

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

**CONSECUENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA INAPLICACIÓN
DEL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES**

LUIS BERNARDO AGUILAR RENDÓN

GUATEMALA, MAYO DE 2017

Juicio

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

**CONSECUENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA INAPLICACIÓN
DEL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS BERNARDO AGUILAR RENDÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, ~~mayo~~ de 2017

Junio

**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

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta: Licda. Crista Ruíz Castillo de Juárez
Vocal: Lic. Hugo Roberto Martínez Rebullá
Secretario: Lic. Jorge Eduardo Ajú Icó

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Ronald David Ortíz Orantes
Vocal: Lic. Edgar Rolando Cuyum
Secretario: Lic. Marvin Hernández Hernández

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



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, 23 de junio de 2015.

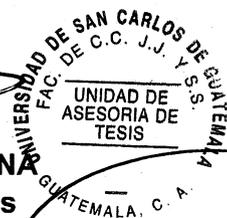
Atentamente pase al (a) Profesional, OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
LUIS BERNARDO AGUILAR RENDÓN, con carné 200815844,
 intitulado CONSECUENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE
ALTERNABILIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES.

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 20 / 01 / 2017.

Asesor(a)
 (Firma y Sello)

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



Guatemala, 09 de marzo del año 2017

Lic. Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho

Licenciado Orellana Martínez:

Le informo que de conformidad con el nombramiento emitido por el despacho a su cargo de fecha veintitrés de junio del año dos mil quince, procedí a la asesoría del trabajo de tesis del bachiller Luis Bernardo Aguilar Rendón, que se denomina: **“CONSECUENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES”**. Después de la asesoría encomendada, le doy a conocer lo siguiente:

1. El contenido de la tesis es científico y técnico, además el ponente utilizó la legislación y doctrina acordes, redactando la misma de forma adecuada, empleando un lenguaje apropiado y se desarrollaron de manera sucesiva los distintos pasos correspondientes al proceso investigativo.
2. Los métodos que se emplearon fueron: analítico, con el que se señaló el principio de alternabilidad; el sintético, indicó sus características; el inductivo, dio a conocer su importancia, y el deductivo, estableció su aplicación. Se utilizaron las siguientes técnicas de investigación: fichas bibliográficas y documental, las cuales fueron de utilidad para la recolección de la información actual y suficiente para el desarrollo de la tesis.
3. La redacción utilizada es la adecuada. Además, los objetivos determinaron la importancia del fortalecimiento del municipio. La hipótesis formulada fue comprobada, dando a conocer las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades guatemaltecas.
4. El tema de la tesis es una contribución científica y de útil consulta tanto para profesionales como para estudiantes, en donde el ponente señala un amplio contenido relacionado con el tema investigado.
5. En relación a la conclusión discursiva, la mismas se redactó de manera clara y sencilla. Se empleó la bibliografía adecuada y de actualidad. Al sustentante le sugerí diversas enmiendas a su introducción y capítulos, encontrándose conforme en su realización, siempre bajo el respeto de su posición ideológica. Se hace la aclaración que entre el sustentante y el asesor no existe parentesco alguno de los grados de ley.

Lic. Otto Rene Arenas Hernández
Abogado y Notario
Colegiado 3805



La tesis que se desarrolló por el sustentante efectivamente cumple con los requisitos que establece el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite correspondiente, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.


Lic. Otto René Arenas Hernández
Asesor de Tesis
Colegiado 3,805

LIC. OTTO RENE ARENAS HERNÁNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de abril de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS BERNARDO AGUILAR RENDÓN, titulado CONSECUENCIAS SOCIALES, POLÍTICAS Y JURÍDICAS DE LA INAPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE ALTERNABILIDAD EN LAS MUNICIPALIDADES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

RFOM/srrs.






DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme permitido alcanzar una meta más en mi vida, gracias por la salud, la sabiduría y entendimiento en mis estudios para convertir mi sueño en realidad.

A MI MADRE:

Enma Leticia Rendón Peinado, por brindarme la vida, tus cuidados en todas las etapas de mi vida, gracias madre por ser un ejemplo de esfuerzo, dedicación y amor a la familia, por todo el apoyo que me has dado, estaré agradecido el resto de mi vida.

A MI PADRE:

Bernardo Aguilar Díaz, gracias padre por apoyarme en todo momento, tus consejos valores y motivación constantes que me permitió ser una persona de bien, por ser un excelente padre y mi ejemplo a seguir, es un orgullo ser tu hijo.

A MI HERMANO:

Luis Emilio Aguilar Rendón, por compartir inolvidables momentos de nuestras vidas y apoyándonos el uno al otro.



A MI ESPOSA:

Suleyda Maybeli Aguirre Sagastume, por tu amor, comprensión, compañía, por motivarme y apoyarme para lograr este triunfo que siempre anhelamos compartir con nuestra preciosa hija, fruto de nuestro amor.

A MI HIJA:

Alondra Estefanía Aguilar Aguirre, que este logro sea para ti un ejemplo de superación, perseverancia y por ser mi principal motivación, llenar mi vida de amor y alegría.

A MIS ABUELOS:

Felino Rendón (Q.E.P.D), María Elena Peinado, Fidel Aguilar y Úrsula Díaz (Q.E.P.D), por los consejos, su sabiduría que fueron pilares que influyeron en mí para lograr mis objetivos.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala y especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por permitirme estudiar y convertirme en profesional del derecho.



PRESENTACIÓN

Se desarrolló el tema de tesis denominado consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades y el mismo es perteneciente al derecho público y se enmarca dentro de las investigaciones de carácter cualitativo. Abarcó el período comprendido de los años 2012-2016 en el territorio de la República guatemalteca.

Su objeto de estudio determinó la importancia de examinar los efectos de la reelección de los alcaldes, así como sus ventajas y desventajas. Los sujetos en estudio fueron los alcaldes y el aporte académico del trabajo de tesis realizado dio a conocer lo fundamental de que se presente una propuesta de reforma del Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido de que exista prohibición para la reelección del cargo.



HIPÓTESIS

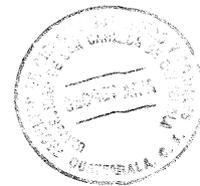
La no reelección de los alcaldes municipales coadyuva al fortalecimiento de la alternabilidad en el poder municipal en beneficio de la población guatemalteca y evita con ello cualquier abuso de poder que pueda presentarse o de estancamientos de obras municipales en beneficio de la población y para el efecto se tiene que reformar la normativa constitucional y con ello limitar la reelección de las autoridades municipales guatemaltecas.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Fue comprobada la hipótesis formulada al tema denominado consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades. Lo que se busca, es la reforma del Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para de esa manera evitar la reelección en la sociedad guatemalteca del cargo municipal y con ello evitar fraudes, arbitrariedades y acciones represivas.

El método de hipótesis utilizado fue el descriptivo y con el mismo se tomaron las variables del contexto municipal en donde se pudieron observar los problemas que ocasiona la reelección. Como factores filosóficos se apreciaron los distintos pensamientos del ser humano que motivan la necesidad de garantizar cambios en los cargos del país; y como factores axiológicos, se establecieron los diversos valores que tienen que predominar en la sociedad guatemalteca, para así asegurar un gobierno justo.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. Derecho electoral.....	1
1.1. Conceptualización.....	2
1.2. Fuentes.....	3
1.3. Sujetos del derecho electoral.....	8
1.4. Finalidades.....	9
1.5. Coalición electoral.....	10
1.6. Fraude electoral.....	11
CAPÍTULO II	
2. Sistema electoral.....	13
2.1. Sistema y derecho electoral.....	14
2.2. Efectos.....	16
2.3. Sistema electoral y su influencia sobre el sistema de partidos.....	17
2.4. Sistemas electorales y número de partidos.....	18
2.5. Efectos del sistema electoral en relación a la representación.....	19
2.6. Elementos en sentido estricto.....	21
2.7. Circunscripción electoral.....	21
2.8. Fórmula electoral.....	22



Pág.

2.9. Umbral electoral.....	23
2.10. Estructura del voto.....	24
2.11. Ciclo electoral.....	25
2.12. Administración electoral.....	26
2.13. Diseño de sistemas electorales.....	28

CAPÍTULO III

3. Principios electorales.....	31
3.1. Importancia.....	31
3.2. Principio de impedimento de falseamiento de la voluntad popular.....	36
3.3. Principio de conservación del acto electoral.....	38
3.4. Principio de unidad del acto electoral.....	40

CAPÍTULO IV

4. Las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades.....	43
4.1. Las municipalidades.....	46
4.2. El escenario municipal de actualidad.....	47
4.3. Financiamiento municipal.....	48
4.4. Administración municipal.....	49
4.5. Autonomía municipal.....	50
4.6. Importancia de la administración municipal.....	54



Pág.

4.7. Propuesta de procedimiento de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

El tema desarrollado se eligió debido a lo fundamental de analizar las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades. La alternabilidad regula la posibilidad real de que los gobernantes sean cambiados periódicamente mediante mecanismos electorales, con la finalidad de que determinadas personas o los partidos políticos de donde provienen o que representen no se perpetúen en el poder. La infracción a la alternabilidad anotada es esencialmente antidemocrática, debido a que contiene el rasgo concreto de una pluralidad y supone la existencia de partidos políticos.

Para que una democracia sea saludable tiene que contar con igualdad de oportunidades, siendo la regla fundamental de un orden constitucional aquella que está en consonancia con la ley y con sus principios, entre los cuales se encuentra el principio de alternabilidad, siendo el mismo el que permite el ejercicio del poder, asegurando el cambio por ocupación temporal, en cuanto a quienes lo ejercen.

Los objetivos trazados dieron a conocer que la elección o nombramiento resulta por el sufragio popular, no únicamente un hallazgo, debido a que origina obligaciones sancionadas. La elección se presenta para la determinación de los dirigentes de una sociedad, asociación, gremio y sindicato. Tanto la elección y su equivalente como lo es el sufragio, tienen un aspecto activo que se ejerce por los electores; y otro pasivo, que recae en los dirigentes electos.

Las elecciones de alcalde y de las corporaciones municipales se llevan a cabo mediante el voto popular y secreto. En cuanto a las elecciones, el ordenamiento jurídico guatemalteco es claro y establece las distintas posiciones que regulan los procesos electorales que se tienen que cumplir a partir de la vigencia de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.



Las municipalidades constituyen una comunidad humana que se encuentra asentada en un territorio determinado que se encarga de la administración de sus mismos y peculiares intereses y se encuentra bajo la dependencia de una entidad pública superior que es el Estado.

Los fines de la municipalidad se encuentran ligados íntimamente con el gobierno y la administración que ejerce la municipalidad mediante sus autoridades electas. Todos los ciudadanos cuentan con el derecho a elegir y ser electos, sin tomar en consideración el género, raza, idioma, profesión y convicción política.

La hipótesis formulada fue comprobada y dio a conocer la importancia de que se reforme el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido de que los alcaldes no puedan reelegirse.

Se emplearon los métodos y técnicas necesarios y de utilidad para el desarrollo de la tesis. Los métodos de investigación empleados fueron el analítico, sintético, inductivo y deductivo, así como las técnicas bibliográfica y documental.

La tesis se desarrolló en los siguientes capítulos: el primer capítulo, analiza el derecho electoral, conceptualización, fuentes, sujetos del derecho electoral, finalidades, coalición electoral y fraude electoral; el segundo capítulo, indica el sistema electoral, efectos, sistema electoral y su influencia, sistemas electorales y número de partidos, efectos del sistema electoral en relación a la representación, circunscripción electoral, umbral de elecciones, estructura del voto, ciclo electoral, administración electoral y diseño de los sistemas electorales; el tercer capítulo, establece los principios electorales y su importancia; y el cuarto capítulo, estudia las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades.



CAPÍTULO I

1. Derecho electoral

Es una rama del derecho público cuyo objetivo es la regulación del cambio de los gobernantes mediante la reglamentación del sistema electoral, sus órganos, la división territorial de las zonas electorales, los procedimientos para la inscripción de electores y candidaturas, su financiamiento y propaganda, la votación, la observación electoral y todos los asuntos contenciosos que deriven de ello.

Tiene por finalidad hacer que se respete la voluntad de las mayorías mediante un conjunto de normas jurídicas o reglas, las cuales tienen que encontrarse plena y sistemáticamente organizadas. Para el efecto, debe prevalecer el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, o sea, una democratización de los distintos sistemas políticos con órganos representativos.

Además, en la contienda electoral tienen que existir una serie de normas jurídicas que los actores políticos tienen que respetar y llevar a cabo, para que de esa manera la renovación pacífica y periódica de los órganos de representación se lleve a cabo en condiciones de igualdad, legitimidad y transparencia.

“Para que prevalezca el Estado de derecho dentro de los sujetos del derecho electoral, están las autoridades que se encargan de la aplicación administrativa, siendo esencial



que el respeto del órgano jurisdiccional haya presentado una evolución del sistema formalista hacia el sistema garantista de resolución de los asuntos que se tengan que someter a su conocimiento, al lado de las resoluciones de los distintos paradigmas”.¹

1.1. Conceptualización

Su conceptualización se encuentra bajo la división de dos sentidos que son un sentido amplio y uno estricto. El primero, abarca las determinaciones jurídicas positivas y consuetudinarias encargadas de la regulación de los representantes y de las personas, así como los cargos públicos y se señala que es el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de los órganos representativos, situación que es bastante amplia, debido a que abarca todas aquellas regulaciones jurídicas y positivas, así como todos aquellos acuerdos desde las candidaturas hasta la verificación de las elecciones.

Por su parte, el sentido estricto alude solamente a las determinaciones legales que lesionan el derecho del individuo a la participación y designación de los órganos representativos, por lo que delimita claramente su estudio al derecho de sufragio y se limita con ello su contenido al establecimiento de las condiciones de la participación de las personas en la elección.

Se alude solamente al conjunto de las determinaciones legales que lesionan al derecho del individuo a la participación en la designación de los órganos representativos, motivo

¹ Valdivia Cano, Ramiro. **Manual de derecho electoral**. Pág. 110.



por el cual se tiene que delimitar su estudio al análisis del sufragio y se limita con ello su contenido al establecimiento de las condiciones jurídicas de la participación de las personas en la elección.

“El derecho electoral en sentido estricto indica quien es elegible y busca la determinación de si el derecho de sufragio es universal, igual, directo o secreto. Con ello, la conceptualización de derecho electoral se tiene que remitir a postulados y asuntos jurídicos que cuentan con un carácter jurídico y constitucional”.²

1.2. Fuentes

El término fuente se define tomando en consideración aquello que indica el lugar de origen, el fundamento para la presentación de determinadas eventualidades, o sea, el lugar del cual emana el conocimiento.

Dentro del campo legal, la terminología fuente hace referencia a la producción normativa y en dicho sentido se puede concebir el término fuente del derecho como el proceso a través del cual se crea una norma legal y la misma puede tener con su nacimiento variadas maneras dentro de las cuales se encuentran dos tipos que se deben conocer y son: las manifestaciones reales que dan origen a las normas jurídicas debido a factores políticos y económicos y las formas reguladas en el mismo derecho

² Beristein Olavarrieta, Juan Bautista. **Legislación electoral**. Pág. 98.



para la creación sistemática y ordenada de las citadas normas jurídicas que se presenten.

Las fuentes reales o materiales son las referentes a los factores y elementos que determinan el contenido que tienen las normas jurídicas, comprendiendo a las mismas por factores de cambio, así como al conjunto de circunstancias, fenómenos, innovaciones, fuerzas y tendencias de orden social que son determinantes de las transformaciones del orden jurídico existente.

Consisten en los problemas socio-jurídicos y situaciones reales que generan la creación del derecho y son los acontecimientos que se provocan derivados de la necesidad de nuevas reflexiones doctrinarias, así como de una nueva legislación y resolución jurisdiccional.

Consisten en los problemas reales que inducen a reflexionar y a la creación de nuevas normas legales. Son variados los factores que han determinado la evolución del derecho electoral, los cuales tienen relación con la intervención en los asuntos de orden político a través de la reclamación. Ello, desde luego con la finalidad de otorgarle una mayor credibilidad y equidad a los medios de impugnación correspondientes.

Por su parte, las fuentes históricas se refieren a los documentos que encierran el texto de una norma jurídica o conjunto de leyes del derecho y en dicho contexto, todo aquél material que es de utilidad para el conocimiento a través del devenir histórico.



Las mismas, son consistentes en los documentos y precedentes que se necesitan para la creación del derecho. Entre las de mayor importancia están los libros, los archivos, artículos, leyes derogadas, la jurisprudencia, resoluciones impugnadas y revocadas, así como también los informes técnicos y jurídicos. El derecho electoral contiene normas de tipo constitucional, legal, instrucciones, reglamentos, jurisprudencia, análisis y convenciones internacionales, que en la actualidad existen en materia de derechos humanos.

Las fuentes formales del derecho en estudio son las siguientes:

La legislación consiste en el proceso mediante el cual uno o varios órganos del Estado se encargan de la formulación y promulgación de determinadas normas jurídicas de observancia general a las que se les otorga el nombre específico de leyes. La legislación como norma jurídica cuenta con las siguientes características: general, abstracta y obligatoria.

A su vez, el sistema legislativo para la creación de las normas jurídicas abarca las siguientes etapas: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.

La jurisprudencia cuenta con dos acepciones diferentes como lo son la equivalente a la ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo referente al conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, o sea, la



jurisprudencia se refiere a todo el conocimiento aplicado por los jueces para la resolución de los asuntos.

Se puede ubicar como producto o resultado de la actividad jurisdiccional, debido a que es allí donde comienza, así como donde se forma y surte sus efectos legales, en virtud de que los tribunales al aplicar las normas vigentes para la resolución de los problemas que le son sometidos, en algunas ocasiones se encargan de advertir omisiones en la ley, debido a que el legislador al crear las leyes, procura tomar en consideración todas las eventualidades posibles, pero la realidad siempre supera la imaginación de dichos supuestos.

En el país, el poder judicial cuenta con la facultad de crear jurisprudencia mediante la Corte Suprema de Justicia, los tribunales colegiados y el tribunal electoral del poder judicial. La jurisprudencia emitida por la Corte Suprema de Justicia es obligatoria.

La costumbre se define como el uso de una colectividad tomada en consideración jurídicamente obligatoria y se compone de dos elementos que son la repetición de actos constantes y la convicción de las comunidades. La doctrina está formada por los distintos comentarios, estudios, razonamientos, interpretaciones y opiniones que llevan a cabo los juristas en relación a los diversos ordenamientos jurídicos.

Por ende, no se cuenta con obligatoriedad, pero se adquiere importancia cuando las ideas en las mismas están contenidas y pueden ejercerse de manera considerable



sobre los órganos creadores del derecho o bien sobre los encargados de la aplicación de la ley, toda vez que los mismos son de utilidad como criterios orientadores.

Los principios generales del derecho son aquellos que constituyen los fundamentos de un sistema jurídico determinado y forman su base esencial, así como lo relacionado con las líneas directrices e integrantes de las normas existentes.

Las verdades jurídicas notorias son indiscutibles, así como de carácter general como su mismo nombre lo indica, elaboradas o seleccionadas por la ciencia del derecho, de forma que el juez pueda dar efectivamente la solución que el mismo legislador haya pronunciado si se hubiere encontrado presente y que habría establecido si hubiera en determinado momento previsto el caso. Ello, es la condición necesaria con la cual tienen que contar los aludidos principios que no desarmonicen o se encuentren en contradicción con el conjunto de normas legales cuyas lagunas u omisiones tienen que ser llenadas.

De manera tradicional se ha tomado en consideración en el sistema jurídico guatemalteco que los jueces para la decisión de los asuntos sometidos a su conocimiento se encuentran sujetos a la observancia no únicamente del derecho positivo legal, sino también a los dogmas generales que integran y dan coherencia a todo el ordenamiento jurídico y se conocen como principios generales del derecho de conformidad con la expresión recogida por el constituyente. Su función no se agota en la labor de integración de los vacíos legales. Los mismos, consisten en la manifestación



auténtica de las aspiraciones de la justicia de una comunidad. No se encuentran plasmados de manera expresa en un ordenamiento legal, debido a que se obtienen por inducción, estudiando el contenido de las distintas normas que integran el ordenamiento legal.

1.3. Sujetos del derecho electoral

Los sujetos del derecho en estudio son el ciudadano, tomado en consideración como el titular de los derechos políticos, los partidos o agrupaciones políticas y el Estado que dentro de su estructura tiene a su cargo la función de organizar las elecciones que se lleguen a realizar.

“Los derechos y obligaciones de los electores tienen la finalidad de que todo ciudadano pueda hacer eficiente su derecho al sufragio, siendo necesario que el Estado asegure la posibilidad de votar en las elecciones populares, así como en lo relacionado a la libre asociación para tomar parte en los asuntos políticos relacionados con el país, conformándose de esa manera con un marco jurídico, en el cual se puedan desenvolver las prerrogativas ciudadanas en materia político-electoral”.³

Pero, esos derechos de inscribirse en su mismo registro ciudadano deben de cumplirse al igual que el de votar en las elecciones populares y desempeñar cargos de elección popular.

³ **Ibid.** Pág. 78.



Los principales sujetos o actores del derecho electoral son los electores, quienes son elegibles y las autoridades que comprueban y cuentan con la voluntad de aquéllos. De esa manera, se puede observar que los electores serán los ciudadanos y los elegibles los candidatos, los partidos políticos, agrupaciones políticas y las coaliciones mediante las cuales se puede llevar a cabo la organización y elecciones.

También, dentro del tema referente a las normas electorales que no son ni electores, ni elegidos o autoridades, se encuentran los sujetos que son observadores electorales y los visitantes extranjeros, quienes también cuentan con injerencia en la materia electoral.

1.4. Finalidades

Las finalidades del derecho electoral al igual que para cualquier disciplina jurídica del derecho son fundamentales. El derecho es por conceptualización un orden intencional y siempre puede llegar a ser percibido como un instrumento o medio que atiende a sus fines. El derecho electoral y cada una de sus normas jurídicas han sido creadas con determinados propósitos, intenciones, fines, objetivos, intereses o valores. En dicho sentido, las finalidades que busca el derecho electoral se encuentran íntimamente relacionadas con los valores que resguardan y consisten en la observancia de la soberanía nacional que se encuentra representada en los electores al expresar su voto, el poder de elegir la manera de gobierno y que la mayoría se encuentre de acuerdo y la libre participación política exclusiva de los connacionales.



“Busca la protección del sufragio universal, el pluralismo político, la seguridad jurídica expresada en instituciones que aseguren los principios electorales, la posibilidad de que en caso de ser perjudicial para el ciudadano la autoridad jurisdiccional pueda declarar la inconstitucionalidad de las normas electorales y la transición pacífica del gobierno”.⁴

1.5. Coalición electoral

Se le llama así a la lista o pacto electoral relacionada con la agrupación de partidos políticos o alianzas políticas y organizaciones de ciudadanos que tienen como finalidad la presentación de una candidatura única en un proceso electoral.

No se tiene que confundir con los preacuerdos electorales, debido a que las coaliciones electorales lo que buscan es la unión de varias formaciones, obteniendo con ello la capacidad de agrupar un programa común y la adjudicación de los puestos a elegir. Se busca con ello que los votos dirigidos a grupos minoritarios no puedan obtener representaciones políticas. El régimen legal de las coaliciones electorales cambia de acuerdo a los distintos países. En la mayoría de ellos, en el período anterior al proceso electoral se tiene que exigir para poder concurrir a la convocatoria con candidatura propia, la entrega por parte de las distintas direcciones de los partidos políticos, de los acuerdos por los que formalizan la unión y se inscriben en un registro creado al efecto ante el órgano de la administración pública designando para ello el órgano electoral

⁴ Aragón, Manuel. **Derecho electoral: sufragio activo y pasivo**. Pág. 56.



judicial. Las limitaciones para la creación de las coaliciones cambian, debido a que en determinados países se tiene que exigir que el partido político se integre en la coalición.

1.6. Fraude electoral

Consiste en la intervención ilegal de un proceso electoral con la finalidad de impedir, anular o modificar los resultados reales existentes. Son acciones que atentan contra la legalidad de la democracia.

La práctica del fraude electoral ocasiona una serie de reacciones enérgicas, desde sencillas manifestaciones que denuncian su simple sospecha, como también en distintos comicios, procesos penales e investigaciones donde existan renunciaciones o destituciones de los jefes de Estado.

“Para que se evite el fraude electoral, las sociedades que lo han padecido de forma sistemática, tienen que encargarse de la elaboración de normas jurídicas destinadas a su limitación. En dicho orden de ideas se tienen que crear urnas transparentes para ver que no contengan votos previos, padrones y listados de electores que aprovechan el listado, credenciales electorales y selecciones aleatorias”.⁵

Otros mecanismos de defensa contra el fraude electoral son referentes a la creación de distintos órganos y tribunales electorales integrados con funcionarios no seleccionados

⁵ García Soriano, María Vicenta. **Elementos de derecho electoral**. Pág. 110.



por el poder ejecutivo y se han tipificado un buen número de delitos para castigar a los instigadores, colaboradores, beneficiarios y ejecutores de cada una de las prácticas de fraude electoral.

Muchas de esas medidas resultan ser insuficientes, siendo muy extensa la cultura del fraude electoral, debido a que en los países desarrollados es en donde este fenómeno se acentúa más.



CAPÍTULO II

2. Sistema electoral

Las definiciones del sistema electoral son tendientes a ser heterogéneas y se encuentran bajo la dependencia de las variables a las que cada autor preste atención. La conceptualización de sistema electoral en sentido estricto es bien unívoca y precisa, debido a su relación con el conjunto de mecanismos empleados para la conversión de votos.

O sea, es el conjunto de instituciones y normas por las que las preferencias electorales tienen que transformarse en votos y los votos tienen que traducirse en lo relacionado con candidatos o partidos políticos.

El sistema electoral abarca los mecanismos de conversión y comprende el conjunto de leyes y disposiciones aprobadas por las mismas elites políticas encargadas de la regulación estable relacionada con la competición electoral entre y dentro de los partidos.

Consiste en un concepto influido por la teoría general de sistemas, motivo por el cual alude a la existencia de un conjunto de elementos que tienen relación de manera sistémica. Es una alteración significativa de cualesquiera de esos elementos y puede dar lugar al surgimiento de un nuevo sistema.



“Los elementos del sistema electoral que producen efectos mayormente significativos reciben el calificativo de fundamentales y consisten en la magnitud del número de mecanismos de conversión de votos”.⁶

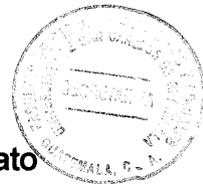
Otros elementos esenciales de los sistemas electorales consisten en el umbral electoral y la estructura del voto. Dentro de un mismo país acostumbran convivir varios sistemas electorales.

2.1. Sistema y derecho electoral

El derecho electoral abarca además de las normas jurídicas de diverso rango vinculadas al sufragio una amplia teoría que paulatinamente se tiene que edificar a partir de un entramado de conocimientos que derivan de las ciencias políticas, la historia y la sociología e inclusive de las ciencias de la comunicación colectiva, entre otras fuentes.

Por ello, se tiene que hacer mención del carácter multidisciplinario y confluyente del derecho electoral. Lo anotado, en la medida en la cual se tiene que asumir el sistema político como objeto de estudio y el mismo constituye el contexto en el cual se tiene que articular el sistema electoral, debido a que no es una causal que el ámbito de los sistemas electorales, sea parte integral del derecho electoral y se haya ido desarrollando como un campo privilegiado.

⁶ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales**. Pág. 99.



“Los sistemas electorales que existen necesitan necesariamente de un sustrato normativo que sea completamente jurídico y en sentido inverso el derecho electoral consiste en una disciplina autónoma que necesariamente se fundamenta en los distintos hallazgos de la teoría sobre los sistemas electorales”.⁷

Debido a ello, se necesita que la doctrina jurídica se establezca con un profundo conocimiento de los sistemas electorales.

La importancia de la teoría sobre los sistemas electorales para el derecho electoral se tiene que observar en la actividad jurídica relacionada con la creación de las normas que rigen la competencia electoral cuando se negocian y definen las reglas electorales que abarcan la competencia electoral, así como la organización y administración de las elecciones.

Lo anotado, se tiene que materializar esencialmente en las normas constitucionales, legales y reglamentarias. Es bastante común que algunos organismos electorales cuenten con la potestad suficiente para la emisión de reglamentos, o sea, normas que las desarrollen y detallen.

El derecho electoral como rama del derecho público, se encuentra bajo la sujeción del principio de legalidad, motivo por el cual cualquier actividad administrativa tiene que ser previamente autorizada legalmente.

⁷ *Ibid.* Pág. 101.



Dentro del ejercicio de sus funciones, los organismos electorales tienen que aplicar las normas jurídicas al momento de inscribir electores, partidos y candidaturas, al acreditar fiscales y observadores de los comicios, así como al instruir a los ciudadanos en relación a la forma en la cual ejercer el derecho de voto, al llevar a cabo la declaratoria formal de resultados y de organización de todo el proceso electoral. La justicia electoral supone la existencia de mecanismos de control e impugnación de los actos electorales dentro de la vía administrativa y judicial, siendo cualquier reclamo tramitado de acuerdo a las normas procesales respectivas. Las contiendas y disputas tienen que ser resueltas de acuerdo a los requisitos de fondo y forma que exige el ordenamiento legal.

En determinadas ocasiones, la función del control jurisdiccional se tiene que asignar a un organismo electoral debidamente especializado, motivo por el cual la función del control administrativo se lleva a cabo de manera concentrada. La interpretación normativa se tiene que enriquecer notablemente cuando se toma en consideración la noción sistemática del fenómeno electoral.

2.2. Efectos

Tomando en consideración los aspectos institucionales, las normas electorales tienen una gran importancia para la configuración y funcionamiento del sistema política. Las normas electorales son fundamentales, debido a que tienen relación con la determinación de los candidatos y partidos que ostentan la representación ciudadana que tienen oportunidad de participación con la gestión política.



Por su parte, un sistema electoral puede hacer la diferencia en relación al partido ganador y del margen de su gobierno. También, ello es determinante de cuáles partidos serán los que constituirán el ámbito político.

El sistema electoral tiene impacto en cuanto al sistema de partidos, en particular, en relación al formato del sistema de partidos y debido a la fragmentación del poder de concentración.

También, tiene impacto por la representación, o sea, por la proporcionalidad del sistema en donde el impacto del sistema electoral es medible en relación a la representación al sistema de partidos, debido a que el mismo se articula sobre una fractura estructural.

“Las instituciones electorales no indican claramente la historia en la cual se hace referencia a la coordinación electoral. Además, se tiene que admitir la existencia de determinados límites al poder explicativo del sistema electoral como variable independiente, lo cual no menoscaba la capacidad dilucidadora dentro de su ámbito de influencia”.⁸

2.3. Sistema electoral y su influencia sobre el sistema de partidos

Los sistemas electorales han sido tratados como condiciones necesarias y a la vez suficientes para la obtención de determinadas configuraciones del sistema de partidos.

⁸ **ibid.** Pág. 111.



Por ello, se tiene que adoptar un sistema electoral de mayoría relativa a la sociedad, sea cual fuera su estructura y ello es el resultado que se tiene que indicar en un sistema bipartidista.

La conceptualización de mecanismos alude a los componentes de un proceso causal que tiene intervención entre los agentes y entidades con capacidades causales por una parte y con los resultados por otro.

A partir de los paradigmas metodológicos, los efectos de los sistemas electorales se analizan como dilemas de coordinación, o sea, como procesos mediante los cuales los grupos élites coordinan sus diversas acciones electorales para recibir una circunscripción. Desde el ámbito anotado, los sistemas electorales tienen que establecer un método para el conteo de los votos que plantee los problemas de coordinación que puedan llegar a existir.

2.4. Sistemas electorales y número de partidos

Es de importancia la determinación del número de partidos y de la fragmentación electoral. Durante un largo tiempo se han ido definiendo dos posiciones: el modelo institucionalista que defiende los incentivos de entrada en la competición de los partidos que están bajo la dependencia exclusiva de los sistemas electorales, o sea, de la intensidad de las decisiones. La magnitud de la circunscripción es la variable de mayor importancia. Por otra parte, se puede indicar que no existe una relación mecánica, sino



contingente entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos. Desde ese ámbito, la variable de mayor importancia se encuentra en la estructura política.

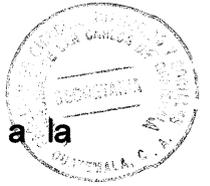
“La fragmentación electoral y de partidos políticos sería una función de heterogeneidad de cada país en relación a las dimensiones de la división de una sociedad. De acuerdo al modelo, no puede esperarse que un mismo sistema electoral funcione de igual forma en momentos distintos”.⁹

También, se presenta una posición híbrida, de conformidad con la cual los modelos existentes necesitan complementariedad. El número de partidos dentro de un sistema político consiste en el producto de la interacción entre la heterogeneidad social y la estructura electoral. De acuerdo con la posición indicada, el número efectivo de partidos electorales consiste en el resultado de una secuencia de decisiones de varios agentes que son de utilidad para la reducción de un vasto número de diferencias sociales. El resultado de la fragmentación electoral consiste en el producto de la interacción entre la heterogeneidad social y la permisividad del sistema electoral.

2.5. Efectos del sistema electoral en relación a la representación

A pesar de que en términos adecuados se supondría que los sistemas electorales deben asegurar la proporcionalidad, o sea, una correcta correspondencia entre el porcentaje de votos y del total obtenidos por cada partido político, la realidad es bien

⁹ Cárdenas, Jaime. **Partidos políticos y democracia**. Pág. 44.



distinta. Todo sistema electoral cuenta con un efecto reductor en relación a la proporcionalidad.

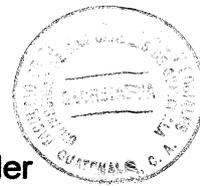
Cualquier sistema electoral provoca cambios en la voluntad de los electores. Los sistemas electorales se tienen que mover siempre entre los márgenes de la desproporcionalidad, debido a que la misma existe en el plano teórico.

La normativa constitucional y legal se encarga de la modulación del nivel de desproporcionalidad del sistema electoral de acuerdo a la preferencia de la representatividad o de gobernabilidad.

Cuando mayormente representativo sea el sistema electoral, consecuentemente, más proporcional es el poder y se encuentra más dividido y para el efecto se tendrán que requerir consensos para la generación de políticas públicas.

Además, en sentido inverso cuanto menos representativo sea el sistema y menos proporcional el poder político se tiene que concentrar reduciendo los costos en la negociación de las políticas públicas. La excesiva fragmentación del poder puede ser la generadora de mayores dificultades a la gobernabilidad, debido a que el gobierno pierde agilidad en su capacidad de reaccionar ante las exigencias de la ciudadanía.

“El efecto de los sistemas electorales se puede observar claramente en sus niveles de desproporcionalidad. Cuando existen muchos partidos políticos con representación el



poder se encuentra bien distribuido, pero cuando hay pocos partidos políticos el poder se encuentra concentrado".¹⁰

2.6. Elementos en sentido estricto

De acuerdo con su impacto sobre la representación y en relación al sistema de partidos, existe la posibilidad de identificación de variados elementos esenciales del sistema electoral. El grado de incidencia relativa de cada uno de los elementos en un contexto determinado, se encuentra bajo la dependencia de aspectos coyunturales e históricos.

Los elementos básicos del sistema electoral son la magnitud del distrito o circunscripción electoral, la fórmula electoral, el tamaño de la asamblea y el umbral electoral. Esos elementos adicionales consisten en la estructura del voto, el ciclo electoral, la desigualdad del voto y las coaliciones. Los efectos de esos elementos son mecánicos, o sea, operan de manera directa sobre la representación y de forma independiente al comportamiento de los actores.

2.7. Circunscripción electoral

La magnitud del distrito consiste en el elemento de mayor importancia para todos, inclusive es mayormente decisivo que la fórmula electoral. La magnitud es referente al número de cargos que se tienen que elegir en una elección.

¹⁰ Aragón. Op. Cit. Pág. 66.



Por circunscripción se comprende el colectivo de personas cuyos votos se toman en consideración y se encuentran definidos para la división territorial. Pero, a veces la circunscripción electoral no concuerda con las delimitaciones geográficas.

La magnitud tiene efectos en relación a la proporcionalidad, debido a que si aumenta la magnitud, también se incrementa la proporcionalidad e inversamente se tiene que disminuir la magnitud. Por ello, a un partido pequeño le es bien favorable competir en circunscripciones grandes.

Las magnitudes pequeñas son bien poco proporcionales y con ello se tiene que favorecer al partido mayoritario.

Por su parte, las magnitudes medianas cuentan con un impacto variado, debido a que a veces funcionan como pequeñas y otras como grandes.

2.8. Fórmula electoral

“Consiste en el procedimiento que se divide en mayoritario y proporcional. Las fórmulas mayoritarias generalmente se encuentran asociadas a circunscripciones uninominales, en las cuales se obtiene un mayor número de votos, mientras que las fórmulas proporcionales son de utilidad para la distribución en magnitudes y se dividen en medias más altas y cuotas”.¹¹

¹¹ Nohlen. *Op. Cit.* Pág. 55.



Entre las fórmulas proporcionales de restos mayores se tienen que dividir el total de votos válidos entre la magnitud y se le tiene que otorgar a los partidos la cuota correspondiente por cada cuota obtenida. Cuanto mayormente elevado es el denominador, las cuotas van a ser pequeñas y ello beneficia a los partidos más grandes.

2.9. Umbral electoral

Consiste en la barrera mínima o número mínimo de votos, bajo el cual no existe posibilidad alguna de representación. El mismo, puede ser legal o efectivo. El primero, lo dispone la ley y busca evitar la fragmentación excesiva del sistema.

Existen países donde los partidos políticos que no alcancen el umbral tiene que ser excluidos del registro de partidos y deben inscribirse de nuevo para poder participar en las próximas elecciones.

El umbral efectivo es referente al porcentaje de los votos que necesita tener un partido realmente. Consiste en una barrera práctica que resulta del funcionamiento del sistema y está en vinculación con el umbral legal y la magnitud existente. Este umbral efectivo se ubica claramente entre el umbral de inclusión y el umbral de exclusión. La influencia del umbral es de importancia en magnitudes pequeñas, no así en magnitudes grandes, en las cuales el porcentaje de votos que se necesita se reduce de manera significativa.



2.10. Estructura del voto

Por la misma, se comprende la manera cuyo medio se ejerce el sufragio. Si se vota por candidatos o por listas y si las mismas son abiertas o cerradas. La boleta o la papeleta electoral puede encontrarse encaminada a partidos o candidatos individuales. Se le llama lista abierta a aquella en la cual se vota por candidatos. En la cerrada en cambio se vota por partidos.

La lista bloqueada es aquella que obliga a continuar el orden en el cual se tienen que colocar los candidatos de cada partido en la papeleta para su adjudicación. La lista no bloqueada permite que el lector pueda efectivamente reacomodar la lista a través del uso del voto de manera preferente.

De esa manera, el sistema electoral no únicamente determina cuáles partidos se encargarán de ostentar la representación, sino también quiénes dentro del partido, mediante el tipo de lista existente.

El efecto de la estructura del voto es esencial y ello quiere decir que existe un mayor tiempo que el efecto mecánico y la racionalidad por parte de los actores electorales. Dicho efecto se tiene que manifestar en distintas estrategias por parte tanto de los partidos como de los electores, quienes tienen incidencia en la decisión que se tome en cuanto al voto. El impacto de lo anotado se produce esencialmente en magnitudes bien pequeñas, debido a las circunscripciones existentes que son representativas y que



generan a su vez menos incentivos para el voto estratégico. Su efecto lesiona también las estrategias que tengan los partidos.

Cuando el sistema de listas es abierto o no bloqueado, existe la posibilidad de que existan disputas a lo interno de los partidos y frente a esas listas, los partidos pueden tomar la decisión estratégica entre nominar o ajusta el número de candidatos a sus posibilidades electorales. La decisión va a depender en alto grado de las expectativas electorales del partido.

2.11. Ciclo electoral

“El ciclo electoral lesiona dependiendo si la forma de gobierno es o no presidencialista, debido a que la misma alude a si las elecciones presidenciales y del Congreso de la República son o no simultáneas. En ese caso las elecciones presidenciales son las de primer orden, mientras que las parlamentarias se presentan como elecciones de segundo orden”.¹²

De acuerdo al ciclo electoral, las elecciones pueden ser concurrentes o bien no concurrentes. Si las elecciones son concurrentes, la elección de primer orden tiene que ejercer un efecto en relación al segundo orden y existe una mayor posibilidad de obtención de la mayoría gubernamental. Dentro de las elecciones no concurrentes, es de importancia que se indique el período próximo siguiente a las elecciones en primer

¹² Valdivia. *Op. Cit.* Pág. 120.



orden. Por lo general, la posibilidad de obtener mayoría legislativa disminuye de acuerdo al avance de la legislatura, pero existen otras variables como las características de los votantes. Cuando el votante es poco alineado, el ciclo electoral ejerce mucho impacto.

2.12. Administración electoral

Al lado de los elementos que integran el sistema electoral en sentido estricto, es esencial llevar a cabo un análisis de la administración electoral como variable adicional del sistema electoral en sentido amplio. La conceptualización de administración electoral cuenta con la dimensión referente a los órganos encargados de la organización, dirección y control de los procesos necesarios para alcanzar que las elecciones se tengan que realizar eficientemente.

A pesar de que la relación entre ambas acepciones es bien estrecha, se tiene que hacer la distinción entre la connotación institucional y las cuestiones de gestión, para la comprensión de los alcances del concepto de administración electoral en sus dimensiones de acción y procedimiento. En su sentido institucional la administración electoral alude al conjunto de órganos de derecho público responsables de la conducción de las elecciones.

Los agentes encargados de la administración electoral acostumbran contener divisiones y departamentos debidamente especializados en la planificación estratégica de las



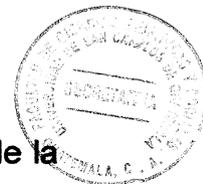
elecciones, organización, dirección y control de las distintas fases del proceso electoral, así como de la organización y capacitación del personal, administración financiera y registro de electores. La legislación por lo general define los organismos electorales, entre los cuales se tiene que hacer mención de su jerarquía y de los tribunales electores. Además, existe una fuerte evidencia en relación al papel que tienen los organismos electorales profesionales e independientes en relación a los resultados electorales, pero siempre tomando en consideración el contexto en el cual los mismos operan.

También, en su acepción adjetiva, la administración electoral alude a una serie de actos sucesivos y concatenados mediante el régimen electoral, los cuales tienen por finalidad la designación de cargos públicos a través de la realización material de las elecciones. Esa variedad de actividades ordenadas en fases, destacan claramente la convocatoria a elecciones, así como la inscripción en candidaturas y la elaboración del padrón electoral.

“La administración electoral puede ser analizada como objeto de un diseño institucional o como una variable independiente en relación al resto de componentes del sistema político”.¹³

Existen suficientes motivos para suponer que la administración electoral cuenta con la capacidad para tener influencias en relación al comportamiento electoral del sistema de

¹³ García. **Op. Cit.** Pág. 88.



partidos y de las actitudes políticas. Es de importancia el estudio de la influencia de la administración electoral sobre los partidos aludidos.

2.13. Diseño de sistemas electorales

El sistema electoral consiste en un producto de la historia que exige un acuerdo entre las élites políticas que se encargan de dictar las normas a partir de las cuales se tienen que designar los cargos públicos.

Los mecanismos referentes al diseño y reforma de los sistemas electorales han tenido un papel esencial de las aproximaciones desde la teoría de la elección nacional. Con ello, se tiene que plantear una selección de sistemas electorales como resultado de las decisiones estratégicas de los partidos en el poder, para de esa manera maximizar su representación, de conformidad con sus expectativas sobre los problemas de coordinación de distintas reglas electorales.

La adopción de la representación proporcional se encuentra bajo la dependencia de los nuevos partidos, así como de su capacidad para poder coordinarse o bien para limitar el crecimiento de otros. Los cambios en el sistema electoral reflejan los cálculos partidarios de las ventajas relativas mediadas por el contexto estratégico en el cual los mismos partidos se encuentran. La decisión relacionada con los sistemas electorales sigue las reglas de acuerdo a las cuales se indiquen los múltiples partidos existentes. El cambio mediante las reformas es bastante difícil, debido a que una vez se establece



un acuerdo electoral sus beneficiarios se tienen que encargar de proteger sus intereses y se esfuerzan por continuar actuando bajo las normas que conocen. En su mayoría, las reformas electorales modifican aspectos ajenos a los elementos esenciales del sistema electoral. En todo caso, los cambios en el sistema electoral son tendientes a producirse en una mayor parte en beneficio de fórmulas cada vez mayormente incluyentes y menos arriesgadas.

El sistema electoral es un concepto de gran importancia para el derecho electoral, debido a que sus elementos son constitutivos y relacionados con el fenómeno electoral. Este sistema es referente al conjunto de disposiciones y procedimientos que permiten la conversión de votos. Se tiene que hablar de sistema electoral en sentido amplio cuando se añade la administración electoral como una variable que tiene que ser considerada.

El derecho electoral es constitutivo como el sustrato normativo del sistema electoral y el mismo se tiene que encuadrar en las particularidades de este último, siendo la noción de las elecciones la constitutiva de una herramienta eficiente y fundamental para los procesos de creación, aplicación y resolución de las disputas tendientes a un determinado sistema electoral en términos de representatividad y eficacia, con la finalidad de interpretar las normas del ordenamiento electoral.

Este sistema cuenta con efectos en relación con el sistema de partidos y sobre la representación. En el sistema de partidos, que es grandemente influenciado, los



efectos del sistema electoral pueden notarse fundamentalmente en el número de partidos existentes y en el grado de fragmentación. En relación a la representación política, los efectos del sistema electoral se tienen que reflejar esencialmente en la proporcionalidad existente. El mismo, es constitutivo de uno de los elementos de mayor manipulación dentro de los sistemas políticos. Las instituciones electorales pueden ser objeto de diseño tomando en consideración los efectos previsibles del sistema electoral en relación a los candidatos, los partidos y los electores.



CAPÍTULO III

3. Principios electorales

El derecho electoral guatemalteco como disciplina científica dentro del campo del derecho constitucional está informado por una serie de principios, configurando con ello una especie de axiología electoral que le confiere una determinada sustantividad auténtica.

3.1. Importancia

Los caracteres originales del derecho electoral se tienen que explicar y justificar por su misma función, la cual es referente a respetar el principio democrático. Lo anotado, se manifiesta especialmente dentro del ámbito contencioso, de manera notable con el juez electoral, pero también dentro de la fisonomía de sus fuentes.

Justamente el principio democrático tiene que ser tomado en consideración como un criterio que fundamenta la reconstrucción teórica del derecho constitucional contemporáneo, sustituyendo de esa manera el papel histórico desempeñado por otros principios, como puede ser el mismo principio monárquico, referente a que habían sido determinantes en su configuración clásica y cuyos planteamientos doctrinales se tienen que revelar en la actualidad completamente insuficientes. Uno de los campos científicos de mayor proyección del principio democrático consiste en el derecho



electoral, debido a su especial configuración que lesiona a la fundamentación del sistema democrático. Durante los últimos años se ha observado como el derecho electoral ha experimentado grandes cambios, tanto a nivel local como internacional.

De esa manera, los comienzos de esta rama del derecho fueron estudiados dentro del derecho constitucional, formando parte de éste y posteriormente se acudió a la independencia del derecho electoral, logrando de esa manera convertirse en una rama autónoma de la ciencia jurídica.

En la actualidad, el derecho electoral es autónomo y esa autonomía se tiene que expresar dentro del ámbito nacional, debido a que el mismo expresa sus mismas reglas y posee instituciones de carácter específico que tienen un vocabulario o lenguaje en el campo académico.

“El sistema electoral gira en relación a un cronograma electoral complejo que tiene que establecer claramente el cumplimiento de una serie de actos de determinados plazos, llevados a cabo de manera progresiva, cada uno de los cuales se tiene que encontrar ligado al otro de manera que consisten en ser la consecuencia del acto y del presupuesto que se tiene que seguir”.¹⁴

El proceso electoral y de los actos dictados durante sus diversas fases, a diferencia de otros procedimientos, los rigen una serie de principios que buscan su adecuado

¹⁴ Nohlen. *Op. Cit.* Pág. 123.



desarrollo e impulso, para de esa manera garantizar el ejercicio oportuno de los derechos fundamentales electorales de la ciudadanía.

La normativa electoral puede ser tomada en consideración como la norma primaria de un Estado democrático, cuyo cometido consiste en la determinación de todos los actos relacionados con el proceso electoral, señalando que por una parte cada proceso electoral lesiona a una pluralidad de sujetos con una duración determinada, excluyendo para el efecto los contenciosos electorales posteriores, así como también el control sobre la contabilidad electoral; y por otra parte, resulta también lesionada la vida política de un país, especialmente en aquellos como el guatemalteco, donde la pluralidad de procesos electorales conduce a que casi todos los años se tengan que celebrar elecciones de uno u otro signo.

De esa manera, no es necesario poner de manifiesto la importancia del derecho electoral dentro del sistema democrático. Además, es relevante indicar que se constituye como el conjunto de normas destinadas a definir la cualidad de ciudadano, diferenciando para el efecto los tipos de elecciones y la reglamentación del desarrollo del escrutinio.

Todo lo anotado, tomando en consideración que una de las características del derecho electoral viene otorgada por la brevedad de sus plazos, cuando dentro de los mismos tiene que realizarse una interpretación de importancia jurídica. A pesar de la existencia ya continuada de numerosos estudios científicos en relación al derecho electoral, lo



verdadero es que aún esta disciplina no parece existir hasta el día de hoy adquiriendo sustantividad propia, tomando en consideración la vigencia de los actuales conocimientos del derecho electoral.

No existen datos generales y precisos que se hayan cotejado de manera sistemática con las realidades comprobadas de la política electoral. El derecho electoral no permite la definición de categorías de análisis y presenta una falta de tratamiento sistemático de los datos, así como una completa ausencia de explicación de las reglas de verificación.

Por lo general, los estudios de derecho electoral se han centrado en el análisis y en sus repercusiones. Pero, el campo del derecho electoral se tiene que centrar en los sistemas electorales, no debiendo identificarse con la problemática del derecho al sufragio, siendo el derecho electoral el conjunto de las normas jurídicas que lesionan al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos.

El análisis de la problemática de los sistemas electorales es una parte de importancia del derecho electoral. El mismo, contienen las determinaciones tanto jurídicas como positivas y consuetudinarias que se encargan de la elección de los representantes o de las personas para el desempeño de cargos públicos. O sea, se encuentra integrado por el conjunto de normas que regulan las elecciones de los órganos del Estado, siendo, en dicho sentido, una parte de importancia de su contenido el estudio de los sistemas electorales.



Pero, también el derecho electoral puede comprenderse desde una perspectiva más estricta, la cual viene a hacer referencia a las determinaciones legales que afectan al derecho del individuo a que tengan influencia en la designación de los distintos órganos, condicionando para el efecto la capacidad electoral ciudadana. Partiendo de esos postulados iniciales, se tiene que hacer la aseveración de que la finalidad primordial consiste en el conocimiento de todos y cada uno de los principios informadores del derecho electoral.

La existencia de los principios indicados se encuentra en los distintos preceptos jurídicos guatemaltecos, de manera que hacen referencia a una especie de rechazo a cualquier interpretación formalista de la legislación electoral y ello no se puede tomar en consideración como una especie de compartimentos que se producen con motivo de un elevado grado de interacción y de coherencia.

Desde ese ámbito se tiene que plantear la problemática de la posible colisión entre los mismos. Debido a ello, sin perjuicio de soluciones particulares para el supuesto concreto planteado, el primero de los enunciados es el referente al impedimento de falseamiento de la voluntad popular, la cual se tiene que imponer de manera categórica.

El respeto de la voluntad del cuerpo electoral tiene que imponerse en todos los trámites y momentos del proceso electoral. O sea, el principio de conservación de los actos y el principio de unidad del acto electoral no son sino únicamente manifestaciones puntuales y concretas relacionadas con el falseamiento de la voluntad popular.



Una de las consecuencias que derivan de los principios del derecho electoral consiste en la misma esencia del derecho, la cual radica en que no toda irregularidad cometida a lo largo del proceso de elecciones tiene importancia, en cuanto a la manifestación de la voluntad popular.

Pero, no por lo anotado estas irregularidades electorales tienen que conducir de manera necesaria a la declaración de nulidad de las elecciones, debido a que en caso contrario, se puede dar lugar a un falseamiento, mediante la respectiva anulación de la voluntad popular, la cual tiene que ser expresada por el voto.

3.2. Principio de impedimento de falseamiento de la voluntad popular

Es el principio de la concreción del principio democrático y el mismo se encuentra dentro de una especie de prelación con referencia al resto de principios jurídicos que pueden ser tomados en consideración como manifestaciones del mismo que han ido adquiriendo una auténtica sustantividad.

La legislación electoral contiene una gran diversidad de concreciones. La misma, tiene que ser tomada en cuenta como una proyección del mismo, debiendo para el efecto ser interpretada a la luz de sus postulados esenciales.

“Un sistema electoral de un Estado democrático tiene que encargarse de garantizar como la libre expresión de la soberanía popular y esa libertad genérica se tiene que



rodear en un conjunto de libertades como la libertad de expresión, de información, reunión y asociación”.¹⁵

Por lo anotado, el efecto inmediato de esta ley no puede ser más que el de reforzar las libertades anteriormente descritas, limitando que aquellos obstáculos que puedan derivarse de la estructura de la sociedad, trasciendan al momento máximo del ejercicio de la libertad política.

Todos los momentos del proceso electoral van desde la configuración del sufragio como derecho fundamental de participación política, hasta la conclusión final de que se pueden producir infracciones de la norma electoral, si las mismas son determinantes para un resultado final, debido a que deben tener en consideración las irregularidades no susceptibles de trascendencia jurídica.

El impedimento de falseamiento de la voluntad popular ha sido proclamado reiteradamente por la jurisprudencia ordinaria. El reconocimiento de la soberanía popular como principio esencial de un Estado democrático se articula en el actual mundo a través de la posibilidad de que los ciudadanos puedan elegir a sus representantes para que ejerzan el poder político. De esa manera, se presenta el sufragio como el instrumento capaz de ejercita la soberanía, así como de configurar un derecho fundamental a la igualdad de todos los ciudadanos, siendo ello lo que conduce un reconocimiento de las reducidas excepciones justificadas en todos los integrantes de

¹⁵ *Ibid.* Pág. 150.



la comunidad política. Con lo anotado se tiene que reconocer el derecho al voto y la posibilidad de su ejercicio a todos los ciudadanos. Cualquier voto que sea válidamente emitido, al ser una expresión de la soberanía popular, no puede ser ignorado.

Por ende, como la votación tiene que plasmar la auténtica voluntad ciudadana, el principio de unidad del acto electoral y de conservación de los resultados de la elección se presentan como dos consecuencias inmediatas. El tribunal tiene que llevar a cabo una interpretación restrictiva e impuesta por exigencias constitucionales que deriven no únicamente del principio de conservación de los actos jurídicos referentes al ejercicio de los criterios hermenéuticos aplicados con reiteración por los tribunales de justicia en orden a los derechos fundamentales, como es el de necesaria proporcionalidad entre los actos y sus consecuencias jurídicas, cuando las mismas lesionen los derechos fundamentales.

Consecuentemente, la interpretación de la norma aplicable tiene que llevarse a cabo de manera que resulte mayormente acorde con los preceptos que se encuentren contenidos en la norma fundamental y que no supongan vulneración alguna de los derechos consagrados en ella.

3.3. Principio de conservación del acto electoral

Este principio tiene que ser tomado en consideración como una consecuencia directa del anterior. La legislación electoral cuenta con abundantes manifestaciones del mismo,



las cuales van desde la misma posición de la administración electoral, hasta el acto de proclamación de candidatos y electos. El mismo, opera a manera de presunción y ello no quiere decir otra cosa que trasladar el campo de la administración electoral a la presunción de legalidad que se tiene que predicar en cuanto a todos los actos de los poderes públicos y de la administración pública. La jurisprudencia tanto ordinaria como constitucional se ha referido de manera reiterada al significado de este principio.

Debido a la naturaleza del recurso contencioso electoral, la resolución de los asuntos planteados en el mismo tienen que partir de las valoraciones de los hechos discutidos y del principio de conservación del acto electoral y mientras no se hagan constatar las infracciones legales de suficiente entidad y calidad para su anulación se puede afectar el resultado de las elecciones, de acuerdo ello se desprenda de la ley electoral, no procediendo la nulidad.

Lo anotado, se presenta cuando el vicio del procedimiento electoral no sea determinante del resultado de la elección, al igual que la invalidez de la valoración con una o varias secciones. El principio de conservación de los actos responde a consideraciones elementales de buen sentido, debido a que lo que importa es limitar el falseamiento de la voluntad popular, resultando claro que a pesar de que existan infracciones, si las mismas no falsean los resultados electorales, tampoco puede haber nulidad. Tanto el principio de legalidad como del acto de la administración electoral y el de conservación del acto electoral tienen concordancia con las garantías que se encuentran establecidas en el procedimiento electoral y que son encaminadas a impedir



el falseamiento de la voluntad popular, de forma que si las infracciones que hayan sido cometidas no falsean los resultados electorales, no procede la declaración de nulidad de las elecciones. La interpretación se refuerza debido al hecho de que el principio de conservación de los actos jurídicos se fundamenta en las resoluciones que se impugnan. Se comprende como no fundamental la existencia de un principio de economía procesal.

3.4. Principio de unidad del acto electoral

Tanto la Constitución Política de la República de Guatemala, como la legislación electoral configuran el proceso electoral como un acto de carácter único, que se caracteriza por la idea del concurso de voluntades y no por la idea de la sucesión de voluntades.

O sea, el ordenamiento jurídico parte del principio esencial de que los resultados finales de un proceso electoral son debidos al concurso de una serie de actos, trámites y procedimientos que guardan relación entre sí, además de su respectiva autonomía, una cierta unidad, la cual tiene que ser respetada a no ser que la misma entre en colisión con otro de los principios inmanentes del derecho electoral que cuente con carácter prevalente sobre el mismo.

El derecho no puede proteger a electores que expresen su criterio sobre el fundamento del conocimiento de la opinión de los otros y ello apunta a la existencia de previsiones



elementales como la obligación de que todos los colegios electorales cierren a la misma hora.

Este principio de unidad del acto electoral presenta sus excepciones y las mismas deben ser tomadas en consideración como una alteración de sus elementos estructurales. De esa manera, se presenta cuando existe un horario distinto entre las distintas circunscripciones electorales o en el supuesto de la necesaria prórroga de cierre.

El principio anotado también se encuentra subyacente cuando se establece la posibilidad de repetición de las elecciones y ello consiste de manera indudable en la reiteración de las elecciones y del quebrantamiento de este principio. El mismo, puede lesionar a los distintos momentos del proceso electoral habiéndose producido a tal efecto distintos pronunciamientos por parte de la jurisprudencia.

Otro momento del proceso electoral en el cual el principio de unidad del acto electoral parece desarrollar toda su virtualidad consiste en la presentación de las candidaturas, asunto en el cual la normativa electoral tiene que ser interpretada de acuerdo con este principio.

De igual manera, el acto de escrutinio también es constitutivo de un momento del proceso electoral en el cual se tiene que manifestar este principio. Ello, implica una alteración de las condiciones de igualdad del ejercicio del derecho de sufragio activo y



pasivo y es consecuencia ineludible de la anulación, siendo innegable que en la medida en que toda repetición implica una alteración de las condiciones de elección se tenga que procurar una alteración y que la repetición se interprete de manera restrictiva.

“El principio de unidad del acto electoral adquiere una especial importancia debido a los distintos recursos que sean planteados y ello produce que la repetición de las elecciones tenga lugar después de las anteriormente anuladas”.¹⁶

Una de las disfuncionalidades que presenta el contencioso electoral es la posibilidad mediante el sistema de recursos establecidos de la prolongación o alteración de la composición de los órganos representativos, lo cual es un asunto que en la actualidad parece bien difícil.

¹⁶ **ibid.** Pág. 115.



CAPÍTULO IV

4. Las consecuencias sociales, políticas y jurídicas de la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades

“Las municipalidades se encuentran consolidadas como órganos descentralizados dentro del Estado guatemalteco, siendo ello necesario para la ejecución de una serie de políticas públicas para la provisión de servicios. Consisten en las instituciones mayormente cercanas y confiables para la ciudadanía y han logrado la consolidación de una parte importante de su autonomía política”.¹⁷

Pero, a pesar de lo indicado continúan siendo instituciones bastante débiles en contraste con el gobierno central, con limitadas autonomías y carencia de recursos, lo cual dificulta su gestión. El Artículo 134 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Descentralización y autonomía. El municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúan por delegación del Estado. La autonomía, fuera de los casos especiales contemplados en la Constitución Política de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República. Se establecen como obligaciones mínimas del municipio y de toda entidad descentralizada y autónoma las siguientes:

¹⁷ Hernández Palma, Antonio. **Derecho municipal**. Pág. 80.



- a) Coordinar su política, con la política general del Estado y, en su caso, con la especial del ramo a que correspondan;
- b) Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado;
- c) Remitir para su información al Organismo Ejecutivo y al Congreso de la República, sus presupuestos detallados ordinarios y extraordinarios, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Se exceptúa a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Tal remisión será con fines de aprobación, cuando así lo disponga la ley.
- d) Remitir a los mismos organismos, las memorias de sus labores y los informes específicos que les sean requeridos, quedando a salvo el carácter confidencial de las operaciones de los particulares en los bancos e instituciones financieras en general;
- e) Dar las facilidades necesarias para que el órgano encargado del control fiscal, pueda desempeñar amplia y eficazmente sus funciones; y
- f) En toda actividad de carácter internacional sujetarse a la política que trace el Organismo Ejecutivo.

De considerarse importante el funcionamiento de una entidad descentralizada, será suprimida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República”.

El Artículo antes citado indica que las entidades autónomas y descentralizadas llevan a cabo sus actuaciones mediante delegación estatal. Además, la autonomía será



concedida exclusivamente cuando se estime que la misma sea necesaria para la mayor eficiencia de la entidad y el adecuado cumplimiento de sus fines.

La Constitución Política de la República de Guatemala estipula en el Artículo 140 lo siguiente: “Estado de Guatemala. Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”. De la norma citada, se establece que Guatemala es un país soberano, libre, independiente y organizado adecuadamente para asegurarle a sus integrantes la libertad de goce de sus libertades y derechos.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente establece lo siguiente: “Mayoría relativa. Con el sistema de mayoría relativa, aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obtendrá la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos”.

La mayoría relativa se alcanzará con el conteo de la planilla del mayor número de los votos válidos y ello es aplicable a las elecciones municipales tanto de alcaldes como de síndicos.

También, la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente indica: “Del período municipal. Todas las corporaciones municipales



durarán en sus funciones cuatro años. En caso de no haberse practicado elección de alcalde y corporación municipal, o si habiéndose practicado, la misma se declara nula, el alcalde y la corporación municipal en funciones continuarán desempeñándolas hasta la toma de posesión de quienes sean electos. El alcalde y la corporación municipal electos completarán el período respectivo”.

El anterior Artículo regula el término en el cual durarán en sus funciones las corporaciones municipales, el cual será de cuatro años y cuando no se haya practicado elección de alcalde o de la corporación municipal, la misma tiene que ser declarada nula.

4.1. Las municipalidades

Son los órganos del Estado de mayor trayectoria. Las mismas, gozan de determinado nivel de reputación en relación al resto de la administración pública y son las instituciones con un mayor grado de prestigio, además de ser las mayormente confiables de la administración pública y las que la ciudadanía guatemalteca reconoce como mayor cercanía.

Además, las amplias atribuciones y multiplicidad de funciones que tienen hacen de las mismas un órgano completamente indispensable para el Estado. Todo ello, hace que un selecto grupo de municipalidades se conviertan en una alternativa bastante atractiva para líderes que buscan una proyección de alcance nacional en la política.



A pesar de lo anotado, el excesivo centralismo, la elevada heterogeneidad comunal y las limitadas autonomías administrativas y financieras, dejan ver una posición bastante debilitada frente a otros organismos estatales.

4.2. El escenario municipal de actualidad

“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades de la comunidad local y el aseguramiento de su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.¹⁸

La alcaldía es el órgano ejecutivo con el cual cuenta la municipalidad y el alcalde es la mayor autoridad, siendo su finalidad la dirección, administración y vigilancia del funcionamiento municipal. Por otra parte, el concejo consiste en el órgano normativo, resolutivo y fiscalizador, que tiene la finalidad de hacer efectiva la participación de la ciudadanía en el desarrollo de la comuna.

Otro hecho de bastante interés consiste en que la municipalidad tiene una personalidad jurídica con patrimonio propio. Ello, otorga las libertades respectivas dentro de lo que la norma confiere, para que las municipalidades se encarguen de contraer obligaciones y ejerzan derechos en un contexto en el cual cuenten con recursos y patrimonio propio. Además, el ejercicio de las municipalidades se tiene que limitar a las comunas,

¹⁸ Díaz de Salazar, Luis Miguel. **Régimen municipal**. Pág. 30.



otorgando espacio para abarcar las labores en materia de interés comunal, lo cual queda claramente demostrado en la diversidad de responsabilidades que las mismas ejercen. Es de importancia indicar que parte importante de las funciones llevadas a cabo por las municipalidades no son únicas en sus ámbitos de acción, sino que otros órganos del Estado también tienen incidencia en ellos. En la práctica, ello ha implicado una multiplicidad de programas, instrumentos e iniciativas desarrolladas en los territorios.

Las municipalidades cuentan con una gran autonomía para el ejercicio de sus funciones y tienen que estar en coordinación con la mayoría de los casos para someterse a otros niveles gubernamentales necesarios para el desarrollo social. También, en la práctica, la autonomía municipal se ha convertido en un campo en el cual se analiza el gobierno central.

4.3. Financiamiento municipal

Los ingresos de las municipalidades se dividen en ingresos propios y en las transferencias desde el gobierno central. A diferencia de los gobiernos regionales, las municipalidades sí cuentan con un fundamento de importancia de ingresos propios, respectivos a sus derechos. Sus fondos horizontales se encuentran integrados por ingresos relacionados con los impuestos territoriales, permisos y aportes fiscales y dentro de los ingresos propios municipales están las patentes de beneficio municipal y los impuestos territoriales. El presupuesto municipal también contiene las transferencias



por servicios que hayan sido delegados por la educación y salud, entregados de conformidad con quienes asisten a establecimientos de educación municipal.

4.4. Administración municipal

La división administrativa del territorio de la República guatemalteca señala que el territorio de la República se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios.

Por su parte, los artículos del 224 al 239 y del 253 al 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala señalan una serie de diversos principios relacionados con los municipios, pero no llevan a cabo una ordenación terminada que tenga relación con la administración local, dedicándole una atención inferior en cuanto al Estado y a los departamentos. Los aspectos de mayor importancia de la regulación constitucional del municipio son referentes a la formulación del principio de autonomía municipal, en donde el texto de la Constitución Política hace énfasis en distintas ocasiones sin hacer una precisión de los mecanismos de defensa de la autonomía local.

De acuerdo con el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala se hace referencia al contenido de la autonomía, la cual se concreta mediante la elección de las autoridades que se encargarán de la integración de los órganos de los municipios, del derecho de obtener y disponer de los recursos



necesarios, así como de atender los servicios públicos locales y el ordenamiento territorial de su jurisdicción para el cumplimiento de sus mismas finalidades.

La inexistencia de concreción de las competencias propias de los municipios al lado de los mecanismos de defensa de esas competencias frente a otras administraciones públicas, consiste en la principal dificultad que se encuentra en la regulación constitucional de la administración municipal.

Por su parte, la autonomía municipal y el carácter plenamente democrático y electivo de los entes locales consiste en los elementos mayormente destacados y que producen mayores expectativas en relación con la Constitución Política de la República de Guatemala.

4.5. Autonomía municipal

La conceptualización de autonomía municipal se encuentra sobre un único concepto científico y el mismo ha perdido cualquier conexión con su origen filosófico, al haberse incorporado con una significación precisa.

La misma, es excluyente de los controles administrativos de oportunidad de otras administraciones públicas relacionadas con la actividad de los municipios y únicamente son admisibles los controles de legalidad llevados a cabo por los tribunales determinados en la legislación de régimen local. Dicha exclusión de carácter radical de



controles administrativos únicamente asegura la autonomía local de los municipios cuando actúan ejerciendo competencias propias y no cuando llevan a cabo competencias delegadas por el Estado.

La Constitución Política no llega a concretar un ámbito material mínimo de competencias locales, de forma que su determinación se tiene que remitir a leyes ordinarias. Pero, esas normas jurídicas no cuentan con la completa libertad para poder atribuir o substraer competencias a los municipios.

La legislación municipal y la sectorial del Estado son las encargadas del desarrollo del principio de autonomía y en consecuencia de atribuir competencias a los municipios para gestionar actividades y servicios en el campo de los intereses locales.

“Por su parte, la autonomía comporta el reconocimiento de la capacidad de organización por parte de las entidades. O sea, las administraciones autónomas tienen que poder desarrollar mediante sus mismos reglamentos y ordenanzas la estructura orgánica y funcional mayormente adecuada a las necesidades singulares. La potestad de organización municipal tiene que ser desarrollada por parte de los municipios”.¹⁹

El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala señala en el Artículo 39 lo siguiente: “Asistencia a sesiones. Todos los miembros del

¹⁹ Rodríguez González, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Pág. 145.



concejo municipal están obligados a asistir puntualmente a las sesiones. Todos los miembros tienen voz y voto, sin que ninguno pueda abstenerse de votar ni retirarse una vez dispuesta la votación; pero si alguno tuviera interés personal del asunto del que se trate, o lo tuviera algún pariente suyo dentro de los grados de ley, deberá abstenerse de participar en su discusión y en consecuencia, de votar retirándose mientras se tome la decisión. De existir esa situación, y no se abstuviere, cualquiera de los miembros del concejo municipal podrá solicitárselo, quien procederá a retirarse.

La inasistencia a las sesiones, sin excusa escrita justificada, será sancionada disciplinariamente de conformidad con el reglamento del concejo municipal, pudiéndose declarar vacante el cargo por inasistencia, sin causa justificada, a cinco (5) sesiones consecutivas, comunicando de inmediato su decisión al Tribunal Supremo Electoral para los efectos que disponga la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

En el caso de inasistencia de los síndicos, para la sesión de la que se trate, el alcalde nombrará síndico específico a uno de los concejales”.

El Artículo citado indica la obligatoriedad de todos los integrantes del concejo municipal de asistir de forma puntual a sus correspondientes sesiones.

El Artículo 43 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala señala lo siguiente: “Requisitos para optar al cargo de alcalde, síndico o concejal. 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.



c) Saber leer y escribir”.

El Artículo citado indica que para ser alcalde, síndico o concejal es necesario ser guatemalteco de origen, encontrarse en el libre goce de sus derechos políticos y poder leer y escribir.

El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala indica lo siguiente: “Prohibiciones. No pueden ejercer las funciones de alcalde, síndico o concejal:

- a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva.
- b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio.
- c) El deudor por fianzas o alcances de cuentas a los fondos municipales.
- d) Cuando exista parentesco dentro de los grados de ley entre los electos. Si el parentesco fuere entre el alcalde y uno de los síndicos o concejales, se tendrá por electo al alcalde. Si fuere entre otros miembros del concejo municipal, se tendrá por electo al síndico o concejal que tenga a su favor la adjudicación preferente, llenándose ipso facto la vacante que se produzca por ese motivo, en la forma que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Si posteriormente a la elección el alcalde, el síndico o el concejal resultaren incluidos en cualesquiera de las prohibiciones de este Artículo, una vez comprobada plenamente, el



concejo municipal declarará vacante el cargo y solicitará al Tribunal Supremo Electoral la acreditación del sustituto”.

El Artículo citado indica todos los casos en los cuales existe prohibición para el ejercicio de las funciones de alcalde, síndico o concejal.

Todos los elementos que integran la autonomía municipal evidentemente no definen un poder soberano del municipio frente al Estado, pero la proclamación constitucional del principio de autonomía municipal cuenta con importantes consecuencias relacionadas con la capacidad del municipio, que limitan que los entes puedan encontrarse jerárquicamente subordinados y tutelados por la administración del Estado. Los principios constitucionales de descentralización administrativa y autonomía municipal configuran a los municipios como entes autónomos dentro del ámbito de sus correspondientes intereses, los cuales se encuentran definidos previamente en las normas municipales y sectoriales del Estado, sin que, en ningún caso puedan encargarse de la regulación de las leyes.

4.6. Importancia de la administración municipal

La Constitución Política de la República cuenta con una doble función institucional del municipio, debido a que por una parte consiste en una entidad básica de la organización territorial del Estado que se integra por departamentos y municipios; y por otra parte, consiste en el canal de participación ciudadana de los asuntos públicos que



institucionaliza y gestiona con autonomía en cuanto a los intereses propios de cada colectividad mediante el sistema democrático y participativo.

El Artículo 52 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala señala lo siguiente: “Representación municipal. El alcalde representa a la municipalidad y al municipio, es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico, es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal, miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo”.

La representación municipal se lleva a cabo mediante el alcalde, siendo el mismo el encargado de representar tanto al municipio como a la municipalidad y el personero legal de la misma.

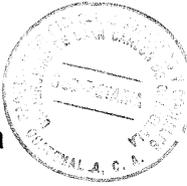
El Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala establece en el Artículo 53: “Atribuciones y obligaciones del alcalde. En lo que corresponde, es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del concejo municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y, en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.

El alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes:

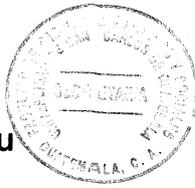
- a) Dirigir la administración municipal.



- b) Representar a la municipalidad y al municipio.
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con este Código.
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia, autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad, nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.
- h) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funciones.
- i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- j) Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al pleno del concejo municipal.
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.



- m) Promover y apoyar, conforme a este Código y demás leyes aplicables, la participación y trabajo de, las asociaciones civiles y los comités de vecinos que operen en su municipio, debiendo informar al Concejo Municipal, cuando éste lo requiera.
- n) Tramitar los asuntos administrativos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal y, una vez substanciados, darle cuenta al pleno del Concejo en la sesión inmediata.
- o) Autorizar, conjuntamente con el secretario municipal, todos los libros que deben usarse en la municipalidad, las asociaciones civiles y comités de vecinos que operen en el municipio; se exceptúan los libros y registros auxiliares a utilizarse de operaciones contables, que por ley corresponde autorizar a la Contraloría General de Cuentas.
- p) Autorizar, a título gratuito, los matrimonios civiles, dando dentro de la ley las mayores facilidades para que se verifiquen, pudiendo delegar esta función en uno de los concejales.
- q) Tomar el juramento de ley a los concejales, síndicos y a los alcaldes comunitarios o auxiliares, al darles posesión de sus cargos.
- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de enero de cada año.
- s) Ser el medio de comunicación entre el Concejo Municipal y las autoridades y funcionarios públicos.



- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.
- u) Remitir dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de vencido cada trimestre del año, al Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, informe de los avencindamientos realizados en el trimestre anterior y de los vecinos fallecidos durante el mismo período.
- v) Las demás atribuciones que expresamente le atribuyen las leyes y aquellas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales”.

Con el Artículo citado se indican tanto las atribuciones como las obligaciones que tiene el alcalde en el ejercicio de sus funciones y lo relacionado con las ordenanzas, reglamentos, acuerdos y demás resoluciones que dicte el concejo municipal. En el municipio guatemalteco coinciden por ende dos condiciones de naturaleza bien diferenciada, debido a que por una parte es un elemento de la organización territorial del Estado; y por la otra, es una comunidad política representativa en sí misma.

“La condición de parte de la organización territorial del Estado cuenta con implicaciones a nivel institucional y formal, tanto por lo relacionado con la utilización del municipio, como a lo referente a la prestación de funciones estatales, como para las posibles delegaciones que el Estado lleve a cabo de acuerdo al mandato constitucional existente”.²⁰

²⁰ Hernández. Op. Cit. Pág. 146.



En los sistemas democráticos, el municipio encuentra su configuración como un ámbito esencial de participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos y en la actividad política que lleva a cabo el país, la cual queda limitada únicamente a la representación estatal.

El Artículo 67 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala regula lo siguiente: “Gestión de intereses del municipio. El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

Para la gestión de intereses del municipio, pueden ser promovidas toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales, así como prestar los servicios que sean de utilidad para el mejoramiento de la calidad de vida y la satisfacción de necesidades que tengan los integrantes del municipio.

El Artículo 70 del Código Municipal Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala indica lo siguiente: “Competencias delegadas al municipio. El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las



prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos”.

Las competencias delegadas al municipio están reguladas en el Artículo antes citado, indicando que el municipio es el encargado del ejercicio de las competencias por delegación en los términos establecidos legalmente.

La importancia del municipio se encuentra en la necesidad de descentralizar la administración pública de manera que la misma pueda encargarse del ejercicio de sus atribuciones de una manera eficiente y en beneficio de los habitantes.

4.7. Propuesta de procedimiento de reforma al Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala

Decreto número: -----

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que las municipalidades guatemaltecas se encuentran consolidadas como órganos descentralizados dentro del Estado y son indispensables para la aplicación y ejecución de una serie de políticas públicas del país, así como para la provisión de servicios



enmarcados dentro de una posición que permita que las mismas sean dirigidas por auténticos líderes que busquen el avance social y económico del país.

CONSIDERANDO

Que en la actualidad se ha permitido la reelección en las municipalidades y ello ha derivado en una serie de limitantes que en ocasiones dificultan y en otras impiden que las municipalidades ejerzan su gestión como se espera de las mismas, al no garantizar el adecuado servicio que tienen que cubrir y dependan en buena medida del gobierno central.

CONSIDERANDO

Que las municipalidades juegan un rol crucial en la provisión de servicios y ejecución de políticas públicas para el desarrollo de los territorios y en su conjunto el papel que desempeñan es clave para el contexto institucional, debido a la notoriedad y capacidad de injerencia que tienen en sus agendas para asegurar un papel distintivo a nivel local y nacional.

CONSIDERANDO

Que la inaplicación del principio de alternabilidad en las municipalidades trae consigo consecuencias sociales, políticas y jurídicas negativas para la República guatemalteca,



debido a que permite que se eleve el riesgo de la perpetuación y abuso de poder,
debido a que la extensión del período de gobierno de los alcaldes significa aumentar las
oportunidades de los políticos de extraer los recursos públicos del país.

POR TANTO

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

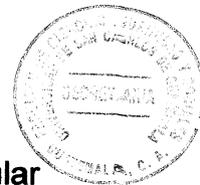
DECRETA

La siguiente:

REFORMA DEL ARTÍCULO 254 DE 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
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, no pudiendo ser
reelectos.



ARTICULO 2. Se ordena al Tribunal Supremo Electoral convoque a consulta popular para la aprobación de la reforma del Artículo anterior.

ARTÍCULO 3. VIGENCIA. El presente Decreto entra en vigencia después de su aprobación en consulta popular del pueblo de Guatemala

PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO.

CIUDAD DE GUATEMALA DE DE

PRESIDENTE

SECRETARIO

SECRETARIO





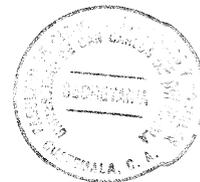
CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Guatemala es un país que se encuentra regido por un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, como se establece en la Constitución Política de la República. Además, se encuentra bajo una organización que le permite a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades.

El municipio desempeña un papel de importancia en el aspecto socio-político y administrativo del Estado, en virtud de que actúa por delegación, constituyéndose en uno de los pilares esenciales para el desarrollo del país, correspondiendo a la administración municipal la atención de todo lo relacionado con la vida social, continuando con las directrices e intereses generales de la misma, con la finalidad de alcanzar la realización del bien común de la ciudadanía.

Los grupos sociales necesitan de una fuerza directriz, de una voluntad y de un poder que en determinadas ocasiones al no ser ejercido de forma adecuada provoca desorden y arbitrariedades. En la actualidad, se ha observado que distintos alcaldes han sido denunciados por abuso de autoridad y mal uso del manejo de los fondos de las municipalidades, debido a que llevan en el poder varias administraciones que provocan que no exista una correcta fiscalización preventiva. Lo que se recomienda, es la reforma del Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala para que exista prohibición en cuanto a la reelección de los alcaldes.





BIBLIOGRAFÍA

- ACEVES BRAVO, Félix Andrés. **Diccionario electoral mexicano**. México, D.F.: Ed. Porrúa, 2006.
- ALCÁNTARA SÁENZ, Manuel. **Instituciones o máquinas electorales: origen, programa y organización de los políticos latinoamericanos**. Barcelona, España: Ed. ICPS, 2004.
- ARAGÓN, Manuel. **Derecho electoral: sufragio activo y pasivo**. México, D.F.: Porrúa, 2007
- BERISTEIN OLAVARRIETA, Juan Bautista. **Legislación electoral**. Madrid, España: Ed. Sáez Hermanos, 1983.
- CÁRDENAS, Jaime. **Partidos políticos y democracia**. México, D.F.: Ed. IFE, 1995.
- DÍAZ DE SALAZAR, Luis Miguel. **Régimen municipal**. Barcelona, España: Ed. Trotta, 1986.
- GARCÍA SORIANO, María Vicenta. **Elementos de derecho electoral**. Valencia, España: Ed. Tirant lo blanch, 1999.
- HERNÁNDEZ PALMA, Antonio. **Derecho municipal**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1990.
- NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales**. México, D.F.: Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2000.
- PANEBIANCO, Angelo. **Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos**. Madrid, España: Ed. Alianza Editorial, 1990.
- RODRÍGUEZ GONZÁLEZ, Román. **Autonomía municipal, descentralización e integración**. Barcelona, España: Ed. Ariel, 2002.



VALDIVIA CANO, Ramiro. **Manual de derecho electoral**. Lima, Perú: Ed. Horizonte, 1998.

Legislación:

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

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

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

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

Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo número 018-2007 del Tribunal Supremo Electoral, 2007.