidad de ciudadano puede participar en elecciones a nivel nacional sin discriminación alguna.

Así también, el sufragio en las elecciones universales reconoce a todos los ciudadanos en general su derecho al voto, así lo establecen los Artículos 157, 184 y 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa que para la elección de los cargos públicos de diputados, presidente, vicepresidente de la república y gobierno municipal deben ser elegidos mediante sufragio universal y secreto. Sin embargo la universalidad del sufragio tiene que ser entendida en términos relativos, porque en la práctica no hay ni puede haber sufragio verdaderamente universal o sea comprensivo del todo social. Lo que hay es un sufragio de un cuerpo electoral amplio, pero en todo caso limitado por la exigencia de ciertas condicionantes, para el cumplimiento eficiente de la acción política reflexiva que el sufragio requiere.

En el caso de Guatemala, como excepción, se restringe el derecho de voto por disposición de ley: a) los ciudadanos que se encuentren en servicio activo en el ejército

y cuerpos policiales y b) por disposición judicial, a quienes en sentencia firme en materia penal o civil se les haya suspendido el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

En conclusión el sufragio universal, es la nueva corriente que se encuentra vigente en todos los estados contemporáneos al sistema democrático.

Las elecciones restringidas, se refiere a que el derecho electoral es limitado porque es ejercido por determinados grupos sociales, sea que éstos estén nominalmente enumerados, sea que tal exclusividad derive de las condiciones exigidas. Estas condiciones exigidas, hacen que la persona cumpla con ciertas condiciones para que pueda ejercer su derecho al voto en elecciones y sea válido.

En este tipo de elecciones restringidas el sufragio tiene carácter calificado, porque se da mayor valor a los votos de determinada clase de electores. Esto cuanto se excluye de él a determinadas categorías de ciudadanos, por diversos motivos de su estado civil, de su raza, de sexo, clase social, capacidad física, de su religión etc. Lo que conlleva una discriminación encubierta y destruye la igualdad de las personas frente a derechos electorales.

En Guatemala con las reformas a la constitución durante el año 1921, las mujeres guatemaltecas quedaron excluidas de ejercer su derecho al voto. Posteriormente con la nueva constitución de 1945, se les reconoció el derecho de sufragio en las elecciones.

c) Elecciones obligatorias y voluntarias

Las elecciones como se ha visto, son un medio para la participación de la ciudadanía en elegir a los gobernantes a cargos públicos ejerciendo su acción política. Esa función

de elegir hace que la persona este obligada a votar o emitir su sufragio, de igual manera lo estan los gobernantes elegidos, de ejercer sus funciones estatales. Es así, que se conceptualiza el término de elecciones obligatorias, porque los ciudadanos tienen el derecho y el deber de ejercer su voto en las urnas.

Por lo que la elección se convierte en obligatoria, porque la ley establece que es un deber de todos los ciudadanos. Por tanto, la ley obliga al elector a participar en todos los actos electorales para los que sea convocado. Bajo amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto. Aunque los teóricos que argumentan que el voto obligatorio no coarta la libertad individual, esto en contra posición de las elecciones voluntarias, en la que el voto es un derecho renunciabile del elector, su decisión es doble en cuanto a votar o no y de cómo votar.

A lo largo de la historia esto ha sido tema de discusión, de si el voto es un derecho o un deber. Actualmente se considera que el voto es ambas cosas a la vez, un derecho y un deber. Bajo este concepto el Artículo 12 de la Ley de Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 que regula: “El voto es un derecho y un deber cívico inherente a la ciudadanía...”. Por lo que la participación de las elecciones en Guatemala, son voluntarias en relación al voto. El Artículo 13 del mismo cuerpo normativo regula la libertad del voto: “Los ciudadanos gozan de absoluta libertad para emitir su voto y nadie podrá, directa o indirectamente, obligarlos a votar, o a hacerlo por determinado candidato, planilla o partido político y, en el caso del procedimiento consultivo contemplado en el artículo 173 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a pronunciarse en determinado sentido”.

Por lo que en Guatemala, si un ciudadano decide no votar no se le aplica ninguna sanción, lo cual se deduce que las elecciones son voluntarias. Caso contrario pasa en otros países que las elecciones son obligatorias como en el país de Argentina, donde el incumplimiento de emitir el voto es sancionado, regulado en el Código Electoral

Argentino, Ley Número 19.945, el cual establece: “Artículo 125. No emisión del voto. Se impondrá multa de cincuenta (\$a 50) a quinientos (\$a 500) pesos argentinos al elector que dejare de emitir su voto y no se justificare ante cualquier juez electoral de distrito dentro de los sesenta (60) días de la respectiva elección...”. Igual sucede en el país de Uruguay en que el ciudadano que incumple su deber de emisión de voto, es sancionado a pagar una multa, según lo regulado en Ley de Elecciones Numero 1617 que dice: “Artículo 8.- El ciudadano que sin causa justificada no cumpliera con la obligación de votar, incurrirá en una multa equivalente al monto de una Unidad Reajutable por la primera vez y de tres Unidades Reajutables por cada una de las siguientes...”.

En algunos países europeos, las elecciones son obligatorias en relación al voto, como en Bélgica, Chipre, Grecia, Italia y Luxemburgo, están obligados a votar en los comicios europeos. En la legislación belga, dispone en el Artículo 39 de la Ley del 23 de marzo de 1989, que los ciudadanos que no voten serán sancionados con multas de 25 a 50 euros, y en caso de reincidencia se aumentará la multa. En la legislación de Luxemburgo, en su Ley Electoral, también impone multas de hasta 1.000 euros a los ciudadanos reincidentes que no emitan su voto en las elecciones. Anteriormente, en Guatemala el ejercicio al voto era obligatorio, según la Constitución de 1945, para los ciudadanos que sabían leer y escribir, opcional para las personas analfabetas y secreto para las mujeres ciudadanas. Actualmente en las elecciones, el ejercicio del voto es un derecho y un deber. Así lo regula la Constitución Política de la República de 1985, en el Artículo 136: “como derechos y deberes de los ciudadanos....”. Por lo que la función del voto es una condición de todos los ciudadanos de ejercitarlo.

CAPÍTULO II

2. La Ley Electoral y de Partidos Políticos

Desde el año de 1983, existe en Guatemala una institución encargada de regular todo lo relacionado en materia electoral de los diversos procesos electorales, como lo es el Tribunal Supremo Electoral.

En la historia electoral en Guatemala, antes de la creación del Tribunal Supremo Electoral, en la década de los años setenta y principios de los años ochenta, las elecciones han sido escenarios de fraudes electorales, lo cual habían hecho desaparecer la transparencia y seguridad de los procesos en material electoral. Los gobernantes se imponían y tomaban el poder de forma ilegal. Durante el gobierno de facto del General José Efraín Ríos Montt, emitió tres leyes básicas para regular todo lo referente al proceso electoral en Guatemala, estas leyes fueron: Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral, Decreto Ley 30-83; Ley del Registro de Ciudadanos, Decreto Ley 31-83; y la Ley de Organizaciones Políticas, Decreto Ley 32-83. Estas leyes, fueron la base del nuevo sistema electoral que entraría en la legislación guatemalteca.

Posteriormente fueron derogadas por la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Esta ley contiene y desarrolla los principios de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala. Fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 3 de diciembre de 1985 y vigente desde el 14 de enero de 1986, la cual ha sido modificada y reformada por medio de Decretos Legislativos, regulando todo lo relativo al ejercicio de los derechos políticos, los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas y lo referente al proceso electoral y al ejercicio del sufragio, establece además los derechos y las prohibiciones, de las

libertades, las formas de organización y funcionamiento y las atribuciones de todos y cada uno de los ciudadanos y las instituciones, que en el ejercicio de los derechos políticos participan dentro la política nacional.

En la legislación electoral de todo país, debe radicar la consolidación de la democracia y el Estado de Derecho, que son las bases para fomentar la participación política de los ciudadanos. En el caso de Guatemala la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se promulgó hace 28 años y entró en vigencia hace 27 años, cuando en Guatemala existía aún la sombra de los fraudes electorales, lo que hizo la promulgación de esta ley para garantizar la transparencia en los comicios que estaban por efectuarse. En las últimas elecciones desde la década de los noventa hasta la fecha, los procesos electorales se han desarrollado de forma general de una manera transparente. Sin embargo en ocasiones han surgido dudas y señalamientos de compra de votos, campañas negras, fraudes, etc. Lo que da como resultado que no se fomente la participación ciudadana en la política.

A lo largo de la vigencia de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ha sido objeto de muchos análisis por diversos sectores, proponiendo reformas a la misma, por las deficiencias en las normas. Sin embargo dichas reformas siempre han sido para favorecer a determinados partidos políticos, tergiversando el espíritu de las reformas. En la actualidad se desea reformar varios artículos de esta ley, pero los diputados del Congreso de la República, difícilmente logran acuerdos para tales reformas, porque solo defienden sus intereses políticos, en lugar de estar orientados hacia la democracia y la transparencia del sistema electoral en Guatemala. Cabe mencionar que la Ley Electoral ha sido modificada cinco veces, mediante los Decretos Números 51-87, 74-87, 55-90, 10-04 y 35-06.

2.1. Objeto de la ley y su estructura

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, tiene por objeto desarrollar los principios de acuerdo con la Constitución Política de la República vigente en Guatemala, así también

regular todo lo relacionado al ejercicio de los derechos ciudadanos, de las organizaciones políticas, del ejercicio de los derechos políticos inherentes a la organización y al funcionamiento de las autoridades electorales.

Según el Artículo 1 de Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85 establece: “Contenido de la ley. La presente ley regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos; los derechos y obligaciones que corresponden a la autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas; y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral”.

Todos estos preceptos mencionados en el artículo anterior, están desarrollados dentro de los cuatro libros en que está integrada la Ley y que son: Libro I, que se refiere a la Ciudadanía y el Voto; Libro II, a las Organizaciones Políticas; Libro III, a las Autoridades y Órganos Electorales y Libro IV, al Proceso Electoral.

El Libro I establece: lo relativo al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, sus derechos y deberes, las prohibiciones, la constancia de ciudadanía, la inscripción en el Registro respectivo y el voto, todo lo anterior en concordancia con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Libro II regula las organizaciones políticas, los partidos políticos, los derechos y obligaciones de los mismos, los órganos que los componen y las atribuciones inherentes a los mismos, como lo son la Asamblea Nacional y el Comité Ejecutivo Nacional, Las Asambleas Departamentales y los Comités Ejecutivos Departamentales, Las Asambleas Municipales y los Comités Ejecutivos Municipales y todo lo relacionado con las elecciones de los miembros de estos órganos, los períodos que durarán en sus cargos, los requisitos para optar a estos cargos y la elección de los cargos para los órganos de consulta, ejecución y fiscalización de los partidos; de la misma forma regula

lo relativo a los Comités para la constitución de un partido político, como se formalizan, su inscripción y personalidad jurídica, nombres, emblemas y estatutos, regula la fusión entre los partidos y las coaliciones y las sanciones a las que están sujetos.

Las normas que se establecen en este Libro II, son las que deben ser consideradas como importantes pues regula generalmente a los partidos políticos, ya que los guatemaltecos han perdido la confianza y credibilidad de los partidos políticos, como resultado de la poca identificación con los mismos. Además la mayoría de partidos inscritos legalmente, giran alrededor de una persona que los dirige con influencias políticas o de un grupo élite comúnmente llamado caudillo, son individuos o grupos que buscan el poder a favor de sus propios intereses y jamás los intereses de la sociedad. Lo que hace que en estas organizaciones políticas, no exista una genuina democracia de partidos, sino se sigue los lineamientos de la persona o personas con influencias políticas o económicas. Así lo señala el investigador Jonatán Lemus: “El argumento apunta que en Guatemala hay una serie de prácticas, que no permite que los partidos sean democráticos, entre estas el nepotismo, el compadrazgo, el apadrinamiento y el financiamiento ilícito. Estas prácticas, en teoría, no permiten la aplicación de la ley en su totalidad.”(13)

Puesto que para ocupar un cargo público, como en los Comités Ejecutivos Departamentales y Municipales, se seleccionan a los favoritos de estas personas o élites influyentes. En el ambiente político guatemalteco no hay principios ni lealtades sino que solamente intereses. El transfuguismo es otro problema de los partidos político, o sea el cambio de un partido a otro, para acceder o no perder una posición de poder a través del transfuguismo, se evidencia no solo la ausencia de valores y virtudes, sino también la superficialidad, las intrigas, la ligereza, las bajezas y las negociaciones que genera.

13 Asociación de investigación y estudios sociales. **Monografía de partidos políticos de Guatemala**, pág. 15

El Libro III establece lo relativo a las Autoridades y Órganos Electorales, definiendo su integración y sus atribuciones, regula en primer lugar al Tribunal Supremo Electoral como máxima autoridad en materia electoral, su independencia de los demás organismos del Estado, su integración, organización, funcionamiento, presupuesto y demás atribuciones.

Y el Libro IV establece todo lo relacionado con el Proceso Electoral, el cual se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral; proceso que debe realizarse en un ambiente transparente y de organización con plena libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales. Regula la convocatoria y elecciones, lo relativo a los candidatos, la propaganda, las adjudicaciones de los candidatos ganadores, el Padrón Electoral, las diferentes Juntas que han de conformarse, el recuento de las votaciones y los recursos durante el proceso electoral; y los delitos y faltas electorales. El Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Acuerdo Número 181-87, del Tribunal Supremo Electoral expone en detalle todo lo relacionado a los procedimientos de constitución y funcionamiento de las organizaciones políticas y al desarrollo del proceso electoral.

2.2. Fines

El fin de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, es desarrollar los principios en base a lo que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala, regulado en su Artículo 136 el que se refiere a los deberes y derechos políticos de los ciudadanos que son:

- a) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos;
- b) Elegir y ser electo;
- c) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral;

- d) Optar a cargos públicos;
- e) Participar en actividades políticas;
- f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 223, establece lo referente al Régimen Político Electoral: “Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas. El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia. Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas”.

Por lo que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, tiene como fin regular todo lo que preceptúa las normas constitucionales referente a derechos políticos, organizaciones políticas, el ejercicio del sufragio, las autoridades y todo lo relacionado al proceso electoral. La Ley Electoral entonces tiene carácter constitucional, porque fue creada por una Asamblea Nacional Constituyente, entrando en vigencia en todo el territorio nacional el 14 de enero de 1986.

Sin embargo, actualmente las autoridades del Tribunal Supremo Electoral, la sociedad civil y la comunidad internacional, solicitan reformas de fondo a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para mejorar la institucionalidad del país y fortalecer el Estado de Derecho. Ya que la constitución remite a esta ley, con el fin de fortalecer la democracia y la representatividad del sistema electoral en Guatemala y de esta manera garantizar su legitimidad, transparencia y efectividad del proceso electoral.

2.3. Elecciones municipales

El concejo municipal, es la entidad superior de cada municipio territorial, está integrado por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directamente y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. Los procesos electorales municipales son regulados por la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

El Tribunal Supremo Electoral, es la máxima autoridad en materia electoral conforme al Artículo 121 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos y tiene dentro de sus atribuciones y obligaciones la de convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular notificando a los ciudadanos la declaración de su elección. El tribunal debe convocar por medio de Decreto a elecciones de presidente y vicepresidente, diputados por lista nacional, diputados distritales y alcaldes y corporaciones municipales del país integradas por alcaldes, síndicos y concejales, titulares y suplentes.

El estudio de la elección a nivel local, es importante no sólo porque aporta una perspectiva complementaria a la que proporciona el análisis nacional, sino porque permite percibir las características de la competencia política de cada municipio en circunstancias en las que los gobiernos locales, en su conjunto, han cobrado mayor relevancia al percibir anualmente un monto de los recursos del Presupuesto de Ingresos Ordinarios del Estado.

La importancia de las elecciones municipales ha ido creciendo, por cuanto constituyen uno de los elementos decisivos para las elecciones de nivel presidencial.

Para establecer qué candidatos serán postulados como alcaldes municipales, se inicia con los comités cívicos electorales, que son organizaciones políticas de carácter temporal cuyo propósito es la postulación de candidatos a cargos de elección para integrar corporaciones municipales. Cabe mencionar que cada corporación municipal está integrada con el alcalde, síndicos y concejales, así lo estipula el Artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. La organización de estos comités es de poca duración y quedarán disueltos cuando este firme la adjudicación de cargos municipales. Con respecto al periodo municipal, las corporaciones municipales, duraran en sus funciones cuatro años tal como lo establece dicha cuerpo normativo.

Según lo preceptúa el Artículo 98 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en cuanto a su función: “Los comités cívicos electorales cumplen la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales”. Los requisitos para la constitución de estos comités cívicos electorales se encuentra regulado en el Artículo 99 de la ley electoral y para tramitar su inscripción debe ser en la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos; y contar con un mínimo de afiliados que especifica dicho artículo. El comité cívico electoral tiene derecho a postular candidatos, fiscalizar las actividades electorales y denunciar ante el inspector general cualquier anomalía.

Es importante mencionar el caso de reelección de alcaldes cambiando de partido político postulante, se ha convertido en una práctica cada vez más frecuente en las elecciones municipales. Son pocos los casos en los que la reelección de los alcaldes se debe a su buen desempeño político y administrativo, que merezca el reconocimiento social y el respaldo electoral para asegurar la continuidad de los programas y obras en beneficio de la comunidad. En realidad es que en la mayoría de casos la reelección de los alcaldes, es por el resultado de prácticas administrativas a favor de intereses particulares lo que incide en falta de transparencia, corrupción, favoritismos y el afán de seguir en el control social de la gestión municipal. Así lo manifiestan los autores Belinda Ramos y Mario Sosa que comentan: “Para el caso de los alcaldes en funciones,

se señala que 22 del período 2004-2008, se postularon para la reelección, trece por el mismo partido, pero nueve cambiaron de organización. Sin embargo, en este caso nuevamente cambiar de organización política o permanecer en ella, no está relacionado directamente con el éxito o fracaso en la contienda electoral, pues solamente tres alcaldes lograron ser reelectos en 2007, todos de la región Norte (San Pedro Solóma, San Rafael La Independencia, San Mateo Ixtatán).”(14)

Ramos y Sosa, aseguran que el transfuguismo político de los alcaldes, ha llegado a ser ahora la regla general y no la excepción; suele concretarse en el periodo del proceso electoral, esta es una problemática bastante común. “El transfuguismo político, además, no es un proceso que finaliza después de la contienda electoral, sino que continúa posteriormente a la celebración de las elecciones municipales sobre todo nacionales.

Está documentado para los municipios del país a lo largo de las distintas elecciones, así como para el caso de Huehuetenango en la contienda electoral 2007, que después de las elecciones, algunos líderes locales que han resultado electos por determinados partidos políticos, suelen cambiar la organización ganadora o a aquellos partidos políticos en los que obtienen una mejor posición dentro de la red clientelar, por ejemplo a través de su articulación con los diputados, en cuanto que esto les permite una mejor posición para la negociación de los recursos del Estado. En esta dirección algunos alcaldes, tuvieron que acercarse a la UNE después de las elecciones, sobre todo por las presiones financieras de las haciendas municipales.” (15)

Por lo que el transfuguismo no se da de manera temprana, mientras el alcalde pueda vender reiteradas veces al gobierno de turno tanto el grupo de apoyo político que ha logrado construir al interior del municipio, como el voto de sus parientes y diputados.

14 Ramos, Belinda y Sosa, Mario. **Los caminos de la participación ciudadana, el clientelismo y la cultura política en Huehuetenango**, pág. 40.

15 Ramos, Belinda y Sosa, Mario. **Ob. Cit**; pág. 41

2.3.1. Definición

Después de exponer todo lo referente a la elecciones municipales, en base a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El término de elecciones municipales, no se encuentra definido en la ley electoral y tampoco existe una ley específica que regule las elecciones municipales como en otros países. Sin embargo se puede definir de la siguiente manera: Las elecciones municipales o llamadas elecciones locales, es el procedimiento regulado con normas establecidas en la ley de la materia y que son reconocidas para toda la población en el ejercicio de sus derechos políticos para elegir a una o varias personas que ocuparán los cargos públicos del concejo municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. La cual está integrada por el alcalde, los síndicos y los concejales de cada municipio, de los 333 municipios que existen en territorio nacional, todos electos directa y popularmente en el proceso electoral.

Y estas elecciones municipales, se realizan a través del sistema de votación como bases para el ejercicio del derecho del sufragio popular, universal y secreto, para la transparencia del proceso electoral.

Las elecciones municipales, es también el medio por el cual los miembros de las organizaciones políticas constituidas legalmente en el país postulan a sus candidatos para ocupar el cargo político de alcalde y corporaciones municipales para representar a la comunidad o municipalidad. En el caso de Guatemala, son los partidos políticos y los comités cívicos electorales, quienes postulan a sus candidatos en las municipalidades.

2.4. Los comités cívicos electorales

En este mismo orden de ideas es necesario hacer mención de la facultad que la Ley Electoral y de Partidos Políticos, le otorga a las organizaciones políticas de carácter

temporal, que cumplen la función de representar corrientes de opinión pública en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales. Siendo estos los comités cívicos electorales, quienes sólo podrán postular e inscribir candidatos para los cargos de alcalde y concejo municipal.

Los comités cívicos electorales, han tenido mucha presencia porque han ganado elecciones municipales en el país. Los departamentos en que los comités cívicos han ganado mayor cantidad de alcaldías desde 1985 son: Quetzaltenango, Sacatepéquez y Chimaltenango. Los comités cívicos electorales participan en las elecciones municipales como expresión de los intereses locales, esto debido a la debilidad de las organizaciones municipales de los partidos políticos. Ya que los partidos políticos son ajenos a la dinámica social local o municipal, esto conduce a que estos partidos negocien el apoyo recíproco con alcaldes que buscan su reelección o la imposición de candidatos a puestos de elección municipal.

Por lo general los comités cívicos electorales, hacen un esfuerzo por alcanzar la administración del gobierno local, no obstante que compiten en condiciones desfavorables pues no cuentan con el beneficio de fondos públicos y, además, tienen que hacer frente a la campaña millonaria tanto nacional como municipal de los partidos políticos.

Sin embargo el lado oscuro de los comités cívicos electorales, como organizaciones políticas de carácter temporal en su participación en la postulación de candidatos a cargo de elección popular, para la integración de las corporaciones municipales; estos comités tampoco no están libres de la tendencia caudillista que predomina en el ambiente político nacional, sobretodo porque se forman para llevar a personas determinadas a ocupar las alcaldías ya sea por el financiamiento que aportan o por el grado de amistad con el caudillo, pasan a ocupar las casillas de los otros puestos de elección popular para la integración de los concejos municipales. Por tanto presentan

una debilidad y escaso financiamiento estatal lo que ha permitido la presencia de grupos vinculados al narcotráfico, que sean financistas de las campañas electorales de los comités cívicos y por supuesto de los partidos políticos.

La proliferación de estos comités ha tenido mayor participación en el interior del país, incluso en los municipios del departamento de Guatemala. Es de mencionar que en la ciudad de Guatemala, son los partidos políticos propiamente los que postulan a sus candidatos para el cargo público de alcalde.

2.5. Candidatos

Los candidatos en términos generales, son las personas que deciden o son propuestos para un cargo público.

Para que una persona posea la calidad de candidato para postularse a cargos públicos de elección popular, previamente debe estar inscrito en el Registro de Ciudadanos. Igualmente todas las personas para poder ejercer sus derechos políticos como el de elegir y ser electo.

El Registro de Ciudadanos, es el órgano de carácter técnico adscrito al Tribunal Supremo Electoral, encargado de todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos y el padrón electoral, encargado de cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen en relación a actos de naturaleza electoral. Entre sus diversas funciones reguladas en el Artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, referentes a los candidatos están: "...e) Inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular".

Así también conoce y resuelve acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas. Tiene jurisdicción en toda la república y las delegaciones y subdelegaciones en sus respectivos territorios. Sus funciones, su forma de integración, atribuciones y prohibiciones se encuentran reguladas en los Artículos del 154 al 170 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Para la inscripción de candidatos a las corporaciones municipales, se encuentra regulado en el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenido en Acuerdo Número 018-2007.

El Artículo 40 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula lo siguiente: “De la inscripción de comités cívicos electorales y sus candidatos. Cumplidas las anteriores formalidades y las demás que prescribe la ley o este reglamento, se procederá a la inscripción del comité cívico electoral, a los integrantes de su junta directiva y de sus candidatos, por el Departamento de Organizaciones Políticas en la capital; o por las respectivas delegaciones o subdelegaciones del Registro de Ciudadanos según corresponda, en los términos de los Artículos 105 y 106 de la ley electoral y dentro del plazo que señala el Artículo 108 de la misma ley”.

Por lo que los comités como lo establece la ley tienen a más tardar 60 días antes de la fecha señala para las elecciones, para constituirse como organizaciones políticas y participar en el proceso electoral.

Sin embargo no podrán constituirse como Comités antes de la convocatoria a elecciones que decreta el Tribunal Supremo Electoral. Este es un requisito fundamental para la inscripción de los candidatos en las corporaciones municipales.

En el mismo orden de ideas, también en el Artículo 56 del mismo reglamento hace mención del procedimiento de la inscripción de comités cívicos electorales y sus candidatos que establece “Para la inscripción de comités cívicos electorales, de los integrantes de su junta directiva y de sus candidatos a corporaciones municipales, se observará el siguiente procedimiento: a) Los comités cívicos electorales deberán constituirse por medio de acta conforme a los formularios impresos del Registro de Ciudadanos, y deberá contener: el nombre del Comité y el símbolo a utilizar en la elección; la comparecencia de sus afiliados, indicando bajo declaración jurada, el nombre completo de cada uno y el número de su documento de identificación, que señala la ley; el número de su inscripción como ciudadano, la firma de quienes saben leer y escribir y la impresión digital de los analfabetos. Además, la comparecencia personal en igual forma de los integrantes de la junta directiva del comité y de los candidatos que se postulan, con indicación de los números de sus documentos de identificación y de sus inscripciones de ciudadanía. b) Tanto el formulario en donde consta la información anteriormente referida, así como el formulario en donde constan los nombres de sus candidatos que conformarán la corporación municipal, deberá presentarse en el Departamento de Organizaciones Políticas, para el caso de la ciudad de Guatemala; en las delegaciones departamentales, para el caso de corporaciones municipales de dichas cabeceras; o en las subdelegaciones municipales, para aquellos comités que postulan candidatos para sus propios municipios...”.

En este artículo regula: para la inscripción de los candidatos que se postulan en las corporaciones municipales, es necesaria la comparecencia personal de estos candidatos. Y la inscripción de los comités cívicos se realiza juntamente con la inscripción de sus candidatos esto porque una de los derechos y obligaciones de estos comités es la postulación de las personas que integrarán las corporaciones municipalidades.

Por supuesto que los partidos políticos, podrán postular los candidatos a cargos de elección popular para las municipalidades. Las solicitudes de inscripción deben de

presentarse en el Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos, para el caso de corporaciones municipales para la Ciudad de Guatemala y municipios del mismo.

El Artículo 59 de mismo reglamento preceptúa: “El Departamento de Organizaciones Políticas, mediante un programa informático, procederá a inscribir las candidaturas en el orden de presentación. Este registro servirá para verificar, conforme se vayan inscribiendo, si alguno o algunos candidatos figuran en más de una planilla, en cuyo caso, se denegará la solicitud de segunda inscripción, quedando en consecuencia, la casilla vacante y notificando a la organización política postulante lo resuelto”.

El Artículo 61 del reglamento, regula lo referente al cierre de las candidaturas: “El día de cierre de inscripción de candidatos, se recibirán expedientes hasta las veinticuatro horas de dicho día, levantándose a continuación el acta de cierre por los subdelegados municipales, delegados departamentales o el jefe de Organizaciones Políticas, según sea el caso”.

Los órganos electorales encargos de calificar las elecciones municipales les corresponde a las juntas electorales departamentales y la del distrito metropolitano en la capital.

2.5.1. Derechos y obligaciones

Expresamente la Ley Electoral y de Partidos Políticos, no enumera los derechos y obligaciones de los candidatos. Sin embargo enumera los derechos y deberes de todos los ciudadanos. Por lo que se puede deducir que el derecho que tienen los candidatos postulados a cargos públicos de elección popular son:

- El derecho de elegir y ser electo. Todo ciudadano inscrito debidamente en el registro respectivo, tiene derecho de participar en las elecciones generales como candidato y por supuesto estar inscrita su candidatura a solicitud de los partidos políticos y los comités cívicos electorales.

- El derecho de ejercer el sufragio. Aunque las personas, posean la calidad de candidatos en las elecciones municipales, esto no impide que puedan presentarse en las urnas a emitir su voto, por los otros candidatos que le sean simpatizantes.

- Optar a cargo público. Este un derecho de todos los ciudadanos. Obviamente, si están postulados como candidatos, están ejerciendo este derecho de ser electos para el cargo público. En la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 113 señala: “Derecho a optar a empleos o cargos públicos. Los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en méritos de capacidad, idoneidad y honradez”.

- Derecho de antejuicio. El Artículo 217 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos dispone lo siguiente: Desde el momento de su inscripción, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales no podrán ser detenidos o procesados, salvo que la Corte Suprema de Justicia declare que ha lugar a formación de causa en su contra. Tampoco podrán serlo los candidatos para diputados o alcaldes, salvo que la sala correspondiente de la Corte de Apelaciones haga igual declaratoria. Se exceptúa el caso de flagrante delito, en el que podrán ser detenidos los candidatos, pero puestos inmediatamente a disposición del tribunal que corresponda, para los efectos consiguientes”.

Es decir que todos los candidatos a cargos de elección popular, incluyendo los candidatos a alcaldes, gozan del derecho de antejuicio, esto es un beneficio, un

privilegio no reconocido a la generalidad de las personas, es decir, no todas las personas gozan de este derecho. Sin embargo, por virtud de la calidad que ostentan de ser candidatos no pueden ser juzgados penalmente ante los respectivos tribunales de justicia sin que antes una autoridad, distinta del tribunal o juzgado competente para conocer de la respectiva imputación penal, declare que ha lugar a formación de causa criminal en su contra iniciada por denuncia o querrela.

La justificación más común del derecho de antejuicio, es aquella que supone que es una inmunidad de la cual goza cualquier candidato a elección popular o funcionario público, para que no pueda ser procesado criminalmente con base en imputaciones falsas o venganzas políticas personales. Sin duda en Guatemala, el abuso del derecho de antejuicio ha dado lugar a que el mismo sea considerado como un resguardo o reserva de impunidad.

Durante los procesos electorales, le ha preocupado a la sociedad civil y analistas, que se estén postulando e inscribiendo ante el Registro de Ciudadanos a candidatos a cargos de elección popular que están siendo investigados por la comisión de delitos o que están siendo requeridos por la justicia como consecuencia de legítimas acciones penales ejercitadas en su contra. En varios casos se percibe que la intención detrás de las candidaturas es obtener una garantía de impunidad, es decir una protección para que los tribunales no puedan juzgar a los responsables por la comisión de delitos.

Este derecho de antejuicio que respalda a los candidatos, se basa en que los aspirantes no sean objeto de persecuciones falsas o calumnias que van en contra de su honor; pero esto no debe significar que sea utilizado para fines de impedir su juzgamiento ante los tribunales de justicia, que pudieran haber cometido algún candidato antes de su postulación política. Cabe entonces replantear la cuestión del antejuicio a favor de candidatos a cargos de elección popular.

- El derecho a libertad de desarrollar sus campañas electorales, según el tiempo que le corresponda a lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En el Artículo 219 regula la propaganda electoral que señala: “La propaganda electoral es libre, sin más limitaciones que las establecidas en esta ley y de los actos que ofendan la moral o afecten al derecho de propiedad o al orden público. Ninguna autoridad podrá impedir las manifestaciones o reuniones públicas dispuestas con fines de propaganda electoral, desde la convocatoria hasta treinta y seis horas antes de señalada para el inicio de la votación...”.

- El derecho de obtener sus credenciales. Este documento, acredita a la postulación de los cargos públicos, en que los candidatos hayan ganado la elección, para tomar posesión de su cargo. El Tribunal Supremo Electoral, extenderá las credenciales correspondientes, según lo estipula el Artículo 127 del Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En cuanto a las obligaciones de los candidatos, como se expuso anteriormente dicha ley los enumera:

- Respetar y defender la Constitución Política de la República de Guatemala. Aunque esto es un deber de todos los ciudadanos, cuanto más aun de los candidatos.

- La obligación de que su candidatura esté inscrita en el Registro de Ciudadanos. Por lo que cada candidato, debe tener su constancia de inscripción para los efectos de ley.

- La obligación de presentar finiquito. Es importante mencionar, que los candidatos están obligados a presentar su finiquito para poder inscribirse, extendido por la Contraloría General de Cuentas, tal como lo exige el Tribunal Supremo Electoral, esto

para verificar la solvencia de que no tienen cuentas pendientes con el Estado. Lo que se requiere es acreditar la honradez de las personas que deseen optar a cargos públicos de elección popular, para demostrar si cuando trabajaron para el Estado, actuaron con honradez en forma clara y objetiva. Esto solo para el caso de los candidatos, cuando con anterioridad a su postulación política hayan trabajado en alguna entidad estatal. En caso contrario están obligados a presentar declaración jurada de probidad.

- La obligación de retirar la propaganda electoral. Aunque esta es una obligación de los partidos políticos y los comités cívicos electorales, una vez terminado el periodo del proceso electoral, de retirar toda propaganda a favor de ellos o de sus candidatos. Sin embargo, el candidato también debería de procurar que esto se cumpla, para tener una buena imagen del partido o comité que lo postuló. Ya que como se ha visto, en muchas elecciones la publicidad de los candidatos tarda años para retirarla de las calles, postes o carreteras del país, haciendo caso omiso de esta obligación.

2.5.2. Requisitos

Los requisitos que los candidatos deben cumplir para su inscripción, se encuentran regulados y enumerados en el Artículo 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, siendo éste reformado por el Decreto Numero 10-04 del Congreso de la República de Guatemala, estos requisitos son los siguientes:

- a) Nombres y apellidos completos de los candidatos, número de su documento de identificación y número de su inscripción en el Registro de Ciudadanos.
- b) Cargos para los cuales se postulan.

c) Organización u organizaciones políticas que los inscriben.

d) Certificación de la partida de nacimiento de los candidatos.

e) Cédula de vecindad extendida en el municipio en que se postula o el número del documento de identificación personal que la sustituya, en caso de candidatos a cualquier cargo del concejo municipal; y,

f) Otros requisitos que establezca la Constitución Política de la República de Guatemala y la presente ley. Por lo que otro requisito previo para la inscripción de candidato, es la presentación una declaración jurada, haciendo constar que llena las calidades exigidas por la ley, que no está efecto a ninguna de sus prohibiciones y que no ha aceptado ni aceptará, ninguna otra postulación para la misma elección .

2.5.3 Toma de posesión y juramentación

La toma de posesión en los municipios esta regulado el Artículo 211, segundo párrafo de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el que preceptúa: “En los municipios, los alcaldes y demás integrantes de los concejos municipales electos tomaran posesión de sus cargos el día quince de enero del siguiente a su elección”.

Los nuevos integrantes de la corporación municipal, tomarán posesión de sus cargos en una sesión solemne, que puede llevarse a cabo en el lugar y hora que las autoridades salientes y entrantes fijen o bien en el salón municipal.

El alcalde saliente tomará la protesta o juramento de ley al alcalde entrante. Este responderá con la mano derecha levantada y con la mano izquierda sobre un ejemplar de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código

Municipal, a la formula siguiente que pronunciará el alcalde saliente diciendo: “Juráis por vuestro honor de ciudadano, desempeñar con lealtad y patriotismo el cargo de alcalde para el que habéis sido directa y popularmente electo, ser fiel a la Constitución Política de la República, respetar y cumplir las leyes del país y defender la Autonomía Municipal”. El Alcalde entrante contestará: “Si, juro”. A lo que el alcalde saliente le dice: “Dios, la patria, el pueblo le agradecerá por el servicio. Dios la patria y el pueblo lo demandara si fuera lo contrario”.

Acto seguido el alcalde saliente le dará posesión de su cargo, entregándole la vara edilicia como símbolo de la autoridad municipal, respeto y lealtad hacia el municipio a su cargo. También existe una insignia como la entrega de un botón que es un prendedor que se le coloca al nuevo alcalde municipal, es como una tradición entre estos, para distinguirlo de las diferentes actividades que realiza como autoridad municipal. Y de esta manera el candidato electo queda formalmente juramentado para desempeñar el cargo de alcalde municipal.

Posteriormente, el nuevo alcalde se dirigirá a los nuevos síndicos y concejales pidiéndoles que levanten la mano derecha y procederá a tomarle al grupo el siguiente juramento: “Juráis por vuestro honor de ciudadanos, desempeñar con lealtad y patriotismo los cargos para los que habéis sido directa y popularmente electos, ser fieles a la Constitución Política de la República, respetar y cumplir con las leyes del país y defender la Autonomía Municipal”. Al contestar afirmativamente les dará posesión de sus cargos. En muchos municipios también los síndicos y concejales utilizan botones de solapa como distintivos del cargo. En ese caso, los salientes procederán a imponerles los botones a los entrantes. Finalmente todos los funcionarios salientes y entrantes, así como el secretario municipal procederán a firmar el acta de toma de posesión en el mismo acto. La juramentación de un nuevo alcalde electo de un municipio debe hacerlo el alcalde saliente, como un traspaso de mando. La juramentación es un acto protocolario y público en cual se protesta conforme a la ley, al jefe edil que fue electo para este cargo.

2.6. Las mayorías

El termino mayorías en materia electoral se refiere al sistema electoral guatemalteco. En Guatemala el sistema electoral, es el encargado de poner las reglas para las elecciones; además es el responsable de contabilizar y emitir los resultados de manera ágil, efectiva y, sobre todo, transparente; y es por eso que se puede decir que la legitimidad de la democracia depende del sistema electoral.

El sistema de calificación del sufragio que existe en Guatemala, son tres según lo que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos:

- Mayoría Absoluta, o sea la mitad más uno del total de votos válidos emitidos en los comicios que se aplica únicamente en la elección de presidente y vicepresidente. Así lo regula el Artículo 201 de la Ley Electoral el que establece: “Este sistema, aplicable tan sólo a las elecciones de presidente y vicepresidente de la República, consiste en que la planilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos. Si en la primera elección ninguna de las planillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección con las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de sufragios, en un plazo no mayor de sesenta días ni menor de cuarenta y cinco y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las planillas que hayan alcanzado mayor cantidad de votos en los primeros comicios, y ganará la elección la planilla que obtenga a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos”. Por lo general en Guatemala, se sigue el sistema de dos vueltas, llamado así, porque si en la primera elección no se alcanza la mayoría de votos deberá llevarse a cabo la segunda elección.

- Mayoría Relativa. Esta mayoría se aplica a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos. El candidato que obtiene mayor número de votos es proclamado elegido,

obteniendo la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos. En este caso no importa si hay dos o más partidos participantes en las elecciones. Los órganos electorales encargados de calificar las elecciones municipales son las juntas electorales departamentales y la del Distrito Metropolitano en la capital. Este sistema se regula en el Artículo 202 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos”.

- Representación proporcional de minorías. Este tipo de sistema se encuentra regulado en el Artículo 203 que establece: “Las elecciones de diputados, por lista nacional, por planilla distrital, a diputados al Parlamento Centroamericano, así como las de concejales para las corporaciones municipales, se llevarán a cabo por el método de representación proporcional de minorías...”.

El sistema de representación proporcional es una de las bases de todo sistema democrático, esto porque proporciona representación a toda organización política, evita el abstencionismo electoral debido al reconocimiento que se le da el total de voto emitido.

Como se puede analizar, la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula tres sistemas electorales, el primero aplicable a la elección presidencial; gana quien obtiene la mayoría absoluta de los votos emitidos. La segunda fórmula que se aplica a las elecciones municipales en lo que se refiere a los cargos de alcalde y de síndicos; y la tercera fórmula es la que se usa para la distribución de los diputados, tanto en la circunscripción departamental como en la lista nacional.

Desde épocas anteriores, en Guatemala han existido muchos fraudes electorales como lo ha marcado la historia, por eso en la actualidad el proceso electoral bajo la Ley

Electoral y de Partidos Políticos debe demostrar a los guatemaltecos que se está bajo un sistema democrático. Sin embargo aún falta realizar una discusión profunda para reevaluar el sistema electoral y sus reformas para mejorarlo.

Porque el sistema electoral merece revisarse, ya que la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos fue creada en otro contexto y con otras dimensiones. Es necesario revisar la falta de una democracia interna de los partidos guatemaltecos. Que radica en que las organizaciones partidistas carecen de confianza e involucramiento de los ciudadanos en decisiones como la designación de candidatos, autoridades y políticas partidistas.

También es importante abordar el tema de las campañas electorales, el sistema de elección, en particular del Congreso de la República y municipalidades, así como la necesidad de limitar los montos invertidos en las campañas y de transparentar el origen de los recursos económicos. Se tiene que romper ese concepto de que la única forma de incidir en los votantes es con campañas publicitarias masivas de radio, televisión, medios escritos y no con trabajo y propuestas. Por lo que las organizaciones políticas gastan millones para sus propagandas políticas.

La necesidad de reformar el sistema electoral tanto a nivel nacional, departamental y municipal, por ese descrédito general de los partidos políticos tanto en plano nacional como en las administraciones departamentales y municipales. En los departamentos y municipios se perpetuaron gobiernos. Los guatemaltecos reclaman redefiniciones drásticas en los partidos políticos, en la selección de los candidatos, el control de los procesos electorales y la organización de la vida partidaria, y como tarea fundamental el transparentar el financiamiento de los partidos políticos.

No obstante, si bien la reforma electoral no es el remedio para todos los males que aquejan a la política, es un incentivo para las transformaciones de los partidos políticos.

Debe tenerse en cuenta que al mismo tiempo que la ciudadanía desconfía de la política y de los políticos, tiene demandas exigentes hacia éstos. Entre esas demandas la de mayor participación y conocimiento de los candidatos no puede ser ignorada, ya que pone de manifiesto un interés en la política, al que el sistema electoral puede y debe dar respuesta. Además el sistema electoral debe ayudar a asegurar la presencia de una oposición parlamentaria viable, que pueda evaluar críticamente la legislación, salvaguardar los derechos de las minorías y representar efectivamente los intereses de sus electores.

CAPÍTULO III

3. Los funcionarios públicos

La administración pública, es uno de los elementos más importante de la personalidad del Estado y éste ejerce una función a través de los diferentes órganos administrativos que componen al Estado, sin embargo se requiere de personas físicas que ejerzan, formen y exterioricen la personalidad del Estado. Comúnmente denominados funcionarios, empleados o servidores públicos. Se puede observar que la administración pública, es disfuncional o ineficiente a pesar de contar con territorio, presupuesto, si no tiene el elemento humano para el desarrollo de sus fines. Pero este elemento debe ser eficiente y eficaz, pues es el encargado de la planificación, decisión, ejecución, asesoría y control de la misma. En pocas palabras no existiría una administración sin el elemento humano

El tercer considerando de la Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios Públicos, Decreto Número 89-2002 establece: “Que es necesario hacer del Estado, un ente capaz de dar un uso racional y eficiente a los recursos públicos, dictando las normas legales que le sirvan de herramienta para alcanzar sus objetivos de acuerdo a las necesidades del país y que garanticen la efectividad de cualquier acción que de ella se origine, cuando los actores del ejercicio de la función pública menoscaben la regularidad del funcionamiento de la administración pública y afecten los esfuerzos del Estado por proporcionar el bien común a todos los habitantes de la república”.

Dicho considerando establece que el Estado de Guatemala debe tener la capacidad de dar un uso racional y eficiente a los bienes o recursos estatales que recibe la población, emitiendo normas que fundamenten y garanticen los objetivos para el cual se constituye todo Estado, de acuerdo a las necesidades del país, lo que garantiza la efectividad de

cualquier acción que de ella se origine del actuar de los funcionarios públicos, quienes son los encargados del ejercicio de la función pública.

3.1. Definición

El funcionario público, es la persona que es nombrada, ascendida o elegida por elección popular dentro de la administración pública y el cual adquiere derechos y obligaciones frente a la sociedad y el propio Estado, percibiendo una remuneración por el cargo que desempeña.

Por ello deviene que los funcionarios públicos, están al servicio de la sociedad y no de un grupo en particular, en el que reine la corrupción y las practicas tanto nepotistas como amiguistas, que tanto daño le hacen a la administración pública que no permiten que un país salga de su atraso o subdesarrollo, que cada día cobra más auge no solo en el país sino alrededor de toda Latinoamérica. En la que los funcionarios públicos, se caracterizan por llegar al poder a enriquecerse y no hacer de la administración pública, eficiente y no responder a todos los objetivos que deben de tener cada uno de los representantes del gobierno ante la sociedad que los llevo al poder, una realidad verídica que día a día la población saca a reducir al verse vulnerados sus derechos por parte de los representantes del gobierno.

En ese orden de ideas la Real Academia Española define al funcionario público de la siguiente manera: “Persona que desempeña un empleo público.”(16) De conformidad con la definición el funcionario público, es la persona individual que desempeña una función establecida, ejerce un puesto dentro de la administración pública y del cual

16 Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**, pág. 422

surge derecho y obligación y la forma cómo haya sido contratado para desempeñar sus labores.

Según el Acuerdo Gubernativo Número 18-98, Reglamento de la Ley del Servicio Civil, en su Artículo 1 inciso a, establece lo siguiente: “a) Funcionario Público: Es la persona individual que ocupa un cargo o puesto, en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, por el cual ejerce mando, autoridad, competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, y se le remunera con un salario”.

Este artículo señala los lineamientos de todo funcionario público al establecer que es una persona individual, la que tiene derechos y obligaciones dentro del órgano estatal y que ocupa un cargo o puesto, por derecho inherente que el Estado debe de garantizar a toda persona como obligación para su subsistencia dentro de la sociedad. El mismo artículo sigue estableciendo que en virtud de elección popular o nombramiento conforme a las leyes correspondientes, es decir, que cuando es por elección popular la persona debe cumplir ciertos requisitos establecidos en la ley o bien por nombramiento como por ejemplo el presidente de la república nombra a quienes ocuparan el cargo de ministros de Estado. Por lo que los funcionarios públicos una vez designados ejercen mando dentro de las funciones que se le asignan en la administración pública y autoridad; así mismo competencia legal y representación de carácter oficial de la dependencia o entidad estatal correspondiente, dentro del mismo orden establece el artículo que este se le remunera con un salario el cual lo paga la propia sociedad a través de sus impuestos y árbitros que le imponen el gobierno central y local.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, Decreto Número 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 3 con relación al funcionario público, establece: “Funcionarios públicos. Para los efectos de la aplicación de esta Ley, se consideran funcionarios públicos todas aquellas

personas a las que se refiere el Artículo 4 de la misma, sin perjuicio de que se les identifique con otra denominación”.

Y así mismo el Artículo 4 del mismo cuerpo legal establece: “Sujetos de responsabilidad. Son responsables de conformidad con las normas contenidas en esta Ley y serán sancionados por el incumplimiento o inobservancia de la misma, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en el país, todas aquellas personas investidas de funciones públicas permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, especialmente: a) Los dignatarios, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el Estado, sus organismos, los municipios, sus empresas y entidades descentralizadas y autónomas...”.

Los artículos mencionados establecen a quienes se les denomina funcionarios públicos dentro del ámbito de la administración estatal y la responsabilidad a que están sujetos los funcionarios públicos en los puestos que desempeñen.

Otra definición muy importante es la que señala el autor Navas Rondón, en cuanto a funcionario público y señala: “Un funcionario público es aquella persona física que prestando sus servicios al Estado se halla especialmente ligada a éste (por nombramiento, delegación o elección popular) y que premunido de poder de decisión determina en forma expresa o ejecuta su voluntad a través del desarrollo de actos de naturaleza diversa que tiende a fines de interés social o estatal.”(17)

Este autor da una definición más completa de lo que se ha venido explicando en párrafos anteriores en cuanto a la figura de funcionario público, dentro de la administración estatal, el cual es elegido por nombramiento, delegación o elección

17 Navas Rondón. **La responsabilidad del funcionario público**, pág. 1.

popular. Sin embargo debe de ser apto para el puesto que desempeña para que la propia administración sea eficiente y responda a las necesidades de la población que al final de cuentas es la más afectada al momento de ejercer un cargo público una persona ineficiente.

Cabe resaltar que funcionario público, es también la persona individual que haya sido electa en elección popular, tal es el caso como el Presidente de la República de Guatemala. Según lo establece el Artículo 182, de la Constitución Política de la República de Guatemala, el funcionario público que tiene la jerarquía superior administrativa es el presidente de la república. El Artículo 6 de la Ley del Organismo Ejecutivo, regula: “La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República”. Por mandato legal expreso, actuará siempre con los ministros, en concejo de ministros o separadamente con uno o más de ellos; ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo, quien está obligado a llevar a la administración del gobierno con una imagen impecable de la cual surge ejemplo para los funcionarios de menor rango.

3.2. Formas de ingresos de los funcionarios públicos

En Guatemala las formas o sistemas de ingreso para establecer relación laboral con la administración pública se da de diferentes maneras, y el vínculo que surge de esta es lo que se conoce como relación funcional que es el vínculo jurídico laboral el cual une al Estado con los particulares, que pasan a formar parte de la administración pública desde que ingresan, hasta la finalización del cargo público, estas maneras de designar a los funcionario son:

a) Por elección

En este sistema la población en el ejercicio de sus derechos políticos y democráticos, elige al funcionario para desempeñar el cargo público por un período determinado en la

ley, es decir, es una forma de elegir a través del voto popular. La misma sociedad lleva al poder a las personas que consideran que llenan las expectativas para ocupar el cargo público dentro de la administración pública.

Se puede mencionar algunos funcionarios públicos que se eligen de esta manera y se encuentran los siguientes: el presidente y vicepresidente de la república, que son electos por medio de votación y por medio de la convocatoria a elecciones que realiza el Tribunal Supremo Electoral, así como los alcaldes, síndicos, concejales. Se mencionan también, a los diputados del Congreso de la República, etc. Sin embargo previo a elegirlos hay que hacer notar que estos deben de llenar los requisitos que establece la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Electoral y de Partidos políticos. Asimismo el rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala el cual es elegido por medio del voto de estudiantes y profesionales.

b) Por contrato

Éste se verifica normalmente para las consultorías generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido o por trabajos específicos y al finalizar el tiempo o concluido el trabajo para los que fueron contratados, el contrato finaliza y se contrata con base en honorarios profesionales.

En esta clase de contrato hay que tomar en cuenta la experiencia del contratado en consultoría o por medio de examen de oposición. Esta forma de ingreso se observa en los diferentes órganos del Estado que funcionan o tiene consultorías dentro de los mismos; podría mencionarse como ejemplo el Registro Nacional de las Personas, esta entidad contrata por medio de este mecanismo a diferentes profesionales del derecho que laboran en jornadas laborales por la mañana o por la tarde, asesorando a los diferentes ciudadanos que tienen problemas con sus nombres o apellidos o bien

ejercen diferentes funciones. Se pueden mencionar también al personal de la Corte Suprema de Justicia, pues dentro de la misma existen muchas consultorías por medio de contrato, asimismo la Secretaría de la Presidencia de la República, en la que existen muchos abogados que son contratados por este mecanismo o como se le denomina formalmente por el renglón cero veintinueve.

c) Por nombramiento

Es cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, tiene la facultad de nombrar a sus subordinados. En este orden se dan los nombramientos discrecionales, el nombramiento condicionado y el nombramiento reservado. Como por ejemplo en el caso del servicio exento regulado en el Artículo 32 de la Ley del Servicio Civil, Decreto Número 1748, que establece: "...1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado...".

En este mecanismo, los ministros de Estado que son nombrados por el presidente de la república, quien les delega dicha judicatura en los diferentes ministerios del país, así mismo dentro de los mismos los ministros nombran a personal de su confianza y lo hacen de manera discrecional.

3.3. Categorías de funcionarios públicos

Se debe hacer una clasificación de los funcionarios públicos que laboran dentro de las entidades públicas, la mayoría de autores en la doctrina coinciden que la clasificación de dichos funcionarios los colocan en un orden jerárquico en el que aparecen los funcionarios públicos superiores, posteriormente los intermedios y por último los funcionarios públicos menores, por ello a continuación se cita la clasificación del

Licenciado Hugo Calderón Morales, quien cita al Profesor Godínez Bolaños, quien ha hecho diferentes estudios dentro de la administración pública guatemalteca y es la siguiente:

“a) Funcionarios públicos superiores: Los funcionarios públicos superiores son los encargados de gobernar y tomar las decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la administración y en el caso del Presidente, recordemos que ejerce una doble función, como superior jerárquico de la Administración Pública y como Jefe de Estado.

b) Funcionarios públicos intermedios: Que coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la Administración Pública. Superiores e intermedios representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares, ante otros órganos y entidades del Estado, ante los particulares y ante sus propios subordinados. Son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados o destituidos en cualquier momento, salvo que se trate de funcionarios electos popularmente o que la ley señale que deben ejercer el cargo para determinado periodo. En ese caso, sólo pueden ser removidos por las causas señaladas en la propia ley.

c) Funcionarios públicos menores: Llamados trabajadores o empleados del Estado, burócratas y hasta servidores, son los ejecutores de la actividad administrativa. Realizan tareas intelectuales o manuales; permanecen dentro del servicio civil más tiempo y hacen carrera administrativa. Son nombrados por oposición (salvo los menores operativos -peones-) y únicamente pueden ser removidos con causa justificada. Se rigen principalmente por la Ley de Servicio Civil.”(18)

Esta clasificación del Profesor Godínez Bolaños es muy certera, ya que coloca en primer lugar a los funcionarios con rango superior dentro de la administración pública,

18 Godínez Bolaños. **Derecho administrativo I**, pág. 138.

clasificando de manera jerárquica, quienes son los encargados de gobernar y tomar las decisiones de carácter político, así mismo los funcionarios públicos menores quienes son todos los trabajadores o empleados del Estado, burócratas y hasta servidores, clasificación doctrinaria que diferencia los distintos rangos que existen dentro de las entidades estatales, y para diferenciar las categoría que cada uno ocupa dentro de la administración pública.

3.4. Obligaciones

En la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, en su Artículo 7 establece lo siguiente: “Funcionarios públicos. Los funcionarios públicos conforme los denomina el artículo 4 de esta Ley, están obligados a desempeñar sus deberes, atribuciones, facultades y funciones con estricto apego a la Constitución Política de la República y las leyes. En consecuencia, están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal por las infracciones, omisiones, acciones, decisiones y resoluciones en que incurren en el ejercicio de su cargo”.

El autor Hugo Calderón citando al Profesor Rafael Godínez, dentro de los temas de derecho administrativo, de forma muy general hace una clasificación de los deberes y obligaciones de los funcionarios públicos, muy importante ya que, ni la propia ley establece las mismas tan minuciosamente dentro de la propia administración pública, y se señala a continuación:

“a. Ejercer las competencia que por mandato legal deben de ejecutar, atribuidas al órganos administrativo, hay que recordar que la competencia administrativa hoy es obligatorio su ejercicio;

b. Respeto y obediencia al superior jerárquico y a la Ley, hay que recordar que los funcionarios públicos no son superiores a la Ley;

c. Ejercitar personalmente la competencia, pues hay que recordar que la competencia no es improrrogable, salvo el caso de la avocación y la delegación;

d. El cumplimiento fiel y dedicado dentro del procedimiento administrativo, para ejercer una administración más eficiente y pronta;

e. Fidelidad al Estado, como su empleador y principalmente a la Constitución de la república.

f. Imparcialidad en las decisiones que tome, principalmente que dentro del procedimiento administrativo se encuentra de por medio el particular;

g. En algunos casos es obligatorio que el funcionario resida en el lugar en el que está desempeñando el cargo;

h. Contribución a la Seguridad Pública;

i. Oposición a las órdenes ilegales, hay que recordar que ningún funcionario está obligado al cumplimiento de órdenes manifiestamente ilegales, establecido en la Constitución Política de la República.”(19)

19 Godínez Bolaños. **Ob. Cit;** pág. 189.

Al hacer un análisis de dicha calificación, se observa que los funcionarios deben ejercer la competencia que por mandato legal deben de ejecutar; no verse influidos por ninguna intervención externa; respeto y obediencia al superior jerárquico y a la ley, ya que ningún funcionario público está por encima de ley, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala; ejercitar personalmente la competencia pues hay que recordar que la competencia no es improrrogable, es decir, que los funcionario públicos nunca pueden ausentarse de sus puestos público; sin embargo la propia ley dice que las excepciones a esto sería por avocación y la delegación.

Los funcionarios públicos deben dar cumplimiento fiel y dedicado al procedimiento administrativo, con el único fin de ejercer una administración pública eficiente y que responda a las necesidades de la población, deben fidelidad al Estado e imparcialidad en las decisiones que se tomen, así como la negación a las ordenes ilegales tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala y el propio Código Penal.

Deben de asumir el rol que les es asignado, no olvidando que si fueron electos en sufragio popular, fue porque la sociedad o población vio en ellos la capacidad para llevar una buena gestión administrativa en el cargo que asumirían, brindado a la administración pública lealtad, tal como se estableció anteriormente, que todo funcionario le debe lealtad a la constitución, y del cual se desprende el conjunto de derechos y obligaciones de la propia sociedad.

Así mismo, si fue escogido por nombramiento, es porque el superior jerárquico, le deposita toda su confianza para establecer una buena relación funcional que responda a las necesidades de la nación, y en el mismo orden, si fue por contrato tiene obligaciones que cumplir.

3.5. Derechos

Los derechos designados para los funcionarios públicos, dentro del desempeño de su cargo son múltiples, los cuales se deben desglosar de la normativa en materia administrativa, ya que no se señalan específicamente, entre los que se podrían citar los siguientes:

- El derecho a la inamovilidad, que es un derecho de todo funcionario y trabajador de permanencia en la función pública dentro de la administración, y el momento en que se viere afectado puede hacer valer su derecho de defensa, que es una prerrogativa que la misma constitución establece.
- El derecho a la carrera administrativa, la cual lleva implícito la promoción profesional a subir de categoría el reconocimiento de cargo. Un derecho que tiene no solo el funcionario público, sino todo trabajador que ejerce su cargo de manera eficiente y eficaz.
- La promoción interna, esto quiere decir que dentro de los diferentes órganos del Estado, se le debe de dar mayor énfasis a las personas que están dentro de la relación funcional.
- Tratamiento, honores y consideraciones debidas al rango del funcionario y a la dignidad de la función pública entre otros.
- Recompensa, permisos y licencias.
- Derecho a la información respecto de sus atribuciones y deberes, al momento de ser incorporados al trabajo, los funcionarios públicos serán informados por sus jefes

inmediatos de los fines, organización y funcionamiento de la sección, corporación u oficina donde presten sus servicios, entre otros.

El autor Hugo Calderón citando al Profesor Godínez Bolaños, establece algunos derechos generales que los funcionarios públicos tienen y que se mencionaran a continuación:

“a. La estabilidad laboral, y el derecho hacer una carrera administrativa, esto significa que el funcionario tiene el derecho a los ascensos de acuerdo a las capacidades que va desarrollando dentro de su trabajo;

b. El derecho a la defensa en los procedimientos por medidas disciplinarias que el superior jerárquico puede imponer;

c. El derecho a participar en las oposiciones, para los ascensos de puestos dentro del órgano administrativo;

d. Descansos semanales, de conformidad con las jornadas de trabajo establecidas en el Código de Trabajo;

e. A los asuetos, plenamente establecidos en la ley;

f. Al goce de vacaciones anuales;

g. Permisos especiales de estudio, por enfermedad y periodo de pre y post natales;

h. A percibir los sueldos y bonificaciones cuando sean legalmente decretados;

i. A las ventajas económicas y viáticos cuando son procedentes de conformidad con la naturaleza de la función;

- j. Al régimen de seguridad social;
- k. Al régimen de retiro o jubilación, por vejez, viudez y sobre vivencia;
- l. A la recreación;
- m. A la libre sindicalización y agrupación o asociación gremial;
- n. A la huelga legalmente autorizada.”(20)

Dentro de esta clasificación la estabilidad laboral y el derecho a hacer una carrera administrativa, es un derecho que tienen los funcionarios públicos dentro de las instituciones estatales para las que laboren; esto significa que el funcionario tiene el derecho a los ascensos de acuerdo a su capacidades y eficiencia, así como el derecho a la defensa, es decir, de presentar contra argumento, por la imposición de una falta administrativa o sanciones que de ello podría devenir.

Otro derecho que señala el propio Código de Trabajo es el descanso semanal, de conformidad con las jornadas de trabajo establecidas, aunque dentro de la administración pública, hay personas que laboran más del tiempo establecido, con el objeto de adelantar trabajo o porque están sobrecargados; otro derecho el día o días de asueto, el período de vacaciones, los permisos especiales de estudio, por enfermedad y período de pre y post natales, a percibir los sueldos y bonificaciones cuando sean legalmente decretados, a las ventajas económicas y viáticos al régimen de seguridad social. También, al régimen de retiro o jubilación, por vejez, viudez y sobre vivencia, a la recreación, la libre sindicalización y agrupación o asociación gremial y a la a la huelga legalmente autorizada. Y como se puede observar que estos últimos son derechos de categoría irrenunciables para todos los trabajadores del Estado, tal como lo establece tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, como el propio Código de Trabajo, y otras leyes en materia laboral.

20 Calderón Morales, **Ob. Cit**; pág. 189.

Sin embargo algunos funcionarios públicos, tienen otro derecho como lo es la figura del antejuicio, que es un obstáculo a la persecución penal y una garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos, de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la ley. En materia administrativa, es un beneficio que gozan ciertos funcionarios públicos, en materia penal es un obstáculo a la persecución penal.

La Ley de Antejuicio, Decreto Número 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en su Artículo 3 establece: “Definición. Derecho de antejuicio es la garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala o leyes específicas otorgan a los dignatarios y funcionarios públicos, de no ser detenidos ni sometidos a procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que previamente exista declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa, de conformidad con las disposiciones establecidas en la presente Ley. El antejuicio es un derecho inherente al cargo, inalienable, imprescriptible e irrenunciable. El derecho de antejuicio, 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”. Este artículo ilustra la figura del antejuicio, y lo establece como una garantía de los funcionarios públicos a no ser detenidos o cohibidos de su libertad.

Entre las características de la figura del antejuicio se pueden determinar las siguientes:

- Es un derecho inherente al cargo
- Inalienable
- Imprescriptible e
- Irrenunciable

Entre los funcionarios que gozan de dicho beneficio, según la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentran:

- diputados del Congreso;
- magistrados y jueces;
- alcaldes municipales y magistrados de la Corte de Constitucionalidad;
- presidente y vicepresidente de la República de Guatemala;
- Fiscal General y Jefe del Ministerio Público.

3.6. Funciones

Estas son el conjunto de aptitudes a las que está obligado el funcionario público, desde el momento que es investido en el cargo público, ante los administrados y ante la propia administración estatal.

“El vocablo función etimológicamente considerado, deriva de la voz latina “fuctio”, que significa cumplir, ejercitar o desempeñar.”(21)

Entonces toda acción tiene un objeto o propósito, toda función es una actividad cumplida por un órgano para la realización de determinados fin, la función pública va relacionada con la actividad que cumple un órgano público o bien por un órgano del Estado tendiente a lograr una finalidad de interés general o colectivo.

El Artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Función pública; sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad,

21 Escola, Héctor Jorge, **Compendio de Derecho Administrativo**, pág. 370

responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de la fidelidad a la Constitución”.

Éste artículo es muy importante, porque establece que estos funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, es decir, que deben de actuar dentro del margen de la ley, no violentando los principios que inspiran a la administración pública, ya que están sujetos a la ley y jamás podrán ser superior a ella o sea, que toda resolución que emitan en contra de ella es nula de pleno derecho. También establece que los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno, por lo que no deben existir influencias externas que corrompan su función. Así mismo la función pública no es delegable, excepto que la ley lo señale expresamente, estos deben prestar fidelidad a la Constitución Política de la República de Guatemala a través de su juramentación.

3.7. Responsabilidades de los funcionarios públicos

Todos los funcionarios públicos, que ejercen una función dentro de la administración pública se encuentran sometidos a las responsabilidades que podrían cometer en el ejercicio de su cargo público, que devienen cuando se han cometido arbitrariedades, y no se está llevando a cabo la función administrativa como lo señala la ley, por irresponsabilidades por parte del funcionario público.

Manuel Ossorio señala respecto a la responsabilidad: “La deuda, obligación de reparar y satisfacer, por si o por otro, a consecuencia de delito, de una culpa o de otra causa legal.” (22)

22 Ossorio Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 876.

Dicha definición establece que toda responsabilidad cometida, lleva implícito una consecuencia en este caso la de reparar el daño ocasionado, la de purgar cárcel en la responsabilidad de tipo penal; así se podría mencionar la responsabilidad de tipo administrativo que cometen los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo que conlleva una sanción administrativa.

Una definición muy certera de lo que es la responsabilidad que cometen los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo, es la señalada por el autor Serra Rojas, al establecer la siguiente definición: “La responsabilidad es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la ley, por haber cometido un delito, una falta, o ha causado una pérdida o un daño.”(23)

La definición anterior establece que la responsabilidad, es la obligación en que se encuentra el servidor público del Estado, que ha cometido un hecho delictivo, una infracción, una falta administrativa u omisión, el cual ha trasgredido la norma y como consecuencia debe de afrontar su responsabilidad.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos, señala tres tipos de responsabilidades que es importante mencionarlos y que a continuación se definen:

- La Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa, es aquella que se da cuando por causa de acción u omisión se contraviene el ordenamiento jurídico administrativo dentro del Estado y las

23 Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo**, pág. 475.

normas que regulan la conducta del funcionario público, cayendo en negligencia, imprudencia o impericia o incumpliendo las leyes, los reglamentos, contratos y demás disposiciones que la misma ley señala a la institución estatal ante la cual están obligados a prestar sus servicios.

Así mismo, cuando se incumple con la debida diligencia de las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses públicos que tuviere encomendado el funcionario público y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales, así como incurrir en falta o delito.

- Responsabilidad civil

Es la acción u omisión que con intención o por negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público, independiente de la responsabilidad penal que se genere. Es decir, que se incurre en responsabilidad civil, cuando el funcionario tiene un comportamiento del cual deriva un daño o perjuicio a un tercero ajeno a la administración.

- Responsabilidad penal

Esta clase de responsabilidad ocurre debido a las decisiones, resoluciones, acciones u omisiones realizadas por los funcionarios públicos, al momento de estar en el puesto respectivo de conformidad con la ley penal vigente, y que pueden ser constitutivo de delitos o faltas. Por lo que esta responsabilidad nace cuando el sujeto o funcionario, incurre en alguna de las conductas que reprime el Código Penal.

CAPÍTULO IV

4. El alcalde municipal y el municipio

En el presente trabajo se expondrá lo referente a la figura del alcalde, que es la persona que dirige a la municipalidad, como representante del gobierno municipal, quién se encuentra al frente de la administración local de un municipio y que tiene la obligación de ordenarlo a través de infraestructura sólida, problemas ambientales, el suministro de agua potable, etc., y todas las gestiones propias del municipio, lo que lleva a los administrados a satisfacer sus necesidades y mejorar la calidad de vida de la población del municipio de forma eficaz y eficiente.

Anteriormente se detalló respecto a las elecciones municipales, junto con la toma de posesión de los alcaldes y corporaciones municipales electos. Ahora corresponde exponer los requisitos para optar al cargo público del alcalde, sus derechos y obligaciones al frente de la corporación municipal y las prohibiciones en que este puede incurrir, las cuales están definidas en nuestro Código Municipal.

Y es que el alcalde es el representante legal del municipio, que constituye la unidad básica de la organización territorial del Estado. Por lo que es importante definir que es el municipio, antecedentes del municipio, así como los elementos integrantes del municipio, la definición de municipalidad y las funciones de está.

4.1. El municipio

El municipio es la unidad básica de la organización del territorio del Estado y el espacio de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Estos se caracterizan primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, así como diferentes etnias y lenguas que lo componen, que se organiza para garantizar el bien común de

todos los habitantes de su distrito, lo cual constituye una identidad bien definida de la sociedad del municipio.

El autor mexicano Gabino Fraga, define al municipio de la siguiente manera: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos en la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado, descentraliza el poder y los servicios públicos que corresponden a una circunscripción territorial determinado.”(24)

El municipio es una persona jurídica, ya que tiene un patrimonio propio, la misma Constitución Política de la República de Guatemala le otorga la autonomía para gobernarse y administrar su hacienda pública, se integra por los ciudadanos que están vecindados, que habitan en un territorio determinado, es una unidad administrativa que conforma el tejido político, administrativo y territorial de las entidades municipales. La sociedad constituye el elemento sustancial del municipio, ya que es parte dinámica y vital del municipio, que le da vida; esto a través de un nexo causal entre gobierno-sociedad que construye el consenso, dando paso a mejores tomas de decisiones de los gobiernos municipales.

El municipio se caracteriza por sus entidades locales territoriales tales como: aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificación, parcelamientos urbanos o agrarios, micro regiones, fincas, y demás formas de ordenamiento territorial definidas localmente, los distritos metropolitanos, así como la mancomunidad de municipios. Los servicios a los intereses públicos que les están encomendado se debe actuar con eficacia, eficiencia, descentralización, desconcentración y participación comunitaria.

24 Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**, pág. 220

En el mismo sentido el autor Carlos Oviedo García, define al municipio de esta manera: “una entidad territorial creada y a la misma vez reconocida por la ley.” (25) Una definición concisa pero que resume a grandes rasgos la figura del municipio al establecer que es una entidad territorial creada dentro de un Estado y que debe llenar las formalidades de ley para reconocerla como municipio. Tal como lo preceptúa el Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que en su Artículo 26 establece: “Solicitud de creación o modificación de municipios. Para la iniciación del expediente de creación o modificación de municipios, se requiere la solicitud, debidamente firmada o signada con la impresión digital, de por lo menos el diez (10%) por ciento de los vecinos en ejercicio de sus derechos, residentes en los lugares donde se pretende su creación o modificación. Dicha solicitud se formalizará ante la Gobernación del departamento jurisdiccional o la de aquél en el que esté la mayor parte del territorio a segregar, anexar o fusionar, según sea el caso, exponiendo en ella los hechos y circunstancias que la motivan y que se llenen los demás requisitos a que se refiere el artículo siguiente de este Código”. Este artículo como se puede observar señala los lineamientos que se deben de seguir para la creación de un municipio legalmente establecido.

En el mismo orden de ideas, el Artículo 2 del Código Municipal establece: “Naturaleza del municipio. El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito”.

Este artículo establece la naturaleza jurídica del municipio, así como la organización que se establece en el territorio y espacio inmediato de participación ciudadana en los

25 Oviedo García, Carlos. **Derecho administrativo**, pág. 552

asuntos públicos dentro del municipio. Además, de caracterizar las relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, que se organiza garantizando el bien común de todos los habitantes de su distrito o municipio dentro de los márgenes de su territorio.

La definición legal del municipio se encuentra regulado en el Artículo 7, del Código Municipal que establece: “El municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, y en general para el cumplimiento de sus fines en los términos legalmente establecidos, y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües. Su representación la ejercen los órganos determinados en este Código”. Por lo que municipio tiene competencia de carácter jurídico y en el ámbito de sus competencias puede promover actividades económicas, culturales, sociales, y ambientales para el bienestar de su población.

4.1.1. Antecedentes

La Real Academia Española, establece la etimología de municipio: “Municipio proviene del latín *municipium*, 1. m. Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento. 2. m. Ayuntamiento (corporación municipal.), 3. Término municipal. 4. m. Entre los romanos, ciudad principal y libre, que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podrían obtener los privilegios y derechos de los ciudadanos de roma.” (26) Esta definición no establece o define al municipio como un conglomerado de personas dentro de un territorio determinado en un Estado o nación que se organizan y que protegen sus intereses propios para el bienestar de sus habitantes.

Los antecedentes del municipio, se remontan en el antiguo imperio romano hace más de 2,000 años. En el cual se daba este nombre a las ciudades conquistadas y que eran

26 Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**, pág. 52

tratadas de manera especial. Los habitantes tenían el derecho a adoptar la ciudadanía romana, más sin embargo, no tenían ningún derecho político, administraban sus ciudades con cierta autonomía pero subordinados al poder central de Roma.

Las características esenciales del municipio en el imperio romano eran: la facultad para resolver sus problemas internos y pertenecer a un orden político superior. Al cabo del tiempo las necesidades del municipio crecieron, y con el objeto de que la gente se arraigara en su territorio, se crearon gobiernos que llamaron ayuntamientos, y que en algunos casos eran designados sus miembros por el emperador, y en otros, por el pueblo. Estas elecciones eran realizadas por habitantes del mismo municipio.

El autor Osberto Gómez manifiesta lo siguiente: “fueron los romanos los que le dieron el nombre del municipio a los poblados que necesitaban edificios, jardines, calles, así pues los municipios eran ciudades libres federadas, a las que Roma, concedía ciertos derechos de ciudadanía. Los mozárabes dieron el nombre a los *dunviros*, luego con el transcurrir el tiempo en la época colonial se les llamó *justicia*, y fueron los conquistadores los que traen la figura y el nombre de *Alcalde*.”(27)

Esto se dio también en España y de allí a toda Hispanoamérica con las conquistas. La organización de los ayuntamientos en la colonia tuvo variantes a lo largo de ésta etapa, se introdujo el cargo de jefe político, que era superior a los de alcalde, regidor, procurador y síndico. Durante las décadas de los ochenta y los noventa en varios países de la región los gobiernos centrales comienzan a transferir importantes competencias y recursos que incrementan la influencia y autonomía de las municipalidades. Estos procesos generan intensos debates sobre la descentralización, el mejoramiento de la gestión municipal y acerca de cómo hacer buen gobierno local.

27 Gómez, Osberto. **Historia de la municipalidad de Mixco**, pág. 18

El incremento de la importancia política de los municipios, va acompañado de un fuerte debate acerca de su nuevo rol. Se abre paso con fuerza el concepto original que concibe a las municipalidades como gobiernos locales autónomos, recuperándose la visión histórica del “municipium”. Es decir, la combinación virtuosa de territorio, población, cultura y gobierno local autónomo, que opera dentro de los marcos normativos que le asigna cada Estado.

También nuestro Código Municipal, establece la autonomía del municipio porque éste elige a sus autoridades, dispone de sus recursos patrimoniales, financieros y ejerce por medio de las autoridades, el gobierno y la administración de sus propios intereses

El municipio, es una realidad social regulada por el derecho a través del Código Municipal, a partir de sus más remotos orígenes, dándole mayor o menor amplitud, como consecuencia de las normas legales, la doctrina imperante oscila entre ambas posturas, entiéndase que el municipio es un ente público menor, que posee personalidad jurídica, un territorio determinado, población, presupuesto propio y goza de autonomía propia que la misma constitución le delega, pero al mismo tiempo está subordinado al propio Estado. Es importante mencionar, que la finalidad del municipio, es realizar el bien común de todos sus habitantes. Es decir, brindar las necesidades básicas, para contribuir a su desarrollo social y económico de sus habitantes, tanto del área urbana, como de la rural, lo cual incluye todos los pueblos, aldeas, caseríos, etc.

4.1.2. Elementos integrantes del municipio

Los elementos integrantes del municipio, son todos aquellos que lo componen como lo es la población organizada por un conjunto de personas que los une lazos de amistad e intereses propios del mismo municipio; un territorio compuesto por el espacio geográfico dentro del cual se encuentra asentado el municipio determinado; las

autoridades administrativas que lo componen, como lo es el alcalde, el síndico y concejal, que constituyen el gobierno municipal, confirmado por los diferentes entes que conforman la municipalidad.

Según el Artículo 8 del Código Municipal, el municipio está integrado por los siguientes elementos básicos:

- “a) La población.
- b) El territorio.
- c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal, como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- d) La comunidad organizada.
- e) La capacidad económica.
- f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.
- g) El patrimonio del municipio”.

a) La población: Es el elemento indispensable del municipio, ya que sin la misma no existiría el municipio, la base humana que se encuentra asentada en un territorio determinado, con objetivos de carácter social, para satisfacer las necesidades de la población, para distribuir dicho elemento se requiere de un territorio y sujeto a la autoridad común.

En el caso de la República de Guatemala, es en cada departamento que lo conforman, que es habitado por una determinada cantidad de personas o pobladores, los cuales tal como lo establece el Artículo 2 del Código Municipal de Guatemala, Decreto Número 12-2002, según dicho cuerpo legal, tienen características culturales e idiosincráticas determinadas que los unen dentro del territorio con el único fin de garantizar el bien común de la población que lo conforman.

El mismo Código Municipal, establece que la población del municipio está constituido por todos los habitantes de su jurisdicción territorial, asimismo que la vecindad es la jurisdicción municipal en la que reside una persona individual. Diferencia al vecino del transeúnte; siendo el primero, la persona que tiene residencia continua por más de un año en un circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o su patrimonio, constituyéndose el ánimo de permanencia; y el segundo, es la persona quien se encuentra accidentalmente en un circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otro lado.

b) El territorio: Constituye la circunscripción territorial en donde se asienta la población del municipio, se puede decir que el territorio es el lugar donde se asienta su población y el perímetro espacial dentro del cual ejerce su domicilio político.

c) La autoridad ejercida en representación de los habitantes: La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 152 lo siguiente: “Poder Público. El poder proviene del pueblo...”. Quien la delega en los diferentes organismos del Estado, la autoridad ejercida en representación de los habitantes tanto por el concejo municipal, como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción, elegidas en elección popular a través de votaciones democráticas que se realizan cada cuatro años, a quienes se les deposita su confianza.

d) La comunidad organizada: Es el medio principal de participación de los habitantes de un municipio en la gestión pública, promoviendo una democracia participativa que se conforma a través de diferentes comités que se organizan para resolver sus conflictos sociales dentro del municipio.

e) La capacidad económica: Dentro de un municipio es la población la encargada de generar y aportar aquella economía que sirve para el desarrollo de sus municipios, a

través de impuestos y árbitros municipales. Esto es importante porque los recursos con que cuenta el municipio son para cumplir con sus fines y sus planes de trabajo.

f) El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar: El ordenamiento jurídico es el conjunto sistemático de normas jurídicas que regulan y rigen la organización y funcionamiento de una sociedad, así como es una obligación el respeto al derecho consuetudinario, fue una prioridad dentro de los municipios con la firma de los Acuerdos de Paz, así como los diferentes convenios en materia de derechos humanos lo reconocen como tal, que es el derecho que gozan los diferentes pueblos de aplicar el derecho conforme a la costumbre del lugar en contra de los detentadores del orden público.

g) El patrimonio del municipio: Está compuesto por los bienes municipales que son los inmuebles y muebles tales como objetos equipos y maquinaria de la municipalidad, que tiene un valor y sirven para el desarrollo de sus actividades y el cumplimiento de sus fines.

4.2. La municipalidad

Es una corporación autónoma integrada por el alcalde, síndicos y concejales todos electos directa y popularmente en cada municipio del territorio nacional, de conformidad con la ley de la materia que ejerce el gobierno y la administración local de los intereses del municipio.

Por lo que el gobierno municipal, le corresponde al concejo o corporación municipal el cual es el responsable de ejercer la autonomía del municipio. Tiene su sede en la cabecera del distrito municipal y es el órgano superior deliberante y de decisión de los asuntos municipales. Además de administrar los intereses propios del municipio y de toda su población.

La corporación municipal es lo mismo que la municipalidad, porque son conceptos relacionados con la administración local, que es un órgano de gobierno, que posee las siguientes características:

a) Autónomo: Tiene capacidad para gobernarse por sí mismo, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes especialmente el Código Municipal.

b) Superior: Es la máxima autoridad del municipio.

c) Deliberante: Estudia y discute los asuntos municipales en las sesiones que realiza.

d) De decisión: Después de discutido un asunto llega a través de la votación a un acuerdo o solución.

Así también la municipalidad ejerce su administración para la gestión de intereses del municipio, según el Artículo 67 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002, establece: “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, y prestar cuantos servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

Dentro de los cuales están:

- Funciones de una municipalidad: La función principal de una municipalidad, es la de gobernar y administrar al municipio, por medio de sus autoridades electas democráticamente por la población y esta actividad le corresponde al concejo municipal. Para cumplir con esta función la municipalidad, debe brindar una serie de servicios clasificados según su operatividad. Tal como lo preceptúa el Artículo 33 del

Código Municipal que establece: “Gobierno del municipio. 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”.

Por lo que el concejo municipal, es el órgano superior de la municipalidad, no puede existir la municipalidad, sin un gobierno municipal como dicho órgano. Y que está integrada por personas encargadas de la administración municipal que se eligen por elección directa, en los términos establecidos en la legislación guatemalteca y dura en sus cargos cuatro años.

- Edificio municipal: Es el área que proporciona los espacios físicos adecuados para el desarrollo de las actividades administrativas de los gobiernos municipales.

- La importancia de la Municipalidad: Si bien es cierto el municipio, es una entidad autónoma cuyo gobierno lo ejerce la municipalidad, pero forma parte del Estado. Por lo tanto, también debe contribuir a alcanzar esos fines y deberes.

La importancia de la municipalidad, radica en que conoce los problemas locales mejor que otras entidades estatales, incluso del gobierno central, por su cercanía a la comunidad siendo un eficaz espacio de participación ciudadana. Como lo establece el Código Municipal, que los concejos municipales facilitaran la participación de los ciudadanos en vida local, esto sin menoscabo de las facultades de decisión que ejerce el concejo municipal con el fin de impulsar permanentemente el desarrollo integral del municipio.

Las municipalidades deben efectuar una eficiente administración local, ya que el alcalde y sus equipos de trabajo deben de actuar como emprendedores sociales liderando

democráticamente a sus comunidades, a fin de estimular y promover acciones conjuntas de desarrollo municipal. Es importante que la municipalidad mantenga buenas relaciones con el gobierno central fundadas éstas en el respeto a la autonomía e independencia que le confiere la ley y en una efectiva coordinación. De este modo se consiguen, además, apoyos políticos y financieros para el desarrollo de proyectos de interés local.

La importancia de las municipalidades, no solo debe limitarse a las funciones clásicas que han sido la de construir obras de infraestructura; administrar y proveer servicios básicos y normar o regular el desarrollo local. Igualmente administrar servicios como la recolección de basura, los mercados, la policía municipal y regular el desarrollo urbano-territorial, el tránsito y la ubicación espacial de las actividades económicas. Sin embargo más allá de la concepción tradicional de entidad local que se ocupa de las obras y servicios públicos, la municipalidad juega un papel cada vez más importante en el impulso del desarrollo, concebido este como una integridad.

4.3. El alcalde municipal

El alcalde es el funcionario público municipal, que es elegido por sufragio popular para que durante un periodo de cuatro años ejerza el control municipal en su territorio, quien debe velar por el bien común de los habitantes de dicho municipio. Y durante el ejercicio de su cargo como todo funcionario público y por mandato constitucional goza del derecho de antejuicio salvo en caso de flagrancia en la comisión de un ilícito penal.

El alcalde tiene como función ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el concejo municipal. También tiene como funciones hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del concejo municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones

necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

La figura del alcalde es muy importante porque encabeza el gobierno municipal y se dice que para la reconstrucción de una ideal municipalidad que funcione bien, el alcalde debe poseer ciertas características: “El alcalde es una personalidad democrática y dinámica, que mantiene un estrecho contacto con la ciudadanía evitando las actitudes clientelares o paternalistas, que no teme discrepar con ésta cuando ello es necesario y que actúa como un educador, enseñando con el ejemplo. Se rodea de técnicos capaces y motivados que no son necesariamente ni sus amigos, ni sus seguidores. Prefiere un buen funcionario competente y capaz incluso de criticarlo, a un mediocre y condicional seguidor. Tiene una visión estratégica de largo plazo de los problemas locales, más allá de las fronteras de su propia gestión. Intenta resolver los problemas utilizando tanto los recursos municipales como movilizándolo a la comunidad local.” (28) Esta definición es lo que debería de ser un buen alcalde, visión que está lejos de alcanzarse en las municipalidades de la sociedad guatemalteca cuando la mayoría de alcaldes se ven señalados por falta de ética, corrupción, nepotismo y amiguismos.

“Los orígenes históricos de los alcaldes se remontan a la época medieval cuando inicialmente estuvieron relacionados con la justicia. Voz proveniente del árabe “al-cadi”, que significa “el juez”, o sea, el funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el derecho político actual es 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 distintas legislaciones mediante sufragio popular por delegación o designación del poder ejecutivo.”(29)

28 Loterpil, Mario. **Manual de finanzas urbanas**, pág. 13.

29 Ossorio, Manuel. **Ob. Cit**, pág. 48.

4.3.1. Requisitos para ser alcalde

El Código Municipal, es la ley que regula sobre los requisitos que deben presentar las personas que pretendan ocupar un cargo público de elección popular tal como Alcalde Municipal.

Tres son los requisitos que se requiere para participar como candidato al cargo público de alcalde dentro del municipio. Según el Artículo 43 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República 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.
- c) Saber leer y escribir”.

Como se puede analizar los requisitos para optar al cargo público de alcalde son simples. La persona que quiera ser alcalde debe ser guatemalteco de origen nacido en el territorio de la República de Guatemala. También tiene que vivir o ser vecino en el municipio donde aspira llegar al puesto público.

Con respecto al requisito de estar en el goce de sus derechos políticos, se refiere a que a toda persona goza de los derechos políticos de ciudadano como: elegir y ser electos y el derecho de optar a cargos públicos. Derechos reconocidos constitucionalmente. No obstante estos derechos políticos pueden suspenderse en caso de sentencia condenatoria firme y por declaratoria judicial de interdicción.

Y el último requisito es el de saber leer y escribir. Se han dado casos en las elecciones municipales de Guatemala que los aspirantes al cargo de alcalde quieren inscribirse

como candidatos, pero estos no saber leer, ni escribir. Y aunque sepan leer y escribir se evidencia el poco grado académico que poseen.

Por lo que los requisitos que establece el Código Municipal para optar al cargo de alcalde, hasta cierto punto resultan fáciles de cumplir. Sin embargo se debería analizar toda la parte moral que dichos alcaldes o candidatos como mínimo deben cumplir.

Pero, resulta irónico que para ocupar un cargo público en Guatemala, tal es el caso del puesto de alcalde y para que un guatemalteco quiera optar a un puesto común, ya sea en una entidad pública o privada que no sea el rango del puesto de alcalde. Se tiene que pasar por varias fases como exámenes teóricos, psicométricos, evaluación médica, estudios socioeconómicos, carencia de antecedentes policiacos y penales recientes, cartas de recomendación, experiencia en el puesto, grado académico, en fin.

Caso contrario, con los requisitos que se requieren para ser alcaldes, que muchos llegan al puesto sin tener la experiencia necesaria. Ha habido casos que personas que aspiran a estos puestos, ya ejercen un cargo público o bien son señalados por actos de corrupción, un serie de demandas, procesos que se siguen en su contra y aun así, logran ocupar el puesto público.

Para que un guatemalteco, entonces ocupe una plaza tiene que pasar por tanto proceso, cuando para ser alcalde los únicos requisitos que tienen que cumplir, son las señaladas el Código Municipal. Es importante reformar y establecer requisitos estrictos y profesionales para tan altos cargos.

Ya que los requisitos para ser alcalde municipal, son tan simples que el mismo denota que cualquier persona puede ocupar dicho puesto dentro de la municipalidad, y en la

práctica guatemalteca se observa que llegan a ocupar estos cargos personas incapaces para desempeñar esta función, y se ha dado el caso que existen personas que ni siquiera saben leer, por ser personas con poco grado académico o porque no dominan el idioma español, circunstancias que vuelven ineficaz a la propia corporación municipal y más aun a los fines que persigue la administración pública dentro del Estado.

4.3.2. Atribuciones y obligaciones

Las principales atribuciones y funciones del alcalde se encuentran plenamente reguladas y definidas en el Artículo 53 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, el cual establece: “Atribuciones y obligaciones del alcalde. En lo que le corresponde, es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad. El alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas 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 este Código.
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.

- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.

- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos, 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 a este Código y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.

- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda 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 las 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 (15) 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 (5) 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 período.

v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales”.

4.3.3. Derechos de los alcaldes

El Código Municipal y leyes guatemaltecas no los regula expresamente, sin embargo, el alcalde como todo funcionario público municipal goza de derecho a no ser perturbado dentro de sus funciones, así como a oponerse frente a terceros, entre los que se podrían mencionar los siguientes:

- Percibir puntualmente la remuneración fijada o convenida para el respectivo cargo o función.
- Disfrutar de la seguridad social en la forma y condiciones previstas en la ley.
- Recibir capacitación para el mejor desempeño de sus funciones.
- Participar en todos los programas de bienestar social que para los servidores públicos, establezca el Estado, tales como los de vivienda, educación, recreación, cultura, deporte y vacacionales.
- Disfrutar de estímulos e incentivos conforme a las disposiciones legales convencionales vigentes.
- Obtener permisos y licencias en los casos previstos en la ley.
- Recibir tratamiento cortés con arreglo a los principios básicos de las relaciones humanas.
- Participar en concursos que le permitan obtener promociones dentro del servicio.
- Obtener el reconocimiento y pago oportuno de las prestaciones consagradas en los regímenes generales y especiales.
- Un derecho que gozan todos los funcionarios públicos, es el derecho al antejucio.

- Los derechos consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, las ordenanzas, los acuerdos municipales, los reglamentos y manuales de funciones.

4.3.4. Prohibiciones

Para el autor Guillermo Cabanellas, con respecto a las prohibiciones establece: “Orden negativa, su infracción supone siempre una acción en contra, más grave en principio que la omisión indolente de una actividad obligatoria. Además de mandato de no hacer, significa vedamiento o impedimento en general.” (30) Una definición de orden negativa en la que se corrompe la norma por haber trasgredido los límites de lo permitido a lo no permitido, acarreado con ello responsabilidad por parte de los funcionarios públicos.

El Artículo 45 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece las siguientes prohibiciones en que puede incurrir el alcalde y son:

“Prohibiciones. No pueden ejercer las funciones de alcalde, síndico o concejal:

- 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.

30 Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**, pág. 399.

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 concejal 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 concejal resultaren incluidos en cualesquiera de las prohibiciones de este artículo, una vez comprobada plenamente, el Concejo Municipal declarará vacante el cargo y solicitará al Tribunal Supremo Electoral la acreditación del sustituto”.

Dicho artículo señala las prohibiciones en que puede incurrir el alcalde al establecer que cuando exista una inhabilitación judicial, no podrá ejercer el cargo de alcalde. Así, como el que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio, pero esto no refleja la realidad guatemalteca, generalmente se corrompe este inciso, ya que los alcaldes en muchos casos se ha comprobado que tiene parte directa en contratos o concesiones administrativas por parte de la municipalidad, o tienen familiares que distribuye a la municipalidad servicios o productos.

Dicha normativa señala también que el deudor por fianzas o alcances de cuentas a los fondos municipales no podrá ser alcalde; también en entre las prohibiciones se señala que cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos no podrán optar al cargo de alcalde, sin embargo hace la salvedad que 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 concejal 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.

CAPÍTULO V

5. La necesidad de regular en el Código Municipal, la prohibición a los alcaldes de ejercer cargos públicos o privados; independientes de la actividad municipal para la cual fueron electos

En el presente capítulo se analizará la problemática que ha surgido con los alcaldes que ejercen sus funciones en los respectivos municipios del territorio nacional. Ya que todos los alcaldes electos popularmente deben de actuar con ética y respeto a la confianza de los ciudadanos que con su voto, lograron el cargo público que ostentan.

Los alcaldes deben cumplir con sus responsabilidades edilicias desde la fecha en que legalmente toman posesión del cargo, hasta que concluya el período por el cual los vecinos de su localidad los eligieron, a través del sufragio electoral. A excepción que por causa justificada se vean imposibilitados de finalizar con su mandato al frente de la comuna o bien sean destituidos legalmente de su cargo.

Sin embargo, se ha evidenciado que existen alcaldes que no están cumpliendo con sus funciones al frente del municipio, por estar en otros cargos públicos ajenos a la comuna. Esto porque dichos funcionarios públicos pueden solicitar licencia al concejo municipal para ausentarse del cargo de forma temporal, con el fin de desempeñar un puesto en el Organismo Ejecutivo o en otra entidad estatal. Es decir, que es frecuente que un jefe edil luego de tomar posesión para dicho cargo, con el respaldo del concejo municipal y a través de una licencia, se ausenta a desarrollar actividades como funcionario público en otros puestos del Estado. Actividades que no corresponden, ni tienen relación alguna con el cargo municipal, para el cual fue electo.

El alcalde, al dedicarse a actividades en una entidad pública o privada distinta a la cual fue electo, irrespeta la confianza de los vecinos de su comunidad, quienes lo eligieron libremente para que él se encargara de dirigir la administración de su comuna.

En ese sentido un alcalde electo popularmente no debería dejar su cargo y trasladarse, para ocupar otro puesto como funcionario de Estado, tampoco ejercer funciones en entidades autónomas o descentralizadas o bien en cargos de la iniciativa privada; pues los pobladores de su localidad a través del sufragio electoral lo designaron para ejercer la función edilicia, la cual de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene un período de duración claramente establecido. Durante el presente capítulo se analizará la ética de los funcionarios públicos, el irrespeto al voto popular, el análisis de las licencias de alcaldes, así como el caso del ex Alcalde de Villa Nueva, Salvador Gándara que evidencia la hipótesis de la presente investigación y propuesta de solución.

5.1. Ética

Los funcionarios y empleados públicos de los tres organismos del Estado; no están libres de señalamientos de hechos constitutivos de delito tales como peculado, lavado de dinero, corrupción, falsedad material, falsedad ideológica, estafas, robos de identidad, malversación, abusos de autoridad y escándalos de diversa índole, pasando por nepotismos, favoritismos, arbitrariedades, preferencias, parcialidades, privilegios, lo que ha defraudado a los ciudadanos y como resultado la falta de credibilidad de las entidades públicas.

Así también, otros funcionarios públicos han sido señalados de prepotencia, superioridad, falta de ética e ignorancia de los verdaderos problemas nacionales. Por lo que es oportuno, un breve examen de lo que debe entenderse como ética del funcionario público, ya que es un valor que se ha perdido en los funcionarios y en la misma sociedad siendo necesario porque contribuye al fortalecimiento de las estructuras de la conducta moral del individuo.

La Real Academia Española define como ética: “Parte de la filosofía que trata de la moral y de las obligaciones del hombre.” (31) Por lo que el concepto de ética se asocia con la moral y las obligaciones. Y la ética de los funcionarios públicos, exige los valores como la vocación, la aptitud y ser diligentes. Su función debe ser la de trabajar y servir a la sociedad.

El autor Nery Roberto Muñoz indica que: “La ética en general estudia normas de conducta, lo bueno o lo malo en las actitudes de las personas.” (32) El funcionario público debe necesariamente ajustar su comportamiento a un orden moral estricto, puesto que sus actitudes serán el resultado de su vocación y entrega de sus funciones.

Para el autor Mario Roberto Morales ética es: “La rama de la filosofía que estudia los comportamientos humanos desde la perspectiva de la moral. Se dice también del conjunto de normas funcionales para el adecuado ejercicio de cualquier oficio o profesión, las cuales se remiten a valores morales.”(33) Por lo que la ética, tal como la historia de la filosofía, la define tiene como objeto la interpretación de este hecho del ser humano, esto es el conocimiento de lo que está bien y lo que está mal en la conducta humana.

Algunos autores expresan: “La palabra ética procede el griego ETHOS, con el significado de costumbre, uso forma de conducirse. También se dice que la ética proviene del griego ethika, de ethos que quiere decir comportamiento, costumbre, principios o pautas de conducta humana, a menudo y de forma impropia llamada moral. La ética representa una conducta humana, una forma del comportamiento del ser humano en la vida diaria, tanto personal, como profesional, en el hogar, en el deporte,

31 Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**, pág. 591.

32 Muñoz, Nery Roberto. **Introducción al estudio del derecho notarial**, pág. 152.

33 Morales, Mario Roberto. **La libertad y el poder**, pág. 69.

etc. Como una rama de la filosofía, está considerada como una ciencia normativa, porque se ocupa de las normas de la conducta humana.” (34)

Y como normativa según esta definición, la ética está contenida en la legislación administrativa, como una serie de normas fundamentales para el desarrollo de una correcta administración pública, como lo establece el Acuerdo Gubernativo Número 197-2004, Normas de Ética del Organismo Ejecutivo de la Presidencia de la República de Guatemala. Constituyendo el único cuerpo legal que regula dicho aspecto en la administración pública guatemalteca y que va dirigido para por todos los funcionarios, empleados y asesores del Organismo Ejecutivo. Sin embargo, carecen de la fuerza legal y mecanismos que hagan obligatorio su cumplimiento, por lo que vienen a constituirse únicamente en un catálogo de buenos principios, ya que no existe un régimen disciplinario, ni un órgano competente que verifique su cumplimiento.

Sin embargo existe una ausencia legal, de un cuerpo normativo para regular la falta de ética de los alcaldes municipales en el país, por ser un funcionario municipal, que a diferencia del resto de los empleados públicos de la municipalidad es elegido por sufragio universal y popular. Esta normativa debiera contener el listado de deberes que debe cumplir el alcalde como funcionario público, para el cumplimiento de sus funciones; es decir, en forma honrada, correcta, humilde, consciente de su misión como funcionario público para la defensa y protección de la municipalidad que representa, también se debería de determinar las sanciones que podrían imponérsele por las transgresiones y/o la inobservancia de la ley en ejercicio del cargo.

Por lo que los alcaldes municipales, deberían de impulsar un código de ética, mediante el cual se recomendará a los miembros del concejo municipal hacer pública su declaración de bienes y actividades, una medida prevista para evitar la corrupción en las municipalidades. Porque la corrupción es una de las consecuencias por la falta de ética de estos funcionarios ediles; lo que significa que en su interior existe una crisis de

34 Barquero Corrales, Alfredo. **Ética profesional**, pág. 35.

valores en los alcaldes y demás personal que labora en la municipalidad. Son pocos los alcaldes que han sido investigados y sancionados por haber cometido actos de corrupción y en los casos que han sido enjuiciados y removidos de su cargo.

Sin embargo no solo la ética puede servir para hacer frente a los problemas de corrupción, sino que son los principios y valores que anidan en el pensamiento de cada persona, lo que le lleva a actuar de una u otra manera. Por tanto cuantos más principios y valores positivos posee un funcionario público como lo es el alcalde, más correctamente actúa y a menor fortaleza en valores éticos mayor es la inclinación a las conductas indeseables.

También es importante regular lo relacionado a que los alcaldes no se les permita que por interés personal dejen sus cargos sin terminar con su periodo para lo cual fueron electos y no salten de un cargo a otro.

La ética debe estar presente en el sentir del alcalde y de su equipo de gobierno municipal, aunque las cosas vayan mal la ética sirve de equilibrio. Si por el contrario, el alcalde o la alcaldesa con su equipo de trabajo, tienen un proceder distinto a las pautas que sugiere un comportamiento ético, las fallas se multiplican y no hay manera de ocultarle. Ya que ver a este funcionario municipal con ausencia de ética y para colmo ver la basura en las calles, las vías en deterioro, el transporte público hecho un caos y el aspecto que muestra la ciudad o localidad. Se entenderá sin mucho esfuerzo, el caos urbanístico o rural y el abandono de las comunidades.

Para que la ética entonces sea viable en el gobierno municipal, debe ser adoptada y aplicada con auténtica voluntad política de elevar su compromiso a una política de administración local. Se necesita por supuesto contar con personas honestas, empezando por el alcalde como máxima autoridad dentro del municipio. Es aquí donde

la ética cobra importancia al definir perfiles, al reclutar, seleccionar y formar a los servidores públicos al reiterarles la necesidad de hacer bien sus tareas y actuar con responsabilidad.

La ética, es el mínimo exigible para asegurar una honestidad y una responsabilidad en el empleo público.

El actuar de los alcaldes debe ser de manera más eficiente, transparente y justa, así como el ejercicio de la función pública; aun cuando en la actualidad este tema no se ha fortalecido, debilitando las conductas honestas y las que tienen vocación de servicio. Sin embargo, resulta fundamental la existencia de un marco legal regulatorio de la actividad estatal para evitar los abusos de poder y que cuando esto suceda, la población tenga los mecanismos legales para enfrentarlos.

La ética, es un proceso que requiere tiempo para que se asiente y madure. Los valores sólo pueden ser asimilados después de un proceso de comprensión y reflexión. En la adopción de la disciplina ética, por parte de los gobiernos municipales se debe tener plena conciencia de que los resultados de su fomento no se obtendrán inmediatamente. Sólo mediante una visión de futuro, una inversión a largo plazo, se obtendrán resultados beneficiosos para las comunidades que aplique una política de ésta naturaleza.

Los beneficios de fomentar la ética en todas las instituciones públicas y en especial en las municipalidades, toda persona funcionario y empleado público, debe tomar conciencia de que el servicio público se define como la acción del gobierno para satisfacer las demandas y necesidades de las personas que integran el Estado. En el caso que atañe el de las municipalidades, porque todo alcalde se debe a su comunidad,

su sueldo es pagado por ella y por lo tanto tiene una responsabilidad y un compromiso con la sociedad a la cual, además, debe respetar.

Lo que se pretende al fomentar la ética, es motivar a los servidores públicos municipales, obtener mejores resultados en la prestación de servicios y de evitar llevar a cabo prácticas deshonestas, todo lo cual conduce a una recuperación de la confianza ciudadana.

La ética aplicada a los servidores públicos principiando por el alcalde, síndicos y concejales, contribuye a forjar una cultura por el servicio que eleva la responsabilidad y eficiencia en el desempeño de los cargos. Un gobierno municipal fuerte en términos económicos, puede lograr desarrollo y bienestar material, pero si también lo es en términos ético-político, podrá alcanzar no sólo los deberes básicos para una comunidad.

5.2. Irrespeto al voto popular

El voto, es el medio de participación ciudadana, que el pueblo de una nación puede utilizar para ejercer el derecho al sufragio. Además es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. Y todos los ciudadanos de un país, deben ser consciente del perfil o cualidades básicas que debe poseer un candidato electo popularmente específicamente un candidato al cargo público como lo es el alcalde municipal, para poder cumplir con sus funciones constitucionales, municipales, sociales y políticas que le ha delegado el pueblo.

Por lo que es importante conocer los diferentes planes de gobierno municipal, equipos de campaña, cualidades y actitudes de los candidatos, es prioritario en la toma de decisión de elegir alcaldes eficientes y eficaces.

Ya que el voto es un factor generador de calidad de vida y no de favoritismo en algunos sectores de la comunidad, porque es importante saber a quién se le dará el voto. Pero qué pasa cuando una vez electo el alcalde, este funcionario municipal, abusa de la confianza y el irrespeto precisamente al voto popular, que lo llevo a ocupar un puesto en la municipalidad, ejerciendo funciones contrarias a las que le fueron encomendadas con el voto popular, irrespetando a sus electores.

El alcalde debe actuar con principios morales, éticos y de respeto a su comunidad, no aceptando otros cargos diferentes; o bien renunciando previamente a su cargo como jefe edilicio, porque de esta manera el alcalde demuestra el irrespeto al voto popular que los ciudadanos le han otorgado.

Además otra forma de irrespetar el voto popular, es cuando se pierde la confianza de los ciudadanos, por actos anómalos cometidos por los alcaldes. En Guatemala, en los primeros tres meses del presente año, la Sala de la Corte de Apelaciones dio trámite para determinar si procede retirarles el derecho de antejuicio a más de 45 alcaldes de diferentes municipalidades, por supuestos delitos como peculado, malversación, incumplimiento de deberes, abuso de autoridad, lavado de dinero y concusión. Este último sucede cuando la autoridad, en común acuerdo con el oferente, se beneficia con una obra que es otorgada a través de una licitación pública. Tal es caso del ex Alcalde de Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez que fue detenido el año pasado, acusado por fraude millonario. Este es un caso más de un representante electo popularmente, por el pueblo que deposito su confianza y que termino sustrayendo fondos públicos de la comuna. En estos casos, también es irrespetar el voto popular.

Los alcaldes deben tener presente siempre en su actuar que son figuras políticas y que, por tanto, sus adversarios políticos, la sociedad civil y las entidades públicas encargadas de la fiscalización, estarán pendientes de su actuar y de cualquier acción

que se pueda considerar contraria a la ley, para iniciarle los procesos judiciales correspondientes.

5.3. Consideraciones generales de la competencia del concejo municipal al otorga licencias temporales

Previo analizar las licencias que se les otorgan a los alcaldes municipales, es importante hacer ver que dichas licencias son otorgadas por la competencia que ejerce el concejo municipal. El cual es un órgano deliberante y de decisión, esta función la cumple en las sesiones ya sean ordinarias o extraordinarias. Las sesiones las preside el alcalde o el concejal que haga sus veces. El Código Municipal, establece cuales son los asuntos que le corresponde conocer y decidir el concejo municipal, a esto se le llama ámbito de competencia.

El concejo municipal ejerce distintos ámbitos de competencia, tal como lo establece el Código Municipal Decreto Número 12-2002, entre los que se podrían mencionar la competencia en materia de gobierno y emisión de normas financieras; la competencia en materia de planificación y ejecución de obras; la competencia en materia financiera; la competencia en materia de convenios de ayuda y cooperación; competencias en materia de promoción de la organización y participación del vecino; competencias del concejo municipal en materia de ordenamiento territorial y desarrollo urbano y rural; competencias en materia administrativa; competencia en materia de regulación y atención de los servicios municipales.

Es importante analizar la competencia en materia personal, la que consiste en otorgar licencias temporales y permisos o aceptación de excusas. Además, de las licencias que soliciten los alcaldes, los síndicos y concejales a los mismos, para no asistir a las sesiones, por lo que esta competencia le corresponde a la corporación municipal,

conceder los permisos que soliciten los empleados municipales, cuando estos sean más de quince días, con o sin goce de sueldo, según el reglamento interno de cada municipalidad.

El alcalde puede ausentarse temporalmente del cargo, ya sea por motivos de salud, familiares, para atender asuntos personales, por una comisión oficial dentro o fuera del país, etc. Debe presentar su solicitud ante la corporación o concejo municipal, indicando las razones de la ausencia y el tiempo que esta durará. Este tipo de licencia o permiso, será con el voto mayoritario de los miembros de la corporación que aprobará la solicitud y en acta se hará constar el tiempo que durará la ausencia; indicando quien es la persona que lo sustituirá.

El sustituto tiene que ser el concejal primero, pero si por alguna razón especial no pudiera lo hará el concejal segundo y así respectivamente. En el libro de actas de la alcaldía se constara en acta de la toma de posesión temporal por el concejal que sustituirá al alcalde a partir de ese momento, y mientras dure la ausencia.

Al finalizar la ausencia del alcalde, se constará nuevamente en acta, señalando el retorno del alcalde titular. Las corporaciones municipales electas, a partir del año 1988 ya tienen suplentes, de manera que en caso de ausencia de uno o varios miembros de dicha corporación ya es posible completar el quorúm, se llamará a los suplentes que sean necesarios. Generalmente cuando se conceden licencias temporales a alcaldes, síndicos o concejales, pero si se mantiene el quorúm de la corporación no se llama a los suplentes para llenar las vacantes que se producen por un corto período de tiempo.

5.4. Análisis de las licencias de alcaldes

Para analizar las licencias de los alcaldes municipales, se hace necesario definir dicha figura a través de diferentes conceptos que engloben dicho término. Al respecto se

definirá que la licencia o permiso, es aquel que se otorga en forma general, para la realización de una gestión administrativa o por motivos de tipo personal. Al analizar la licencia que solicitan los alcaldes al concejo municipal para ausentarse de la municipalidad, esta se relaciona a las licencias que solicitan los trabajadores a los patrones, en el sentido que en ambos casos sirven para suspender las relaciones laborales de forma temporal, que el objetivo de toda licencia es la interrupción de las funciones laborales por un tiempo determinado hasta concluir el fin para el cual fue otorgada.

Con relación a las mismas establece José Dávalos: “Las licencias son permisos que obtiene el trabajador para ausentarse por un periodo determinado de su trabajo con goce de salario o sin él. Estas licencias se otorgan con el objeto de que el trabajador pueda solucionar diferentes problemas que requieren de toda su atención como puede ser la enfermedad o muerte de algún familiar, porque tenga que ausentarse del país, porque debe desempeñar cargos sindicales, etc. en las licencias se mantienen vigentes todas las obligaciones de la relación laboral a excepción de prestar el servicio y en algunos casos el pago del salario.” (35)

Para Néstor De Buen Lozano, respecto a las licencias manifiesta: “Las finalidades que se persiguen con las licencias son infinitas. Por regla general, tienen por objeto permitir al trabajador atender un asunto particular o familiar urgente. En las licencias encontramos también una forma de interrupción de la relación laboral que, por regla general, solo afecta a la obligación de trabajar y, eventualmente, a la de pagar el salario, pero mantiene en vigor las demás obligaciones sin afectar, por otra parte, los derechos de antigüedad que se siguen incrementando, en la mayoría de los casos, durante el período de ausencia.”(36)

Si bien en cierto, las licencias son concedidas en materia laboral en cualquier entidad privada o estatal. Las licencias otorgadas para los trabajadores de las municipalidades

35 Dávalos, José. **Derecho del trabajo**, pág. 199

36 De Buen Lozano, Néstor. **Derecho del trabajo**, pág. 176.

con o sin goce de salario, tienen la misma finalidad que al ser otorgadas en una entidad privada, que es la interrupción de las funciones o actividades laborales por tiempo determinado y por cualquier motivo justificado.

Pero que hace la diferencia entre las licencias concedidas para un alcalde y para un empleado de la municipalidad. Ambas personas laboran en las municipalidades y ambas licencias son otorgadas por el consejo municipal. Sin embargo el alcalde es un funcionario público, electo popularmente, quien recibe un salario, generado con los tributos que pagan los ciudadanos y por supuesto que al igual que el personal de las municipalidad. El alcalde se le concede una licencia temporal no importando el tiempo de la duración de la ausencia, pero siempre con goce de salario y con bastantes privilegios haciendo uso indebido de las licencias.

La licencia que se le conceden a los alcaldes, se encuentra regulada en el Artículo 35 del Código Municipal Decreto Número 12- 2002, del Congreso de la República de Guatemala en la literal q) establece: “La concesión de licencia temporal y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones...”.

Estas licencias como se mencionó anteriormente, son competencia del concejo municipal, quien las concede a los alcaldes para separarse temporalmente de sus cargos. Pero no incluye esta normativa que prohíba a los alcaldes a ejercer funciones en organismos del Estado o en otra entidad estatal o privada durante el goce de esas licencias.

Pero en la práctica sucede que los alcaldes, pueden solicitar licencia al concejo municipal, para desvincularse del cargo de forma temporal con el fin de desempeñar un puesto en el Organismo Ejecutivo o entidad pública o privada. Es decir, que luego de tomar posesión como alcaldes con el respaldo del concejo municipal y a través de una

licencia, se marchan a desarrollar actividades como funcionarios de un ministerio de Estado o cualquier otro puesto público o privado. Actividades que no corresponden, ni tienen relación alguna con el cargo municipal para el cual fueron electos.

Al analizar lo preceptuado con anterioridad con respecto a las consideraciones generales de la competencia del concejo municipal al otorga licencias temporales, se observa una laguna legal dentro del Artículo 35 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, ya que el mismo deja la puerta abierta a que el alcalde ejercite dicho derecho privilegiado y se retire del cargo. Actuando de manera poco ética en sus funciones dentro de la administración del municipio en el que ejerce el puesto público, llevando esto a que de alguna manera se defraude a los propios administrados o ciudadanos, quienes en el ejercicio de su derecho al voto, eligen alcaldes para llevar las riendas del municipio y no otra persona que se queda a cargo, cuando este solicita un permiso para ausentarse de la corporación municipal.

Por lo que es indispensable regular la incompatibilidad de los alcaldes para ejercer otro cargo público dentro de la administración pública, es necesaria la aplicación del principio de dedicación del funcionario público al servicio de la administración, y dentro del presente caso de la corporación municipal, sin más excepciones que las que demande el propio puesto público, respetando el ejercicio de las actividades privadas que no puedan impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su función. Y es que la realidad guatemalteca no refleja esto, en los distintos puestos que asumen los funcionarios públicos, y específicamente el alcalde municipal, que fue elegido por mayoría de votos para que lleve las riendas del municipio. Sin embargo, estos por favores políticos o porque apoyaron la campaña de determinado candidato a la presidencia, después son nombrados en un puesto público con un alto rango, y dejan la Corporación Municipal por un tiempo indeterminado, para ejercer dicho cargo.

A través del presente análisis del régimen de incompatibilidades para funcionarios públicos, que se presenta muchas veces por parte de los alcaldes municipales, se podría hallar el fundamento de éste en la necesidad de que la experiencia y conocimiento que se adquiere dentro de la administración pública, no puedan ni debe ser utilizados en contra de los principios que rigen a la administración, sobre todo las cosas, el que sus funcionarios puedan adoptar sus resoluciones con la máxima imparcialidad y sin estar sometidos a ningún tipo de compromiso personal, profesional o económico, debido a éstas actividades paralelas que muchas veces los desvinculan del propio cargo público que están ejerciendo, como lo es la alcaldía municipal.

Lamentablemente muy pocas veces sale a la luz pública, que un alcalde se ausente temporalmente de sus funciones para ejercer otro cargo público o privado, no se lee diariamente en periódicos o noticieros televisivos dichos casos y mucho menos que dejan como sustituto a otra persona, no conviniendo a sus intereses que esto salga a la palestra pública, por temor a represalias de parte de la misma población que los llevo a ocupar el cargo dentro de la municipalidad.

El presente análisis se abordara un caso muy mencionado en el departamento de Guatemala, como lo fue el ex Alcalde de Villa Nueva, Salvador Gándara, que a pesar de existir otros casos en el país de la misma índole, los mismos no han sido documentados a la fecha.

Es algo injusto para las personas que depositan su confianza en una persona que eligen como alcalde y el mismo los defrauda al ocupar otro cargo público o privado fuera de la municipalidad y pasa a ocupar el puesto otra persona que ni siquiera fue elegido por la población, quien es elegido por el concejo municipal a propuesta del alcalde; y es una realidad que no solo se da con los jefes ediles, sino también otros funcionarios públicos, practican estos actos negativos para los intereses del propio Estado.

- Caso Salvador Gándara

El presente caso denota la necesidad de regular en el Código Municipal guatemalteco, la prohibición a los alcaldes de ejercer cargos públicos o privados; independientes de la actividad municipal para la cual fueron electos por parte de la población de su municipio y que violenta radicalmente las funciones dentro de la corporación municipal.

El señor Salvador Gándara, comenzó su carrera como agente de seguridad del entonces alcalde Álvaro Arzú, quien luego lo nombró responsable de la Policía Municipal y de la Dirección de Alcaldías Auxiliares. Su lealtad hacia el señor Arzú, como mentor político, le sirvió para ser nombrado secretario de Bienestar Social y viceministro de Gobernación durante el período 1996-1999.

En el año 1999 se acercó en el municipio de Villa Nueva y tras una fugaz campaña electoral, asumió como alcalde de dicho municipio logrando la alcaldía en enero del año 2000. Fue reelecto en los años 2003 y en el 2007. En agosto del año 2007 apoyó la campaña electoral de Álvaro Colom y renunció al Partido Unionista que lo llevó a la alcaldía municipal de Villa Nueva. El señor Salvador Gándara fue juramentado como Alcalde de Villa Nueva, el 16 de enero del año 2008, sin embargo, ese mismo día solicitó permiso al concejo municipal de Villa Nueva, para ausentarse de la corporación municipal ya que ocuparía la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia. Este permiso se hizo con base a lo regulado en el Artículo 35 inciso q) del Código Municipal, por lo que existe un vacío legal y se permite que la norma sea corrompida y se defraude a las personas que lo llevaron a que ocupara el cargo de alcalde, como máxima autoridad de la corporación municipal.

En la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, se convirtió en la mano derecha de la esposa del expresidente Álvaro Colom, la primera dama de la nación

Sandra Torres, en los programas de Cohesión Social. Por lo que al alcalde se le otorgó la licencia para asumir dicho puesto.

Sin embargo, el 7 de enero del año 2009, Salvador Gándara asumió el cargo como Ministro de Gobernación, pese a que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), le pidió al presidente Álvaro Colom que no lo nombrara. En julio del mismo año dejó el cargo, en medio de varios señalamientos sobre desfalcos millonarios, corrupción, tráfico de influencias entre otros.

Meses después renunció del Ministerio de Gobernación, con el objeto de retomar su puesto como alcalde de la municipalidad de Villa Nueva, ya que no estaba en dicho cargo por permiso que le otorgo el concejo municipal. Como que la administración pública fuera un juego en el que los funcionario públicos, cambian de puesto, como cambiarse de ropa, sin impórtales el destino y las necesidades del municipio que dejan a su libre albedrío.

Sin embargo este solo duró seis meses y dos días, a cargo del Ministerio de Gobernación, pero fue tiempo suficiente para enfrentar una serie de señalamientos y críticas, entre los que sobresale el traslado de Q300 millones de ese ministerio a Cohesión Social. Y varios delitos señalados en su contra como exalcalde y exministro tales como coacción, abuso de autoridad, resoluciones violatorias a la Constitución Política de la República de Guatemala, amenazas, incumplimiento de deberes y por lavado de dinero. Como se puede analizar la poca eficiencia, con la que estos funcionarios públicos asumen las judicaturas, actuando ineficientemente en contra de la propia administración pública, violentando los principios que inspiran a esta.

5.5. Propuesta de regulación en el Código Municipal

La propuesta de regulación en el Código Municipal es una posible solución con la que se presenta este trabajo de tesis, que se ha abordado a lo largo de toda la

investigación, ya que dentro del Artículo 35 inciso q) del Código Municipal, la normativa relacionada con los causales que avalan las licencias que puede solicitar el jefe edil, es de carácter general sin llegar a normar claramente lo relacionado con las motivaciones de los permisos creándose con ello una duda legal, conocida jurídicamente como “Laguna legal” .

La realidad refleja que los alcaldes, solicitan licencias al concejo municipal para desvincularse del cargo de forma temporal, con el fin de desempeñar un puesto en el Organismo Ejecutivo o entidad pública o privada. Es decir, que luego de tomar posesión como jefe edil, con el respaldo del concejo municipal y a través de una licencia, se marchan a desarrollar actividades ajenas a la municipalidad. Hecho que quedó demostrado en el caso Salvador Gándara, dicho exfuncionario público, se ausentó de su cargo por un tiempo bastante largo, quien fue nombrado por el expresidente de la República de Guatemala Álvaro Colom, como Ministro de Gobernación; previo a ello, el Concejo Municipal de Villa Nueva, le concedió una licencia temporal para separarse del cargo de alcalde de esa localidad.

Por las circunstancias expresadas y para que esta práctica no se vuelva una costumbre para los jefes ediles que quieran hacer lo mismo, es necesario que el inciso q) del Artículo 35 del Código Municipal, sea reformado, con el único fin que los alcaldes municipales le sean extendidas licencias, pero que quede prohibido que puedan ejercer otro cargo público o privado al haber sido electos popularmente alcaldes de un municipio, por existir incompatibilidad para las funciones municipales.

Esta problemática no solo sucede en el país, también pasa en otros países de Latinoamérica y España, este último bajo el principio de “una persona, un cargo”, se debate la incompatibilidad entre alcalde y diputado. En el caso de Colombia, el tema ha salido a la luz, ya está regulada en la ley respectiva la incompatibilidad de los alcaldes a desempeñar simultáneamente otro cargo o empleo público o privado. Por lo que dicha

práctica, debe cambiar en Guatemala, con el único fin de volver eficiente a las municipalidades del país y a la propia administración pública; para que no se ejerza el cargo público de alcalde, como un juego en el que se prueba por un lado y si no le gusta o no funciona se regresa al anterior puesto, es una realidad que no solo a nivel alcaldes se da, si no que dentro de toda la administración pública en Guatemala. En capítulos anteriores, se abordó el tema del funcionario público dentro de la administración pública, en cual el funcionario se debe a la población y no la población a él.

La problemática radica en que el mismo Código Municipal, hace entrever una laguna legal, que los funcionarios públicos utilizan a su libre antojo, ya que el jefe edil, al dedicarse a una función en una entidad pública o privada distinta a la cual fue electo irrespeta la confianza de los vecinos de su comunidad.

La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce y establece el nivel de Gobierno Municipal dentro de su normativa jurídica, que el Código Municipal dentro de su parte considerativa hace mención que las autoridades municipales son electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local; para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de sus fines. Pero al ausentarse la persona que es electa popularmente, quien a través de un proceso de elecciones democráticas haya sido favorecido con el voto popular para ser alcalde municipal, debe obedecer la designación y ejercer las funciones que le fueron encomendadas por la comunidad; los pobladores del municipio se ven defraudados, corrompiendo con este actuar su eficiencia, su lealtad dentro del gobierno municipal y sobre todas las cosas el respeto a la propia carta magna.

Una posible solución a la divergencia legal, es que se regule claramente en el Código Municipal, la prohibición expresa para que los alcaldes no ejerzan funciones en el

Organismo Ejecutivo o en dependencias autónomas, semiautónomas o descentralizadas; o bien en la iniciativa privada; mientras se encuentren investidos como alcaldes.

Como se ha mencionada anteriormente, el Artículo 35, del Código Municipal, Decreto Número 12-2002, del Congreso de la República de Guatemala, específicamente en materia de licencias establece: “Competencias generales del Concejo Municipal. Le compete al Concejo Municipal:... q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones;”. Sin embargo, esta norma no expresa con claridad las licencias que otorgan para marcharse a otro puesto público temporalmente trasgrediendo la norma. Por ello es necesario que el Congreso de la República presente iniciativa de reforma de este artículo, el cual quedaría así:

“q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones; pero no podrán solicitar concesiones de licencias temporales, para desempeñar otro cargo en el Organismo Ejecutivo, o en dependencias autónomas, semiautónomas o descentralizadas; o bien en la iniciativa privada”.

Esta propuesta se hace, ya que ausentarse temporalmente de la municipalidad para optar a otro cargo público, es un practica que se debe de erradicar; los políticos desde que están en campaña ya tienen asegurados algunos puestos públicos independientes de cargo al que están aspirando, por eso es necesario la regulación de la prohibición a los alcaldes para ejercer otro cargo público o privado, cuando estén fungiendo como alcaldes dentro del algún municipio. Y que dicha norma tenga carácter coercitiva que regule estas prácticas dentro de la administración pública, para que esta cumpla a cabalidad con los principios de justicia social que garantiza la propia ley como los son esencialmente la transparencia, eficacia, eficiencia y la probidad.

CONCLUSIONES

1. La función del alcalde es representar y dirigir la administración municipal, debe conocer la realidad y necesidades del municipio que representa. Sin embargo, no se cumple con esta función por la ausencia del alcalde en su puesto, y por la falta de principios morales, éticos y de respeto a su comunidad, cuando acepta otros cargos públicos dentro de la administración pública.
2. Las concesiones de licencias temporales, otorgadas a los miembros de la corporación municipal, no tiene una regulación legal dentro del Código Municipal lo que provoca que se puedan otorgar diferentes clases de licencias a su miembros utilizándose desmedidamente la interrupción de sus labores, a través de diferentes casos que muchas veces no salen a la vista pública.
3. En Guatemala, no existe un Código de Ética Municipal que rijan a las corporaciones municipales a nivel nacional, algunas municipalidades han aprobado reglamentos de ética, que son aplicables a sus funcionarios y empleados, práctica que se limita a unas pocas administraciones locales.
4. El Código Municipal en su Artículo 35 inciso q), establece que los alcaldes pueden solicitar licencias para separarse temporalmente de sus cargos, no incluyendo la normativa que prohíba a los alcaldes a ejercer funciones en los Organismos del Estado o entidades privadas para realizar actividades ajenas a la municipalidad, durante el goce de esas licencias.

RECOMENDACIONES

1. La ciudadanía debe ejercer una participación activa en sus comunidades, para el control ciudadano que en forma individual o colectiva deben tener, de esta forma presionar a los alcaldes municipales democráticamente electos para que cumplan con su misión de dirigir la administración municipal.
2. El Congreso de la República de Guatemala, a través de la Comisión de Asuntos Municipales, debe regular el tipo de licencias temporales que se otorgan a los miembros de las corporaciones municipales dentro del Código Municipal con el fin de hacer un balance de los tipos de licencias que otorga el concejo municipal, y de esta manera se utilicen las licencias temporales correctamente.
3. El concejo municipal a través de la comisión de asuntos municipales del Congreso de la República, debe impulsar un Código de Ética Municipal para regular los deberes que debe cumplir el alcalde como funcionario público y el concejo municipal, para el cumplimiento de sus funciones; en forma honrada, consciente de su misión y protección de la municipalidad así también, determinar las sanciones que podrían imponérseles por las transgresiones y/o la inobservancia de la ley.
4. El Congreso de la República de Guatemala debe reformar el Artículo 35 inciso q) del Código Municipal, para que los alcaldes no puedan solicitar licencias para ocupar otros cargos públicos o privados y dedicarse exclusivamente a las funciones que le corresponden dentro de la corporación municipal, supliendo las necesidades del municipio que representa.

BIBLIOGRAFÍA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **Monografía de partidos políticos de Guatemala.** Guatemala: Ed. Centro de Impresiones Gráficas CIMGRA, 2012.

BARQUERO CORRALES, Alfredo. **Ética profesional.** Costa Rica: Ed. Talleres Gráficos, 2003.

BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional.** Fondo de Cultura Económica. 2º. ed.; México: Ed. Casa de la Cultura, 1991.

BUTLER, David. **Enciclopedia de las instituciones políticas.** Madrid, España: Ed. Alianza Editorial, 1991.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** 26º. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1999.

CALDERÓN MORALES, Hugo H. **Derecho administrativo I.** 5ª ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fenix, 2002.

CRESPO, José Antonio. **Elecciones y democracia.** 4ª. ed.; México: (s.e.), 2001.

DÁVALOS, José. **Derecho del trabajo.** 2º. ed.; México: Ed. Porrúa, 1988.

DE BUEN LOZANO, Néstor. **Derecho del trabajo.** 9º. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1982.

ESCOLA, Héctor Jorge. **Compendio de derechos administrativo.** Tomo II. Buenos Aires, Argentina: Ed. De Palma, 1990.

FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo.** 7ª. ed.; México: Ed. Porrúa S.A., 1958.

FAYT, Carlos S. **Sufragio y representación política.** Buenos Aires: Ed. Omeba S.A., 1963.

GARCÍA OVIEDO, Carlos. **Derecho administrativo**. I Vol. 6º. ed.; España: Ed. Enriga Martínez Useros ELSA, 1957.

GÓMEZ, Osberto. **Historia de la municipalidad de Mixco**. Guatemala: Ed. Casa de la cultura de Mixco, 2006.

LOTERZPIL, Mario. **Manual de finanzas urbanas**. Documento de Trabajo. Quito: (s.e.), 1991.

MORALES, Mario Roberto. **Libertad y el deber**. Guatemala: Ed. Piedra Santa. 2002.

MUÑOZ, Nery Roberto. **Introducción al estudio del derecho notarial**. 8º. ed.; Guatemala: Ed. Talleres C&J, 2001.

NAVAS RONDÓN, Carlos. **La responsabilidad del funcionario público**. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Guatemala: (s.e.), 2006.

NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas de partidos en América Latina**. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica: Ed. VARITEC S.A., 1993.

NOHLEN, Dieter et. al. **Tratado de derecho electoral comparado de América Latina**. 2º. ed.; México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2007.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. 23º. ed.; revisada, corregida y aumentada. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1996.

RAMOS, Belinda y Mario Sosa. **Los caminos de la participación ciudadana, el clientelismo y la cultura política en Huehuetenango**. Síntesis Interpretativa. 1º. ed.; Guatemala: Ed. Serviprensa, S.A., 2010.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. 22ª ed.; Madrid España: (s.e.), 2001.

SÁENZ JUÁREZ, Luis Felipe. **La justicia electoral en Guatemala.** Guatemala: Ed. Don Quijote S.A. 2002.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo.** Tomo I. 12^a. ed.; México: Ed. Porrúa. S.A., 1988.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Promulgada en Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

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

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

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Decreto Número 89-2002. Congreso de la República de Guatemala, 2002.

Ley de Servicio Civil. Congreso de la República de Guatemala, Decreto Número 1748, 1969.

Normas de Ética del Organismo Ejecutivo. Acuerdo Gubernativo Número 197-2004. Presidente de la República de Guatemala, 2004.

Reglamento de la Ley de Servicio Civil. Acuerdo Gubernativo Número 18-98, Presidente de la República de Guatemala, 1998.

Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo Número 18-2007, del Tribunal Supremo Electoral, 2007.