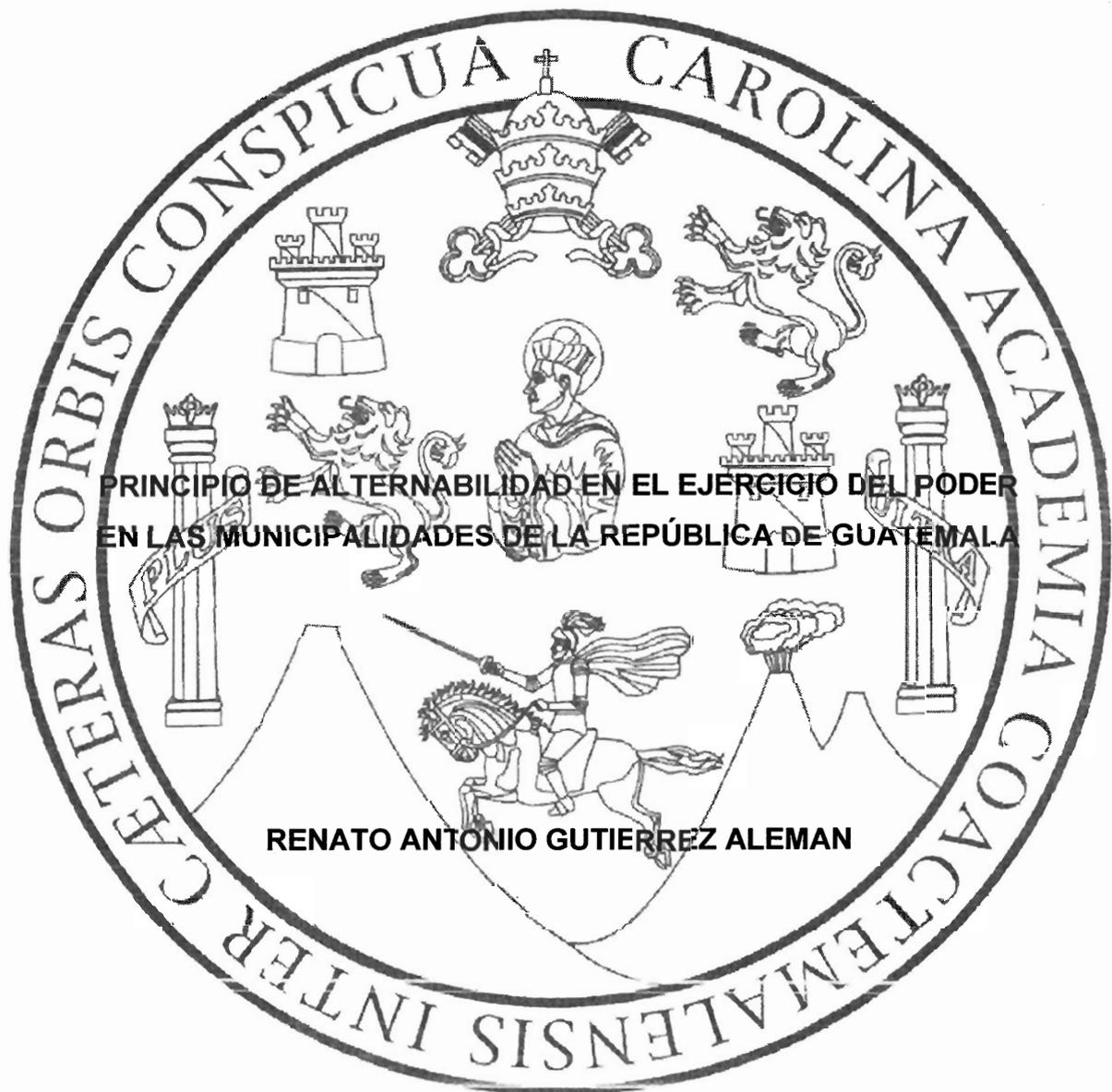


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

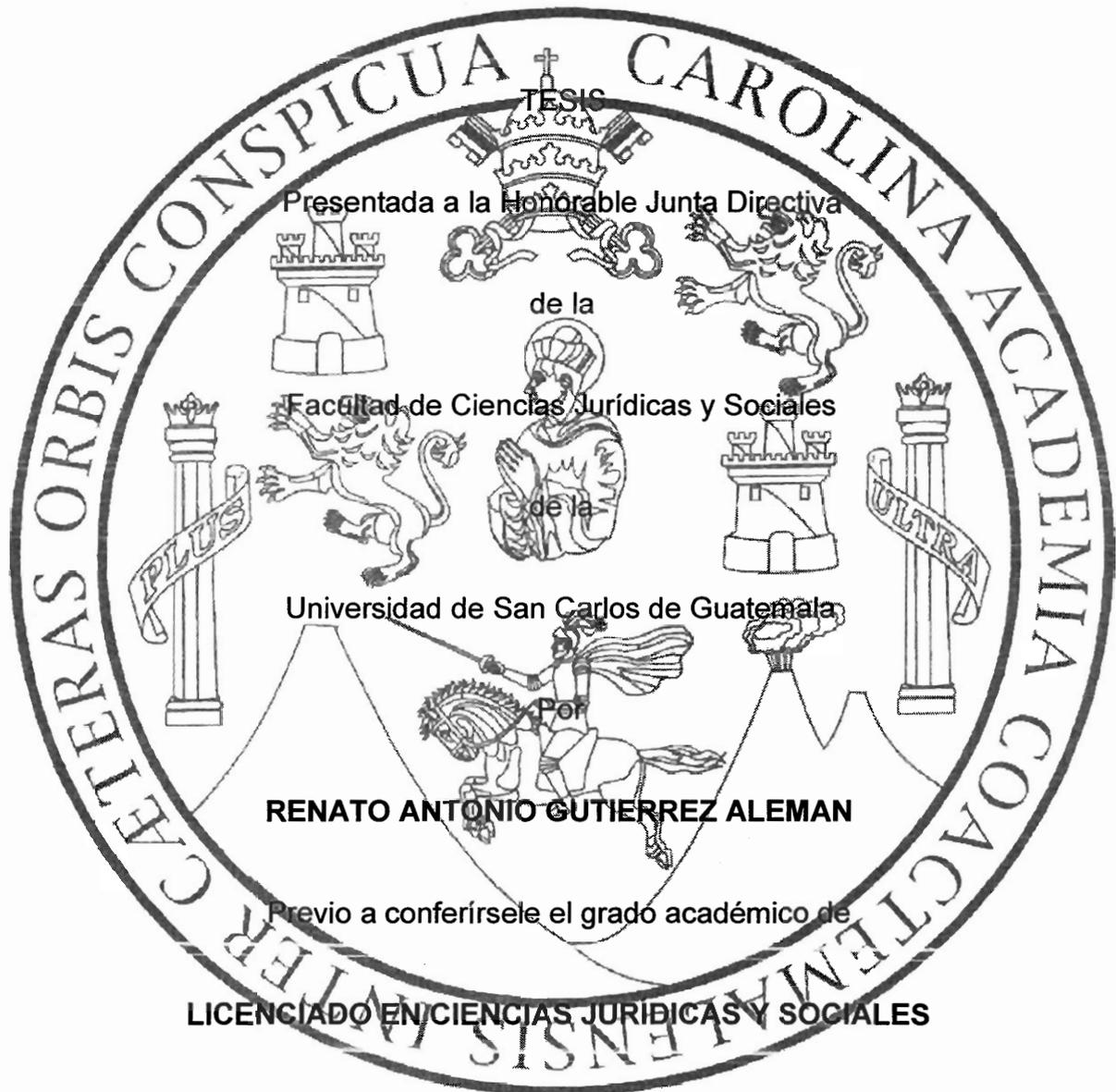


RENATO ANTONIO GUTIERREZ ALEMAN

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2016

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

**PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER
EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**



Guatemala, Octubre de 2016

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

DECANO	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV	Br.	Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V	Br.	Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

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



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 27 de abril de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, SANDRO JAÍR MATÍAS LÓPEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
RENATO ANTONIO GUTIERREZ ALEMAN, con carné 9614280,
 intitulado PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar 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, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 26 / 5 / 15

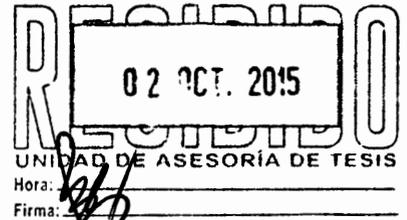
Asesor(a)
 (Firma y Sello)





LIC. SANDRO JAÍR MATÍAS LÓPEZ
20 calle 8-22 Zona 1, Ciudad de Guatemala
Teléfono 54031288

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES**



Guatemala, 29 de septiembre de 2015

Doctor Bonerge Amilcar Mejía Orellana,
Jefe de Unidad de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Doctor Mejía:

En forma atenta me dirijo a Usted, y en cumplimiento al nombramiento de fecha 27 de abril del presente año, he procedido a asesorar la tesis intitulada: **PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, del bachiller **RENATO ANTONIO GUTIERREZ ALEMAN**, motivo por el cual emito el siguiente

DICTAMEN:

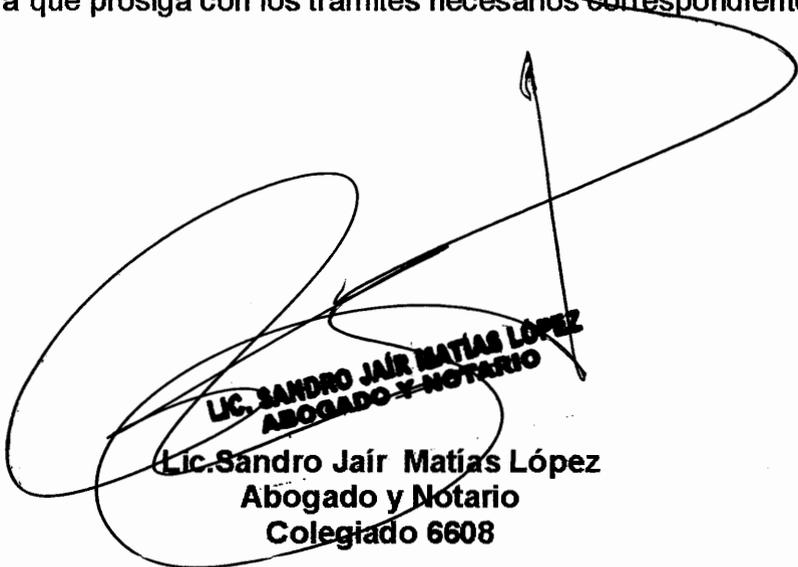
- a. El estudiante ha realizado el trabajo de investigación el cual reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.
- b. Realizó un análisis documental y jurídico en materia de Derecho Constitucional. En el lapso de la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, el estudiante manifestó sus capacidades de investigación, utilizando técnicas y métodos adecuados
- c. Con respecto al contenido técnico, considero que está presente en la redacción al utilizar un lenguaje jurídico el cual es acorde a un trabajo de esta índole.
- d. La estructura formal de la tesis fue realizada en una secuencia adecuada para un buen entendimiento, y la utilización de la técnica de investigación bibliográfica que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada, resguardando el derecho de autor, elemento que ha servido de base para sustentar el tema tratado y por ende el desarrollo del mismo.



- e. Se han desarrollado adecuadamente cada uno de los capítulos, en el que se abarcó las instituciones jurídicas relacionadas a los temas, y en ellos se fundamenta la comprobación de la hipótesis, lo cual genera una contribución científica al sistema formativo guatemalteco, que será de gran apoyo a todas las personas que decidan consultarla.
- f. La conclusión discursiva fue redactada en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, en tal sentido el contenido del trabajo de tesis me parece interesante y en medida de espacio, conocimiento e investigación, ha estado apegado a las pretensiones del sustentante.
- g. Declaro que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley.

Por lo anterior y en cumplimiento de los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, considero pertinente emitir el presente **DICTAMEN FAVORABLE** al bachiller **RENATO ANTONIO GUTIERREZ ALEMAN**, para que prosiga con los trámites necesarios correspondientes.

Atentamente



LIC. SANDRO JAÍR MATÍAS LÓPEZ
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Sandro Jaír Matías López
Abogado y Notario
Colegiado 6608



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 16 de febrero de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante RENATO ANTONIO GUTIERREZ ALEMAN, titulado PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN EL EJERCICIO DEL PODER EN LAS MUNICIPALIDADES DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/srrs.

[Handwritten signature]
 SECRETARIA
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]
 Lic. Avdán Ortiz Orellana
 DECANO

DECANATO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.



DEDICATORIA



- A DIOS:** Por ser el centro de mi vida y por darme la bendición de obtener este anhelado logro.
- A MI MADRE:** Blanca Azucena, por sus valiosos y sabios consejos y por inculcarme el amor y temor a Dios.
- A MI ESPOSA:** Marisol, por ser mi compañera de vida, y por brindarme su amor, apoyo y comprensión.
- A MI HIJA:** Máranti Estefanía, por llenar mi vida de alegría y por inspirarme a brindarle un futuro mejor.
- A MIS HERMANOS:** Luis Alberto, por su apoyo y sabios consejos, Mike, Erwin y Ludwing, por ser parte de mi familia.
- A MIS SOBRINOS:** Bethzaida y Luis Fernando, para inspirarlos a alcanzar sus metas, asimismo, a Pablo, Marco y María René.
- A MIS AMIGOS:** Carlos Jop, Lic. Hugo Sánchez, Saúl, Lucky y Maggy.
- A LOS LICENCIADOS:** Sandro Jair Matías, Mauricio Cuyán, Edna Conde, por sus conocimientos y apoyo para la realización de la presente investigación.
- A:** Mi Gloriosa y Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala.
- A:** Mi querida Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindarme todas sus enseñanzas de la mano de tan extraordinarios maestros a quien agradezco mi formación académica y profesional.

PRESENTACIÓN



En Guatemala se permite la reelección de alcaldes municipales pero no existen mecanismos que restrinjan la perpetuidad de estos funcionarios públicos en el ejercicio del poder, por lo que fue necesario realizar la presente trabajo de investigación de tipo cualitativo.

La presente investigación pertenece a la rama cognoscitiva de la ciencia del derecho constitucional, la cual se llevó a cabo dentro del periodo comprendido del año 2010 al año 2014, en el departamento de Guatemala.

El objeto de la investigación es la aplicación del principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en las municipalidades de la República de Guatemala; y el sujeto de estudio los alcaldes municipales.

El aporte académico que deja la realización de la presente investigación, es contribuir al fortalecimiento de la cultura democrática guatemalteca, la madurez política y electoral de la población, así como el llamado a los ciudadanos guatemaltecos a defender el principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo público municipal.

HIPÓTESIS



La falta de aplicación del principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en las municipalidades de la República de Guatemala, es la causa por la que los alcaldes se perpetúan en el cargo de sus funciones, por lo que para evitar la continuidad del poder local, es necesario reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la que se deje sin efecto su reelección.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Para comprobar la hipótesis planteada en el plan de investigación, se recurrió al método de análisis con enfoque deductivo, haciendo uso del Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual deja abierta la posibilidad para que los alcaldes sean reelectos, sin embargo la continuidad en el ejercicio del cargo por parte de estos funcionarios públicos, evidencia un atropello al principio de alternabilidad.

Por lo que para defender y aplicar el principio constitucional de alternabilidad en el ejercicio del poder municipal, es necesario reformar el Artículo 254 constitucional, dejando sin efecto la reelección de alcaldes.

Con base a lo anteriormente descrito, se deduce que dicha hipótesis fue validada en su totalidad.

ÍNDICE



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

CAPÍTULO I

1. Noción del vocablo principio.....	1
1.1. Principio constitucional.....	2
1.2. Principio de alternabilidad.....	3
1.2.1. Características del principio de alternabilidad.....	5
1.3. Antecedentes del principio de alternabilidad en Guatemala.....	6
1.4. Naturaleza jurídica del principio de alternabilidad.....	11
1.5. Alternancia y reelección.....	11
1.6. El ciudadano y su llamado a defender el principio de alternabilidad.....	14

CAPÍTULO II

2. Sistemas de gobierno.....	15
2.1. Monarquía y república.....	16
2.2. Los partidos políticos.....	19
2.2.1. La postulación de candidatos a alcaldes.....	21
2.2.2. Requisitos para ser alcalde.....	22
2.2.3. Prohibiciones para ser alcalde.....	24
2.3. La democracia y el abuso de poder.....	24

CAPÍTULO III

3. La autonomía municipal.....	29
3.1. La reelección de alcaldes y sus efectos positivos y negativos.....	32
3.1.1. Efectos positivos.....	35



3.1.2. Efectos negativos.....	
3.2. Casos de corrupción de alcaldes en Guatemala.....	36
3.2.1. El caso Arnoldo Medrano.....	37
3.2.2. El caso de la municipalidad de Antigua Guatemala.....	39
3.3. Análisis sobre la perpetuidad de Álvaro Arzú.....	41
3.4. Análisis sobre la disputa de la alcaldía en el municipio de Mixco.....	42
3.5. La reelección como plataforma para la corrupción.....	44

CAPÍTULO IV

4. Antecedentes del principio de alternabilidad.....	47
4.1. La alternancia en el ejercicio del poder en Sur América.....	47
4.1.1. Paraguay.....	48
4.1.2. Uruguay.....	48
4.1.3. Perú.....	49
4.1.4. Venezuela.....	50
4.1.5. Ecuador.....	52
4.1.6. Bolivia.....	53
4.2. La alternancia en el ejercicio del poder en Centro América.....	53
4.2.1. El Salvador.....	54
4.2.2. Honduras.....	55
4.2.3. Costa Rica.....	56
4.3. La alternancia en el ejercicio del poder en México.....	56

CAPÍTULO V

5. Sugerencia de los mecanismos legales para la defensa del principio de alternabilidad.....	59
5.1. Análisis al Artículo 136 Constitucional.....	61



5.2. Análisis al Artículo tres de la Ley Electoral de Partidos Políticos, Decreto Ley número Uno-85.....	67
5.3. Análisis al Artículo 254 Constitucional.....	68
5.4. Proyecto de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	71
5.5. Proyecto de reforma al Artículo 254 Constitucional.....	73
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	77
BIBLIOGRAFÍA.....	79



INTRODUCCIÓN

Con esta investigación se pretende contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho, a las instituciones democráticas y al sistema político nacional, dejando un documento de consulta en materia de derecho constitucional y electoral, por lo que se establece que urge aplicar mecanismos legales con relación a que los ciudadanos guatemaltecos que aspiran a ser alcaldes, sean personas honorables, probas, éticas y con deseos de trabajar por sus municipios; así como una reforma constitucional en materia de no reelección de alcaldes, invocando el llamado a los ciudadanos para defender el principio de alternabilidad.

El objetivo general de la presente investigación fue establecer los mecanismos legales que permitan defender el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en las municipalidades de la República de Guatemala; y los objetivos específicos, el de sugerir la reforma constitucional para dejar sin efecto la reelección de alcaldes en el país; así como la necesidad de implementar las sanciones necesarias a los alcaldes cuando éstos por cualquier otro motivo, intenten perpetuarse en el cargo de sus funciones. Por lo que dichos objetivos se alcanzaron satisfactoriamente.

Se comprobó la hipótesis, que se refiere a la necesidad de reformar al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para dejar sin efecto la reelección de alcaldes, debido a que éstos, se perpetúan en el cargo de sus funciones vulnerando con ello, el principio constitucional de alternabilidad.

Esta tesis está contenida en cinco capítulos, de los cuales el primero tiene como propósito el estudio de la noción del vocablo principio, principio constitucional, principio de alternabilidad, características del principio de alternabilidad, antecedentes del



principio de alternabilidad en Guatemala; el segundo capítulo tiene el propósito de estudiar los sistemas de gobierno, los partidos políticos, la democracia y el abuso de poder; el tercero trata sobre la autonomía municipal, la reelección de alcaldes y sus efectos positivos y negativos, casos de corrupción de alcaldes en Guatemala; el cuarto capítulo está dirigido a estudiar los antecedentes del principio de alternabilidad en otros países; y el quinto, trata sobre las sugerencias de los mecanismos legales para la defensa del principio de alternabilidad, así como el proyecto de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizó el método de análisis con enfoque deductivo, y las técnicas de investigación utilizadas fueron la bibliográfica, documental, de lectura y de revisión de leyes.

Finalmente en la presente investigación, se analizaron los efectos negativos y positivos de la reelección de alcaldes, asimismo una comparación con otros países y los resultados obtenidos son que realmente es necesario un cambio en la legislación constitucional guatemalteca con respecto al régimen municipal.



CAPÍTULO I

1. Noción del vocablo principio

Acerca del vocablo principio, el diccionario de la lengua española, lo define como: "1. Primer instante del ser de una cosa. 2. Punto que se considera como primero en una extensión o cosa. 3. Base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia. 4. Causa, origen de algo. 5. Cualquiera de los alimentos que se servían entre la olla o el cocido y los postres. 6. En la Universidad de Alcalá, cualquiera de los tres ejercicios que hacían los teólogos de una de las cuatro partes del Libro de las sentencias, después de haber pasado un examen previo que tanteaba su capacidad y suficiencia. 7. Cualquiera de las primeras proposiciones o verdades fundamentales por donde se empiezan a estudiar las ciencias o las artes. 8. Cualquier cosa que entra con otra en la composición de un cuerpo. 9. Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta."¹

Para Guillermo Cabanellas de Torres, un principio es: "Primer instante del ser, de la existencia de una institución o grupo. Razón, fundamento, origen. Causa primera. Máxima, norma guía. En plural: los principios son las bases o rudimentos de una ciencia o arte."²

Se entiende asimismo, que un principio es un axioma que plasma una determinada

¹ Real academia española. *Diccionario de la lengua española*. Pág. 1182.

² Cabanellas De Torres, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*. Pág. 465.

valoración de justicia de una sociedad, sobre la que se construyen las instituciones del derecho y que en un momento histórico determinado informa del contenido de las normas jurídicas de un Estado. Los principios son una plataforma sobre la que se construye el razonamiento y se desarrollan reglas o normas las cuales se pueden saber cuándo se cumplen y se incumplen claramente.

De lo señalado en los párrafos anteriores se concluye que un principio es el punto de partida de aquello que es digno de ser estimado, creído o valorado, en el que por ocupar cierto lugar en un sistema de proposiciones debe estimarse como verdadero, convirtiéndose en la base de una garantía que permita construir aquellas normas de valores dentro de una sociedad.

1.1. Principio constitucional

Con el nombre de principios constitucionales se le conoce a aquellas cualidades y características de la Constitución y que le permiten a ésta diferenciarse de las demás leyes con las que se integra un orden jurídico determinado.

Así pues, un principio constitucional es la regla básica que guía el funcionamiento coherente y equilibrado de la estructura de una Constitución formal de un Estado determinado, y sirve para garantizar la vigencia, estabilidad y el respeto a la constitución.

1.2. Principio de alternabilidad

La regla básica de un orden constitucional, guía del funcionamiento coherente y equilibrado de la Constitución de un Estado, lo constituyen los principios, entre los que encontramos el principio de alternabilidad y es el que permite, como su nombre indica, ejercer el poder, garantizando el cambio por ocupación temporal de quienes lo ejercen.

La alternabilidad regula la posibilidad real de que los gobernantes sean cambiados periódicamente mediante mecanismos legales la mayor de las veces, a fin de que determinadas personas o los partidos políticos de donde provienen o que representan no se perpetúen en el poder. Es decir, que para la existencia de la alternabilidad debe existir un régimen electoral eficiente que permita la rotación de las entidades políticas en el poder y en el que se susciten elecciones periódicas y realmente libres de fraude o coacción. Este rasgo es expresión concreta de la llamada pluralidad y supone la existencia de grupos políticos con diferentes doctrinas ideológicas que aspiran al poder y que generalmente se alternan en su ejercicio según lo determine el pueblo mediante el sufragio universal y secreto.

El continuismo indefinido por ejemplo, en el cargo de un Jefe de Estado, aun cuando éste fuera legitimado por la voluntad de la población puede traducirse en una distorsión de la democracia. Esto se debe a que la permanencia indefinida en el ejercicio del poder genera intereses personales que en sistemas institucionales frágiles niegan cualquier posibilidad a la existencia de una democracia real, ya que puede poner en



peligro la realización de comicios libres, exentos de fraude y pone obstáculos al funcionamiento saludable de los contralores políticos y jurisdiccionales, así como al mismo sistema constitucional.

De tal cuenta, todo sistema electoral debe evitar cualquier ventaja indebida a favor del gobierno y del partido gubernamental, ya que resulta de suma facilidad para quienes detentan el poder, de formar a su antojo sistemas y leyes electorales e inclusive, los resultados de una elección, desviando con ello la verdadera voluntad del pueblo. En la forma en que se aplica la ley y un sistema electoral, en el desarrollo de los procesos eleccionarios, radica la diferencia esencial entre un sistema político autocrático y no constitucional; razón por la cual, debe evitarse que la parcialidad influya en cualquiera de las figuras antes citadas, que contribuyen al mantenimiento de la democracia.

Así para Francesco De Carreras, la importancia de un sistema electoral, “radica en la función que ésta desempeña para lograr la constitución, legitimación y consolidación de una forma política dominante que ha conseguido el control del gobierno dentro de un Estado mediante la realización de elecciones.”³

Pero dicho sistema electoral debe propiciar en los actores políticos la defensa del referido principio de alternabilidad el cual se halla en el Artículo 187 de la Constitución Política de la República de Guatemala, de manera específica con respecto a quien ejerce como presidente de la República al establecer que: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por

³ De Carreras, Francesco. *Las elecciones, introducción a los sistemas electorales*. Pág. 131.



elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

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

De tal manera se determina que en el artículo citado se da rotundamente una prohibición a la reelección, dando paso a la alternabilidad para que sean otros funcionarios quienes dirijan el destino de la nación, ya que la reelección vulnera al principio de alternabilidad, por lo que permitir que en una nación, una misma persona se perpetúe en el poder sin limitación temporal alguna es motivo de preocupación.

1.2.1. Características del principio de alternabilidad

Una de las características del principio de alternabilidad es que contiene el rasgo expreso y concreto, de pluralidad; otra es la rotación del ejercicio del cargo en el poder; otra peculiaridad es la de someter a los partidos políticos y a sus aspirantes a puestos de elección popular a no perpetuarse, o a no eternizarse en sus funciones. Otro rasgo característico es la de evitar a través de la no reelección, la codicia y ambición del poder, creando un escenario favorable para que otras organizaciones políticas con ideologías que deseen alcanzar un puesto de elección popular, postulen su deseo de alternar su ejercicio, según lo determine el pueblo mediante elecciones periódicas.

La alternabilidad en el cargo de alcalde, debería constituir un presupuesto y una



condición necesaria para la consolidación de las democracias en cada municipio de la República de Guatemala. De igual manera la alternabilidad es un rasgo típico de los sistemas democráticos representativos, en los cuales las entidades políticas al postular a sus candidatos, se encuentran en igualdad de condiciones jurídicas y electorales.

1.3. Antecedentes del principio de alternabilidad en Guatemala

En la primera Constitución guatemalteca, es decir la Constitución Política del Estado de Guatemala de 1825, se consideró incluir un principio de alternabilidad en la Presidencia y Vicepresidencia de la República, al establecer según el Artículo 137 lo siguiente: “La duración del jefe y segundo jefe será de cuatro años, pudiendo ser reelegidos una vez sin intervalo.”

Sin embargo con respecto al cargo de alcalde, el mismo cuerpo legal establece en el Artículo 167 que “Los alcaldes se renovarán todos los años: los regidores por mitad cada año, y lo mismo los síndicos, si hubiere más de uno; pero siendo único, se renovará anualmente. Todos los oficios municipales son carga concejil de que nadie podrá excusarse sin causa legal. Los municipales pueden ser reelegidos: pero no están obligados a admitir el cargo sino con el intervalo de dos años.”

En la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente en fecha 11 de marzo de 1945, efectivamente se impuso el principio de alternabilidad del cargo de Presidente de la República, aunque de una manera



especial y preferencial, pues no se explica la razón sustancial de permitir una reelección pasado determinado tiempo, ya que en el Artículo 132 instituye lo siguiente:

“El período presidencial es de seis años improrrogables y el que haya ejercido la Presidencia no podrá ser reelecto, sino después de doce años de haber cesado en el ejercicio de ella.”

Asimismo con respecto a la fidelidad hacia el principio de alternabilidad, el mismo cuerpo legal hace referencia a que el Jefe de las Fuerzas Armadas, por sí y en representación del Ejército, prestará, en las primeras sesiones de marzo de cada año, juramento de obedecer al Congreso y de ser fiel al principio de alternabilidad en la Presidencia de la República.

Igualmente siempre en materia constitucional, cabe señalar de manera interesante lo regulado en el Artículo 133 al señalar lo siguiente: “El autor o autores de la proposición que tienda en cualquier forma a vulnerar el principio de alternabilidad en la Presidencia de la República, y toda persona, funcionario o empleado que coopere directa o indirectamente a tal fin, cualesquiera que sean los motivos que se invoquen y los medios que se empleen, incurrirán en delito de traición a la patria, cesarán en el desempeño de sus respectivos cargos, en su caso quedarán permanentemente inhabilitados para el ejercicio de toda función pública y perderán, además automáticamente, todos sus grados. Es imprescriptible la responsabilidad por actos que violen, restrinjan o tiendan a violar o a restringir el principio de alternabilidad en el cargo de Presidente de la República.”



Asimismo con respecto al ejército, el mismo cuerpo legal en el Artículo 149 regula que “El Ejército Nacional está instituido para defender la integridad territorial de la Nación, sostener el cumplimiento de la Constitución y el principio de alternabilidad en la Presidencia de la República.”

Finalmente acerca de los alcaldes el Artículo 201 de la misma legislación constitucional señala que: “Los Municipios se rigen por corporaciones municipales, autónomas, que presiden uno o varios Alcaldes. Tanto las corporaciones como los Alcaldes son electos en forma directa y popular.” Sin embargo no hace alusión a la reelección o no para dicho cargo.

En la Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente de fecha dos de febrero de 1956, en el Artículo 162 acerca del Presidente de la República, afirma: “La persona que desempeñe la Presidencia de la República no podrá ser reelecta para ninguno de los dos períodos subsiguientes. La reelección, o cualquier otro medio que se empleare para prolongar el término del ejercicio presidencial, serán punibles de conformidad con la ley, y el mandato que se pretenda ejercer será nulo ipso jure.”

Asimismo, con respecto al período presidencial el Artículo 159 del mismo ordenamiento legal establece: “El Presidente de la República será electo por el pueblo, mediante sufragio universal, en un solo día, por mayoría absoluta de votos, y para un período improrrogable de seis años.”



Y con respecto al cargo de los alcaldes, cabe señalar que esta misma Constitución hace referencia a la reelección o no, de estos funcionarios públicos tal como lo regula el Artículo 232 de la manera siguiente: “El gobierno municipal será ejercido por una corporación que integrarán el Alcalde, los Síndicos y los Concejales. El número y las calidades para ocupar esos cargos serán determinados por la ley. Los miembros de las corporaciones municipales serán electos directamente por el pueblo, en un solo día, mediante sufragio universal. La ley señalará el término de su mandato.”

La Constitución de la República de Guatemala promulgada el 15 de septiembre de 1965, establece dos circunstancias, la primera en el Artículo 182 señalando lo siguiente: “El Presidente de la República será electo por el pueblo, mediante sufragio universal, por mayoría absoluta de votos y para un período improrrogable de cuatro años.” Y la segunda en el Artículo 185 estableciendo: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien lo haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. La reelección o la prolongación del término del ejercicio presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo ipso jure.”

Con relación al cargo de alcalde, es evidente la aplicación del principio de alternabilidad tal y como lo regula en el mismo cuerpo legal en su Artículo 234 al señalar lo siguiente: “El gobierno de los municipios será ejercido por corporaciones municipales presididas por alcaldes, de conformidad con la ley. Los alcaldes y los demás miembros de las



corporaciones municipales serán electos directa y popularmente, y no podrán ser reelectos, sino después de transcurrido un período.”

Como puede observarse, en esta Constitución guatemalteca de 1965, existía claramente un mecanismo para la aplicación del principio de alternabilidad en el ejercicio del cargo de alcalde ya que éstos no podían ser reelectos, sino después de haber transcurrido un período electoral. Sin embargo años más tarde dicha Constitución sufrió varias reformas y en lo que al régimen municipal se refiere, el Artículo 254 de la Constitución vigente establece la reelección de alcaldes sin ninguna limitación como se analizara a continuación.

En la actual Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, en el Artículo 187 regula: “La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

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

Pero acerca de los alcaldes y del gobierno municipal, la misma norma constitucional establece en el Artículo 254 lo siguiente: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo

ser reelectos.”

A manera de conclusión se puede observar que la condición de la alternabilidad del ejercicio del cargo presidencial de la República a lo largo de la historia constitucional, ha sido si no constante, al menos en sustancia el de mantener la intencionalidad de evitar la reelección aunque no con la fuerza jurídica necesaria.

En cuanto a los alcaldes generalmente se ha dejado abierta la posibilidad del continuismo en el ejercicio del poder municipal.

1.4. Naturaleza jurídica del principio de alternabilidad

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

1.5. Alternancia y reelección

Según el diccionario de la lengua española alternar significa: “1. Variar las acciones diciendo o haciendo ya unas cosas, ya otras, y repitiéndolas sucesivamente. Alternar el



ocio y el trabajo, la vida en el campo con la vida urbana. 2. Distribuir alguna cosa entre personas o cosas que se turnan sucesivamente. 3. Cambiar los lugares que ocupan respectivamente los términos medios o los extremos de una proposición. 4. Hacer o decir una cosa o desempeñar un cargo varias personas por turno. 5. Sucederse unas cosas a otras recíproca y repetidamente. Alternar los días claros con los lluviosos; las alegrías con las penas. 6. Hacer vida social, tener trato. Alternar con personas de cuenta. 7. En ciertas salas de fiesta o lugares similares, tratar las mujeres contratadas para ello con los clientes, para estimularles o hacer gasto en su compañía, del cual obtienen porcentaje. 8. Entrar a competir con alguien.”⁴

Según lo que menciona el doctor Guillermo Cabanellas, “la mayoría de las reglas y procedimientos electorales se han elaborado en las modernas sociedades democráticas, sobre la base del carácter delegado de la autoridad y del origen popular del poder político, encontrándose los ciudadanos llamados a decidir a quienes conferirán el manejo del gobierno y la dirección de los asuntos públicos inherentes al mismo.”⁵

El fenómeno de la reelección se ha convertido en un tema político de alta sensibilidad al considerar que la continuación de la autoridad en un mismo individuo frecuentemente ha sido el término de los gobiernos democráticos. Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo a un mismo ciudadano en el poder.

⁴ Real academia española. Op. Cit. Pág. 81.

⁵ Cabanellas. Op. Cit. Pág. 247.



La periodicidad con efectiva posibilidad de alternancia, como presupuesto esencial para asegurar los requerimientos constitucionales de presencia de minorías y realidad de la competencia, se relaciona íntimamente con el tema de acceso al poder. Y este aspecto, precisamente, tiene particular importancia porque es uno de los componentes esenciales de lo que constituye el régimen propio de un Estado.

Según el constitucionalista Dieter Nohlen, autor del libro Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, afirma: "el sistema político elegido por las repúblicas que al adoptar el presidencialismo como propio han abierto las puertas al debate pues así se hace necesaria la elección esporádica de los gobernantes y por ende la vacilación sobre su continuidad o su relevo. Por otro lado, como segundo factor tenemos al elemento personal del poder, es decir la tendencia de los gobernantes americanos a perpetuarse en el poder por motivos personales, ya sea por medio de la coacción o el fraude electoral."⁶

Es indudable que la reiteración de elecciones de las mismas personas debe tener un límite preciso, según los cargos y la duración de los mandatos, para permanecer encuadrados en el marco de la democracia como forma de Estado que hoy se concibe, dentro de la exigencia constitucional que asegure la alternancia en la medida en que ésta es imprescindible para garantizar la presencia de las minorías y la competencia por los cargos.

De tal manera que la adopción del principio democrático de alternancia en el mando, se

⁶ Nohlen, Dieter. *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. Pág. 289.



postule como un mecanismo adecuado para evitar la perpetuación de los intereses en ocupar los cargos de alcaldes en las municipalidades.

Por lo que la prohibición de reelecciones en los cargos de alcaldes en Guatemala, podría ser una posibilidad muy favorable dentro de un sistema político que necesita ser renovado, porque la perpetuidad de un funcionario público es atentatoria contra el régimen democrático de un país.

1.6. El ciudadano y su llamado a defender el principio de alternabilidad

A cerca de los deberes y derechos políticos, existe un llamado fundamental a los ciudadanos para defender el principio de alternabilidad y la no reelección en el ejercicio de la presidencia de la república, el cual se encuentra regulado en el Artículo 136 y literal f, de la Constitución Política de la República de Guatemala. Sin embargo, puede establecerse que dicho artículo, puede ser aplicable al cargo de alcalde, por considerarse que una vez electo el jefe edil, no existe ninguna prohibición para su reelección vulnerando con ello el principio de alternabilidad.



CAPÍTULO II

2. Sistemas de gobierno

Un sistema de gobierno, es el origen y régimen que sirve para gobernar una nación o una provincia. Se le define como la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a toda la población.

Por su parte Gerardo Prado, autor del libro Teoría del Estado, citando a Luis Sánchez Agesta, con respecto al gobierno indica lo siguiente: "En líneas generales puede definirse como un poder de decidir discrecionalmente para el bien público. Es una forma de actividad política pura que impulsa, coordina y defiende la organización de una comunidad y que se superpone a las restantes funciones jurídicas del Estado."⁷

El sistema de gobierno, es la forma de organización y coordinación que un Estado establece para el poder público, asimismo para la división y relación de las divisiones de este poder. La manera en la que se estructura el poder político para ejercer su autoridad en el Estado, coordinando todas las instituciones que lo forman. En palabras del ya fallecido ex presidente y estudioso del derecho Ramiro de León Carpio, "el sistema de gobierno es el vehículo por el cual un pueblo decide su forma de gobierno y ejercita su soberanía y autoridad a través de las personas electas o impuestas para ello, con el fin que los gobernantes cumplan con el sistema elegido, administren y

⁷ Prado, Gerardo. Teoría del estado. Pág. 107.



dirijan al país, de tal forma que defiendan los intereses del pueblo.”⁸ Es decir, el sistema de gobierno es la forma que elige un pueblo para hacer efectiva la soberanía.

En ese sentido es oportuno hacer una distinción entre formas de gobierno y sistemas de gobierno. Las primeras designan o identifican a la organización políticas en su conjunto, en su completa unidad, porque el Estado abarca el todo.

En cambio, los sistemas de gobierno se utilizan para designar al conjunto de poderes públicos, o sea los órganos a los que se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía.

2.1. Monarquía y república

Según el Diccionario enciclopédico, monarquía es una “Forma de gobierno en que la jefatura del Estado es asumida y ejercida vitaliciamente por una sola persona, llamada rey o soberano.”⁹

La monarquía es una forma de gobierno de un estado en la que la jefatura del estado o cargo supremo se da de forma vitalicia, en algunos casos históricos existieron magistraturas temporales con funciones similares, como la dictadura romana; y la otra forma es la designada, según un orden hereditario monarquía hereditaria.

El término monarquía es traducible como el gobierno de uno solo, a ese único

⁸ De León Carpio, Ramiro. *Catecismo constitucional*. Pág. 12.
⁹ Océano uno color. *Diccionario enciclopédico*. Pág. 1086.



gobernante se le denomina monarca o rey, aunque las denominaciones utilizadas para este cargo y su tratamiento protocolario varían según la tradición local, la religión o la estructura jurídica o territorial del gobierno.

En la terminología política, tanto monarquía como república, son vocablos que han sido considerados contrapuestos y quizá la única distinción clara es que la jefatura del Estado en la monarquía es hereditaria y vitalicia, y en la república, electiva y temporal.

Como sistema de gobierno, la monarquía fue definida por el pensamiento griego como el gobierno de uno y es símbolo de unidad. Como consecuencia de la evolución histórica del sistema se encuentra la siguiente clasificación y se habla de monarquía absoluta, en la que el monarca ocupa una posición superior a la Constitución y es el único personaje que figura como titular de la soberanía; o de monarquía constitucional, en la que se da una situación contraria, lo cual significa que el monarca está sometido a las normas de la Constitución, está sujeto a la ley y le acompañan otros órganos a quienes también corresponde el ejercicio de la soberanía.

Asimismo, se habla de monarquía constitucional pura, donde el monarca tiene a su cargo directamente la soberanía, o de monarquía parlamentaria, donde los ministros designados por el Parlamento ejercen esa soberanía y responden ante este último órgano.

En cuanto a la República se le define como la "Forma de gobierno representativo en



que la soberanía reside en el pueblo, personificado éste por un jefe supremo llamado presidente."¹⁰

El concepto de soberanía se basa alrededor del poder y se comprende como aquella facultad que posee cada estado de ejercer el poder sobre su territorio, población y sistema de gobierno. Jean Bodino, en su obra Los seis libros de la República, acuña la definición de soberanía con una frase admitida por la generalidad de la doctrina al enunciar que "soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una República."¹¹

De tal manera que la soberanía se puede comprender desde dos planos diferentes, la soberanía jurídica y la soberanía política. La soberanía jurídica, se refiere a la facultad de implementar relaciones internacionales con otros agentes de derecho internacional mediante tratados, convenios, pactos y participaciones. La soberanía política se refiere a la facultad del Estado de ejercer todas sus facultades y actos que le parezcan necesarios para el bienestar de su población y para la protección de la integridad de su territorio.

Así pues, se entiende a la República como el sistema de gobierno que se caracteriza por su amplitud, ya que puede existir de diversas maneras, menos aquella en la que se le identifique como monarquía. Así la república se identifica en términos más simples con la democracia, ya que existe o puede existir una jefatura encargada a una persona pero es el resultado de una elección.

¹⁰ Océano uno color. Op. Cit. Pág. 1390.

¹¹ Bodino, Jean. Los seis libros de la república. Pág. 11.



Asimismo la República puede clasificarse en directa e indirecta. En el primer caso la población participa personalmente en las tareas estatales, y en el segundo, se aplica el principio de que el pueblo es el soberano, pero el ejercicio de la soberanía delegada en los gobernantes, a través de la representación popular. Esta división coincide con el sistema democrático, donde el ejercicio del poder está directa o indirectamente en manos del pueblo. Lo cierto es que nadie desea ver a un funcionario público perpetuarse en el cargo de sus funciones, si bien la monarquía se identifica con los elementos en cuanto a que es hereditaria y vitalicia, se ha evidenciado en algunos casos que hay funcionarios públicos como aquellos alcaldes que han dirigido los destinos de algún municipio, pero con la posibilidad de ser sucedidos en el cargo por algún familiar dentro de un marco político electoral que permite la postulación a ocupar el cargo edil, sin que exista alguna prohibición para ello.

2.2. Los partidos políticos

Para José Antinoe Fiallo Billini, en su libro Democracia, participación popular y reforma constitucional sostiene que: "Todo partido está obligado entre sus documentos básicos, a presentar un programa al país con la participación del universo de los partidarios, que deberá comprender los problemas macrosociales y los problemas microsociales del área orgánica en los diversos niveles. El programa es la referencia para el debate y la representación política obtenida y a partir de él se hará la rendición de cuentas del partido y de sus representantes electos."¹²

¹² Fiallo Billini, José Antinoe. Democracia, participación popular y reforma constitucional. Pág. 41.



En los sistemas políticos, en los que se supone todos son iguales, es justo también que todos participen de él; y una imitación de esto es que los iguales se retiren por turno de sus funciones. El principio de alternabilidad, obliga a la periodicidad sin continuidad en el ejercicio del poder para permitir que otros iguales participen de él. Esa es la democracia no totalitaria que considera a todos aptos para gobernar dentro de un marco de igualdad y además impide los abusos del continuismo.

Es a través del partido político, en el que sólo ese selecto grupo que lo conforma y llega a ganar las elecciones, que se conducirá los destinos del partido y del país. Así pues, se trata de sostener y mantener una posición de poder, y es cuando el candidato a ser electo encontrándose en esa posición de poder, invoca y proclama sus virtudes y cualidades para nuevamente postularse, lo que usualmente sucede en Guatemala con los alcaldes que ostentando el poder, buscan de cualquier manera perpetuarse en su cargo; y en tanto encarna una actitud populista, prefiere la continuidad que al cambio, que es un salto hacia lo desconocido, atentando con ello contra el principio de alternabilidad.

En una competencia electoral, el más fuerte, es quien ya está detentando el poder, tal es el caso de los alcaldes, ya que toman como ventaja las obras públicas realizadas en sus municipios, las cuales politizan y lo aprovechan para incrementar su imagen ante el electorado, olvidando que es parte de su obligación realizar dichas obras en beneficio de sus comunidades, sin embargo es una evidente competencia desleal sin ser sancionada, quedando sus contendientes en una total desventaja.



Pero acerca del poder Gerardo Prado, señala lo siguiente: “El poder de autoridad se muestra como la forma genuina de un poder social jurídico, como el elemento estable y básico que crea, mantiene y desenvuelve el orden social. El poder se legitima por el consentimiento para obedecer a quien creemos autorizado para mandar.”¹³

Pero es a través de las elecciones que se transfiere ese poder a los partidos políticos, pero una vez se ha probado el deleite del poder, las organizaciones políticas prefieren ignorar la rotabilidad de sus cargos, y el funcionario que se propone permanecer en el poder, procurará excluir toda posibilidad de alternancia en el régimen interno del partido al que él mismo pertenece, y es por eso que primero debe fortalecerse la alternancia en el interior del partido y luego recién será posible fuera de él.

2.2.1. La postulación de candidatos a alcaldes

En Guatemala existen diversas maneras de poder participar en política y poder postularse a algún cargo público, sea para presidente de la república, diputado, alcalde, etc., pero en el caso de alcalde, la postulación se da a través de los comités cívicos electorales, tal como lo establece el Artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número uno-85, al señalar lo siguiente: “Los comités cívicos electorales son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.”

Asimismo el Artículo 102 del mismo cuerpo legal, señala que los comités cívicos

¹³ Prado. Op. Cit. Pág. 78.



electorales gozan de los derechos siguientes: “a) Postular candidatos para integrar Corporaciones Municipales; b) Fiscalizar todas las actividades del proceso electoral en que participen, por medio de los fiscales que designe; c) Denunciar ante el inspector General cualquier anomalía de que tengan conocimiento y exigir que se investigue cualesquiera actuaciones reñidas con las normas y principios de la legislación electoral y de organizaciones políticas; y, d) Las demás que la ley les confiere.”

De tal manera que para optar a la postulación de una candidatura para el cargo de alcalde, son estas organizaciones políticas denominadas comités cívicos electorales, las encargadas de verificar el cumplimiento de los requisitos necesarios para aprobar la postulación cuando corresponda.

Sin embargo, al no existir alguna prohibición constitucional para la reelección de alcaldes, tampoco encuentran los comités cívicos electorales, algún impedimento para continuar postulado a sus candidatos que aspiran al continuismo de sus cargos, toda vez que el electorado los beneficie en las urnas con un nuevo mandato, cada cuatro años al celebrarse las elecciones de las corporaciones municipales.

2.2.2. Requisitos para ser alcalde

En el Código municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, se encuentran los requisitos para ser alcalde, síndico o concejal por lo que el Artículo 43 señala lo siguiente: “Para ser electo alcalde, síndico o concejal se



requiere: a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal; b) Estar en el goce de sus derechos políticos; y c) Saber leer y escribir.”

Como puede apreciarse en el artículo citado, es tan sencillo para cualquier ciudadano optar a tan digno cargo, sin embargo a criterio del autor del presente trabajo de investigación, se debe ser más contundente sobre el perfil que debe reunir un candidato a alcalde, como por ejemplo su nivel académico, el cual debiera ser un profesional universitario, y no solo por ser muy reconocido en su municipio por la población, aunque éste solo sepa leer y escribir.

Por otro lado debe tener cualidades para poder hablar en público y conocimientos de relaciones públicas, así como conocimientos de la administración pública, dirección de personal, entre otros.

Es decir, que un digno postulante a la alcaldía, es aquel ciudadano que debería cumplir con una serie de requisitos esenciales para poder llegar a optar a tan importante cargo, así por ejemplo una persona que aspira a una plaza de trabajo en una empresa determinada ya sea para conserje, secretaria, vendedor, etc, tiene que sustentar algunas pruebas sicométricas, de habilidad mental, el polígrafo y una serie de entrevistas, así también sería oportuno crear mecanismos que permitan someter a los aspirantes a la alcaldía a una serie de requisitos esenciales para tener mejores representantes municipales.



2.2.3. Prohibiciones para ser alcalde

Acerca de las prohibiciones para ser alcalde en Guatemala, el Artículo 45 del Código municipal, Decreto número 12-2002 del Congreso de la República, establece las siguientes: “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.”

Sin embargo no existe alguna prohibición para los parientes de alcaldes, que deseen también ocupar la silla edil en futuros comicios electorales, como las que si existen para los parientes del Presidente de la República.

En tal caso también sería pertinente la existencia de alguna prohibición para candidatos a alcalde, que hayan sido funcionarios públicos de cualquier dependencia del estado, tales como presidente y vicepresidente de la república, diputados, ministros de estado, etc, lo cual evitaría cualquier conflicto de interés.

2.3. La democracia y el abuso de poder

Según el diccionario de la lengua española democracia es: “1. Doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno. 2. Predominio del pueblo en el

gobierno político de un Estado.”¹⁴

Etimológicamente el vocablo democracia proviene de las voces griegas demos (pueblo) y cracia (gobierno). Se le considera como el gobierno del pueblo y por el pueblo mediante mecanismos institucionales que aseguran la participación y el control del pueblo sobre el gobierno. Asimismo se resumen en el imperio de la igualdad, la libertad y la justicia, siendo la única forma de justificación del poder en países los democráticos.

La democracia implica el dominio del pueblo sobre el mismo y en consecuencia una concepción del hombre y de la sociedad. Expresa la plenitud de la personalidad humana, a través de un orden igualitario y libre.

Al respecto Gerardo Prado señala que: “Es preciso indicar que la palabra democracia significa gobierno del pueblo, a la que Montesquieu define diciendo que es cuando en la república, el poder soberano reside en el pueblo entero, es una democracia y de una manera más elocuente Abraham Lincoln dijo que es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.”¹⁵

En cuanto a la democracia liberal, como sistema político trata de resolver la posición entre el poder y la libertad mediante procedimientos diversos de conciliación y de equilibrio, así como los que se basan en el reconocimiento de derechos individuales, y principalmente sobre la libertad de oposición.

¹⁴ Real academia española. Op. Cit. Pág. 479.

¹⁵ Prado. Op. Cit. Pág. 131.



Dentro de las características esenciales de la democracia liberal se pueden observar las siguientes: a) Que se base en el principio de la soberanía popular, por medio de éste, el pueblo soberano elige a sus gobernantes, lo cual exige que haya elecciones periódicas y libres, o sea que se celebren cada cierto tiempo y que estén exentas de presiones y manipulaciones, calificadas a través de los sistemas electorales; b) Que se garantice el efectivo ejercicio de los derechos individuales, los cuales deben estar consagrados en la Constitución; c) Que exista una pluralidad de partidos políticos, en la que todos tengan iguales oportunidades electorales, entre otras.

La participación popular dentro de un marco democrático es de suma importancia porque garantiza los mecanismos suficientes para la elección de las autoridades que regirán los destinos de una nación, al respecto José Antonio Fiallo Billini considera que la participación popular "Es toda situación, relación, clima o ambiente que permite individual o colectivamente a los sectores, grupos, conglomerado o clases excluidos, oprimidos, empobrecidos, discriminados y/o vulnerables, construir su propio protagonismo social, decidiendo iniciativas, buscando su implementación o concretización, ya sea como reflexión, opinión, punto de vista, demanda, petición, actividad, acción, propuesta, proyecto, plan o estrategia, en relación a una transformación, de manera tal que las clases populares y conglomerados puedan construir sistemática y cotidianamente formas democráticas acorde con sus necesidades, intereses y propuestas.

La participación democrática y popular pretende ser iniciativa, control espacio y



organización de nuevos poderes sociales de manera tal que estos potencien cambios y transformaciones necesarias para superar la exclusión, opresión, pobreza, discriminación y vulnerabilidad propios de los sujetos de esa condición histórica social, haciendo énfasis en la cogestión y autogestión de la vida pública.”¹⁶

Como se ha evidenciado la democracia juega un papel importante dentro de una sociedad, dentro del mismo aparato estatal, sin embargo por la libertad que existe para que funcionarios públicos puedan perpetuarse en el cargo de sus funciones, se cometen constantes abusos desenfrenados del poder que ostentan. Por lo que la democracia es vulnerada por el abuso de ese poder que alcaldes y otros funcionarios públicos arremeten en contra del propio Estado, sin que exista un mecanismo que detenga tal atropello.

¹⁶ Fiallo Billini. Op. Cit. Pág. 291 y 292.





CAPÍTULO III

3. La autonomía municipal

En la Constitución Política de la República de Guatemala, en el capítulo VII, se encuentra todo lo relacionado al régimen municipal y en el Artículo 253 se regula lo concerniente a la autonomía municipal. Pero acerca del vocablo autonomía, el Diccionario de la lengua española, lo define así: “1. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia política. 2. Condición del individuo que de nadie depende en ciertos conceptos. 3. Potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios. 4. Comunidad autónoma.”¹⁷

De tal manera que el artículo en mención sobre la autonomía municipal establece lo siguiente: “Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios. Para los efectos correspondientes emitirán las ordenanzas y reglamentos respectivos.”

Como se puede observar cada municipio del país, elige a sus gobernantes, los cuales a través de la administración pública, obtienen y disponen de sus propios recursos, con el

¹⁷ Real academia española. Op. Cit. Pág. 165.



fin de velar por el cumplimiento del desarrollo de los servicios públicos locales atendiendo a las necesidades de la población. Pero dichos recursos serán obtenidos por medio de los tributos que la ley de la materia establezca para el propio fortalecimiento del municipio.

De ahí que el Artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala: "Las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que les sean necesarios."

Continuando con la Autonomía municipal, en el Código Municipal Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, en el Artículo tres, se establece lo siguiente: "En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República."



Así pues, de lo anteriormente señalado, se analiza que la autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el gobierno municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por la ley.

Asimismo es tener un margen amplio de decisión en el marco del cual se ejerce la responsabilidad política.

Es por ello que para cumplir eficazmente la función de representación política de la comunidad y por lo tanto contribuir al desarrollo equilibrado y a la consolidación democrática, la municipalidad debe gozar de un mínimo nivel de autonomía respecto de los demás poderes del estado y en concreto del poder ejecutivo del Gobierno Central.

En tal sentido la existencia de los gobiernos locales se justifica básicamente primero por la representación política de la comunidad y para ser efectiva, es decir, para que el gobierno municipal colabore efectivamente a solucionar los conflictos y estimule su desarrollo en un medio democrático, es necesario que la municipalidad goce de un mínimo de autonomía; y segundo por la prestación de servicios públicos locales tanto a personas como a empresas, es decir, la prestación de servicios públicos, exige una organización técnica y económica correcta y ágil en términos burocráticos y empresariales, en el que los objetivos prioritarios a alcanzar sean fijados por las autoridades electas mediante los criterios políticos de la mayoría gobernante en la municipalidad.



Finalmente, a la autonomía municipal al considerarla como la capacidad efectiva de entidades para regular y administrar, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos, a la vez es una cualidad compuesta de un conjunto de potestades y competencias emanadas de la Constitución política del Estado y la ley, los cuales son ejercidas debidamente por el gobierno municipal, dentro de los límites de sus secciones territoriales legalmente reconocidos.

3.1. La reelección de alcaldes y sus efectos positivos y negativos

El enfoque central de la presente investigación es la de procurar la no reelección de los alcaldes por medio de la aplicación del principio de alternabilidad, lo que contrasta con lo regulado en el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues aprueba la reelección de estos funcionarios públicos, los cuales son electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años.

De tal cuenta cabe señalar, que estos servidores públicos se deben a la población que radica en cada municipio, por consiguiente, es necesario identificar su actividad pública estableciendo una diferencia entre el cargo de un funcionario público y de un empleado público, de conformidad con lo preceptuado en el Artículo uno del Reglamento de la Ley de Servicio Civil al señalar que se consideran como servidores públicos o trabajadores del Estado, los siguientes:



"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,

b) Empleado público: es la persona individual que ocupa un puesto al servicio del Estado en las entidades o dependencias regidas por la Ley de Servicio Civil, en virtud de nombramiento o contrato expedidos de conformidad con las disposiciones legales, por el cual queda obligada a prestar sus servicios o a ejecutar una obra personalmente a cambio de un salario, bajo la dirección continuada del representante de la dependencia, entidad o institución donde presta sus servicios y bajo la subordinación inmediata del funcionario o su representante."

Según Rafael De Pina, en su Diccionario de derecho, afirma que un funcionario público es "La persona que por disposición inmediata de la ley, por elección popular o por nombramiento de autoridad competente, participa en el ejercicio de una función pública."¹⁸

En cuanto a empleado público De Pina lo define como: "órgano personal de la actividad administrativa, efecto de un servir público determinado, en cuya realización participa, con carácter permanente y profesional, mediante una retribución."¹⁹

¹⁸ De Pina, Rafael. **Diccionario de derecho**. Pág. 280

¹⁹ De Pina. **Op Cit**. Pág. 249.



De acuerdo con el Diccionario de la real academia española define que un empleado es aquella "Persona destinada por el gobierno al servicio público."²⁰

Según Manuel Ossorio, en su Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, afirma que empleado público es el "Agente que presta servicios con carácter permanente, mediante remuneración, en la administración nacional, provincial o municipal.

Se encuentra jerárquicamente dirigido por el funcionario público, por el agente de la administración nacional, provincial o municipal que tiene la representación del órgano al frente del cual se encuentra, con facultades de voluntad y de imperium, con el ejercicio de la potestad pública."²¹

Cabe mencionar de acuerdo a la definición anterior, que para Ossorio, empleado público es sinónimo de funcionario público.

Para Cabanellas con respecto a empleado público sostiene que: "Generalmente se designa con este nombre al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de interés público."²²

En cuanto a la definición de funcionario público, el Diccionario de la Real Academia Española, define funcionario como: "Persona que desempeña un empleo público."²³

²⁰ Real academia española. Op. Cit. Pág. 521

²¹ Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Pág. 383.

²² Cabanellas, Op. Cit. Pág. 136

²³ Real academia española. Op. Cit. Pág. 643



De esa cuenta se determina una clara diferencia entre los dos servidores públicos quedando claro que el alcalde es un funcionario público que tiene autoridad y ejerce mando sobre los empleados públicos. Sin embargo por la autoridad que ostenta, es un funcionario vulnerable a cometer actos de corrupción como el de abuso de autoridad. Por lo que en base a lo descrito en los párrafos anteriores, se debe hacer un breve análisis sobre la reelección de alcaldes, estableciendo los efectos tanto positivos como negativos que conlleva dicha reelección.

3.1.1. Efectos positivos

La reelección alarga el período de servicio público y permite el desarrollo de una carrera administrativa, el cual implica una adecuada profesionalización para el alcalde, así como el incremento de su capacidad para ejercer el cargo de sus funciones.

La reelección debería ser un mérito para los mejores alcaldes, quienes como jefes ediles a cargo de la administración pública dentro de sus municipios, es bien vista y apreciada por sus votantes quienes como recompensa, los reeligen reconociendo su desempeño y capacidad para continuar en el cargo de sus funciones.

La permanencia en el puesto proporciona un desempeño superior, por lo que suponen que pueden continuar haciendo el buen trabajo iniciado, ya que se presume que el período para el cual fueron electos, no es suficiente para desarrollar las obras prometidas en sus localidades y satisfacer las necesidades de su población.

3.1.2. Efectos negativos

Uno de los efectos negativos que conlleva la reelección de alcaldes, es el de atentar en contra el principio de alternabilidad, ya que la poca probabilidad de rotación en el cargo de las funciones permite que estos funcionarios ediles sean vulnerables a cometer hechos relacionados con la corrupción. Otro aspecto importante a señalar como efecto negativo, es el liderazgo que pueda ir alcanzando el candidato de turno, es decir que por el cargo que ostenta, los demás aspirantes a ocupar la silla edil, se verán en desventaja ante él ya que todos los recursos que posee dentro de la administración municipal le serán de herramienta para elevar su imagen y favorecerse así mismo.

En conclusión, se puede señalar que la reelección de alcalde permite la perpetuidad de éstos en el cargo de sus funciones, vulnerando con ello la alternabilidad, cuestión que es muy desfavorable para una población local, ya que al permitir la continuidad, se estará dando luz verde para que malos funcionarios se apoderen indefinidamente de la administración municipal, saqueando y acaparando todos los recursos pecuniarios de las arcas municipales, para satisfacer sus necesidades y la de otros funcionarios dentro de un marco de negociaciones empañadas por el compadrazgo y la evidente y desenfrenada corrupción sin que nada ni nadie los confronte.

3.2. Casos de corrupción de alcaldes en Guatemala

En Guatemala es común encontrarse con noticias relacionadas a delitos de corrupción,



se habla de presidentes corruptos; diputados que hacen negocios turbios a cambio de favorecer con leyes a ciertos sectores; magistrados que favorecen con resoluciones a cambio de intereses personales; jueces que dictan sentencias o absuelven pero no apegados a derecho cometiendo actos anómalos; y así se puede ir desglosando una serie de acontecimientos de carácter ilícitos cometidos por funcionarios públicos, pero para efecto de la presente investigación, se hará un análisis de aquellos alcaldes que por perpetuarse en el poder, han sido señalados de abusar del cargo de sus funciones, dejando por un lado sus principios y valores y defraudando por otro, a la población que confió en ellos a través del voto el cual les permitió su reelección.

3.2.1. El caso Arnoldo Medrano

Es oportuno hacer un breve análisis sobre la perpetuidad del señor Édgar Arnoldo Medrano Menéndez, quien ha sido alcalde de Chinautla desde 1988, pero reelecto cada cuatro años, persuadiendo así una y otra vez al electorado.

El recorrido político que Medrano ha hecho para alcanzar constantemente la alcaldía, ha sido la de haber militado con el Partido de Avanzada Nacional (PAN), la Gran Alianza Nacional (GANAN), la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), además del Partido Patriota (PP), Democracia Cristiana (DC) y el Partido Revolucionario (PR). Y como ha queda evidenciado, es tanto el afán de ostentar el poder que no importa la fidelidad y lealtad al partido político que lo ha postulado como alcalde dentro de un proceso electoral, sino la ambición por querer perpetuarse en el poder, sin importar si



hoy está militando para un partido o mañana para otro, lo cual deja abierta una gran posibilidad para ser vulnerable a hechos ilícitos.

Por su parte el diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales de Manuel Ossorio, señala que perpetuo es: "De modo absoluto, lo eterno, lo carente del fin en el tiempo. De manera relativa, lo muy duradero. En lo personal, vitalicio. En alguna institución como los censos, irredimible, hasta que el legislador lo resuelve abolir ese fraccionamiento indefinido de la propiedad."²⁴

En ese orden de ideas cabe señalar que dejar a un funcionario público perpetuarse en su cargo, es un alto riesgo, ya que es de conocimiento público que en el año 2013 el alcalde Medrano, fue vinculado por el Ministerio Público de Guatemala en supuestos hechos de corrupción en el manejo de fondos públicos. Por lo que en junio de 2013 el Partido Patriota con el que Medrano fue electo alcalde en las Elecciones 2011, lo expulsó del partido hasta que aclarara las acusaciones en su contra.

Lo cierto es que cuando un funcionario público tiene intención de volver a postularse como candidato a un cargo de elección de popular debe presentar su finiquito para demostrar su constancia de solvencia y lograr ser inscrito. Y para entender lo que es el finiquito se mencionarán diferentes acepciones de la palabra en sentido amplio.

Así el Diccionario de la lengua española define finiquito como: "Remate de las cuentas, o certificaciones que se da para que conste estar ajustadas y satisfecho el alcance que

²⁴ Ossorio, Op. Cit. Pág. 812



resulta de ellas.”²⁵

Para Ossorio, es: “Remate o extinción de cuentas o deudas que lleva aparejado la liberación del deudor en relación a determinadas obligaciones. También se le denomina finiquito a la constancia expresa en la que el acreedor hace figura la satisfacción de la deuda o deudas.”²⁶

Según De Pina, finiquito es considerado como: “Certificado o recibo que se extiende para hacer constar que se ha ajustado una cuenta y satisfecho el saldo desfavorable por el deudor y que se entrega a éste.”²⁷

Por lo que se deduce que finiquito en el presente trabajo de investigación, sería el documento extendido por autoridad competente, demostrando que una persona que ha recibido o custodiado fondos públicos o administrado bienes del estado se encuentra solvente y sin ningún procedimiento iniciado en el que existieran indicios de faltas o delitos, con lo cual demuestra que está en condiciones de optar a un cargo público.

3.2.2. El caso de la municipalidad de Antigua Guatemala

Otro caso de trascendencia en Guatemala, y que es de conocimiento público, es el que se dio en la municipalidad de Antigua Guatemala, departamento de Sacatepéquez en el año dos mil doce, en la que el entonces alcalde Adolfo Vivar Marroquín, fue detenido

²⁵ Real academia española. Op. Cit. Pág. 622.

²⁶ Ossorio, Op. Cit. Pág. 322

²⁷ De Pina. Op. Cit. Pág. 275



por cometer actos de corrupción.

Al alcalde Vivar, se le acusó de los delitos de asociación ilícita, concusión, fraude, caso especial de estafa, lavado de dinero y obstrucción a la justicia, por la adjudicación de varios proyectos municipales que fueron sobrevalorados para pagar comisiones a los integrantes de la alcaldía.

La entonces Fiscal General y jefa del Ministerio Público Dra. Claudia Paz y Paz, señaló que se habían creado diez empresas, principalmente de construcción, propiedad de vecinos y de familiares del jefe edil antigüeño, a través de las cuales se estafaron los fondos municipales; además se crearon planillas de plazas fantasmas para la apropiación de fondos.

Asimismo fue de conocimiento público, que de acuerdo con las investigaciones realizadas por la Fiscalía de Lavado de Dinero y otros Activos del Ministerio Público, once empresas procedieron, desde el año 2008, a celebrar contratos que no tenían documentación técnica financiera y que sirvieron para estafar a la Municipalidad de Antigua Guatemala. Asimismo se estableció que el monto que se apropió el alcalde Vivar, fue de dos millones de quetzales, por lo que se procedió a su captura.

En el presente caso queda demostrado que cualquier funcionario público que cometa actos delictivos, atenta contra la moral y la ética y las leyes del país, lo cual es decepcionante, porque es una traición hacia el electorado que deposita su confianza en



aquellos servidores públicos para optar a tan dignos cargos, olvidando las verdaderas razones para el cual fueron electos.

Por lo que se debe ser probo en todo su actuar para dignificar el ejercicio de su cargo, y con relación a la probidad, cabe destacar que su significado puede considerarse según el diccionario de la real academia española como: "Bondad, rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar."²⁸

3.3. Análisis sobre la perpetuidad de Álvaro Arzú

El señor Álvaro Enrique Arzú Irigoyen, es un político reconocido y empresario guatemalteco, quien fuera presidente de la República de Guatemala en el período de 1996 a 2000 y cuatro veces alcalde capitalino incluyendo su gestión vigente.

En 1985, Arzú se postuló como candidato a la alcaldía de la Ciudad de Guatemala, ganando las elecciones para el período comprendido de 1986 a 1990. Posteriormente en el año 2003, participó una vez más como candidato a la alcaldía, alcanzado la victoria la cual lo llevaría a realizar su gestión municipal entre los años 2004 a 2008. Asimismo fue cuando en las elecciones de 2007, el entonces alcalde capitalino, buscaba nuevamente su reelección y resultó ser ganador de la vara edil, para cumplir su mandando de 2008 a 2012, logrando una vez más, la preferencia de los vecinos de la ciudad de Guatemala y ratificando así su liderazgo y aceptación entre los votantes.

²⁸ Real academia española. Op. Cit. Pág. 1068.



Finalmente para las elecciones de 2011, una vez más se vuelve a postular como candidato y vuelve a ocupar la silla edil, para el período de 2012 a 2016, siendo así cuatro administraciones municipales que le han caracterizado al perpetuo Álvaro Arzú, acompañado de serias críticas a su gestión municipal. Por lo que este es un perfecto ejemplo del abuso cometido al principio de alternabilidad por no haber rotación de otros candidatos para lograr ser alcaldes de la capital guatemalteca. De tal modo que con relación al vocablo perpetuación, este proviene de la palabra perpetuar que significa hacer perpetuo algo y de conformidad con el diccionario de la real academia española, perpetuo significa: "Que dura y permanece para siempre, dicho de ciertos cargos, ya se obtengan por herencia, ya por elección."²⁹

De esta cuenta, se concluye con el argumento de que la perpetuidad de un funcionario público puede verse como negativo para un país, por lo que es necesario aplicar la no reelección de los alcaldes y así hacer cumplir el llamado constitucional de defender el principio de alternabilidad.

3.4. Análisis sobre la disputa de la alcaldía en el municipio de Mixco

La ciudad de Mixco, del departamento de Guatemala, es muy disputada por varios partidos políticos que postulan a sus candidatos a alcaldes con el objetivo de alcanzar la vara edil, siendo un territorio sumamente extenso el cual contiene once zonas, es el municipio más grande, después de la ciudad capital. Desde luego la recaudación tributaria no deja de ser millonaria, ya que tan solo a través del Impuesto Único Sobre

²⁹ Real academia española. Op. Cit. Pág. 620.



Inmuebles, (IUSI), se perciben grandes cantidades de dinero, al igual que la recaudación que ejecuta la Entidad Mixqueña Reguladora de Tránsito y Transporte (EMIXTRA), por medio de los agentes de la Policía Municipal de Tránsito (PMT); así como por lo recaudado por el cobro del ornato de la ciudad.

De tal cuenta, es razonable creer que las aspiraciones de los alcaldes de perpetuarse en el poder conlleva una serie de intereses personales, de ahí que surge la disputa, porque al llegar al poder municipal, los beneficios adquiridos en lo individual serían jugosos por la existencia de negocios ilícitos, así por ejemplo, cuando un vecino del referido municipio solicita un permiso para construir un centro comercial, se debe cumplir con una serie de requisitos burocráticos, desde luego que para omitir tanto protocolo se debe acudir a la negociación o al soborno, porque es tan obvio considerar que por cada proyecto inmobiliario que se construye en ese municipio, una gran parte de lo recaudado ya sea por el Impuesto Único Sobre Inmuebles, o por lo percibido de las licencias de construcción que emite la Dirección de Construcción Privada, debería ir dirigido a las arcas municipales, sin embargo, una considerable parte de lo percibido es desviado hacia los bolsillos de los funcionarios corruptos.

Es por ello, que la disputa para alcanzar la alcaldía en Mixco, la cual va acompañada de campaña negra en contra de tal partido o de tal candidato, se ve reflejada a todas luces, tanto en medios escritos, televisivos y radiales, y ahora a través de las redes sociales que permiten reflejar lo que se expone al respecto; siendo muchos los aspirantes que por varios períodos electorales han luchado por ganar las elecciones

pero que aún siguen intentando una y otra vez, y la mayoría de las veces cambiando de un partido a otro, sin embargo, ganará el que tenga no el mayor liderazgo sino el que invierta millones en campaña y obviamente lo hará el candidato que esté de turno en el poder, es decir, con la intención de buscar nuevamente una reelección, vulnerando con ello, el principio de alternabilidad, dentro de un marco electoral de desigualdad ante los demás aspirantes que deseen alcanzar la alcaldía.

3.5. La reelección como plataforma para la corrupción

En realidad la reelección ha sido cada vez más desacreditada por una población que exige transparencia y vela por el cumplimiento de la defensa del principio de alternabilidad dentro de un marco de incertidumbre y desvalorizada reclamada a los funcionarios encargados de dirigir el destino de la administración pública municipal dentro de un municipio representado por su población cada vez más consciente de las exigencias reclamadas para esperar los cambios suficientes que permitan la interrelación entre gobernante y gobernados.

Sin embargo, está claro que la reelección ha servido de plataforma para que malos alcaldes se sumerjan en el mundo de la corrupción dejando un vacío legal el cual no permite la percusión penal a estos funcionarios por la falta de interés tanto de los sistemas de justicia como el de la población afectada que no recurre a las instancias establecidas para interponer sus demandas y así castigar a los malos funcionarios. De tal manera pues conviene señalar que deben crearse mecanismos legales que

permitan reducir la corrupción, por lo que se debe aplicar el principio de alternabilidad con la no reelección de alcaldes.







CAPÍTULO IV

4. Antecedentes del principio de alternabilidad en otros países

La alternabilidad ha jugado un papel determinante en algunos países de Sur América, Centro América, Norte América, etc. Y en ese sentido, es oportuno hacer una relación con lo concerniente al derecho comparado sobre la legislación constitucional, con respecto a la elección del cargo de alcalde y presidente de la república en algunas naciones, tal como se analizará a continuación.

4.1. La alternancia en el ejercicio del poder en Sur América

Según la historia reciente en algunos países de Sur América, la alternabilidad ha sido fundamental para la rotabilidad del cargo de presidente de la república, sin embargo hay naciones que dejan abierta la posibilidad de un segundo mandato en la silla presidencial. Y con respecto al cargo de alcalde, la alternancia se ve limitada ya que la mayoría de países coinciden en su reelección.

Y como referencia, se acudirá al análisis de la Constitución Política de algunos países tales como Paraguay, Uruguay, Perú, Venezuela, Ecuador y Bolivia, con respecto a funcionarios públicos aspirantes a los cargos de Presidente de la República y alcaldes municipales.

4.1.1. Paraguay

En la Constitución de la República de Paraguay de 1992, en lo que se refiere al ejercicio del poder ejecutivo, es decir al del presidente de la república, se encuentra regulado en el Artículo 226 y en cuanto a la duración del mandato, el Artículo 229 del mismo cuerpo legal señala lo siguiente: “El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso.”

Asimismo con respecto al gobierno municipal el Artículo 167 constitucional, regula que: “El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente.” Según la Constitución Política paraguaya, el intendente es lo que para Guatemala sería el alcalde, sin embargo no hace alusión a la reelección de su mandato. Y el período en el cargo de sus funciones será cinco años.

4.1.2. Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con respecto a la presidencia de la república permite la reelección alterna, así lo regula en Artículo 152 al señalar que: “El presidente y el Vicepresidente durarán cinco años en sus funciones, y para volver a desempeñarlas se requerirá que hayan transcurrido cinco años desde



la fecha de su cese.”

Para el cargo de alcalde en el Uruguay le corresponde a los intendentes y el Artículo 266 del mismo cuerpo legal establece lo siguiente: “Los intendentes durarán cinco años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, por una sola vez, requiriéndose para ser candidatos que renuncien con tres meses de anticipación, por lo menos, a la fecha de las elecciones.” Como puede apreciarse la legislación uruguaya permite la reelección de alcaldes a un período electoral únicamente.

4.1.3. Perú

El Artículo 112 de la Constitución peruana de 1993, sobre el período presidencial regula lo siguiente: “El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones.”

Sin embargo, es de conocimiento público que un movimiento con notoria influencia fujimorista con miras a la reelección, surgido a finales del siglo pasado vio plasmados sus fines en el texto legal con la Ley 27365, del cinco de noviembre de 2000, el cual reforma la letra constitucional respecto a la continuidad del gobernante en el Artículo 112 imponiendo que el mandato presidencial es de cinco años y el Presidente puede optar por la reelección inmediata para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postularse, sujeto a las mismas condiciones.



En cuanto al cargo de alcalde, la Constitución peruana en su Artículo 194 regula que: “Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local.

Tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Las municipalidades de los centros poblados son creadas conforme a ley.

La estructura orgánica del gobierno local la conforman el Concejo Municipal como órgano normativo y fiscalizador y la Alcaldía como órgano ejecutivo, con las funciones y atribuciones que les señala la ley.

Los alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un período de cuatro (4) años. No hay reelección inmediata para los alcaldes. Transcurrido otro período, como mínimo, pueden volver a postular, sujetos a las mismas condiciones. Su mandato es revocable, conforme a ley.” Según el Artículo en mención, se permite la reelección de alcaldes, sin embargo no hay reelección inmediata, solo cuando haya transcurrido otro período como mínimo, y de conformidad con ley puede ser revocable su mandato.

4.1.4. Venezuela

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 en su Artículo 230 regula que: “El período presidencial es de seis años. El presidente o presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional.”

Sin embargo, según la historia reciente en 2009 el oficialismo venezolano, encabezado



a manera de caudillo por el fallecido ex presidente Hugo Chávez Frías, llevó a cabo un Referéndum Aprobatorio de Enmienda Constitucional, con el fin de quitar limitantes a libre reelección de las autoridades administrativas locales y nacionales, dejando como única condición para continuar en el cargo la voluntad de las mayorías. Dicho referéndum fue llevado a cabo el 15 de febrero de 2009, en el cual se enmendó el Artículo 230 y otros artículos de la norma superior venezolana. De esta cuenta, el texto vigente permite la reelección indefinida del presidente, tomando en cuenta que el período presidencial es de seis años.

En cuanto a lo regulado a los alcaldes el Artículo 174 de la misma norma constitucional establece que “El gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. Para ser Alcalde o Alcaldesa se requiere ser venezolano o venezolana, mayor de veinticinco años y estado seglar. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un período de cuatro años por mayoría de las personas que votan, y podrá ser reelegido o reelegida, de inmediato y por una sola vez, para un nuevo período.” Como puede apreciarse la ley superior permite la reelección de los alcaldes de forma inmediata una sola vez, y para un nuevo período, lo cual es positivo para la democracia en el gobierno de las provincias, por lo que es evidente la aplicación del principio de alternabilidad.

Asimismo, con respecto al principio de alternabilidad, el Artículo 95 y segundo párrafo de la Constitución en mención, respecto a la conformación de organizaciones sindicales de los trabajadores, sostiene que para el ejercicio de la democracia sindical, los estatutos y reglamentos de las organizaciones sindicales establecerán la



alternabilidad de los y las integrantes de las directivas y representantes mediante el sufragio universal, directo y secreto.

En tal sentido, lo regulado en el Artículo 95 constitucional, difiere respecto a la alternabilidad con lo señalado en el Artículo 230 del mismo cuerpo legal.

4.1.5. Ecuador

La Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, con respecto al período presidencial el cual es de cuatro años, se encuentra regulado en el Artículo 164 y con respecto a la reelección, el Artículo 98 del mismo cuerpo legal señala que el Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos luego de transcurrido un período después de aquel para el cual fueron elegidos.

Sobre los alcaldes el Artículo 234 de la misma norma constitucional hace alusión a que el régimen municipal estará a cargo del concejo municipal cuyos miembros serán elegidos por votación popular. Asimismo establece que el alcalde será el máximo personero del concejo municipal, y será elegido por votación popular y desempeñará sus funciones durante cuatro años.

En cuanto al Artículo 98 de la norma en análisis, también establece que los partidos políticos legalmente reconocidos podrán presentar o auspiciar candidatos para las dignidades de elección popular. Y señala que los ciudadanos elegidos para desempeñar funciones de elección popular podrán ser reelegidos indefinidamente.

4.1.6. Bolivia

Es de conocimiento público que en Bolivia con respecto a la reelección, la Constitución boliviana vigente desde 1995 hasta el 2008, regulaba la reelección presidencial de forma alterna. Sin embargo durante el 2008, se dieron movimientos reeleccionistas a favor del presidente Evo Morales, los cuales dieron como resultado la promulgación de una nueva Constitución, esta última de corte incluyente otorgando un lugar importante a la pluralidad social y al poder local, facilitando la autonomía regional.

Respecto a la continuidad en el ejercicio del poder ejecutivo, la nueva Constitución boliviana se inclina por la reelección inmediata, en el actual Artículo 168 cuando enuncia que el período de mandato de la Presidenta o del Presidente y de la Vicepresidenta o del Vicepresidente del Estado es de cinco años, y pueden ser reelectas o reelectos por una sola vez de manera continua.

Acerca de los órganos ejecutivos de los gobiernos autónomos, es decir de las municipales el Artículo 285 constitucional, señala que el período de mandato de las máximas autoridades ejecutivas de los gobiernos autónomos es de cinco años, y podrán ser reelectas o reelectos de manera continua por una sola vez.

4.2. La alternancia en el ejercicio del poder en Centro América

En este apartado, al igual que en algunos países de Sudamérica, se hará una comparación entre los cargos que ostentan el Presidente de la República y el alcalde



en algunas regiones de Centroamérica, tales como El Salvador, Honduras y Costa Rica, siempre con respecto a la aplicación del principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio del poder.

4.2.1. El Salvador

La Constitución Política de la República de El Salvador de 1983, prohíbe la reelección de los gobernantes absolutamente a modo de protección de la democracia. Acerca de la alternancia en el ejercicio del Poder Ejecutivo, el Artículo 152 dicta que no podrán ser candidatos a Presidente de la República el que haya desempeñado la Presidencia de la Republica por más de seis meses, consecutivos o no, durante el periodo inmediato anterior, o dentro de los últimos seis meses anteriores al inicio del periodo presidencial.

Acerca de período presidencial el Artículo 154 del mismo cuerpo legal regula que será de cinco años y comenzará y terminará el día primero de junio, sin que la persona que haya ejercido la Presidencia pueda continuar en sus funciones ni un día más.

Asimismo el Artículo 75 constitucional, señala que se pierden los derechos de los ciudadanos cuando éstos suscriban actas, proclamas o adhesiones para promover o apoyar la reelección o la continuación del Presidente de la República, o empleen medios directos encaminados a ese fin.

Acerca de la reelección de alcaldes la Constitución salvadoreña establece lo siguiente: "Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos formados de un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores cuyo



número será proporcional a la población. Los miembros de los Concejos Municipales deberán ser mayores de veintiún años y originarios o vecinos del municipio; serán elegidos para un período de tres años, podrán ser reelegidos y sus demás requisitos serán determinados por la ley.”

4.2.2. Honduras

La Constitución Política de la República de Honduras de 1982, en su Artículo 237 establece que son cuatro años lo correspondiente al período presidencial. Y en cuanto a la no reelección en el Artículo 239 de la misma norma constitucional señala que: “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o Vicepresidente de la República. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos y quedarán inhabilitados por diez (10) años para el ejercicio de toda función pública.”

Sobre el régimen municipal solo hace referencia de conformidad con lo regulado en el Artículo 294 constitucional, lo siguiente: “El territorio nacional se dividirá en departamentos. Su creación y límites serán decretados por el Congreso Nacional. Los departamentos se dividirán en municipios autónomos administrados por corporaciones electas por el pueblo, de conformidad con la Ley.” Y en el Artículo 298 siempre del mismo ordenamiento legal señala que las corporaciones municipales responderán ante los tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa.



4.2.3. Costa Rica

En la Constitución Política de la República de Costa Rica, vigente desde el año de 1949, el Artículo 134 hace una clara alusión al señalar que: "El período presidencial será de cuatro años. Los actos de los funcionarios públicos y de los particulares que violen el principio de alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia, o el de la libre sucesión presidencial consagrados por esta Constitución Implicará traición a la República. La responsabilidad derivada de tales actos será Imprescindible."

Asimismo el Artículo 132 del mismo cuerpo legal, es enfático en cuanto a la no reelección y por ende a la aplicación del principio de alternabilidad al señalar que no podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente, el Presidente que hubiera ejercido la Presidencia durante cualquier lapso, ni el Vicepresidente o quién lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional.

Con relación al régimen municipal, el constitucionalismo costarricense establece que la administración de los intereses y servicios locales en cada cantón estará a cargo del gobierno municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley. Asimismo el Artículo 171 del mismo ordenamiento legal, señala que el período de gobierno de los regidores municipales será de cuatro años.

4.3. La alternancia en el ejercicio del poder en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, tiene fuertes

razones para no creer en la reelección como resultado de la madurez democrática. Este cuerpo normativo es resultado de una lucha armada en contra de gobiernos dictatoriales y continuistas, basados en el fraude electoral y la politización de las instituciones. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se refiere a la conformación del Poder Ejecutivo en su Artículo 80 como el que deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominara Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. En cuanto a la reelección del gobernante, la Constitución mexicana señala en el texto del Artículo 83 que el presidente de la república ejercerá el cargo desde el primero de diciembre y durará seis años, el ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.

En cuanto a los alcaldes, en México son denominados como presidentes municipales de conformidad con el Artículo 115 del mismo ordenamiento legal señalando que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Asimismo establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato.



CAPÍTULO V

5. Sugerencia de los mecanismos legales para la defensa del principio de alternabilidad

Así como la Constitución Política de la República de Guatemala, hace un llamado a los ciudadanos a defender el principio de alternabilidad, es necesario establecer algunos mecanismos legales para contribuir al fortalecimiento de dicho principio. Por lo que en el presente capítulo, se hace un breve análisis al respecto.

Actualmente en Guatemala, es permitida la reelección de alcaldes, es por ello que uno de los mecanismos legales para reducir la perpetuidad de éstos, es la de sancionarlos cuando en la calidad con que actúan, abusan del poder que ostentan para continuar en el cargo, ya que entre las diversas arbitrariedades que comenten estos funcionarios públicos, están las hacer propaganda durante su gestión municipal, es decir en época de no campaña electoral, por lo que en cada obra que realizan no pierden la oportunidad de colocar los colores del partido al que pertenecen, y en otras ocasiones colocan su imagen en puentes, pasarelas, paredes, vallas, etc.

Asimismo por otro lado, en época de campaña electoral obligan a los empleados municipales a realizar actividades políticas durante la jornada de trabajo, con el interés de continuar perpetuándose en el poder, sin importar lo que se tenga que hacer para lograr el objetivo.



Por lo que dichas sanciones las cuales podrían ser: a) inhabilitación del cargo durante el ejercicio de su gestión; b) no volver a postularse como candidato a alcalde para ningún otro periodo electoral; c) no postularse como candidato para ningún otro cargo público; etc, por lo que dichas sanciones deben ser ejecutas inmediatamente al momento que sean de conocimiento del Tribunal Supremo Electoral, para evitar que se sigan cometiendo abusos de carácter electoral y democrático.

Así pues respecto al derecho de antejuicio del cual gozan los alcaldes, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 258 señala lo siguiente: “Los alcaldes no podrán ser detenidos ni enjuiciados, sin que preceda declaración de autoridad judicial competente de que ha lugar a formación de causa, salvo el caso de flagrante delito.” Asimismo el Artículo 217 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, avala tal inmunidad, con respecto a la figura del derecho de antejuicio.

Por lo que otro de los mecanismos legales que se sugiere para defender el principio de alternabilidad a criterio del autor del presente trabajo de investigación, es que se deje sin efecto el derecho de antejuicio ya que no es necesaria tal inmunidad para un alcalde, porque una vez retirado ese privilegio de inmunidad, el jefe de la alcaldía deberá ser más sensato y cauteloso en su actuar político con respecto a la ética y a la moral, evitando caer en la competencia desleal dentro de un proceso electoral, con lo que se lograría reducir a la vez, la corrupción y el abuso de autoridad, cometido por estos malos funcionarios públicos.

Así pues la corrupción es un fenómeno criminal y social complejo que causa la



ineficiencia e inoperancia del aparato estatal, afectando asimismo su patrimonio, el cual está afecto a los deberes del Estado. Ello implica que en definitiva las finalidades del Estado se ven afectadas por este fenómeno, el cual se genera a partir de deficiencias en la generación de ética funcionaria, pero también por debilidades organizativas y legales, entre otros factores.

Finalmente, es necesario considerar que la impunidad y la corrupción en Guatemala son fenómenos estructurales que están interrelacionados constantemente, lo que se ve facilitado por un ejercicio de la función pública sin control, por un sistema de sanciones que no van de acuerdo con nuevas conductas delictivas, a lo que se añade la ineficiencia de los organismos administrativos y judiciales a la hora de investigar, perseguir y sancionar delitos vinculados a la corrupción de funcionarios públicos.

5.1. Análisis al Artículo 136 Constitucional

El Artículo 136 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con relación a los deberes y derechos políticos de los ciudadanos, regula lo siguiente: "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; y f) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República."

Con respecto al artículo citado, es oportuno comentar el significado del vocablo ciudadano y de conformidad con la legislación guatemalteca en el Artículo 147 de la



Constitución Política de la República de Guatemala, al referirse a la ciudadanía señala lo siguiente: “Son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad. Los ciudadanos no tendrán más limitaciones, que las que establecen esta Constitución y la ley.”

De tal cuenta que en la literal a) del artículo en análisis, se hace un llamado a los ciudadanos para inscribirse en el Registro de Ciudadanos. Seguidamente en la literal b) se establece que otros de las deberes y derechos políticos de los ciudadanos están las de elegir y ser electos. Como se puede observar aquí se plantean dos escenarios por un lado el ciudadano que es capaz de elegir y por otro lado el ciudadano que tiene capacidad para ser electo a un cargo público.

Así pues, en términos más concretos un elector, es el ciudadano capaz de elegir a sus autoridades. En el Diccionario electoral del Instituto interamericano de derechos humanos, define que un “Elector es el individuo que integra el electorado, junto con todos los demás ciudadanos capacitados para votar. Es necesario que el individuo cumpla con los requisitos para que se le permita integrarse al electorado.”³⁰

Según Rodrigo Borja, en su libro Derecho político constitucional afirma que: “el elector es todo aquel ciudadano que teniendo el derecho cumple con los requisitos establecidos tales como la edad, capacidad o estar inscrito como ciudadano para poder emitir su voto dentro de un proceso electoral.”³¹

³⁰ Instituto interamericano de derechos humanos. **Diccionario Electoral**. Pág. 82.

³¹ Borja, Rodrigo. **Derecho político constitucional**. Pág. 263.



Pero con respecto a que el ciudadano pueda ser electo por medio del sufragio, Manuel Ossorio en su Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales señala que: “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.”³²

Continuando con el análisis del artículo constitucional relacionado en su literal c) hace un llamado a los ciudadanos a velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; y para establecer que es el sufragio como consecuencia de la nacionalidad y la ciudadanía, Guillermo Cabanellas de Torres señala que sufragio es: “una institución de carácter democrático, de derecho público, que concede la facultad de elegir a sus gobernantes, o al menos los legisladores o administradores locales, a todos los ciudadanos del país, y en especial a los varones mayores de edad.”³³

Para Carlos Escobar Armas, en su libro La ley electoral y de partidos políticos en Guatemala sufragio y democracia, afirma que el voto es: “Sufragio, como forma de

³² Ossorio, *Op. Cit.* Pág. 360.

³³ Cabanellas, *Op. Cit.* Pág. 401.

participación popular en la toma de decisiones políticas dentro de la vida del Estado democrático, permite a los ciudadanos intervenir en el proceso de aprobación de ciertas normas jurídicas, en la toma de decisiones sobre cuestiones de especial importancia para la vida comunitaria, en la elección de gobernantes o en la revocación de su mandato.”³⁴

Se puede entonces entender que el sufragio no es un simple papel, sino expresiones de la voluntad de los ciudadanos respecto a las diferentes decisiones, tales como el de elegir a sus gobernantes. Así pues el sufragio es la forma en la cual se concreta la participación popular.

Continuando en la literal d) del artículo en análisis, se señala que dentro de los deberes y derechos políticos de los ciudadanos, están la de optar a cargos públicos; de tal manera que las elecciones en el derecho político representa el ejercicio del derecho al sufragio; y según el autor Dieter Nohlen: “una elección es un medio para constituir una asamblea, o para determinar el titular de un cargo.”³⁵

De ahí, que las elecciones dentro del sistema político es el mecanismo para optar a un cargo público, sea para presidente, diputado o alcalde. Así pues, para Guillermo Cabanellas en su diccionario de derecho usual define elecciones como: “Escogimiento, selección, preferencia. Deliberación, libertad para actuar. Nombramiento por votación o

³⁴ Escobar Armas, Carlos. *La ley electoral y de partidos políticos en Guatemala sufragio y democracia*. Pág. 386.

³⁵ Nohlen, Dieter. *Elecciones y sistemas electorales*. Pág. 98.



por designación, de quien tiene autoridad para cubrir un cargo o empleo. En derecho político, ejercicio del derecho de sufragio.”³⁶

En la doctrina se reconocen las diferentes clases de elecciones, entre ellas cita Ossorio, que se pueden mencionar, elecciones de primero y segundo grado “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, que tienen por misión elegir después a las personas llamadas a ocupar los cargos de que se trate.”³⁷

Otro de los deberes y derechos políticos que gozan los ciudadanos es el que se encuentra establecido en la literal e), es decir, el de participar en actividades políticas; al respecto cabe señalar que dicha participación no sería posible si no existiera un sistema electoral que determine los mecanismos necesarios para involucrar a los ciudadanos dentro del aparato político electoral.

Al respecto señala el autor Dieter Nohlen, que por sistemas electorales se entiende que: “son aquellos que gobiernan el proceso por el que las preferencias electorales se articulan en votos y por el cual estos se traducen en la distribución de autoridad gubernativa (el caso típico, los escaños parlamentarios) entre los partidos políticos en competencia.”³⁸

³⁶ Cabanellas. **Op. Cit.** Pág.142.

³⁷ Ossorio. **Op. Cit.** Pág. 360.

³⁸ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales del mundo.** Pág. 177.



Según Maurice Duverge, en su libro Los sistemas electorales, señala que los sistemas electorales se originan como resultados de la evolución política que van experimentando los diferentes países a través del tiempo y cuya organización busca la preservación de los regímenes democráticos.³⁹

En cambio en un sentido amplio, el autor Roberto Chang Mota, en su libro El sistema electoral venezolano, su diseño, implantación y resultados, afirma que debe entenderse por sistema electoral: "La totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos."⁴⁰

Y finalmente, la literal f) del artículo citado, es de mucha trascendencia para la presente investigación, ya que el enfoque principal es la aplicación del principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en las municipalidades de la República de Guatemala.

En tal virtud, se afirma, que junto a la no reelección de funcionarios públicos y gobernantes, tiene su origen su principio hermano, el de la alternabilidad. Así pues, el principio de la alternabilidad del Jefe de Estado argumenta la no reelección como vehículo idóneo para impedir la perpetuación de los gobernantes en el poder. Y según el constitucionalista Dieter Nohlen, en su libro Tratado de derecho electoral comparado en América Latina, afirma que: "la constitucionalización de los principios de no reelección y alternabilidad los convierte en presupuestos con los que debe contar todo

³⁹ Duverge, Maurice. Los sistemas electorales. Pág. 103.

⁴⁰ Chang Mota, Roberto. El sistema electoral venezolano, su diseño, implantación y resultados. Pág. 197.



gobierno para su legitimidad, dada su inclusión previa en la norma.”⁴¹

En tal sentido se puede establecer que los principios de la no reelección y alternabilidad son los presupuestos con los que debe contar todo gobierno municipal para su legitimidad, evitando con ello, la perpetuidad de sus funcionarios en el poder.

5.2. Análisis al Artículo tres de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número uno-85

El Artículo tres de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número uno-85 establece que son derechos y deberes inherentes a los ciudadanos los siguientes: “a) Respetar y defender la Constitución Política de la República. b) Inscribirse en el Registro de Ciudadanos y obtener el Documento de Identificación Personal que lo faculte para poder ejercitar los derechos y cumplir los deberes a que se refiere el presente artículo. c) Elegir y ser electo. d) Ejercer el sufragio. e) Optar a cargos públicos. f) Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral. g) Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República. h) Desempeñar las funciones electorales para las que sean designados.”

En términos generales a modo de comparación tanto el Artículo tres de la Ley electoral y de partidos políticos, así como el Artículo 136 de la Constitución Política de la

⁴¹ Nohlen, Dieter. *Op. Cit.* Pág. 290.



República de Guatemala, tienden a establecer el mismo precepto. Por lo que ambas normas coinciden en la aplicación de la defensa del principio de alternabilidad y la no reelección, por considerarlas de trascendental importancia y fundamental para el fortalecimiento de la democracia.

5.3. Análisis al Artículo 254 Constitucional

Según el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con respecto al gobierno municipal establece lo siguiente: “El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.” Y para analizar el referido artículo constitucional, es necesario establecer algunos rasgos característicos correspondientes a los concejales, síndicos y alcaldes.

De tal cuenta, para Manuel Ossorio en su Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, definiendo lo relativo a los concejales, afirma que un concejal es: “Miembro de un concejo municipal o ayuntamiento. En especial, el que no es de ellos alcalde.”⁴²

Así pues, para Guillermo Cabanellas, un concejal es: “El individuo que forma parte del cuerpo administrativo o ayuntamiento de un municipio, o del concejo del algún pueblo, villa o ciudad. Los simples concejales, aún con voz y voto, y encargados a veces de la gestión o inspección de alguna rama administrativa, se llama también regidores; si

⁴² Ossorio. Op. Cit. Pág. 202.

ejercen jurisdicción en algún barrio o distrito de la ciudad, se denominan tenientes de alcalde; y, por último, quien simboliza el gobierno local administrativo, se titula alcalde.

Según los regímenes que predominan, los concejales son de elección popular o nombrados por el gobernador de la provincia, cuando no directamente por el gobierno central. El cargo es gratuito en principio; y de aceptación obligatoria, al menos cuando la designación se debe al sufragio.”⁴³

Con respecto al síndico, el Diccionario enciclopédico, lo define como: “persona elegida por una corporación para cuidar de sus intereses.”⁴⁴

Y finalmente sobre el alcalde, Manuel Ossorio afirma que es: “Funcionario que tenía atribuciones judiciales y administrativas. En el Derecho Político actual, la autoridad administrativa encargada en cada ciudad, villa o aldea o, más propiamente, en cada municipio, del gobierno municipal. En varios países se les da el nombre de intendentes o de comisionados municipales. Su nombramiento puede hacerse, según las legislaciones, mediante sufragio popular o por designación o delegación del poder ejecutivo.”⁴⁵

Según la Enciclopedia Salvat: “El alcalde preside las deliberaciones del ayuntamiento, debe ejecutar sus acuerdos, publica bandos de policía, tiene potestad para aplicar ciertas multas, cuida del orden, limpieza y mercados de la ciudad y es delegado gubernativo local. La naturaleza de su función ha variado esencialmente. De delegados

⁴³ Cabanellas. *Op. Cit.* Pág. 252.

⁴⁴ Océano uno color. *Op. Cit.* Pág. 1498.

⁴⁵ Ossorio. *Op. Cit.* Pág. 76.



del monarca con atribuciones judiciales en gran parte, a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, los alcaldes pasan a ser primordialmente autoridades administrativas, expresión de la voluntad de sus convecinos en las etapas democráticas de la nación, y de nombramiento directo por el jefe del Estado en períodos de autoritarismo.

Dentro de ese carácter, el alcalde ejerce facultades de triple naturaleza por ser jefe de la administración municipal, presidente del ayuntamiento y delegado del gobierno.

Como jefe administrativo local el alcalde realiza entre otras funciones: a) publica los acuerdos del ayuntamiento; b) los cumple y los hace cumplir; c) suspende a veces la ejecución de los mismos; d) encarna el órgano de enlace con los escalones administrativos superiores; e) autoriza por sí pagos y fiscaliza la contabilidad municipal; f) atiende lo relacionado con los establecimientos locales de beneficencia e instrucción; g) preside las subastas de bienes municipales.⁴⁶

“Como presidente de la corporación municipal dirige las sesiones del ayuntamiento, concede o retira la palabra a sus concejales, le corresponde la presidencia entre las autoridades municipales, representa a la corporación en actos públicos y procede en su nombre en relaciones oficiales.

Como representante del poder central publica las leyes y reglamentos y cuida en líneas generales de su cumplimiento; ha de mantener el orden público, para lo cual dispone de una guardia especial local y de la facultad de requerir la colaboración de los cuerpos

⁴⁶ Salvat, *La enciclopedia*. Pág. 39.

nacionales destinados a esa finalidad. Posee también atribuciones reglamentarias, por cuanto puede dictar bandos de policía y buen gobierno. Por último tiene atribuciones represivas, y así impone multas por infracciones de las disposiciones municipales y de las leyes o reglamentos dictados por órganos o autoridades superiores cuando lo faculten para ello.”⁴⁷

En conclusión tanto el alcalde, síndico y concejal como integrantes de un concejo dentro de un gobierno municipal, deben ejercer sus funciones dentro de un marco de transparencia y apegados a la ley, procurando el bienestar de su comunidad o municipio, y para evitar que sean vulnerables a cometer delitos relacionados con hechos de corrupción, se sugiere una reforma constitucional que permita la aplicación del principio de alternabilidad y no reelección, para limitar la perpetuidad en el ejercicio de sus cargos.

5.4. Proyecto de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala

Con lo anteriormente expuesto, se considera que dicho precepto legal debe ser revisado; y que como consecuencia, de ello debe ser reformado en su contenido, introduciendo concretamente la siguiente modificación en la que se deje sin efecto la reelección de alcaldes, así como la de los síndicos y concejales por ser parte del mismo régimen municipal.

⁴⁷ Ibid.

El interés de reformar el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es debido a que se vulnera el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder en las municipalidades, por lo que se deja abierta la posibilidad para que los alcaldes se perpetúen en el cargo de sus funciones. Con la actual redacción del artículo relacionado, se evidencia una clara desventaja entre los aspirantes que deseen ganar las elecciones a una alcaldía ya que el alcalde de turno siempre se verá más favorecido para lograr su reelección. Por lo que se trata de buscar un equilibrio en base al principio de igualdad

Actualmente el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece lo siguiente:

“Artículo 254.- (Reformado por el Artículo 35 del Acuerdo Legislativo 18-93)
Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.”

De ahí la necesidad urgente de proponer la reforma al referido artículo, en la que al modificarse, se deje sin efecto la reelección de los jefes ediles, tal como se sugiere en el proyecto de reforma constitucional en la presente investigación.



5.5. Proyecto de reforma al Artículo 254 Constitucional

DECRETO NÚMERO _____-2015

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, son deberes y derechos políticos de los ciudadanos defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

CONSIDERANDO:

Que el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, permite la reelección de alcaldes, síndicos y concejales, por lo que se vulnera el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio del cargo del gobierno municipal.

CONSIDERANDO:

Que según lo que estatuye el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, será el Congreso de la República, quien aprobará con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus diputados, la reforma de los preceptos constitucionales,



las cuales entraran en vigencia hasta que sean ratificadas mediante consulta popular a que se refiere el Artículo 173 Constitucional.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171, literal a), de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

La siguiente:

REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

ARTÍCULO 1. Se reforma el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual queda así:

Artículo 254. Gobierno municipal. El gobierno municipal será ejercido por un Consejo, el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, y en ningún caso podrán ser reelectos.

Artículo 2. Vigencia. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial.



PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL _____ DEL MES DE _____ DEL AÑO DOS MIL QUINCE.





CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La Constitución Política de la República de Guatemala, consagra el principio de alternabilidad en el Artículo 187 para impedir que una misma persona se perpetúe en un cargo por elección popular. Asimismo respecto a los deberes y derechos políticos de los ciudadanos guatemaltecos, en el Artículo 136 y literal f) del mismo cuerpo legal, se hace el llamado para defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio del poder de la presidencia de la república. Por lo que es justo que el principio de alternabilidad, se extienda hacia las municipalidades, con el propósito de renovar completamente, a quienes ejercen el poder municipal, en cada período, ya que un gobierno alternado democráticamente se renueva, se refresca, se oxigena y permite con fluidez la libertad y la democracia. Ya que aparte de ser un derecho, es también una verdadera garantía al derecho a elegir de cada ciudadano en condiciones de igualdad, por lo que dicho principio debe ser puesto en práctica para que haya más participación de personas que tengan la honorabilidad y capacidad necesaria para ocupar tan digno cargo.

Finalmente, se recomienda que el Congreso de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución Política de la República de Guatemala, proceda a reformar el Artículo 254 constitucional, de manera que se consagre así el principio de no reelección de alcaldes, aplicando con ello, el principio constitucional de alternabilidad en las municipalidades del país.





BIBLIOGRAFÍA

- BODINO, Jean. **Los seis libros de la república**. El Salvador: Editores Universales, 1999.
- BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. México: 2da. ed. Ed. Fondo de cultura económica, 1971.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina: 30a. ed. Editorial Heliasta, 2008.
- CARRERAS, Francesco De. **Las elecciones introducción a los sistemas electorales electorales**. Barcelona, España: 7ma. ed. Ed. Blume, 1977.
- CHANG MOTA, Roberto. **El sistema electoral venezolano, su diseño, implantación y resultados**. Venezuela: 1era. ed. Ed. Gráficas Monfort, 1985.
- DE LEON CARPIO, Ramiro. **Catecismo constitucional**. Guatemala: Instituto de investigación y capacitación Atanasio Tzul, 1983.
- DE PINA, Rafael. **Diccionario de derecho**, México: 16a. ed. Editorial Porrúa, S.A. 1989.
- DUVERGE, Maurice; SANTORI, Giovanni. **Los sistemas electorales**. Costa Rica: 3ra. ed. Ed. Centro de estudios de asesoría y promoción electoral, 1988.
- ESCOBAR ARMAS, Carlos. **La ley electoral y de partidos políticos en Guatemala sufragio y democracia**. Costa Rica: 2da. ed. Ed. Centro de estudios de asesoría y promoción electoral, 1987.
- FIALLO BILLINI, José Antinoe. **Democracia, participación popular y reforma constitucional**. Primera Edición. Editorial Buho. Instituto Tecnológico de Santo Domingo, 2001.



Instituto interamericano de derechos humanos. **Diccionario electoral**. San José, Costa Rica: Ed. Instituto interamericano de derechos humanos, 2000.

NOHLEN, Dieter. **Elecciones y sistemas electorales**. Venezuela: 4ta. ed. Ed. Nueva sociedad, 1995.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales del mundo**. Madrid, España: 1era. ed. Ed. Maribel Artes Gráficas, 1981.

NOHLEN, Dieter. **Tratado de derecho electoral comparado en América Latina**. México: Fondo de Cultura económica, 1998.

Océano Uno Color. **Diccionario enciclopédico**. Madrid, España: Edición del milenio. 2002.

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

PRADO, Gerardo. **Teoría del estado**. 6a. edición. Guatemala, 2007.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. Madrid, España: 18a. ed. Editorial. Espasa Calpe, S.A., 1986.

SALVAT, **La enciclopedia**. Revisada, corregida y aumentada; Madrid España: Editorial. Salvat, 2004.

Legislación.

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

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1965.



Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1956.

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1945.

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1825.

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

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

Ley de Servicio Municipal. Decreto número uno-87 del Congreso de la República.

Ley del Servicio Civil. Decreto número 17-48 del Congreso de la República, 1968.

Código Penal. Decreto número 17-73 del Congreso de la República, 1973.

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

Constitución Política de la República de El Salvador. Asamblea Nacional Constituyente, 1983.

Constitución Política de la República de Honduras. Asamblea Nacional Constituyente, 1982.

Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Nacional Constituyente, 1949.

Constitución Política de la República de Paraguay. Asamblea Nacional Constituyente, 1992.



Constitución Política de la República Oriental del Uruguay. Asamblea Nacional Constituyente, 1967.

Constitución Política de la República del Perú. Asamblea Nacional Constituyente, 1993.

Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela. Asamblea Nacional Constituyente, 1999.

Constitución Política de la República del Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente, 1998.

Constitución Política de la República de Bolivia, Asamblea Nacional Constituyente, 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.