

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

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCIÓN  
DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGION NORTE DEL  
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999**

**OLGA MARINA CUC SÓN**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2007.**

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

**CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCION  
DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGION NORTE DEL  
DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999**



Tesis  
Presentada a la Honorable Junta Directiva  
de la  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
de la  
Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**OLGA MARINA CUC SÓN**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, abril de 2007.

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

DECANO	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V	Br. Edgar Alfredo Valdéz López
SECRETARIO	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidenta:	Licda. Benicia Contreras Calderón
Vocal:	Lic. Carlos Humberto Betancourth
Secretario:	Lic. Roberto Paz Álvarez

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Carlos Urbina Mejía
Vocal:	Licda. Ileana Noemi Villatoro
Secretario	Lic. Roberto Peñate Girón

**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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

**Licda. Floridalma Luch Car**  
Abogada y Notaria  
6ª. Av. 0-60 Centro Comercial zona 4  
Torre II Of. 203 Tel. 2335-2084  
Ciudad Guatemala.



Guatemala, 18 de agosto de 2006

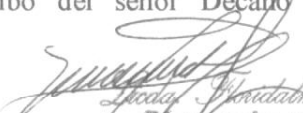
Licenciado  
Marco Tulio Castillo Lutín  
Coordinador de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho

Atenta y respetuosamente me dirijo a usted, en cumplimiento de la resolución emanada de ese decanato, en la cual se me nombró como asesor de Tesis del Bachiller OLGA MARINA CUC SÓN, al respecto informo que este trabajo tiene una relación en cada uno de sus capítulos muy especial, ya que se tomaron aspectos doctrinarios, legales y de trámite, estando cada uno de ellos explicados debidamente, sugiriéndole el cambio del título de tesis el cual queda así: **“CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999”**

Este trabajo tiene por objeto, de acuerdo a la Bachiller Olga Marina Cuc Són, determinar que consecuencias tanto jurídicas, políticas y sociales tiene la reelección de las autoridades en los municipios ubicados en la zona norte del departamento de Guatemala, así como sus ventajas y desventajas.

Por último estimo que el trabajo sí reúne los requisitos mínimos exigidos por esta casa de estudios superiores, en cuanto al contenido, métodos y técnicas, por lo que puede servir de base para el examen correspondiente, previo a que el autor obtenga el grado académico y los títulos profesionales correspondientes.

Sin otro particular, me suscribo del señor Decano con muestras de mi consideración y estima.

  
**Licda. Floridalma Luch Car**  
Abogada y Notaria  
Colegiada No. 6,023

c.c. Archivo



**UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, veintinueve de agosto de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a) **LICENCIADO (A) MARVIN ESTUARDO ARISTIDES**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (la) estudiante **OLGA MARINA CUC SÓN**, Intitulado: **"CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh



Lic. Marvin Estuardo Aristides



Guatemala, 25 de Septiembre del 2,006

Licenciado:

Marco Tulio Castillo Lutín  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho



Respetable Licenciado Castillo Lutín:

De manera respetuosa me dirijo a usted, en cumplimiento de la providencia de fecha veintinueve de agosto del año dos mil seis, en la que se me nombro como Revisor de Tesis de la Bachiller OLGA MARINA CUC SÓN, quien realizó el trabajo de tesis intitulado: "CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999".

Después de revisar el trabajo ya indicado, se llega a la conclusión que el tema abordado, de por sí es importante y que la estudiante se preocupo por trabajarlo de la mejor manera, para informarnos sobre la problemática que surge con la reelección de las autoridades municipales de la región norte, lo que hace necesario poner de manifiesto las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que conlleva el admitir la reelección, haciéndole las observaciones que creí pertinentes, las cuales fueron bien aceptadas y cumplidas por la estudiante.

Por lo tanto se considera que el presente trabajo de tesis, puede ser objeto del examen público correspondiente; toda vez que el mismo lleva los requisitos establecidos en el reglamento de examen técnico profesional y publico de tesis.

Además, el tema objeto de estudio por parte de la bachiller OLGA MARINA CUC SÓN, se adecuo a las técnicas de investigación y a las normas reglamentarias exigidas por esa facultad.

Sin otro particular me suscribo de usted, con las muestras de la más alta consideración y estima.

  
LIC. MARVIN ESTUARDO ARISTIDES  
ABOGADO Y NOTARIO  
Colegiado 4882



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de febrero del año dos mil siete-

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante OLGA MARINA CUC SÓN, Intitulado "CONSECUENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES DE LA REELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DE LA REGIÓN NORTE DEL DEPARTAMENTO DE GUATEMALA DURANTE LOS AÑOS DE 1985 A 1999" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

MTCL/slh



## **DEDICATORIA**

- A MI DIOS:** Jehová es mi fortaleza y mi escudo, en él confié mi corazón y fui ayudada. Gracias a ti mi Dios por tu misericordia, porque en todo momento me has guardado, me has dado entendimiento y sabiduría hasta culminar mis estudios con satisfacción.
- A MIS PADRES:** José Felipe Cuc y Marta Raymunda Són de Cuc. Gracias por enseñarme que la honradez, lealtad y el respeto hacia mis semejantes es la base fundamental del éxito. ¡Que Dios les bendiga!
- A MIS HERMANOS:** Julia Encarnación, Pedro Enrique, Carlos Aroldo, Martha Judith. Gracias por su apoyo y cariño.
- A MIS AMIGOS:** Sonia Miranda, Amariela, Saida, Elmer, Dina, Miriam, Zuly, Julieta, Magaly, Aura Lidia, Margarita, Heidy, Roberto, Surama, Lily, Irma. Con aprecio y cariño.
- A LOS PROFESIONALES:** Licda. Floridalma Luch; Lic. Marvin Estuardo Arístides. Por orientarme en la elaboración de este trabajo de tesis.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala por haberme cobijado en sus aulas y dado la oportunidad de forjarme como profesional.



## INDICE

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

### CAPÍTULO I

1. Administración como concepto general.....	1
1.1. Administración.....	1
1.2. Administración pública.....	2
1.2.1. Concepto .....	2
1.2.2. Elementos.....	2
1.2.2.1. Órgano administrativo.....	3
1.2.2.2. Actividad.....	3
1.2.2.3. La finalidad.....	3
1.2.2.4. El medio.....	3
1.2.3. Pasos de la administración pública.....	3
1.2.3.1. Planificación.....	4
1.2.3.2. Coordinación.....	5
1.2.3.3. Organización.....	5
1.2.3.4. Dirección.....	5
1.2.3.5. Control.....	5
1.3. Componentes de cada organización.....	5
1.3.1. Administradores.....	6
1.3.2. Competencia.....	6
1.3.3. Actividad material.....	6

## CAPÍTULO II

	<b>Pág.</b>
2. El Estado.....	7
2.1. Definición de Estado.....	7
2.2. Características .....	8
2.2.1. Sociedad humana.....	8
2.2.2. Territorio.....	9
2.2.3. Soberanía.....	9
2.2.4. Orden Jurídico.....	11
2.2.5. Órganos de gobierno.....	12

## CAPÍTULO III

3. Municipio.....	13
3.1. Administración pública.....	13
3.1.1. Antecedentes.....	13
3.1.2. Importancia.....	20
3.2. Etimología.....	23
3.2.1. Definición de municipio.....	23
3.2.2. Definición legal del municipio.....	24
3.2.3. Organización administrativa municipal.....	27
3.2.4. Elementos del municipio.....	27
3.3. Sistemas de gobierno municipal.....	37
3.3.1. Sistema democracia directa.....	37

	<b>Pág.</b>
3.3.2. Sistema democrático colegial o inglés.....	37
3.3.3. Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés.....	38
3.3.4. Sistema autoritario o alemán.....	39
3.3.5. Sistema de gobierno municipal en Guatemala.....	40
3.4. Órganos administrativos municipales.....	41
3.4.1. Concejos o corporaciones municipales.....	41
3.4.1.1. Origen.....	41
3.4.2. El alcalde municipal .....	48
3.4.2.1. Origen.....	48
3.4.2.2. El alcalde en Guatemala.....	51
3.4.3. Síndicos y concejales.....	52
3.4.4. Otros órganos administrativos municipales.....	53

## **CAPÍTULO IV**

4. Ley electoral y de partidos políticos.....	55
4.1. Administración electoral.....	55
4.2. Las organizaciones políticas.....	56
4.2.1. Origen de los partidos políticos.....	57
4.2.2. Definición de partido político.....	59
4.3. Derecho electoral.....	62
4.3.1. Concepto y funciones del sufragio.....	63
4.3.1.1. Naturaleza jurídica del sufragio.....	63

	<b>Pág.</b>
4.3.1.2. Principios clásicos del sufragio.....	65
4.3.1.3. Tipos de voto según su expresión material.....	68
4.4. Registro electoral.....	70
4.5. Instituciones que rigen a las organizaciones políticas.....	70
4.5.1. Tribunal supremo electoral.....	70
4.5.2. Registro de ciudadanos.....	71
4.6. Marco práctico de los partidos políticos.....	72
4.6.1. Inscripción legal.....	72
4.6.2. Asambleas nacionales.....	77
4.6.3. Formas de fiscalización.....	79
4.6.4. Sistemas electorales.....	81
4.6.5. Propaganda electoral.....	84

## **CAPÍTULO V**

5. Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la reelección de las autoridades municipales en la región norte del departamento de Guatemala durante los años 1985 a 1999.....	89
5.1. La reelección.....	89
5.1.1. Definición de reelección.....	89
5.1.2. Características.....	89
5.1.2.1. La reelección es autorizada constitucionalmente.....	89
5.1.2.2. La reelección una segunda elección, puede ser	

	<b>Pág.</b>
prohibida.....	90
5.2. Participación política.....	91
5.2.1. Modos de participación.....	92
5.2.2. Clasificación.....	93
5.3. Educación electoral.....	95
5.3.1. Objetivos de una campaña de educación electoral.....	97
5.3.2. Definición de campaña electoral.....	98
5.3.3. Financiamiento de la campaña electoral.....	99
5.4. Ventajas y desventajas de la reelección.....	100
5.4.1. Efectos sociales.....	103
5.4.1.1. Caso de San Pedro Ayampuc.....	103
5.4.1.2. Caso del municipio de Chuarrancho.....	106
5.4.1.3. Caso del municipio de Chinautla.....	107
5.4.2. Efectos jurídicos.....	111
5.4.3. Efectos políticos.....	113
5.4.3.1. Abstencionismo electoral.....	113
5.4.3.2. El abstencionismo electoral en los distintos sistemas políticos.....	113
5.4.3.3. Clases de abstencionismo.....	114
5.4.3.4. Causas del abstencionismo.....	114
5.4.3.5. Posibles vías de solución al abstencionismo.....	115
CONCLUSIONES.....	117

RECOMENDACIONES.....	<b>Pág.</b> 119
BIBLIOGRAFÍA.....	121

## INTRODUCCIÓN

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

Esa democracia conlleva la participación del pueblo en la organización y marcha de la sociedad, en la cual supone; por tanto, un alto grado de participación popular, en el que predomina el principio de soberanía del pueblo, en el cual el pueblo es al mismo tiempo: sujeto y objeto del orden jurídico.

El territorio de la república se divide, para su administración, en departamentos y municipios; el municipio, considerado por nuestra Carta Magna como institución autónoma, desempeña un papel importante en el aspecto socio-político y administrativo del Estado; en virtud de que actúa por delegación de éste, constituyéndose en uno de los pilares fundamentales para el desarrollo del país, correspondiéndole a la administración municipal, atender todo lo concerniente a la vida local; siguiendo las directrices, los intereses generales de la administración, con el objeto de poder lograr la realización del bien común de los habitantes que integran su distrito.

La historia de la humanidad nos muestra que los grupos sociales, por pequeños que sean, requieren de una fuerza directriz, de una voluntad, de un poder que muchas veces da lugar al desorden, arbitrariedad y caos que terminan por hacer imposible la evolución de la sociedad, si ese poder llegara a faltar en forma adecuada.

La única razón que legitima el poder es la libertad del proceso electoral, cuando sus gobernantes son electos por medio de sufragio libre. Ese poder se delega tanto al gobierno central como al gobierno municipal, para que sean quienes dirijan a la sociedad, que ha depositado en ellos su confianza, a través del sufragio, que es el acto por medio de la cual los ciudadanos de un país emiten su opinión para elegir a las

autoridades que han de regir sus destinos por un período de cuatro años, en el caso de los alcaldes; pudiendo éstos ser reelectos

Presento este trabajo, el cual gira en torno a las consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la reelección de las autoridades municipales en la región norte del departamento de Guatemala, ya que el desarrollo de los eventos electorales en los últimos años, me produjo inquietud, referente a saber las causas y, por ende, la consecuencias, tanto jurídicas, políticas como sociales que repercuten, en el hecho de que las mismas autoridades municipales sean reelectas en forma consecutiva por varios períodos.

A la reelección también se le denomina continuismo, y este vocablo se emplea para señalar un mal político contrario al sistema democrático porque evita el desarrollo de una de sus virtudes como resulta ser la alternabilidad en el poder.

En muchos municipios de la república, se han denunciado casos de corrupción, malversación de fondos, abuso de autoridad, los cuales generalmente sólo quedan como simples denuncias; provocando con ello levantamientos y disturbios.

El gobierno municipal cumple una función de “administrador” de los bienes del Estado, ya que el pueblo le ha hecho un contrato social para el manejo de los bienes y recursos públicos. Por ende, está obligado a utilizarlos de manera económica, eficiente y efectiva, pero sobre todo auditable.

Se ha dado debido cumplimiento a la hipótesis que orientó el presente trabajo de investigación, la cual señala que: las consecuencias jurídicas, políticas y sociales que se han producido, por el hecho de que las autoridades municipales en los municipios de la región norte del departamento de Guatemala se han reelecto, son: la no alternabilidad en el poder municipal y el estancamiento en algunas obras municipales.



Entre los objetivos trazados están: Determinar las causas jurídicas, políticas y sociales en la reelección de las autoridades municipales, así como las consecuencias sociales del mismo hecho.

Asimismo, señalar los municipios de la región norte del departamento de Guatemala en los que las autoridades municipales fueron electas dos períodos continuos o más.

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

Este estudio se integra por cinco capítulos. El primero se refiere a la parte expositiva, contemplando las generalidades de la administración en general, la administración pública y sus elementos.

El segundo capítulo versa sobre el Estado, sus características, para poder entender la dimensión del municipio.

El tercer capítulo se refiere al municipio, la administración municipal, antecedentes del municipio, las teorías sociológica, legal y sus elementos; además, sistemas de gobierno municipal, órganos administrativos municipales en que se desenvuelve el municipio.

El cuarto capítulo, cuyo contenido versa sobre la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la administración electoral, organizaciones políticas, el origen de los partidos políticos, órganos de todo partido político, el sufragio, principios del sufragio, el voto, instituciones que rigen las organizaciones políticas; para finalizar con el marco práctico de los partidos políticos

El quinto capítulo, que considero el más importante y en el cual gira el planteamiento del problema, se basa en las consecuencias jurídicas, políticas y sociales

de la reelección de las autoridades municipales en los municipios de la región norte del departamento de Guatemala, durante los años de 1985 a 1999; contempla lo que es la reelección, características, la participación política, ventajas y desventajas de la reelección, efectos de la misma; los casos que se han registrado en los municipios de San Pedro Ayampúc, Chuarrancho, Chinautla y el abstencionismo electoral

Concluye el trabajo con el apartado de conclusiones y recomendaciones, que deben de observarse como panacea al problema que muchas veces ocasiona la reelección.

## CAPÍTULO I

### 1. Administración como concepto general

#### 1.1 Administración

Etimología: La palabra Administración viene del latín “*ad*” y del verbo “*ministro-as-are*”, administrar, servir, ejecutar, etc., y mas singularmente del sustantivo “*ministratio-ministrationes*”, servicio, acto de servir. Da la idea que ésta se refiere a una función que se desarrolla bajo el mandato de otro; de un servicio que se presta.

Administración en sentido amplio es el: “ordenamiento económico de un patrimonio, y su uso conveniente del mismo para proveer a las necesidades propias o ajenas según el caso”.<sup>1</sup>

Ciencia de la administración: “Es el conjunto de reglas para gestionar bien los negocios, y más particularmente, para aplicar los medios a la consecución de los fines del Estado”<sup>2</sup>

Para el autor Henry Fayol, citado por el autor Agustín Reyes Ponce considerado como el padre de la administración moderna: “Administrar es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar.”<sup>3</sup>

De acuerdo a las definiciones anteriores, podemos decir que se administra siempre que se ejerce cierta actividad para la realización de un fin, de ahí que la administración sea personal o colectiva, por el sujeto que obra por la naturaleza del ente a que se refiere, particular familiar, municipal, etc. Por el fin mismo que se persigue con la administración ésta será civil, militar, económica, etc. La realización de los fines del Estado, implica en él, el desenvolvimiento de sus actividades. El Estado exige de

---

<sup>1</sup> De Santo, Victor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**, pág. 66.

<sup>2</sup> **Ibid.**

<sup>3</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Administración de empresas, teoría y práctica**, pág. 16.

actividad para constituirse, para conservarse y para perfeccionarse. La administración ha existido en tanto que ha existido Estado; no es posible un Estado sin administración. Es el comienzo de toda actividad estatal.

## 1.2. Administración pública

### 1.2.1 Concepto

El autor Víctor de Santo indica que administración pública es: “La actividad permanente, concreta y práctica del Estado, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuánto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, según la órbita territorial de sus atribuciones”<sup>4</sup>

Del análisis de algunos autores del derecho administrativo, que necesariamente tratan lo relativo a la administración pública, se establece una definición que determina a la misma como: “El conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin (bienestar general) a través de los servicios públicos (que es el medio de que dispone la administración pública para lograr el bienestar general) regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el derecho administrativo”<sup>5</sup>

### 1.2.2 Elementos

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

---

<sup>4</sup> De Santo, Víctor. **Ob. Cit.**; pág. 67.

<sup>5</sup> Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**, pág. 7.

### 1.2.2.1 Órgano administrativo

Son aquellas unidades que pertenecen a la administración pública y que son el medio o el conducto por el cual se manifiesta la personalidad del Estado.

### 1.2.2.2 La actividad

Es la acción que la administración pública realiza y la desarrolla a través de la prestación de los servicios públicos, a los cuales está obligada, para el logro de su finalidad.

### 1.2.2.3 La finalidad

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

### 1.2.2.4 El medio

El medio para realizar los propósitos del Estado es el servicio público, que es el instrumento de que dispone la administración pública para el logro de su finalidad, y el servicio público es el vehículo de que dispone la administración pública para el logro de su propósito.

### 1.2.3. Pasos de la administración pública

La función administrativa es en esencia el que hacer de la administración pública e implica también los pasos que debe desarrollar.

Para su desarrollo, en forma técnica y acorde a los principios que inspiran a la administración pública, la misma debe actuar bajo los principios de legalidad y juridicidad y bajo las reglas de la competencia administrativa.

Es necesario desarrollar los pasos de la administración pública que son parte esencial de la función administrativa, estos son: planificación, coordinación, organización, dirección, control.

#### 1.2.3.1. Planificación

Significa hacer un estudio de las necesidades que servirán en el futuro para realizar las acciones tendientes a satisfacer las necesidades. La planificación significa, ver hacia el futuro. Se utilizan toda clase de métodos y técnicas científicas para tal paso. Reyes Ponce indica que es: “La planeación fija con precisión, lo que va a hacerse. La planeación consiste; por lo tanto, en fijar el curso concreto de la acción que ha de seguirse, estableciendo los principios que habrán de orientarlo, la secuencia de operaciones para realizarlo y las determinaciones de tiempos y de números, necesaria para la realización. Goet ha dicho que, planear es hacer que ocurran cosas que de otro modo no habrían ocurrido. Equivale a trazar los planos para fijar dentro de ellos nuestra futura acción”<sup>6</sup>

En Guatemala la institución encargada de la planificación es la secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, SEGEPLAN. Como lo establece el Artículo 14 del Decreto 114-97; dentro de sus funciones parece importante mencionar los incisos a y h, que estipulan: “ a) Coadyuvar a la formulación de la política general del gobierno y evaluar su ejecución... h) Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial y público y territorial...”

---

<sup>6</sup> Reyes Ponce, Agustín. **Ob. Cit.**; pág. 165.

#### 1.2.3.2. Coordinación

Implica, las tareas que van a realizar dentro de la administración pública, las personas con que se cuenta, cómo deben ser agrupadas las tareas y lo más importante dentro de toda organización administrativa, la persona que va a tomar las decisiones.

#### 1.2.3.3. Organización

Es la estructuración técnica de las relaciones que deben existir entre las funciones, niveles y actividades de los elementos materiales y humanos de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

#### 1.2.3.4. Dirección

Significa conducir las actividades de los subordinados, por el administrador. Los subordinados son los administrados. Al respecto administrado “Desde el punto de vista del derecho administrativo y con respecto a la administración pública, administrado son los individuos particulares sometidos a la jurisdicción del Estado.”<sup>7</sup>

#### 1.2.3.5. Control

Es la medición de los resultados actuales y pasados, en relación con los esperados ya sea total o parcialmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes.

### 1.3 Componentes de cada organización

El autor Jorge Mario Castillo González indica: “Cada organización principal constituye un sistema complejo compuesto de organizaciones que pueden constituir

---

<sup>7</sup> De Santo, Víctor. **Ob. Cit.**; pág. 67.

sistemas y subsistemas, por ejemplo un ministerio constituye un sistema y sus direcciones un subsistema, que pertenecen a la competencia general de un órgano. Cada organización con los componentes siguientes: administradores, competencia, actividad material.”<sup>8</sup>

### 1.3.1 Administradores

Estos dependen de cada organización y se identifican con nombres diferentes: Presidente, Vicepresidente, Ministro de Estado, Director General, Concejo Municipal, Alcalde, etc.

Los administradores son órganos personales y son núcleo de la administración pública. La administración implica la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible el cumplimiento de las finalidades del gobierno.

### 1.3.2 Competencia

Es la cantidad de facultades, atribuciones, funciones y responsabilidades que corresponden a cada organización por asignación constitucional, legal o reglamentaria.

### 1.3.3 Actividad material

Es la que se ejecuta basada en planes, proyectos, programas, decisiones, resoluciones ó hechos administrativos.

---

<sup>8</sup> Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**, pág. 48.



## CAPÍTULO II

### 2. El Estado

#### 2.1 Definición de Estado

Para entender la dimensión del municipio se considera necesario, analizarlo en el contexto del Estado; para ello es preciso conceptuar lo que es Estado.

El Estado es “una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política. ...el Estado es un grupo de individuos establecidos sobre un territorio determinado y sujetos a la autoridad del mismo gobierno”<sup>9</sup>

Se puede conceptuar como lo apunta el autor Acosta Romero: “El Estado es la Organización Política de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con soberanía, órganos de gobierno y que persigue determinados fines”<sup>10</sup>

“Es pues el Estado la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas. En consecuencia, que siendo una realidad social, el Estado tiene necesariamente una realidad jurídica que se expresa en su capacidad para ser sujeto de derechos y obligaciones, que van desde los derechos fundamentales de los Estados, consistentes en ser soberanos, defender su territorio, su estructura como Estado y sus órganos de gobierno, establecer su sistema monetario, su

---

<sup>9</sup> De Santo, Victor. **Ob. Cit.**; pág. 410.

<sup>10</sup> Borja y Borja, Ramiro. **Teoría general del derecho y del Estado**, pág. 113.

sistema tributario, su orden jurídico, así como establecer relaciones con otros miembros de la comunidad internacional.”<sup>11</sup>

## 2.2 Características

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

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

En consecuencia de lo anterior, podemos decir que el Estado es una realidad social, y a ella corresponde una realidad Jurídica, con las características siguientes:

### 2.2.1 Sociedad humana

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

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

---

<sup>11</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho**, pág. 60.

## 2.2.2 Territorio

Constituye la realidad físico-geográfica que en días es compleja y sobre la cual el Estado ejerce su soberanía. “Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía y jurisdicción un Estado, provincia o Municipio”<sup>12</sup>

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

## 2.2.3 Soberanía

Jellinek expresa que: “La soberanía es la propiedad del poder de un Estado, en virtud de la cual corresponde exclusivamente a éste la capacidad de determinarse jurídicamente así mismo.”<sup>13</sup>

Al respecto Sánchez Viamonte indica que: “En las repúblicas democráticas, no puede haber más soberanía interna y externa que la popular, por lo que, desde el punto de vista político, la soberanía es la voluntad de la mayoría, si bien la validez de la expresión de la voluntad mayoritaria ha de estar sujeta a su conformidad con el ordenamiento jurídico, precisamente porque la democracia es el Estado de derecho, sometido a éste en la totalidad de su existencia y manifestación de modo que la soberanía política quede subordinada a la soberanía jurídica, problema vinculado a los de la vigencia constitucional y de la supremacía de la constitución”<sup>14</sup>

La soberanía puede considerarse como el poder superior que explica la independencia, la autodeterminación, el ejercicio del poder y el señalamiento de fines del Estado, de tal manera que por encima del concepto de soberanía, no se acepta

---

<sup>12</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 742.

<sup>13</sup> Borja y Borja, Ramiro. **Ob. Cit.**; pág. 55.

<sup>14</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**; pág. 712.

ningún otro que limite el poder estatal, asimismo, la soberanía implica la igualdad de todos los Estados que tienen esa característica y que son independientes.

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

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

Quienes ejercen esa autoridad vienen a ser los representantes del poder público. El poder empezando por el constituyente es un atributo del pueblo, el cual lo delega en las personas y en las formas constitucionalmente establecidas. Para las democracias esa división de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, representa su esencia y su posibilidad de actuación”<sup>15</sup>

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

---

<sup>15</sup> **Ibid.** pág. 584.

#### 2.2.4 Orden jurídico

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

Al respecto Bonnin, se refiere a la sociedad como tal: “a) La comunidad no puede existir sin los individuos que la integran b) No puede subsistir la población sin las relaciones que unen a los individuos, c) No puede el orden social ser mantenido sin las reglas que mantengan esas relaciones. La sociedad es a su vez comunidad, población y orden social, se integran por individuos, relaciones y reglas que guardan un cosmos”<sup>16</sup>.

El interés público es permanente, porque es el conjunto de los intereses particulares que no cesan jamás, y es el lazo que une a los individuos, pues por interés público debe entenderse la reunión de aquellas necesidades y relaciones naturales y universales, cuya expresión son las leyes y el poder de éstas el regulador, la interacción de los individuos, crea la asociación que se plasma en el interés público cuya conservación requiere de un gobierno que toma cuerpo en la administración.

El Estado es una realidad social, a la que corresponde una realidad jurídica, que consiste en ser una persona jurídica colectiva de derecho público, capaz de ejercer derecho y cumplir obligaciones, y surge en el momento en que el Estado es soberano e independiente.

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

---

<sup>16</sup> Guerrero Orozco, Omar. **Introducción a la administración pública**, pág. 89.

### 2.2.5 Órganos de gobierno

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

## CAPÍTULO III

### 3 Municipio

#### 3.1 Administración pública municipal

##### 3.1.1 Antecedentes

El marco en que se desenvuelve la administración municipal, es el municipio, en tal virtud se hace imperativo conocer los aspectos generales de esta entidad de derecho público. Son muchas las opiniones que se han expresado a cerca del origen del municipio, pero hay dos tendencias dominantes sobre el particular:

- Teoría sociológica o jusnaturalista.

Explica la existencia del Municipio como una institución de derecho natural, impuestas por necesidades urgentes de la vida humana de la sociedad, asentada en una localidad. Según Varéilles Sommières: “Los vínculos que unen o los elementos de una comunidad derivan fundamentalmente de la vecindad, de la habitación continua, de la ubicación de un núcleo primario de individuos que viven en un pueblo o en una ciudad y que tienen necesidades económicas, sociales, jurídicas de naturaleza similar. El municipio nace espontáneamente; no lo crea el Estado, sino que es solamente reconocido en su existencia.”<sup>17</sup>

“Se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el derecho natural y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas., De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización

---

<sup>17</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho**, pág. 565.

política y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes, haya dado origen a otro organismo superior que es el Estado.”<sup>18</sup>

- La escuela legalista

Afirma que el Municipio es una entidad territorial creada por la ley. El municipio es una realidad social regulada por el derecho a partir de sus remotos orígenes dándole mayor o menor amplitud, en su evolución histórica.

Los orígenes del Municipio, se encuentran en todo el mundo, según si se sigue la idea de García Oviedo: “Constituye una comunidad de personas, preferentemente de familias, situadas en un mismo territorio, para la satisfacción de las necesidades originadas por las relaciones de vecindad.”<sup>19</sup>

En el mundo occidental el municipio nace como consecuencia de la expansión de Roma. Las ciudades conquistadas por las legiones romanas se incorporaban a su territorio; sin embargo, los habitantes carecían de derechos políticos y debían pagar un tributo que recibía el nombre de municipia, de *munus* (carga). Posteriormente reconoció cierta autonomía a esas ciudades y según Bielsa: “Las principales características del Municipio romano eran: Los romanos en la primera época de sus conquistas, sometían a los pueblos vencidos a una condición servil; se les confiscaban los bienes, se les privaba de sus derechos, se les reducía a la esclavitud. Sin embargo, si el conquistado no había opuesto resistencia, es decir, si se sometía a discreción (*deditio*), se le permitía conservar parte de sus bienes y gozar de algunos derechos, pero en ambos casos la independencia del pueblo vencido era aniquilada.”<sup>20</sup>

En la época imperial y especialmente en la *Lex Julia*, existían aún localidades llamadas *fora o conciliabula* que fueron erigidas en ciudades independientes,

---

<sup>18</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**; pág. 18.

<sup>19</sup> García Oviedo, Carlos. **Derecho administrativo**, pág. 553.

<sup>20</sup> Acosta Romero, Miguel. **Ob. Cit.**; pág. 566.



conservando el nombre de forum. Tenían, en esa virtud, facultad de ordenar su administración interior y, correlativamente sus habitantes tenían derecho de ciudadanía; pero, por razón de ser ciudadanos se les impuso la obligación de contribuir a las cargas (*munera*) del Estado, inclusive al servicio militar; todo ello explica el nombre de *municipes* a los habitantes de esas ciudades y de *municipio* a las mismas ciudades o villas.

El Municipio romano se caracterizaba:

- Por la calidad de ciudadanos romanos reconocida a los habitantes del mismo.
- Por la autonomía administrativa local, comprendiendo en ella el gobierno interno, la organización de la policía y la justicia.

El gobierno municipal se ejercía por los comicios y los magistrados propios, a condición siempre de no contrariar las leyes y decretos del pueblo y del senado de Roma. Durante largo tiempo se produjeron importantes variaciones en la organización interior de los municipios, el régimen era popular unas veces y más o menos autocrático, otras.

El régimen municipal romano en la época de mayor desenvolvimiento tenía un carácter esencialmente urbano; la organización municipal era un privilegio de ciudad. Las ciudades, los pueblos y las aldeas españolas, absorbieron en una forma profunda, la institución municipal impuesta durante varios siglos de dominación romana, que después se vio influenciada de alguna manera por la dominación visigoda, pero el Municipio conservó fundamentalmente las características que tuvo durante el Imperio romano.

La dominación árabe, no cambió fundamentalmente la estructura municipal y los reyes españoles fueron concediendo grandes franquicias y privilegios a las localidades, esto en su momento se conoció como fuero municipal y era la ley que establecía los

derechos de cada localidad. Los fueros municipales constituyeron reglas que protegían a las municipalidades de los abusos de los señores feudales.

“Para los romanos, físicamente se asimila el municipio con la ciudad, o lo que es lo mismo, se le da la categoría de ciudad a las circunscripciones territoriales organizadas de conformidad con la *lex julio municipalis*. Los representantes de dichas ciudades eran designados por el pueblo congregado en asamblea y por determinado tiempo. Estas organizaciones estaban formadas por órganos deliberantes y ejecutivos.

El municipio romano tenía patrimonio propio pues gozaba de rentas y propiedades además de los tributos de los ciudadanos, en base a ello pudo desarrollar una vida próspera prestando servicios públicos en beneficio de sus vecinos.

Desde el punto de vista político el municipio dio provecho a Roma pues en base a ello logró un equilibrio de fuerza que vino a consolidar la unidad del Imperio. Muy distinto al municipio de la edad media, el municipio romano tuvo un carácter más administrativo que político.

Como producto de la invasión de los germanos se suscitan una serie de transformaciones en el municipio romano, surgiendo así el municipio visigodo o visigótico, que con su carácter fundamentalmente rural viene a contradecir el carácter urbano exclusivamente del primero”<sup>21</sup>

Como consecuencia de la invasión germana se impone una nueva organización social apareciendo la clásica sociedad de la edad media aparecen los castillos feudales a cuyo alrededor se reúnen los grupos de hombres libres, independientes, propietarios, pero siempre tributarios del señor feudal. Ante los problemas y necesidades de estos siervos, surge como satisfactor de tales necesidades el Conventus Públicos Visinorum (Asamblea General de Vecinos) que recibe de los señores feudales, por delegación, la potestad de auto administrarse, teniendo una

---

<sup>21</sup> Can Si Rogelio, **La remuneración de los alcaldes auxiliares**, pág. 6.

finalidad bastante amplia pues delibera y adopta acuerdos con relación a los asuntos que interesan a los vecinos. Sus elementos esenciales, adoptados posteriormente por el Estado moderno, son una asamblea popular una administración pública, y un órgano judicial.

El municipio español fruto de la cultura romana y germana se transforma totalmente con la invasión árabe del año 711.

La autoridad máxima administrativa de los municipio durante la invasión Mozarabe (cristiano que vivió mezclado con los musulmanes), está a cargo de un funcionario llamado Al-Cadi (juez o alcalde) en este Estado se encuentra el municipio español al realizarse la conquista, formándose luego las instituciones denominadas *comitati* cuya jefatura recae en un conde; las funciones de éstas instituciones eran de carácter judiciales, donde nace el municipio, medieval. La diferencia ente la *comitati* y el concejo era el origen de sus facultades en la *comitati* sus facultades provenían de una delegación que hacía el rey en el Concejo era por atribución popular en la elección de la Asamblea. Al concejo pasan todas las atribuciones de la Asamblea General (*conventus públicos vicinorum*) trayendo como consecuencia el nacimiento del regimiento o conjunto de regidores, representantes de los vecinos, que por el hecho de estar reunidos en un solo cuerpo origina el ayuntamiento, como representación del gobierno local.

De acuerdo con el autor Rafael Gilbert, citado por Efrén Córdova “el término ayuntamiento, no alude a una entidad sino más bien a un acto; el acto de reunirse los vecinos como los variados elementos que participan en el gobierno del municipio. Es solo posteriormente que esa denominación se emplea para sustituir a la de regimiento o conjunto de regidores y hacer así referencia del cuerpo colegiado que tendrá a su cargo la deliberación, orientación y resolución de los asuntos que afecta el pro-común.”<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Córdova, Efrén. **Curso de gobierno municipal**, pág. 72.

El patrimonio del ayuntamiento español estaba formado por los tributos de los vecinos y los bienes inmuebles propios del rey por botín de guerra.

Como consecuencia del descubrimiento de América, España amplía sus dominios imponiendo su cultura y costumbres a las nuevas tierras descubiertas. Es así como en América se fundan ayuntamientos con el sistema español siendo el primero en el Nuevo Mundo el fundado por Cristóbal Colón en 1499 en la Isabela, Santo Domingo, en donde el descubridor designó autoridades para el gobierno de dicha población.

Como se puede ver el municipio es una de las figuras de organización política más antigua del mundo; y suelen estudiarse antecedentes en derecho romano y en derecho español medieval, como precedentes del municipio actual, se le considera la forma elemental de estructurar políticamente la sociedad.

El municipio existe en la mayoría de los países, aunque con distintas características particulares, y puede recibir otros nombres, así: comuna, burgo, condado. Los hay en estados federales y en estados unitarios o centralistas. Trátese de cualquier denominación o tipo de Estado, el municipio no siempre tendrá la misma relación con el gobierno nacional, en algunas ocasiones dependerá de él y en otras gozará de una mayor o menor autonomía. Aunque en nuestro sistema al municipio se le otorga autonomía, esto no sucede en algunos países de tipo federal.

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

El municipio puede enfocarse bien como desconcentración o bien como descentralización por región, de tipo político o administrativo. Pero también puede contar con un grado de autonomía o autarquía tal que lo conviertan en una entidad da

carácter político con funciones administrativas muy propias y definidas. Dado el origen, la evolución y la actividad presente de los municipios, parece indudable que su naturaleza y funciones son tanto políticas como administrativas.”<sup>23</sup>

El municipio cuenta con elementos esenciales que le hacen distinguirse con otras instituciones públicas y los asemeja al Estado, siendo ellos, el personal que se encuentra constituido por todas las familias que integran su población territorial, formado por el territorio que constituye el espacio en que se asienta y el de finalidad que consiste en la satisfacción de las necesidades generales.

Con respecto a los elementos del municipio, existe diversidad de criterios, los autores de derecho administrativo, cada uno ha distinguido lo que a su juicio constituyen el municipio. El tratadista Guillermo Varas, señala: “Que la municipalidad se asemeja al Estado, está constituida por elementos externos e internos, los externos los forma la población y el territorio comunal, los internos los atributos del poder público de que dispone que le permite dictar reglas, verdaderas leyes en general y común aplicación, impersonales, coactivas y sancionadoras, llamándose ordenanzas, reglamentos, y simples acuerdos y las hace cumplir por medio del poder ejecutivo del Alcalde; sancionando a los infractores por los medios legales indispensables y asimismo, dispone de los recursos financieros, no solo para asegurar su existencia sino para realizar su labor administrativa y social”<sup>24</sup>

De lo anterior puede observarse que entre el Estado y el Municipio existe similitud entre los elementos y atributos, pues ambos actúan como poder público y persona privada. En resumen el autor Varas, sostiene que el Municipio cuenta con tres elementos esenciales que son: Personal, formado por la población, el territorio, y el poder público como anteriormente se indicó.

---

<sup>23</sup> Martínez, Rafael. **Ob. Cit.**; pág. 159.

<sup>24</sup> Varas, Guillermo. **Derecho administrativo**, pág. 130.

### 3.1.2 Importancia de la administración pública

“Se entiende como parte de la administración pública el conjunto de principios, normas y acciones que determinan la relación entre gobernantes y gobernados, tenemos que reconocer que la administración municipal es la instancia de la administración que reúne y aplica esos elementos, ya que es el ámbito municipal donde tiene lugar la relación más próxima y directa que se establece entre Estado y sociedad de tal forma que la administración municipal es un momento de la acción del Estado en la sociedad y la sociedad presente en el Estado, considerados como un momento y un espacio de la organización política de la sociedad y de la actividad del Estado, al municipio y su administración les corresponde atender todo lo concerniente a la vida local y de ninguna manera a intereses generales. De acuerdo con esta consideración la administración municipal aparece entonces como una instancia subordinada a los principios políticos fundamentales de la nación”.<sup>25</sup>

Partiendo de esas consideraciones se señala que: “La administración pública empieza en la municipalidad, pues ella se encarga de la reunión de las condiciones necesarias para la seguridad y la comodidad de la vida, el bienestar general y material del individuo, es pues la instancia más elemental de la vida pública del individuo y de la sociedad”.<sup>26</sup>

La administración municipal es la que prácticamente impone el ritmo del gobierno en el municipio, así las facultades administrativas comunales son dentro de una fórmula general, todas aquellas que necesariamente debe ejercer la comuna para satisfacer los intereses locales, es decir, lo que concierne directa o indirectamente a todos los habitantes del municipio.

La importancia del municipio radica en la necesidad de descentralizar la administración pública, de tal manera que ésta pueda ejercer sus atribuciones de una

---

<sup>25</sup> Can si, Rogelio. **La remuneración de los alcaldes auxiliares**, pág. 12

<sup>26</sup> Martínez Cabañas, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México**, pág. 198.

manera más eficaz, en beneficio de los habitantes. A medida que crece una empresa (El Estado es visto así) se necesita delegar funciones con dos propósitos:

- Que tome decisiones adecuadas el que más cerca está del problema y
- Que controle con más efectividad los resultados de las decisiones. El municipio ya no puede tomar todas las decisiones, sus autoridades deben delegar y de hecho delegan en algunas empresas privadas, éstas empresas pasan a prestar los servicios y el municipio se reserva el control y la supervisión de las actividades.

El municipio se ha creado para manejar los intereses colectivos de la población y por tanto, ésta puede y debe participar en la administración de manera directa o indirecta. Entonces la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir la función de las municipalidades encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades.

Concepto amplio y genérico de servicio público es el que establece Andrés Serrero, citado por Gustavo Martínez Cabañas, al señalar que: “El servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continúa y sin propósito de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.<sup>27</sup>

Como elementos de esta definición se señalan: a) Adecuación: significa que los servicios públicos tienen que ser prestados en forma adecuada en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se intenta servir; b) permanencia: significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente; y, c) Igualdad,

---

<sup>27</sup> **Ob. Cit.;** pág. 212.

quiere decir que no se debe privar a nadie del goce de un servicio siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.

La definición anterior se aplica a la regulación de los servicios públicos a nivel municipal, para satisfacer una necesidad social, económica o cultural.

Así es pues, el municipio está obligado a seguir las directrices, los intereses y las metas generales de su administración para así poder cumplir con los objetivos políticos y económicos que le señala el Estado; no obstante que cada municipio tiene problemas, debe su organización cumplir en la realización del bien común de todos sus habitantes que componen su distrito.

Como característica del municipio se señala su autonomía, tiene trascendencia política y jurídica, pues se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a sus miembros. La autonomía del Municipio se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprende su superficie territorial, y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorga la constitución y las leyes, en este caso es el Código Municipal, Decreto 12-2002.

“En el tema de la administración municipal, Enrique de la Madrid, con claridad expone: El corto período de gobierno de los ayuntamientos es, según algunos, otro motivo de la ineficiencia de la administración municipal. Lo que se alega es que en tan poco tiempo es difícil realizar obras de determinada importancia ya que las autoridades se ven presionadas a terminarlas dentro de su período de gobierno. Resulta difícil emitir una opinión al respecto, ya que no siempre es cuestión de tiempo, sino de aprender a continuar con las obras de los gobiernos anteriores. En este sentido, debemos de incrementar el esfuerzo.

Es evidente que existe una falta de capacitación de las autoridades municipales. Esto se debe, en gran medida, al bajo nivel educativo de las mismas. El campo se ha



visto marginado, y con ello, también están marginados de la técnica administrativa sus ayuntamientos. Pocos recursos y mal administrados, van en detrimento de la comunidad. Una mala técnica administrativa ocasiona un mal manejo de los fondos municipales así como la elevación de los gastos por administración y la incompetencia en la realización de las obras que necesita la comunidad. La ineficacia administrativa, es tal vez uno de los resultados más palpables de la centralización que padece un país. El campo, las áreas rurales, no son atrasadas por propia elección. <sup>28</sup>

## 3.2 Etimología

Etimológicamente: de tomar oficio, obligación, tarea. “La palabra municipio se deriva del latín *municipium*, se refiere al conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un ayuntamiento”. <sup>29</sup>

### 3.2.1 Definición de municipio

Denominado también municipalidad, puede definirse, siguiendo a Elguera, como la: “Persona de derecho público constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional. Entre los antiguos romanos, ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes y cuyos vecinos podían lograr los privilegios y disfrutar de sus derechos de la ciudad de Roma”. <sup>30</sup>

“Su finalidad se halla vinculada al servicio de las necesidades de los integrantes del grupo municipal, o sea los vecinos; entre ellas las que afectan a la sanidad de la población, a la asistencia benéfica, a los transportes urbanos, al alumbrado y limpieza, a la policía de costumbres, a la ordenación del tránsito, al desarrollo urbanístico y otras

---

<sup>28</sup> Acosta Romero, Miguel. **Teoría general del derecho**, pág. 598.

<sup>29</sup> De Santo Víctor. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas, sociales y de economía**, pág. 905.

<sup>30</sup> **Ibid.** pág. 597.

similares, todas las cuales son atendidas con los recursos provenientes de los impuestos y tasas que pagan los contribuyentes.

Como es lógico, no existe una norma universal relativa a la organización de los municipios, pues ella varía en los diversos Estados. Puede, sin embargo, afirmarse que por lo general están integrados por un cuerpo colegiado y deliberante, que tiene a su cargo establecer las normas u ordenanzas que afectan a la prestación de los servicios que tiene a su cargo, y un órgano ejecutivo, que se encuentra sometido a la autoridad de un jefe, corrientemente titulado alcalde y también intendente. La rama deliberante suele estar formada por los concejales o ediles de elección popular y presidida, según las legislaciones, por el propio alcalde o por uno de los miembros del cuerpo, elegido por éste. El alcalde, en unos países, es de elección popular, y en otros, de designación por el poder ejecutivo.<sup>31</sup>

### 3.2.2 Definición legal del municipio

Como parte del Estado, tiene fundamento constitucional en la división administrativa que estipula nuestra carta magna en su Artículo 224, el que indica: “El territorio de la república se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios...”

Al respecto el Decreto 12-2002, Código Municipal no establece una definición clara pero el Artículo 7 regula: “El Municipio, como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones...”

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

---

<sup>31</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.** pág. 474.

Como puede establecerse el municipio es una entidad de derecho público, con elementos básicos que hacen que goce de dicha autonomía, dichos elementos son:

- Elige a sus autoridades, ejerciendo el gobierno y administración de sus intereses,
- Obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales,
- Atiende los servicios públicos locales.
- Atiende el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y
- La emisión de sus ordenanzas y reglamentos.

Dicha autonomía de que goza el municipio, es otorgada por la Constitución Política de la República de Guatemala que regula en el Artículo 253: “Autonomía Municipal. Los municipios de la república de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) obtener y disponer de sus recursos, c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios...”

El municipio cuenta con elementos esenciales que le hacen distinguirse con otras instituciones públicas y lo asemeja con el Estado, siendo ellos el personal que se encuentra constituido por todas las familias que integran su población territorial, formado por el territorio que constituye en el espacio que se asiente y el de finalidad que consiste en la satisfacción de necesidades generales.

Para analizar de una mejor manera el concepto legal de Municipio, es necesario que expliquemos la naturaleza jurídica, en base a las siguientes características:

- Relaciones permanentes de vecindad,
- Organizadas en institución de derecho público, para la realización del bien común de todos los habitantes de su distrito.

- Relaciones permanentes de vecindad.

De acuerdo al Artículo 12 de Decreto 12-2002, "La vecindad es la circunscripción municipal en la que reside una persona individual", es decir que el conjunto de personas que integran el Municipio tiene que realizar su relación permanente de vecindad conforme lo estipula el artículo mencionado, esa relación debe realizarse permanentemente dentro de un territorio o distrito municipal, circunscripción territorial a la que se extiende la jurisdicción del municipio de conformidad con el Artículo 11 del mismo cuerpo legal.

Por tanto, para que exista la vecindad, la persona individual debe ser vecino, cumpliendo los requisitos que estipula el Artículo 13 del Código Municipal que establece: "Es vecino la persona individual que tiene residencia continua por más de un año en una circunscripción municipal o quien, allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza. En ausencia de éstas circunstancias la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en la que se halle..." Asimismo se considera vecino el extranjero residente legalmente en el país y radicado habitualmente en una circunscripción municipal.

- Conjunto de personas organizadas en instituciones de derecho público

De acuerdo con el diccionario de derecho usual de Cabanellas, se entiende por Institución a) cada una de las organizaciones principales de un Estado y b) Derecho Público el conjunto de normas reguladoras del orden jurídico relativo al Estado en sí en sus relaciones con los particulares y con otros Estados. Regula los actos de las personas cuando se desenvuelven dentro del interés general que tiene por fin el Estado, en virtud de delegación directa o inmediata del poder público.

Se deduce que el municipio es una de las instituciones de derecho público importantes y principales del Estado, y que coadyuva para que éste cumpla con el fin supremo que es la realización del bien común, como lo regula el Artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### 3.2.3 Organización administrativa municipal

Al respecto el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el Estado de Guatemala está organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. El municipio como parte integral de Estado, de acuerdo al Artículo 224 de la carta Magna, en el cual ordena la división del territorio de la República para su administración en departamentos y éstos en municipios.

### 3.2.4 Elementos del municipio

Según lo estipula el Artículo Ocho del Decreto Legislativo 12-2,002 (Código Municipal) integran el municipio, los siguientes elementos básicos:

- El territorio
- La población
- La autoridad
- La comunidad organizada
- La capacidad económica
- Ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar
- Patrimonio del municipio.

A continuación se desarrollaran algunos de estos elementos.

- Territorio del municipio

“La palabra territorio procede del latín *territorium* que significa porción de la superficie terrestre perteneciente a una nación o provincia o región.”<sup>32</sup>

“Territorio es la superficie terrestre en que ejerce soberanía o jurisdicción un Estado, provincia o municipio”.<sup>33</sup>

El Artículo 23 del Decreto legislativo 12-2,002, Código Municipal estipula que: “Distrito Municipal es la circunscripción territorial en la que ejerce autoridad un Concejo Municipal. La circunscripción territorial es continua y por ello se integra con las distintas formas de ordenamiento territorial que acuerde el Concejo Municipal. La cabecera del distrito es el centro poblado donde tiene su sede la municipalidad”.

De tal manera, que se conceptúa a criterio de la autora de este trabajo, al distrito municipal: Como la división administrativa que se realiza en base al territorio, para el ejercicio de la autoridad municipal, a manera de prestar los servicios públicos inherentes al Municipio y que coadyuva al cumplimiento de los fines generales a que está obligado el Estado.

- Población

La población está integrada, por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado. Población como concepto público administrativo, es el conjunto de individuos sujetos al Estado por su imperio que regula la vida jurídica social.

Al respecto el Artículo 11 del Decreto 12-2,002 regula que la población del municipio está constituida por todos los habitantes de su circunscripción territorial.

---

<sup>32</sup> Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, pág. 938.

<sup>33</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**; pág. 742.

El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común, debiendo el Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; Artículos uno y dos de la Constitución Política de la República. De tal manera que los anteriores postulados constitucionales son deberes del municipio, en vista de que éste actúa por delegación del Estado, de conformidad con el Artículo 134 de la Constitución Política de la República.

La población es el elemento de mayor trascendencia en el concepto del municipio, del Artículo 11 del Código Municipal, en vista que de él derivan los otros elementos de autoridad, organización comunitaria y el de capacidad económica. El Código Municipal clasifica a la población del municipio en:

- Vecinos
- Transeúntes.

Vecino: Según lo estipula el Código Municipal, Artículo 13: “Es vecino la persona que tiene su residencia continua por mas de un año en una circunscripción Municipal o quien allí mismo, tiene el asiento principal de sus negocios o intereses patrimoniales de cualquier naturaleza”.

En ausencia de estas circunstancias, la persona individual será vecino de la circunscripción municipal en que se halle.

Así mismo, se considera vecino al extranjero residente legalmente en el país, radicado habitualmente en el distrito municipal.

El municipio está organizado en institución de derecho público, para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Pero son los vecinos como parte integral de la comunidad los responsables de provocar el fortalecimiento de la misma, para que el municipio cumpla sus propios fines y deberes del Estado, pues ellos son los

residentes permanentes del lugar a quienes recaen los derechos e impone las mismas obligaciones que sean guatemaltecos o extranjeros.

Transeúnte: De acuerdo al Artículo 13 del mismo cuerpo legal es quien se encuentre accidentalmente en una circunscripción municipal, teniendo su vecindad en otra.

- Autoridad

La autoridad es la potestad que tiene una persona o corporación para dictar leyes, aplicarlas o ejecutarlas, imponiéndolas a los demás.

Constitución de la autoridad municipal

Las autoridades municipales son electas por los vecinos del municipio de conformidad con la ley electoral y de Partidos Políticos y tiene su fundamento en el Artículo 253 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, y entre sus funciones están:

- elegir a sus propias autoridades
- obtener y disponer de sus recursos
- atender a los servicios públicos locales.

La autoridad municipal debe tener la claridad de que el poder proviene del pueblo. Su ejercicio esta sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución del país y la ley. Y que la función pública, tiene que realizarse ejerciendo la autoridad de acuerdo al ordenamiento jurídico. La Carta Magna establece que: “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”.



Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. De acuerdo a estos principios constitucionales el cumplimiento del fin supremo del Estado es la realización del bien común, lo cual hace necesaria la existencia de una autoridad, y el municipio como colaborador para alcanzar ese fin también está investido de autoridad para lograr gobernar y administrar sus intereses.

- Organización comunitaria

Es otro de los elementos del municipio en el cual los vecinos pueden organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, las cuales se harán constar mediante Escritura Pública, conforme lo estipulan el Artículo 18 del Decreto 12-2.002, este elemento tiene su fundamento constitucional en el Artículo 34, primer párrafo, que expresa: “Se reconoce el derecho de libre asociación.” Este principio constitucional es de suma importancia, en virtud que permite que la comunidad obtenga con mayor facilidad sus objetivos, la comunidad debe entenderse como la junta o congregación de personas que viven sujetas a ciertas reglas.

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

- Identificación y priorización de sus problemas.
- Propuesta de soluciones a sus problemas.
- Ejecución de los proyectos concretos a la solución de los problemas comunitarios.

- Contralores de la función pública a través de la generación de la opinión pública y/o acciones legales.

Se afirma con certeza que, la organización comunitaria es un elemento vital para el logro de los fines generales del municipio, porque éste ordena que el elemento fundamental del municipio es la población organizada, como un grupo social estructurado con una finalidad y además a través de la organización, promover el cumplimiento de los derechos y deberes civiles y políticos que establece especialmente para los guatemaltecos nuestra Constitución Política en sus Artículos 135 y 136; los cuales indican que: “Son derechos y deberes de los guatemaltecos, además de los consignados en otra normas de la Constitución y leyes de la República los siguientes:

Deberes y derechos cívicos:

- Servir y defender a la Patria;
- Cumplir y velar, porque se cumpla la Constitución de la República;
- Trabajar por el desarrollo cívico, cultural, moral, económico y social de los guatemaltecos.
- Contribuir a los gastos públicos, en la forma prescrita por la ley,
- Obedecer las leyes,
- Guardar el debido respeto a las autoridades; y
- Prestar servicio militar social, de acuerdo con la ley.

“Deberes y derechos políticos de los ciudadanos:

- Inscribirse en el registro de Ciudadanos;
- Elegir y ser electo;
- Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral,
- Optar a cargos públicos;
- Participar en actividades políticas; y
- Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República.

- Capacidad económica

Es otro de los elementos del municipio, el Artículo 253 de la Constitución Política de la República Guatemala establece que: "Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Dentro de sus funciones están las siguientes: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales."

El Municipio tiene aptitud legal de administrar sus recursos propios, los cuales se estipulan en el Artículo 33 del Decreto 12-2,002, que establece "Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del Municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforma a la disponibilidad de recursos", siendo así que el Municipio tiene la aptitud de administrar sus propios recursos; al respecto el artículo 99 del mismo cuerpo legal regula que "Las finanzas del municipio comprenden el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforma el activo y el pasivo del municipio."

Al referirnos a la capacidad económica es necesario mencionar lo que constituye la Hacienda Municipal, constituyendo los siguientes bienes y valores, mencionaremos algunos de ellos:

- Los provenientes del aporte que por disposición constitucional el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio.
- El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del municipio;
- Las donaciones que se hicieren al municipio;
- Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, y las rentas, frutos y productos de tales bienes;
- El producto de los arbitrios, tasas y servicios municipales;

- El ingreso proveniente de las contribuciones por mejoras, aportes compensatorios, derechos e impuestos por obras de desarrollo urbano y rural que realice la municipalidad, así como el ingreso proveniente de las contribuciones que paguen quienes se dedican a la explotación comercial de los recursos del municipio o tengan su sede en el mismo;
- Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales;
- Cualesquiera otros que determine las leyes o los acuerdos y demás normas municipales;

La administración tiene el propósito de establecer sistemas y procedimientos que permitan el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas. La ley estipula que un elemento básico que integra el municipio es su capacidad económica, pues el fortalecimiento de este elemento permitirá que se cumplan con los fines generales del mismo.

Libre administración, la municipalidad tiene la libre administración de sus bienes y valores sin mas limitaciones que las establecidas por las leyes, por ejemplo cumplir con los procedimientos contenidos en la Ley de Contrataciones del Estado. Para ello es necesario mencionar lo que es la administración, el área financiera debe merecer especial atención por parte de la administración municipal, ya que los programas que se deseen realizar dependerán de la situación financiera de cada Municipalidad.

Por tal razón los fondos deben ser captados e invertidos de acuerdo a una planificación y programación de actividades previamente determinadas, y nunca en una forma arbitraria. Asimismo, tener claridad de donde provienen los recursos que el propio Código Municipal establece para su manejo. El Artículo 100 del código Municipal regula que los bienes y valores que pertenecen a la hacienda municipal, en un orden de importancia, de la siguiente manera:

## Aporte constitucional del diez por ciento

Este es el mejor ingreso que reciben los municipios, y es el que les ha permitido algún avance en la realización de obras de la infraestructura y mejoramiento en los servicios públicos, este apoyo económico está establecido en el Artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece: “El Organismo ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de ingresos ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma en que la ley determine y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras e infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrá utilizarse para financiar gastos de funcionamiento.”

El destino que se les dará está establecido en la norma constitucional citada. Dicho aporte económico debe ser utilizado en un 95% en programas de inversión y no en programas de funcionamiento, pues el propósito es el crear las condiciones adecuadas para que en cada uno de los municipios se mejore la calidad de vida de sus habitantes.

### - Arbitrios

“Impuestos sobre bienes y servicios a favor de las propias municipalidades. Es asimismo, la aplicación impositiva de un sistema donde pueden o no existir la contra prestación de un servicio material individualizado y diferenciado que beneficia al sujeto de gravamen en particular, recaer sobre el ejercicio de una actividad productiva o por la simple posesión de bienes que genera renta real o imputada. Tomada de la recopilación de disposiciones vigentes de carácter tributario de leyes y reglamentos del Departamento de Programación y Control de Ingresos de la ciudad de Guatemala”<sup>34</sup>

---

<sup>34</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual. Tomo I.** pág. 163.

Ingreso importante para las Municipalidades, que constituyen los arbitrios, tributo que se impone sobre bienes y/o actividades que existen o realiza el municipio. El destino de los mismos es para las municipalidades.

“La palabra arbitrio procede del latín *arbitrum* que, significa derechos o imposiciones con que se arbitran fondos para gastos públicos, por lo general municipales.”<sup>35</sup>

En conclusión los arbitrios son los diversos impuestos indirectos sobre bienes destinados al consumo local, establecidas a favor de las comunidades.

#### Aprobación de arbitrios

De acuerdo con el Artículo 239 de la Constitución Política de la República de Guatemala, corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios arbitrios y contribuciones especiales. De esa cuenta el Concejo Municipal en uso de las facultades que le confiere el Artículo 35 literal O, del Decreto 12-2,002 indica “Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al Congreso de la República”.

#### Tasa

“Representa un concepto opuesto al de impuesto; ya que constituye un procedimiento de repartición de las cargas públicas sobre la base del servicio prestado al beneficiario de ese servicio”<sup>36</sup>

Es el pago por la prestación de un servicio público por el usuario, es decir la prestación monetaria que debe pagarse obligatoriamente cuando y en la medida en que se utilizan servicios públicos.

---

<sup>35</sup> Real Academia Española. **Ob. Cit.**; pág. 111.

<sup>36</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**; pág. 736.

## Tasa municipal

Es el tributo que paga el usuario por un servicio público que recibe de la Municipalidad.

### 3.3 Sistemas de gobierno municipal

La gran tendencia de los Estados modernos es el de lograr la descentralización de la administración pública y en buena medida los municipios llevan esta tendencia a través de la autonomía. Ya han quedado obsoletas las teorías que propugnan por una administración pública absoluta y centralizada, la que siempre ha traído como consecuencia dificultades para cualquier Estado, es por ello que se ha visto en la necesidad de descentralizar algunas de sus funciones delegándolas en representantes locales (municipalidades).

#### 3.3.1 Sistema democracia directa

En este sistema el poder municipal de gestión corresponde a los vecinos quienes lo ejercen directamente congregados en las oportunas asambleas que se reúnen en las plazas públicas, lo que se le conoce como: cabildo abierto.

En los municipios pequeños es donde mejor se adapta este sistema, toda vez que no existen problemas tan complejos, los que si se dan en las grandes urbes, y no es necesaria la intervención de órganos especializados para resolver sus problemas. Es precisamente por la poca población que se hace posible la acción directa y conjunto de los vecinos de los municipios.

#### 3.3.2 Sistema democrático colegial o inglés

Este sistema tiene su fundamento y base en la opinión pública, externada por el sufragio, centro de acción de gobierno en el ayuntamiento o concejo municipal, que es

directamente designado por el cuerpo electoral, siendo el depositario de la soberanía local del que recibe todo impulso la vida municipal. El alcalde mayor, consiste en un designado por el concejo para presidirlo y llevar su representación, pero no goza de gran autoridad legal, pues carece de facultades para poder designar a los funcionarios y del derecho de veto.

Tiene carácter de monarca representativo, es decir no es un órgano independiente del gobierno y la superioridad es más dignidad que de poder. En este sistema la gestión se encuentra a cargo del ayuntamiento que la ejerce mediante las comisiones que nombra y que son especialmente en cada rama.

### 3.3.3 Sistema democrático de separación de poderes o sistema francés

Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática.

Se observa una diferenciación orgánica de competencias que consiste en que, el municipio es una corporación regida por las autoridades que son designadas por el concejo electoral, tiene una base democrática por motivo que del pueblo recibe el mandato municipal y de él reciben la investidura sus representantes mediante el procedimiento comúnmente acostumbrado.

Existe una notoria diferencia entre el sistema colegial inglés y el francés, pues mediante en el primero hay concentración de poderes, en el segundo la nota diferencial consiste en la separación de ellos. Siendo designados por sufragio y además se encuentra integrado por los siguientes elementos: alcalde, adjuntos sus consejeros.

Es el alcalde y los adjuntos consejeros los que constituye el órgano ejecutivo de la comunidad municipal, que tiene una función propia y específica de decisión, lo que no se observa en el otro sistema.



### 3.3.4 Sistema autoritario o alemán

Este sistema nace de la realidad política del Estado alemán. Es por esencia autoritario, acentuado en el predominio del órgano ejecutivo. Este sistema responde a la conciencia antidemocrática del estado alemán su base reside en la acción oficial, poder que viene de arriba, derivada de una burocracia especializada.

Este sistema tiene lineamientos muy distintos a los sistemas inglés y francés que son tipo democrático por la forma de elegir a sus representantes, en los cuales se encuentran representadas todas las clases sociales del municipio.

En cuanto a la estructura del mismo sistema, es necesario hacer mención de sus elementos esenciales para descubrir sus funciones, siendo los siguientes: El concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El concejo es el cuerpo deliberante que se designa por sufragio. El burgo maestro era el que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el *magistrat*, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia.

Así pues, no era realmente el político el que desempeñaba el cargo sin poner sus conocimientos profesionales, sino que era más bien el técnico que hacía de su oficio una verdadera profesión, contando con poder suficiente para el desarrollo de sus funciones, con el fin de lograr en su sistema una gestión municipal que diera resultados beneficiosos a la colectividad, se vieron en la necesidad de incorporar a su gobierno municipal, a elementos ajenos al concejo que tuvieran alguna especialización para las obras que pretendían llevar a cabo, siempre con una dirección autoritaria que era la base del sistema.

### 3.3.5 Sistema de gobierno municipal en Guatemala

Luego de hacer un análisis de los sistemas de gobierno municipal, podemos afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de gobierno de democracia representativa porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan representados todos los sectores del pueblo, y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que adecua más al desarrollo racional de la administración municipal moderna que presta a obtener mayores resultados con la distribución que existe del poder, y siendo indispensable cuestiones de técnica, se ve la necesidad de formar comisiones por las materias de vital importancia para los fines del municipio que generalmente son morales espirituales y materiales.

Todos los municipios tienen una estructura orgánica análoga, que permite apreciar la existencia de los siguientes órganos de la administración municipal, ellos son: a) órganos deliberantes y b) órganos ejecutivos. En los sistemas modernos municipales, el poder del concejo se encuentra en el órgano deliberativo, aun cuando la corporación no constituye el equivalente de órgano legislativo estatal en su estricto sentido; ambos tienen similitudes en cuanto a su organización y funcionamiento especialmente, lo que da origen a cierta confusión si no se examina las amplias facultades de cada uno de estos órganos.

Los dos son designados por la ciudadanía electoral, en ambos se discute y resuelve por medio de votación ajustada a cierta reglamentación dada por sus leyes que determinan su creación y funcionamiento actuando en una forma semejante, pero la diferencia consiste en que de los órganos legislativos nacen leyes y los órganos municipales crean reglamentos y ordenanzas, llamadas leyes locales, pero la facultad para dictarse emanan del poder del Estado, por ser el municipio parte integrante de éste.

El órgano deliberativo comunal, es pluripersonal y es denominado Concejo o ayuntamiento siendo por naturaleza deliberante. Se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

El órgano ejecutivo comunal, este órgano es unipersonal a diferencia del deliberante que es pluripersonal. El órgano ejecutivo denominado así, por ser el que ejecuta la voluntad del órgano deliberante, así como la del mismo, en ciertos aspectos.

### 3. 4 Órganos administrativos municipales

#### 3.4.1 Concejos o corporaciones municipales

##### 3.4.1.1 Origen

Concejo es: “Ayuntamiento. Uno de los nombres que se da al municipio. Organismo deliberativo de la Municipalidad y el que dicta las resoluciones y ordenanzas en materia de su competencia, correspondiendo la función ejecutiva municipal a los alcaldes o intendentes”.<sup>37</sup>

La importancia principal de los organismos municipales en general se destaca a partir de los elementos del municipio. Tras el territorio y la población, la organización jurídica arranca del ayuntamiento, como símbolo de las funciones que, en contraste con las del Estado, se reconocen o atribuyen a la esfera de la municipalidad. Ayuntamiento del antiguo castellano “ayuntar”, es la representación del Municipio integrada por cierto número de personas que con los nombres de alcalde y concejales forman la corporación municipal gobiernan y rigen dentro de las atribuciones legales el término del municipio.

---

<sup>37</sup> Ossorio, Manuel, **Ob. Cit.**; pág. 681.

De la misma manera que en el ámbito del Derecho se define al Estado como la: Personificación jurídica de la nación, la ley municipal considera al ayuntamiento como la Representación legal del Municipio.

El ayuntamiento es un cuerpo de representación popular al cual corresponde exclusivamente el gobierno y administración de los intereses peculiares del Municipio; una “corporación” encargada de dirigir y atender las necesidades del pueblo, que encierra en sí el poder municipal y desempeña, por tanto, funciones normativas en sentido estricto, entre la que se cuentan las potestades impositiva y patrimonial, y ejerce atribuciones de naturaleza administrativa y jurisdiccional. Los ayuntamientos deliberan, ordenan, reglamentan, informan o aconsejan y representan.

El municipio es una comunidad de vida territorial que aparece como hecho real en la historia, se origina por modo natural y no convencional, y llega a ser reconocida y regulada legalmente por el Estado. El conjunto de personas que en él radican y conviven, los bienes de toda índole que constituyen el patrimonio municipal y el comunal, así como los que representan la riqueza y la producción sobre las que pueden gravitar los índices de imposición que hay de nutrir el Presupuesto para el desarrollo de actividades y servicios en bien del propio agregado vecinal o de la nación en general, y dirigiendo todo ello, con arreglo a un ordenamiento jurídico, está el gobierno municipal.

Los concejos Municipales actuales son el equivalente a hablar de las Corporaciones Municipales. De acuerdo con el diccionario de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas, corporación proviene del latín *corpus*, *corporis*, que significa cuerpo, comunidad, sociedad, y se le denomina corporaciones, a las entidades públicas, como las provinciales, municipales, etc. Jornada de Pozas, en relación a esta terminología, señala que semejante a la idea de corporación es la expresada con la voz “cuerpo”, si bien esta se aplica al conjunto de individuos ligados por una relación jerárquica y una coincidencia de actividad.

Asimismo en opinión de Alcubilla, según el cual se diferencia cuerpo y corporación, en que la corporación es una entidad que delibera y se arbitra en todos sus actos, y el cuerpo no concurre a sus fines sino por la actividad aislada de sus individuos, que, en su organización dependen de la voluntad superior. La corporación es una persona jurídica; el cuerpo es solo una entidad moral.

De conformidad con lo que hemos visto se considera a la corporación según la clasificación que hace el derecho español, por cuanto como elemento esencial cuenta con un territorio determinado, llamándose corporaciones de carácter territorial; por otra parte las llamadas corporaciones institucionales, responden a una finalidad determinada y aunque ciertamente desarrollan su actividad sobre un territorio determinado, no están constituidas por dicho territorio, que solamente sirven de límite a su actividad.

En relación a las corporaciones de carácter territorial, se establece que la corporación realmente ejerce su actividad en un territorio determinado, siendo este un elemento esencial del municipio por lo que es válido considerar que sus deliberaciones necesariamente tendrán efecto como gobierno municipal en la sede y jurisdicción del municipio.

Con ello afirmamos que la corporación es el órgano supremo de la administración municipal; que constituye un cuerpo colegiado o pluripersonal de la misma, con personalidad jurídica, encargada de la administración del municipio, y que solo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros puede hacerlo en forma individual.

De allí, que los ayuntamientos, corporaciones municipales o concejos municipales, como se ha denominado, en su calidad de órganos supremos de la administración del gobierno local, cuentan con las facultades de deliberación y decisión de los negocios que se encuentran bajo su jurisdicción y competencia.

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

Fuera de las atribuciones de gobierno que tiene la corporación o concejo también cuenta con la facultad de reglamentar sus propias funciones y conocer de los recursos que se interpongan contra resoluciones del órgano ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones.

Así el tratadista Benjamín Villegas Basavilbaso, establece: “Que el órgano deliberante comunal tiene constitución colegial y es denominado concejo deliberante”<sup>38</sup> .

La corporación o concejo se encuentra integrado por el número de miembros que determinan las leyes de cada país de conformidad con su sistema constitucional; este órgano cuenta con el poder de decisión tanto en lo que se refiere a la emisión de reglamentos y ordenanzas como en lo que respecta a los que obligan a la comuna.

Los ayuntamientos o corporaciones municipales en forma especial tienen las siguientes atribuciones: celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias, públicas y secretas, conocer todos los asuntos de orden público, fiscalización de su patrimonio (ingresos y egresos), aprobación de su presupuesto municipal, emitir los reglamentos indispensables para el mejor desarrollo de sus atribuciones, conocer de los recursos que se interpongan contra el órgano ejecutivo (alcalde) y en general conocer de todos los asuntos que interesen al municipio. Estas atribuciones se encuentran establecidas en la mayor parte de los países que han tomado orientaciones del derecho español.

Reconocida la personalidad del municipio, aparece éste como sujeto de derechos y obligaciones, y titular de un patrimonio. Se trata, pues, de una de las denominada “personas jurídicas”, que, por contar con su respectivo termino, en el que

---

<sup>38</sup> Villegas Basavilbaso, Benjamín. **Derecho administrativo**. pág. 397.

radican aquellas potestades legalmente reconocidas, disfruta la consideración de Corporación territorial o espacial encarnada en el Ayuntamiento o Cuerpo concejil.

Dentro de los caracteres del ayuntamiento están: el ayuntamiento es un órgano de gobierno y administración integrado por el Alcalde-Presidente, los concejales el secretario, que ostenta la suprema jerarquía representativa como corporación de derecho público, cuya jurisdicción se extiende a la totalidad del termino municipal.

Las corporaciones la persona jurídica está constituida por la reunión de un cierto número de individuos.

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

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

Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

Cada municipalidad se integra por el alcalde, por los síndicos y concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia.

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

Considero necesario citar los artículos que a mi juicio interesan en este apartado. El Artículo 35 del Código Municipal establece: “Le compete al Concejo Municipal: a) La iniciativa, deliberación y decisión de los asuntos municipales; b) el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal; c) La convocatoria a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales; d) El control y fiscalización de los distintos actos del gobierno municipal y de su administración; e) el establecimiento, planificación, reglamentación, programación, control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como las decisiones sobre las modalidades institucionales para su prestación, teniendo siempre en cuenta la preeminencia de los intereses públicos; f) La aprobación, control y ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; g) La aceptación de la delegación o transferencia de competencias; h) El planteamiento de conflictos de competencia a otras entidades presentes en el municipio, i) La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y ordenanzas municipales; j) La creación, supresión o modificación de sus dependencia, empresas y unidades de servicios administrativos; k) autorizar el proceso de descentralización y desconcentración del gobierno municipal, con el propósito de mejorar los servicios y crear los órganos institucionales necesarios, sin perjuicio de la unidad de gobierno y gestión del Municipio; l) La organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, como apoyo que estime necesarios a los concejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, como de los órganos de coordinación de los consejos Comunitarios y de Desarrollo y de los Consejos Municipales de desarrollo ,m)La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres; n) La fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no ;o) Proponer la creación, modificación o supresión de arbitrios al Organismo Ejecutivo quién trasladará el expediente con la iniciativa de ley respectiva al congreso de la República; p) La fijación de sueldo y gastos de representación del



alcalde; las dietas por asistencia a sesiones del Concejo Municipal: y , cuando corresponda, las remuneraciones a los alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares. Así como emitir el reglamento de viáticos correspondiente; q) La concesión de licencias temporales y aceptación de excusas a sus miembros para no asistir a sesiones; r) La aprobación de la emisión, de conformidad con la ley, de acciones, bonos y demás títulos y valores que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de los fines y deberes del municipio, s) La aprobación de los acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras corporaciones municipales, entidades u organismos públicos o privados nacionales e internaciones que propicien el fortalecimiento de la gestión y desarrollo municipal, sujetándose a las leyes de la materia, t) La promoción y mantenimiento de relaciones con instituciones públicas nacionales, regionales, departamentales y municipales; u) adjudicar la contratación de obras, bienes, suministros y servicios que requieran la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar al alcalde; v) La creación del cuerpo de policía municipal; w) en lo aplicable, las facultades para el cumplimiento de la obligaciones atribuidas al Estado por el Artículo 119 de la Constitución Política de la República; x) La elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los acuerdos de paz y la ley de la materia; y) La promoción y protección de los recursos renovables no renovables del municipio, y, z) Las demás competencia inherentes a la autonomía del municipio.”

Lo que regula el artículo citado son atribuciones muy especiales que la Corporación Municipal tiene como órgano supremo de la administración y gobierno municipal, aplicable a los municipios del Estado del Guatemala.

Así mismo, el Artículo 38 del mismo cuerpo legal, Decreto 12-2002, señala las sesiones que lleva a cabo el Concejo Municipal las cuales son presididas por el Alcalde o por el concejal, que legalmente, lo sustituya temporalmente en el cargo.

El Artículo 40 del mismo cuerpo legal, se considera importante por cuanto se refiere a la votación de las decisiones, que como cuerpo colegiado toma. Así: “Los acuerdos, ordenanzas y resoluciones del Concejo Municipal serán válidos si concurre el voto favorable de la mayoría absoluta del total de sus miembros que legalmente lo integran, salvo los casos en que este código exija una mayoría calificada. En caso de empate en la votación, el alcalde tendrá doble voto o voto decisorio”.

### 3.4.2 El alcalde municipal

#### 3.4.2.1 Origen

Para tener un conocimiento más amplio de lo que concierne al alcalde como figura central el gobierno municipal, nos referiremos a su etimología. Etimológicamente: “Voz árábica, Cadí, juez, con la adición del artículo al, designa la autoridad encargada del gobierno inmediato de cada pueblo o municipio.”<sup>39</sup>

Teniendo una base del origen etimológico de la voz alcalde, en una forma sucinta me referiré a algunos aspectos generales de este órgano del gobierno municipal

La enciclopedia jurídica, refiriéndose a éste órgano, nos dice: “Rancia y enjundiosa institución esta del Alcalde, cuyo vislumbre se remonta a los más remotos tiempos. En los albores de las primitivas comunidades, desde que se forma el embrión de la familia y de la grey, aparece la autoridad paternal de los pueblos y se conserva todavía a través de las generaciones, bajo la investidura que llega a nosotros con la denominación de “alcaldes”, los cuales vienen a ser, en muchos de sus aspectos, herederos de aquella jefatura que ejercieran los patriarcas en el seno de las poblaciones sedentarias. De ellos, recibe, pues, la autoridad municipal su origen genuino en la historia, su sanción en el Derecho y en las leyes, y alcanza configuración y desarrollo pleno en las costumbres de Roma”.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Varios autores, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. pág. 239.

<sup>40</sup> Varios autores, **Nueva enciclopedia jurídica. Tomo II** pág. 524.

En los primeros tiempos de la denominación romana, algunas ciudades estaban bajo los Pretores como magistrados supremos, y otras tenían su gobierno municipal formado por una corporación de diez individuos y un presidente llamado *Xvir maximus*. Ejercían la jurisdicción inferior en los municipios y se ocupaban a la vez de la administración comunal los *duunviri*, elegidos por los decuriones o *curialis* de su seno y nombrados por termino de un año, a quienes auxiliaban otros dos funcionarios denominados *aediles*.

Los *duunviro*s eran los supremos magistrados municipales. De ahí que se les aplicara a ellos exclusivamente el dictado de *magistratus* y que, como los Cónsules romanos, fueron epónimos durante el año de su mandato, es decir, que sus nombres sirvieran para fechar los documentos públicos del municipio.

Mas, aparte la semejanza de funciones que en el *duunviro* romano quepa advertir respecto de algunas que en nuestros días desempeña el alcalde, por cuanto aquél presidía las reuniones de la curia y asumía la administración y la representación de la ciudad, no es necesario retrotraer la investigación más allá de los visigodos, para encontrar un precedente de éste en los Vicarios, magistrados con jurisdicción en las ciudades, delegada por la nobleza, y en los *villicos*, o gobernantes de los pueblos pequeños.

Hallamos después *al Kadi*, autoridad que entre los sarracenos tenia un cometido puramente judicial, si bien el califa podía encomendarle, por delegación atribuciones gubernativas. Esa voz arábica, que en castellano equivale a: el juez, pasó a los mozárabes y de éstos a los pobladores de León y Castilla, por lo que, sin duda, se ha querido ver en ella un predeterminante lingüístico: de "*El Kadi*" o "*Al-kalle*" y más tarde "*Alcalde*".

En la administración local del mundo hispánico se elegía indistintamente el corregidor o alcalde mayor al modo de la metrópoli, entre hombres de "capa y espada" pero se daba preferencia a los que hubiesen realizado el descubrimiento o la conquista

de la zona donde el municipio radicara. Sus principales obligaciones consistían en presentar un inventario de bienes y dar fianza de residencia dentro del plazo de treinta días. Sus atribuciones se extendían al mantenimiento de la seguridad pública con rondas nocturnas, vigilancia de reuniones, persecución de juegos prohibidos y de actos contra la moral. Eran presidentes natos de los cabildos y hacían las convocatorias para celebrarlos. Los alcaldes ordinarios se designaban, en numero de dos por cada Municipio, de entre los que fueran “vecinos con casa abierta” en el lugar donde habían de desempeñar el cargo, de “honradez acrisolada, habilidad y eficacia”, a mas de “cierta competencia en letras”o cultura mínima, por lo que quedaban excluidos los “analfabetos”.

Con respecto a las funciones tradicionales, el alcalde venía siendo en las épocas antiguas, una magistratura en el cual, no solo aparecen confundidas las funciones gubernativas y las judiciales, sino que predominan éstas últimas.

Generalmente había dos o más alcaldes en cada Municipalidad, lo cual se explica dado el deseo de impedir la existencia de una sola persona que, por razón del cargo que desempeñaba, ejerciese mayor influencia sobre los asuntos públicos de la que convenía al progreso de aquellas localidades.

Las cortes de 1812, influidas por la teoría de la división de poderes de Montesquieu, proceden al deslinde de atribuciones de cada uno de ellos, y, en el ámbito municipal, apartan al alcalde de la función judicial y le encomiendan concretamente la gestión y desarrollo de los intereses locales y la colaboración político-administrativa, como representante del gobierno en su respectivo término jurisdiccional

Ciertamente, la delegación del gobierno que ostentan los alcaldes en el término municipal ha de fundarse en la confianza, el crecimiento volumen de los servicios locales exige que el cargo recaiga en persona idónea y competente.

Dentro del sistema municipal la figura principal es el alcalde, él es su representante oficial, inclusive ante el gobierno central y sus instituciones. A él se dirigen la mayoría de las demandas de las sociedades, a nivel municipal.

Con atinada razón se dice: “Un alcalde dotado de capacidad, actividad y prudencia, que suscite la común adhesión, al frente de unos concejales que le secunden con la mejor voluntad, recíprocamente compenetrados para poner en marcha la corporación al servicio de los intereses morales y materiales, y de las aspiraciones ideales del vecindario que dirigen y representan.”<sup>41</sup>

#### 3.4.2.2 El alcalde en Guatemala

Dentro de la estructura de la administración municipal. El alcalde es el funcionario ejecutivo de la misma. El Artículo 52 del Código Municipal indica: “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.”

Las atribuciones y funciones del Alcalde Municipal, se encuentran claramente establecidas en el Artículo 53 del Decreto 12-2,002 del Congreso de la República, dentro de las cuales están:

a) dirigir la administración municipal. b) representar a la municipalidad y al municipio, c) Presidir la 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

---

<sup>41</sup> **Ob. Cit.;** pág. 533.

establecido, g) Desempeñar la jefatura superior de todo el personal administrativo de la municipalidad; h) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios. i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.

De lo anterior, se deduce que el sitio en que se coloca al Alcalde Municipal dentro de la Corporación, es el más alto o elevado en jerarquía, ya que es una responsabilidad enorme la que le corresponde como autoridad máxima de la Corporación Municipal, por ello debe ser una persona que debe de velar por que se cumplan los programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos, que mejoren la calidad de vida de los habitantes como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

### 3.4.3 Síndicos y concejales

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

A ellos les corresponde velar por que no haya abuso de poder o desviación del mismo con la cual se viola el principio de legalidad.

#### 3.4.4 Otros órganos administrativos municipales

Dentro de las administraciones municipales existen una serie de divisiones administrativas, que no siempre se encuentran reguladas dentro del Código Municipal, sino son órganos que van siendo creados dependiendo de las necesidades del servicio público municipal, dentro de éstos encontramos empresas municipales de aguas, registrador civil, registrador de cédulas de vecindad, juez de asuntos municipales, direcciones, jefaturas de departamento, etc.

Como puede observarse dentro de las municipalidades no se puede establecer una estructura uniforme dentro de las mismas, puesto que la estructura depende en mucho de su extensión territorial y el número de habitantes, puesto que ninguno de los municipios es exactamente igual ni tiene igual número de habitantes.

La pequeña o gran estructura de cada una de las municipalidades depende en mucho de las pocas o grandes necesidades de los servicios públicos municipales, ya que como se indicó anteriormente no existe una estructura uniforme.





## CAPÍTULO IV

### 4 Ley electoral y de partidos políticos

#### 4.1 Administración electoral

El término administración electoral puede ser entendido en varios sentidos y con diferentes alcances. Se puede utilizar la expresión para hacer referencia a una estructura orgánica e institucional, a un conjunto de actividades, o a ambas cosas a la vez.

- La administración electoral como estructura se refiere: al conjunto de órganos (de nivel superior, intermedio o local, denominados: tribunal, comisión, junta, concejo electoral, etc., así como a su organización interna) encargados de preparar y dirigir antes, durante y después la celebración de unas elecciones en todas sus fases incluyendo la de impartición de justicia electoral.
- La Administración electoral refiriéndose únicamente a las actividades o funciones: Que despliega esa estructura o conjunto de órganos, específicamente aquéllas relacionadas con la formación y actualización permanente del registro o censo de electores realización de las tareas necesarias para llevar a cabo las votaciones, el escrutinio, el conteo electoral, la determinación de los candidatos elegidos y su proclamación.

La primera se refiere a los órganos encargados de la conducción electoral; la segunda atinente a las actividades y procesos necesarios para lograr que las elecciones se lleven a cabo eficazmente. Por un lado, se trata del orden político e institucional y, por otro, de cuestiones de gestión y procedimientos rutinizados.

En la acepción institucional, administración electoral es el conjunto de órganos en el aparato del Estado responsables de la conducción de elecciones. El término puede abarcar uno o varios organismos con funciones diferentes relativas a las elecciones, según regiones del mundo, países, tradición constitucional. En América Latina en general, se les denomina tribunales electorales.

En otras áreas del mundo, sobre todo en países anglosajones y en democracias de reciente creación, se les llama comisiones electorales.

En la acepción administrativa, es gestión y procesos. En este sentido, la celebración de elecciones implica una variedad de actividades, desde la preparación de proyectos legales hasta la resolución de reclamaciones y contenciosos sobre resultados, pasando por la planificación estratégica y operativa del proceso, el registro de electores, inscripción de partidos y candidatos, el seguimiento de la campaña, la preparación y control del material electoral. Actividad de información y educación ciudadana de los votantes, la capacitación de las personas encargadas de administrar las votaciones, el escrutinio y el anuncio de resultados.

En América Latina, las administraciones electorales son organismos especializados e independientes del poder ejecutivo, hoy en día todos los países tienen algún órgano estatal encargado de las elecciones y en algunos está considerado como el cuarto poder del Estado (Costa Rica, Venezuela).

#### 4.2 Las organizaciones políticas

Se entiende por organización un “núcleo social con ordenada estructura”<sup>42</sup>. Si esta organización además es “política”, se entiende que dicha organización ya posee un fin u objetivo hacia donde tienda su agenda y para el cual empleen sus recursos. Estos intereses deben responder a un plan o proyecto. La ley Electoral y de Partidos Políticos, no proporciona una definición de lo que debe entenderse por organizaciones

---

<sup>42</sup> Ossorio, Manuel. **Ob. Cit**; pág. 520.

políticas, se concentra en decir que éstas son: los partidos políticos y los comités que se forman para constituirlos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos, por lo tanto, con fines únicamente académicos y de estudio se puede concluir, haciendo una paráfrasis de la definición en sentido general de organización adicionando el sentido específico de políticas, por lo que organización política es:

Es un grupo social, estructurado con una finalidad política. La Constitución Política de la República de Guatemala, reconoce en su Artículo 34 el derecho de libre asociación. Como ya se decía anteriormente, las organizaciones políticas surgen como un medio o como instrumento para que las personas, agrupadas o asociadas, puedan llevar a cabo sus fines e ideales políticos. En Guatemala es libre la constitución de organizaciones políticas. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Con la debida excepción de la colegiación profesional.

#### 4.2.1 Origen de los partidos políticos

El desarrollo de los partidos políticos parece ligado al de la democracia, es decir, a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. Cuanto mas ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, más sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto, más necesario se hace organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y de canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales.

En algunos países, los primeros grupos parlamentarios fueron grupos locales que se transformaron posteriormente en grupos ideológicos.

La preocupación por la reelección desempeña un gran papel; jamás desaparece completamente de los grupos parlamentarios. Las técnicas de escrutinio que exigen un

esfuerzo colectivo, especialmente el escrutinio de lista y la representación proporcional, refuerzan esta tendencia natural. A veces es el candidato mismo quien agrupa a su alrededor a algunos amigos fieles, para asegurar su elección o su reelección: el comité conserva entonces un carácter bastante facticio.

En algunos países (Inglaterra, por ejemplo) era mal visto que un candidato se presentara solo al sufragio, popular; era forzoso para él, pues, decidir a algunos amigos a garantizar su iniciativa.

Con relación al elector la noción era simple y precisa; la de simpatizante es vaga y compleja. El simpatizante es más que un elector y menos que un miembro. Como el elector, aporta al partido su sufragio, pero no se limita a eso. Manifiesta su acuerdo con el partido, reconoce su preferencia política. El elector vota en el secreto de la casilla y no revela su elección: la precisión misma y la amplitud de las medidas tomadas para garantizar la discreción del escrutinio prueban la importancia del hecho. El elector que declara su voto no es ya un simple elector: comienza a convertirse en un simpatizante. De un mismo golpe, da impulso, a fenómenos de contagio social: su declaración lleva en sí, ya, un elemento de propaganda; lo acerca igualmente a otros simpatizantes y crea los primeros lazos de una comunidad.

El desarrollo de los partidos ha transformado profundamente la estructura de los regimenes políticos. La definición más sencilla y más realista de la democracia es la siguiente: régimen en el cual los gobernantes son escogidos por los gobernados, por medio de elecciones sinceras y libres. Sobre este mecanismo de selección, los juristas han desarrollado, siguiendo a los filósofos del siglo XVIII, una teoría de la representación, dando el elector al elegido un mandato, para hablar y actuar en su nombre; de otra manera, el Parlamento, mandatario de la nación expresa la soberanía nacional.

El grado de influencia de los partidos en la designación de los candidatos depende de factores muy numerosos. Se ha indicado la influencia directa de factores

jurídicos y el papel desempeñado por las leyes, que pueden otorgar a los partidos un monopolio o conferirles ventajas diversas.

Cuanto mayor es la circunscripción, mayor es también la influencia de los partidos; cuanta más pequeña es, más se limita la intervención. Cuanto más pequeña es la circunscripción, es más posible el conocimiento individual del candidato por los electores: la campaña toma más el aspecto de un combate de personalidades, entre las cuales el elector escoge, en razón de sus cualidades propias y no de su filiación política.

#### 4.2.2 Definición de partido político

“Partido, implica por su propia esencia, asociación en un sistema de organización determinado y separación con respecto a otros, a través de un programa específico.”<sup>43</sup>

Un partido político es posible siempre y cuando coexista con otro grupo competitivo. El denominador común a todos los partidos, además de la asociación en una determinada organización y la separación respecto a otras, es su participación en el proceso de toma de decisiones, o al menos, el intento o posibilidad de movilizarse para tal acción.

En términos generales podemos definir el partido político como organización articulada de los agentes políticos activo de la sociedad, a quienes concierne el control del poder gubernamental, y que compiten con otro u otros grupos de diferentes ideas por el apoyo popular. Como tal, es el gran intermediario entre las fuerzas sociales e ideologías y las instituciones oficiales gubernamentales, vinculándolas a la acción política dentro de una comunidad política ampliada.

Al respecto el Artículo 18 del Decreto 1-85 de la Asamblea General Constituyente, modificado recientemente por el Decreto No. 10-04 del Congreso de la

---

<sup>43</sup> Duverger, Mauricio. **Las fuerzas políticas**, pág. 41.

República. Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece que los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley y configuran el carácter democrático del régimen político del Estado”

Suele afirmarse que la tarea principal de los partidos políticos es organizar la voluntad pública caótica, instauran el orden en medio del caos existente entre una multitud de votantes.

Cualquier partido debe presentar constantemente al votante, y a los fuertes grupos de intereses, la imagen de la comunidad como una entidad, y recordarle siempre al ciudadano este todo colectivo, ajustando sus deseos a las necesidades de la comunidad.

La legitimación de los partidos en el orden político fue apoyada decisivamente por dos fenómenos: el desarrollo del sufragio y el aumento y consolidación de los grupos sociales urbanos, tanto grupos medios como proletarios.

Los partidos políticos, son aquellas organizaciones políticas que tienen como fin supremo llegar a hacer gobierno, por lo que el papel que desempeñan en la democracia como bien se dice es representar los intereses de sectores de la población que no puede de otra forma llegar a influir en la política de su propia nación.

Todo ciudadano tiene un interés político, aunque no todo ciudadano haga política. Sin embargo, ese fin político es el que se concretiza en las organizaciones políticas, y sobre todo en los partidos políticos, aunque por supuesto, muchas veces una idea política sufre tantos cambios y transformaciones que ya no es como originalmente la pensó su autor.

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

- Órganos nacionales:
  - Asamblea Nacional
  - Comité Ejecutivo Nacional
  - Órgano de Fiscalización financiera
  - Tribunal de Honor.
  
- Órganos departamentales
  - Asamblea Departamental
  - Comité ejecutivo Departamental
  
- Órganos municipales:
  - Asamblea Municipal
  - Comité Ejecutivo Municipal

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

Para formarse los partidos políticos necesitan primariamente un Comité Cívico y éste debe ser un grupo que reúna a mas del dos por ciento (2%) del numero mínimo de ciudadanos, que sepan leer y escribir, y que pueda organizarse para la constitución de un partido político, de conformidad con el Artículo 51 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Para el efecto y como paso inicial, el grupo debe elegir una junta directiva provisional del Comité, formada por un mínimo de nueve de ellos, elección que debe constar en acta Notarial, la cual se presenta al registro de ciudadanos, su inscripción. La función de dicha directiva provisional, es la de preparar y completar toda la documentación necesaria para el otorgamiento de la escritura constitutiva del comité.

Por otro lado, aparte de los comités que dan origen a los partidos políticos se encuentran también los comités cívicos electorales que son organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para

integrar corporaciones municipales. Es decir que éstas organizaciones políticas se concentran en la elección de cargos públicos en las municipalidades. La función de los “comités cívicos electorales” (nombre que les da el decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente) cumple la función de representar corrientes de opinión pública, en procesos electorales correspondientes a gobiernos municipales, según el Artículo 99 del Decreto citado, que regula los requisitos para su constitución.

Por último se tiene a las llamadas asociaciones con fines de cultura y formación política, que son organizaciones de duración definida, que sin ser partido político o Comité Cívico Electoral, tienen como finalidad esencial el conocimiento, estudio y análisis de la problemática nacional, según el Artículo 115 del Decreto Ley 1-85 de la Asamblea General Constituyente.

#### 4.3 Derecho electoral

El concepto de derecho electoral tiene dos sentidos: un sentido amplio y uno estricto. En sentido amplio: contiene las determinaciones jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o personas para los cargos públicos. El derecho electoral, en este caso, el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos.

Este concepto abarca todas las regulaciones jurídico-positivas y todas las convenciones desde las candidaturas hasta la verificación de la elección.

En sentido estricto de derecho electoral alude únicamente a aquellas determinaciones legales que afecta al derecho del individuo a participar en la designación de los órganos representativos. Este concepto concretiza el derecho de sufragio. Señala en concreto, quién es elector y quién es elegible y trata de determinar además, si el derecho de sufragio es o no universal, igual directo y secreto



#### 4.3.1 Concepto y funciones del sufragio

Uno de los caracteres básicos del Estado democrático liberal es el de la libre competencia por el poder, el de la elección disputada, libre, pacífica, periódica y abierta por los electores, tanto de las personas como de los programas o partidos a los que los candidatos pertenecen.

A través del sufragio, voz derivada de la latina *suffragium*, es decir, ayuda o auxilio, los ciudadanos coadyuvan, en cuantos miembros del Estado-comunidad, a la conformación del Estado-aparato y, en consecuencia, a la integración funcional de toda la sociedad política.

Por medio del sufragio los ciudadanos ejercen del derecho reconocido en la norma constitucional a participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas.

Cumple así dos funciones fundamentales: la función electoral, que sirve para designar a los representantes, y la función normativa, que se emplea para iniciar una ley, aceptar o rechazar un texto legislativo e incluso para intervenir en la revisión constitucional. Esta función del sufragio.

Encarna tres efectos principales: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación.

##### 4.3.1.1 Naturaleza jurídica del sufragio

Se ha producido un intenso debate a partir de la revolución francesa, cuyas posiciones principales son las siguientes:

- El sufragio como derecho.

El sufragio como derecho aparece conectada a la concepción rousseauiana de la soberanía popular, entendida como la suma de las fracciones de soberanía que corresponden a cada ciudadano. A partir de aquí se deduce que el sufragio es un derecho preestatal, innato a la personalidad. Para Rousseau, de la cualidad de ciudadano se deduce su derecho de voto. “derecho que nada puede quitar a los ciudadanos”.

- El sufragio como función

La teoría del sufragio como función se conecta con la soberanía nacional, la nación, ente distinto de cada uno de los ciudadanos que la componen, es la única soberana, de la que se deriva la separación entre el derecho de ser ciudadano (*ius civitatis*) y el derecho a ser elector (*ius suffragii*). De acuerdo con esta doctrina son titulares del *ius suffragii* aquellos ciudadanos que reúnan las condiciones determinadas por el legislador, que les coloca en una situación objetiva particular: se les pide que participen en la elección de los gobernantes; con ello no ejercen ningún derecho personal, sino que actúan en nombre y por cuenta del Estado, ejercen una función política.

- El sufragio como deber

El sufragio es un deber jurídico estricto; no es el sufragio, un derecho disponible por el individuo, sino una obligación jurídica impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado.

Los teóricos del voto obligatorio sostienen que éste no coarta la libertad individual porque solo obliga al ciudadano a participar bajo la amenaza de una sanción, pero no impone deber alguno respecto del contenido del voto.

El sufragio es, además de un derecho personal, de carácter funcional, una función, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos, ya sea mediante la votación de las propuestas que sean sometidas a consideración del cuerpo electoral. Al respecto el Artículo 198 del Decreto Ley 1-85 de la Asamblea General Constituyente regula: “Sufragio es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular”.

El Artículo 200 del mismo cuerpo legal contempla lo relacionado a la calificación del sufragio, en el cual se aplicaran los sistemas siguientes: a) mayoría absoluta; mayoría relativa; c) representación proporcional de minorías. En este caso lo que nos interesa es lo referente a la Mayoría relativa, la cual es aplicable a las elecciones municipales de alcaldes y síndicos, obteniendo la elección en su totalidad la planilla que haya alcanzado el mayor número de votos válidos. Como lo estipula el Artículo 202 del mismo cuerpo legal.

#### 4.3.1.2 Principios clásicos del sufragio

##### - Universal

Todos los ciudadanos tienen el derecho a elegir y ser elegidos sin importar su sexo, raza, idioma ingreso y propiedad, profesión, convicción política.

Este principio no sufre merma por el hecho de que se exijan algunos requisitos imprescindibles como una cierta edad, nacionalidad, residencia, así como la plena capacidad jurídica. También es una condición formal para poder ejercer el derecho a voto, el estar inscrito en los registros electorales.

El sufragio ha de ajustarse a unas pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse de democráticas, pautas que parte de una condición previa: la universalidad del sufragio. Se funda en el principio de un hombre, un voto. El sufragio

es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza ni por razón de la capacidad intelectual. Significa además que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos que cumplen determinadas condiciones (edad, nacionalidad, goce de derechos civiles y políticos, etc.).

Las limitaciones impuestas, sean las que sean, deben responder no a limitar la libre elección, no a intenciones políticas, sino a razones de orden práctico fundadas en el interés general de la comunidad.

- Igual

Todos los votos son iguales en cuanto a su valor numérico.

- Secreto

Este principio se opone a la emisión pública o abierta del voto. Se debe garantizar jurídica y organizativa mente (mediante cabinas electorales, papeletas oficiales, urnas selladas, etc.), que la decisión del votante no puede ser conocida por nadie.

- Directo

Establece este principio la no existencia de intermediarios entre el votante y el elegido. Son los propios ciudadanos electores los que determinan a los titulares de los escaños o de los cargos a elegir.

- Libre

Puede entenderse como que el derecho al sufragio ha de ejercerse sin coacción o cualquier otra influencia externa ilegal.

- Obligatorio

Los electores inscritos deben ejercer su derecho electoral. La justificación teórico-jurídica de la obligatoriedad del sufragio reside en la tesis de que la realización del derecho político de participar en la elección de la representación política es sinónimo de deber cívico. El vocablo “voto” proviene del latín *votum*, y ello ya nos ilustra acerca del origen religioso del término que debía entenderse en el sentido de ofrenda o promesa hecha a los dioses. Comúnmente se suelen utilizar como vocablos sinónimos los de “voto” y “sufragio”. La voz “sufragio” proviene del latín *sufragium* y puede traducirse inicialmente por ayuda, favor o socorro.

El sufragio es la operación administrativa por su forma y procedimiento, mediante la cual se designa a quienes hayan de ocupar determinados cargos públicos, se manifiesta el criterio del cuerpo electoral con respecto a una medida propuesta, o se expresa la opinión de los ciudadanos con voto en un cierto momento con respecto a la política nacional. Sin embargo entendemos que es conveniente deslindar los términos “sufragio” y “voto” aun a sabiendas de que entre ambos existe una indiscutible analogía.

El sufragio constituye una función, sin la cual no puede desenvolverse el Estado porque le faltarían órganos auténticamente representativos. El elector lo que hace al emitir su voto es dar efectividad a un estado de opinión social. Es decir que el sufragio es el derecho político que los ciudadanos tienen a participar en los asuntos públicos. El voto constituye, pues, una forma de expresión de voluntad, y con relación al sufragio político, el voto constituye el hecho de su ejercicio.

La actividad que desarrolla el elector cuando vota, la acción de emitir el voto, configura un acto de voluntad política, mediante el cual, sin necesidad de una fundamentación explícita, expresa su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiesta su deseo de que unos determinados candidatos ocupen ciertos puestos de autoridad, formaliza la propia voluntad u opinión en orden a una decisión colectiva.

Al respecto el Artículo 12 del Decreto Ley Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente con relación al voto estipula “El voto es un derecho y un deber inherente a la ciudadanía. Es universal, secreto, único, personal y no delegable.” y el sufragio, como anteriormente se menciona es el voto que se emite en una elección política o en una consulta popular.

#### 4.3.1.3 Tipos de voto según su expresión material

- Voto público y secreto

El voto es secreto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto a cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad. Se puede afirmar que la casi totalidad de la legislación contemporánea establece que el voto debe ser secreto.

A lograr el secreto del voto se orientan una serie de regulaciones técnicas, como la cabina electoral, las papeletas oficiales opacas, las urnas selladas, etc.

- Voto nominal y voto de lista

El voto nominal implica el voto por un candidato individual. Puede tratarse de elegir un solo candidato en el marco de un distrito uninominal, o de elegir a un candidato individual de una lista.

El voto de lista implica la opción del elector no entre individuos, sino entre listas de candidatos, cada una de ellas patrocinada por un partido o fuerza política. Equivale en la práctica a un sistema de “votar la papeleta del partido”. Los sistemas de listas llevan casi siempre consigo fórmulas orientadas a distribuir los escaños entre los partidos en proporción a los votos obtenidos por cada lista.

- Voto personal, por correo o por delegación.

El voto es personal cuando el propio elector lo deposita en la urna del colegio electoral correspondiente. En algunos supuestos es imposible el traslado del elector al colegio (ejemplo, enfermos y presos) ; de ahí que algunas legislaciones electorales hayan llegado a admitir el voto a domicilio, por virtud del cual, una comisión de la mesa electoral se traslada al lugar de residencia de los electores, pero la regla generalizada en estos supuestos es la del recurso al voto por correo.

El voto por correo es la forma más común de solucionar las imposibilidades materiales de votar. Está previsto para aquellas personas que se encuentren accidentalmente ausentes de su circunscripción el día de los comicios; también para quienes hayan alterado su residencia tras el último censo y para los que por razones de salud o de transporte encuentren dificultades para desplazarse hasta la mesa electoral.

El voto por delegación, implica la posibilidad legal de conceder autorización a otro para que vote en nombre del que delega por imposibilidad de realizarlo personalmente.

- Voto de arrastre

Forma de votación según la cual con un solo voto se consigue determinar no solo la elección de un órgano, sino de varios órganos. Así, votar por el candidato a la Presidencia de la República significa, simultáneamente, votar por la lista del partido de ese candidato para las cámaras legislativas y/o los concejos municipales (ejemplo: Uruguay) Significa que el elector no le está permitido dividir su voto entre los diferentes órganos y partidos. El elector vota influido por la elección de mayor importancia, normalmente la de Presidente de la República, lo que determina todas las otras decisiones .Este fenómeno tiene el efecto político de establecer un sistema institucional muy jerárquico, muy poco propicio para estructurar independencia de los poderes y su mutuo control.

#### 4.4 Registro electoral

La palabra electoral está asociada al derecho que toda persona tiene para seleccionar o elegir autoridades o dirigentes. Registro electoral, está estrechamente relacionada con los derechos que tiene todo individuo, de acuerdo a las distintas legislaciones, a seleccionar o elegir sus respectivas autoridades.

Por ello, se han creado instituciones responsables con el objetivo de organizar elecciones dotadas de seguridad, pureza y transparencia con una promoción orientada a la mayor participación de la población que tiene esos derechos. Marta León- Roesch define al registro electoral como: “El conjunto organizado de inscripciones de quienes reúnen los requisitos para ser elector y no se hallen privados, definitiva o temporalmente, del derecho al sufragio.”<sup>44</sup>

La calidad de elector se adquiere automáticamente por el hecho de cumplir cierta edad. Casi todas las legislaciones establecen 18 años, edad que coincide con la adquisición de otros derechos, deberes y obligaciones que cualquier individuo que integra la sociedad debe asumir. Al respecto el Artículo 2 del Decreto Ley I-85 de la Asamblea Nacional Constituyente regula que “son ciudadanos todos los guatemaltecos mayores de dieciocho años.”

#### 4.5 Instituciones que rigen a las organizaciones políticas

##### 4.5.1 Tribunal supremo electoral

Según la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 el Tribunal Supremo Electoral es “la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y por consiguiente, no supeditado a organismo alguno del estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados

---

<sup>44</sup> **Diccionario electoral.** Tomo II, pág. 1086.



en esta ley” Artículo 121. Esta entidad tiene a su cargo todo lo concerniente a la materia electoral, por tal motivo, es precisamente ésta la organización que debe velar por el fiel cumplimiento de las normas que rigen a las organizaciones políticas

#### 4.5.2 Registro de ciudadanos

Es la organización donde administrativamente se inscribe todo sujeto apto para emitir un sufragio. El registro de Ciudadanos comprende:

- La Dirección General del Registro, con sede en la ciudad capital;
- Una delegación, con sede en cada una de las cabeceras departamentales;
- Una subdelegación, en cada una de las cabeceras municipales; y
- Las oficinas y agencias que autorice el Tribunal Supremo Electoral, para el mejor cumplimiento de las funciones del Registro de Ciudadanos. Siendo las funciones a que se refiere este inciso las contempladas en el Artículo 155 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, siendo estas:
  - Todo lo relacionado con las inscripciones de los ciudadanos;
  - Todo lo relacionado con el padrón electoral
  - Cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen con relación a actos de naturaleza electoral.
  - Inscribir a las organizaciones políticas y fiscalizar su funcionamiento;
  - Inscribir a los ciudadanos postulados a cargos de elección popular;
  - Conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación y sanciones de las organizaciones políticas; y
  - Las demás que le señalen las leyes y reglamentos o el Tribunal supremo Electoral.

La Dirección General ejerce su jurisdicción en toda la República y las delegaciones y subdelegaciones, en sus respectivos territorios.

#### 4.6 Marco práctico de los partidos políticos

##### 4.6.1 Inscripción legal

El partido político debe constituirse por medio de escritura pública, la misma es el paso a seguir después de haber cumplido los trámites y requisitos que se señalan en el capítulo cuatro del libro dos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Artículo 52, se podrá proceder a la constitución del partido políticos por medio de escritura pública que deberá contener los siguientes requisitos:

- Comparecencia personal de todos los integrantes de la Junta Directiva Provisional del comité con indicación del número del documento de identificación personal de cada uno de ellos, consignándose a la vez su número de empadronamiento.
- El nombre, emblema o símbolo que identificará al partido por constituirse.
- La declaración de principios que regirán el partido político por formarse, conteniendo requisitos que estipula dicha Ley.
- Proyecto de los estatutos del partido político a constituirse, que debe contener los requisitos enumerados en el Artículo 65 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.
- La integración de la Junta directiva del comité, especificando los nombres de quienes la forman y los cargos que desempeñarán. (La Junta Directiva se integra con un número de veinte miembros titulares electos y un mínimo de tres suplentes. Además del Secretario General, debe haber hasta un máximo de cuatro Secretarios Generales Adjuntos. La Junta Directiva deberá contar

con un Secretario de Actas o simplemente secretario) (Artículo 31 Ley Electoral y de Partidos Políticos).

- La manifestación clara y precisa de que se propone constituir un partido político.
- Designación de su representante legal especial, para los trámites de inscripción del comité.
- El señalamiento de su sede provisional.

Por otro lado, todo partido político debe regirse por estatutos lo que por lo menos debe contener:

- Nombre y descripción del emblema o símbolo distintivo del partido y principios ideológicos que lo rigen.
- Procedimiento de afiliación y derechos y obligaciones de sus miembros.
- Órganos del partido, forma de integrarlos, atribuciones, facultades y funciones. Además de los mencionados en el Artículo 24 de esta ley, todo Partido Político debe tener un órgano colegiado de fiscalización financiera y un tribunal de honor.
- Representante legal;
- Formalidades de las actas de los órganos colegiados del partido;
- Forma de fijación de cuotas y demás contribuciones a favor del partido.
- Sanciones aplicables a los miembros; ...

Uno de los primeros requisitos en la constitución de cualquier partido político es el nombre y/o el emblema, los cuales deben ser distintos de los que corresponden y usan los demás partidos políticos inscritos en proceso de constitución. La inscripción de un comité para la constitución de un partido político, le da derecho de prelación al nombre, emblema o símbolo adoptados por dicho comité.

Una de las prohibiciones en este sentido es el uso del ave símbolo (el Quetzal), la bandera y el escudo nacionales. La inscripción de partido político debe solicitarse al Registro de Ciudadanos, por escrito, antes del vencimiento del plazo señalado en el Artículo 58 de esta ley; a dicha solicitud debe acompañarse:

- Testimonio de la escritura constitutiva;
- Nómina de los integrantes del Comité Ejecutivo Nacional Provisional;
- Nómina de los afiliados que aparezcan en las hojas de adhesión, ya depuradas por el Registro de ciudadanos;
- Copia legalizada por notario, de las actas levantadas con motivo de la celebración de las primeras Asambleas de los Municipios y Departamentos en donde haya organización partidaria en la que debe constar la elección de los integrantes del Comité Ejecutivo Provisional correspondiente. La organización partidaria mínima puede probarse con actas de las Asambleas Municipales y Departamentales celebradas en cualquier tiempo antes del momento de la inscripción, los comparecientes a dichas asambleas no tiene necesariamente que ser los adherentes incluidos en las hojas de adhesión presentadas para la inscripción del partido.

Recibida la solicitud, se emitirá resolución dentro del plazo de ocho días, ordenando su publicación, si llena los requisitos legales. En caso contrario, dentro del mismo, plazo, se resolverá en forma razonada, detallando los defectos, tanto de la solicitud como de la documentación. Esta resolución será apelable.

Para los efectos de la publicación ordenada en el artículo anterior, el Director del Registro de Ciudadanos emitirá un edicto que contendrá un resumen de la escritura constitutiva del partido y de la nómina de integrantes de los órganos permanentes del mismo, todos con el número de su documento de identificación personal. Hay que

recordar que por disposición del Artículo 69 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos: “La publicación se hará en el Diario Oficial, de oficio y en forma gratuita”.

“Un partido político inscrito o un comité para la constitución de un partido político, puede presentar oposición a la inscripción de un partido, si se considera afectado directamente en los derechos que le confiere esta ley o la Constitución Política de la República. La oposición deberá plantearse, por escrito, dentro del plazo de ocho días, contados desde la última publicación y el firmante deberá identificarse legalmente y acreditar su personería. El memorial de oposición deberá presentarse con firma legalizada por notario e identificar claramente el defecto o vicio de que adolezca la documentación y las normas legales vulneradas y llevar agregadas todas las pruebas pertinentes. El memorial y las pruebas documentales acompañadas deben presentarse en duplicado. De las oposiciones presentadas, el registro dará audiencia por el término de quince días al representante legal del partido político, cuya inscripción se impugna. Al contestar una oposición que se plantee contra su inscripción, el partido deberá acompañar las pruebas documentales que tenga en su poder y exponer los fundamentos jurídicos que estime procedentes. Además, en caso de que la oposición fuere por defectos o vicios en la documentación presentada, el partido podrá acompañar a su contestación la documentación que modifique, amplíe, aclare o corrija los defectos o vicios señalados.

Vencido el término de la audiencia, con su contestación o sin ella, el director del Registro de ciudadanos dictará la resolución respectiva, dentro de un plazo de ocho días. Esta resolución es apelable. Firme la resolución que declare la procedencia de la oposición se concederá un plazo de sesenta días al partido impugnado, para que subsane o enmiende los errores señalados. Si la oposición se declara improcedente, el director continuará el trámite, debiendo extender las certificaciones del caso, a costa del interesado. Contra la resolución final que establece el artículo anterior, procede el recurso de apelación, del que conocerá el Tribunal supremo electoral, conforme el artículo 190 de esta ley”. Como lo estipulan los Artículos 70,71 y 71 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

Firme la resolución final que declare procedente la inscripción de un partido político, el expediente será enviado al departamento de Organizaciones Políticas para que le dé debido cumplimiento.

Hechas las inscripciones por el departamento de organizaciones políticas, el registro hará publicar, de oficio en el Diario Oficial que lo hará gratuitamente, un aviso de que dicho partido político ha quedado inscrito.

El Comité Ejecutivo Nacional Provisional debe convocar a la primera asamblea nacional dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la inscripción del partido. Dicha asamblea habrá de celebrarse dentro de los dos meses siguientes a la convocatoria. La asamblea deberá:

- Ratificar la declaración de principios del partido contenida en su escritura constitutiva.
- Aprobar o modificar los estatutos del partido
- Conocer el informe del Comité Ejecutivo Nacional Provisional
- Elegir el primer Comité Ejecutivo Nacional.
- Conocer de los demás asuntos de su competencia, que se incluyan en el orden del día.

Por supuesto, todo lo mencionado queda supeditado a que el partido político cumpla con los requisitos exigidos para su existencia y funcionamiento, los cuales son:

- Que de conformidad con el último censo oficial de la República, cuente con el mínimo de afiliados por cada dos mil habitantes, que estén en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el registro de Ciudadanos. Por lo menos la mitad de estos afiliados deben saber leer y escribir.
- Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;

- Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones;
- Obtener y mantener vigente su inscripción en el registro de Ciudadanos.

#### 4.6.2 Asambleas nacionales

La Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, en donde la entidad tenga organización partidaria, los cuales serán electos por la asamblea Municipal respectiva. El Artículo 26 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula las atribuciones de la Asamblea Nacional los cuales son:

- Conocer del informe que le presente el Comité Ejecutivo Nacional en cada una de sus reuniones y aprobarlo o improbarlo.
- Fijar la línea política general del partido de acuerdo con sus estatutos y su declaración de principios y señalar las medidas que deben tomarse para desarrollarla.
- Conocer, aprobar o improbar, el informe económico que el Comité Ejecutivo Nacional debe presentarle
- Elegir, en su reunión correspondiente, a los miembros del Comité Ejecutivo Nacional.
- Elegir y proclamar a los candidatos del partido, a la Presidencia y Vicepresidencia de la República.
- Acordar la modificación de la escritura constitutiva, o de los estatutos del partido.
- Conocer, aprobar o improbar los convenios de coalición y de fusión del partido,

- Elegir y proclamar a los candidatos a diputado en aquellos departamentos donde no se cuente con organización partidaria y elegir y proclamar a los candidatos a diputados en listado nacional.
- Resolver sobre cualesquiera otros asuntos y cuestiones que sean sometidos a su conocimiento.

La constitución y funcionamiento de las Asambleas Nacionales se rigen por las normas siguientes:

- Convocatoria: La convocatoria a reunión de la Asamblea Nacional la hará el Comité Ejecutivo Nacional, por resolución tomada por dicho órgano por propia iniciativa a solicitud de por lo menos, la mitad más uno de los Comités Ejecutivos Departamentales en los cuales el partido tenga organización. La convocatoria se hará por escrito, deberá dirigirse a todos los Comités Ejecutivos Municipales entregándosele con, por lo menos, treinta días de antelación,
- Credenciales. Las credenciales de los delegados municipales serán expedidas por el secretario de Actas del Comité Ejecutivo Municipal.
- Quórum: Para que la Asamblea Nacional se pueda instalar y tomar resoluciones, se requiere que más de la mitad de las organizaciones partidarias municipales acrediten delegados.
- Voto: Cada delegado, debidamente acreditado, tendrá derecho a un voto,
- Mayorías. Las resoluciones se tomarán por las mayorías que establezcan los estatutos, las que no podrán ser menores a la mayoría absoluta de los delegados inscritos y acreditados en la Asamblea Nacional. Sin embargo, para tomar las resoluciones señaladas en los incisos e), f) y g) del Artículo 26 del Decreto Ley 1-85, se requiere de por lo menos, el voto del sesenta por ciento de los delegados inscritos y acreditados en la asamblea;



- Representaciones. No se aceptarán representaciones. Los delegados deberán asistir personalmente a la asamblea y ejercer en ella, también en forma personal, los derechos que este artículo les confiere, g) Presidencia. Las asambleas nacionales serán presididas por quien disponga los estatutos del partido. Los miembros del comité ejecutivo Nacional podrán asistir a las asambleas y participar en ellas con voz y voto.
- Actas. El secretario de Actas del Comité Ejecutivo Nacional, o quien haga sus veces, fungirá como secretario de la Asamblea Nacional, cuyas actas deberá ser firmadas por quienes hayan actuado en ella como Presidente y Secretario, por los miembros del comité ejecutivo Nacional y por los delegados municipales que deseen hacerlo.
- El secretario de actas, del comité ejecutivo Nacional, o quien haga sus veces, deberá enviar al registro de Ciudadanos, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de celebración de cada asamblea nacional, una copia certificada del acta correspondiente.
- Obligatoriedad de las resoluciones. Las resoluciones que tomen la Asamblea Nacional son obligatorias para el partido, sus órganos y afiliados;
- Recursos. Las resoluciones de la Asamblea Nacional podrán ser impugnadas de conformidad con lo que establezca la ley y solo pueden ser objeto de recursos de amparo en los casos y para los efectos que señala la ley de la materia

#### 4.6.3 Formas de fiscalización

Para la debida seriedad que debe privar en las asambleas de funcionamiento de las organizaciones políticas de Guatemala, el Artículo 27, inciso i del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, regula que: “Obligatoriedad de las resoluciones. Las resoluciones que tome la asamblea nacional

son obligatorias para el partido, sus órganos y afiliados”, es decir que los delegados deben asistir personalmente y por medio de representantes, para poder lógicamente, ejercer los deberes y derechos en forma personal. Sin embargo, este extremo no es posible comprobarlo por parte del Tribunal Supremo Electoral, toda vez que la ley mencionada no regula taxativamente la presencia de inspectores del Tribunal que puedan verificarlo.

Ante tal falta de regulación específica, las Asambleas de cualquier entidad política pueden llevarse a cabo de forma irregular, en particular en cuanto a la presencia de los respectivos delegados, quienes pueden incurrir (como comúnmente se da), en enviar representantes y no cumplir así, con ejercitar esos derechos y deberes de forma personal.

Ciertamente el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley electoral y de Partidos Políticos, establece en su artículo 155, que se debe fiscalizar el funcionamiento de las organizaciones políticas, sin embargo, eso no es llevado a la práctica puesto que dicho Registro no cuenta con un órgano específico ni inspectores que se den a la tarea de llevarlo a cabo.

Resulta procedente la pregunta: ¿De qué forma regula la legislación guatemalteca la fiscalización a las Asambleas Nacionales de las organizaciones políticas del país?

Y, entonces, se debe entender que en cuanto a su fiscalización no contiene la Ley Electoral y de Partidos Políticos la regulación taxativa de la obligación del registro de ciudadanos de fiscalizar las asambleas nacionales de las organizaciones políticas que se han inscrito.

Por tal motivo es menester la reforma la Artículo 155 del Decreto mencionado, en el sentido de que el Tribunal cumpla con fiscalizar efectivamente el funcionamiento de las organizaciones políticas, para contar con inspectores que verifiquen la realización

de las Asambleas Nacionales de todas las instituciones políticas inscritas, toda vez que actualmente se evidencia que en las mismas los delegados a estas no se encuentran presentes, por la única y sencilla razón que no existen, pues se celebran dichas instancias “de escritorio”, es decir que el gran “cacique” ha indicado u ordenado quien se tiene que presentar y quinen no. Por lo que se hace evidente la presencia de inspectores del Tribunal Supremo Electoral, siendo la obligación más importante para estos, constatar la existencia y presencia de dichas personas, así como verificar su identidad. Ya que estas personas serán los electos a Secretario Nacional, Secretario Departamental y Secretario Municipal, representando estos personajes en el futuro a los candidatos a Presidente de la República, Diputados al Congreso y otros.

Siendo estos cargos públicos, lo más importante del sistema político del país, es preciso hacer énfasis en que el Tribunal Supremo Electoral debe verificar la observancia de la ordenanza contenida en el Artículo 27, inciso d, del Decreto Ley 1-85, lo cual es posible, como se dijo, reformarse el Artículo 155, inciso d, ampliando su contenido para que uno de los principales puntos a fiscalizar sea el hecho de la presencia de los delegados a las Asambleas Nacionales, Departamentales y Municipales, estableciendo que deben observar las distintas organizaciones políticas debidamente inscritas en el registro de ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral.

#### 4.6.4 Sistemas electorales

Tanto en el lenguaje político como en el científico, suelen emplearse como sinónimos los conceptos sistema electoral, derecho electoral, régimen electoral, esos conceptos contienen dos tipos de sentidos: un sentido amplio que abarca las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y un sentido estricto por ejemplo, el sufragio o el modo de convertir votos en escaños. Es necesario distinguir las siguientes relaciones entre esos conceptos y sentidos.

El concepto régimen electoral corresponde por sobre todo al sentido amplio, abarca todos los fenómenos relacionados con la elección. El concepto derecho electoral, se refiere a todo lo regulado por la ley en relación a las elecciones, es decir, cumple con el sentido amplio, o se refiere al sufragio en cuanto las condiciones para poder participar en las elecciones y a la configuración de este derecho de participación. En tercer lugar, el concepto sistema electoral se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder público.

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

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

Los sistemas electorales tienen incidencia en los siguientes problemas o fenómenos:

- La polarización ideológica y política a nivel del electorado y a nivel del sistema de partidos políticos.
- La estructuración de los partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado.
- La representación de los intereses de diferentes sectores de la sociedad, es decir, representación de regiones, etnias, confesiones y otros segmentos o minorías de la sociedad, representación que procura la integración política a nivel de estado,
- El tipo de competición política.

- Las normas de participación política prevalecientes, (conventional o no-conventional), incluyendo tipos de comportamiento electoral (voto racional/útil y votación táctica) que ayuden o no al dinamismo político.
- Las características (o modelos) de las campañas electorales.
- La capacidad del sistema político para generar el bienestar de su población en la medida en que su logro dependa del buen funcionamiento de las instituciones políticas.
- Y finalmente, en la legitimidad del sistema político en la percepción del ciudadano elector y en el grado de su compromiso con el sistema político establecido.

Es importante distinguir entre diferentes tipos y efectos de los sistemas electorales: efectos “directo” e “indirecto”.

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

El efecto “indirecto” de los sistemas electorales reside en que influyen en la cantidad y en el formato de los sistemas de partido.

También en los sistemas electorales proporcionales a menudo se favorece al partido más grande, no obstante que el principio de representación no tiende a eso.

#### 4.6.5 Propaganda electoral

La propaganda adquiere una importancia decisiva en los procesos electorales. Se trata de una actividad lícita que influye decisivamente en la selección de los gobernantes, como lo demuestra el monto excesivo que los partidos políticos le dedican a ese rubro en la campaña electoral.

La palabra propaganda proviene del latín *propagare*, que significa reproducir, plantar, propagar. Persigue influir en la opinión de los ciudadanos para que adopten determinadas conductas; supone un conjunto de acciones que, técnicamente elaboradas y presentadas, particularmente por los medios de comunicación colectiva, influyen en los grupos para que piensen y actúen de determinada manera.

La propaganda electoral está íntimamente ligada a la campaña política de los respectivos partidos que compiten en el proceso para aspirar al poder.

La campaña electoral comprende tanto el proselitismo, como la propaganda. En ese sentido, la propaganda es uno de los mecanismos de los partidos políticos para dar a conocer sus programas, sus ideas.

Campaña “es toda actividad política de partidos, frentes, alianzas o coaliciones destinadas a la promoción de candidatos, difusión y explicación de programas” como lo regula el Artículo 97 del Código Electoral de Bolivia.

La propaganda electoral no es otra cosa que publicidad política, que inspirada en el sistema norteamericano, tiende a extenderse a la mayor parte de las naciones capitalistas y aunque el producto que se busca vender no es otra cosa que un candidato, un programa o unas ideas.

Las campañas electorales presentan un manejo típicamente publicitario, donde incluso se abandona la difusión de ideas y se cambia por la venta de un producto, de una mercancía.

Mientras que la propaganda política pretende crear, transformar o confirmar opiniones a favor de ideas y creencias, así como estimular determinadas conductas políticas, la publicidad busca la compra, el uso o consumo de un producto o de un servicio.

Al respecto el Decreto Ley 1-85 no define lo que es propaganda electoral, el Artículo 219 solo establece que la propaganda electoral es libre, sin más limitaciones que las establecidas en dicha ley. Ninguna autoridad podrá impedir las manifestaciones o reuniones públicas dispuestas con fines de propaganda electoral, de la convocatoria hasta treinta y seis horas antes de la señalada para el inicio de la votación; para el efecto las organizaciones políticas deberán dar aviso a la gobernación Departamental respectiva.

Desde el día de la convocatoria hasta veinticuatro horas después de concluido el proceso electoral, ninguna autoridad podrá condicionar, impedir o remover propaganda electoral en los lugares legalmente autorizados por el Tribunal Supremo electoral.

Dentro de un plazo de sesenta días de concluido un proceso electoral, los partidos políticos y comités cívicos están obligados a retirar la propaganda electoral a favor de ellos o de sus candidatos, vencido dicho plazo, cualquier autoridad, con autorización del Tribunal Supremo Electoral podrá retirarla en cuyo caso el costo de retiro deberá ser deducido del pago de la deuda política cuando se tenga derecho a la misma.

Si el electorado tiene arraigada una determinada creencia, o posición, no existe propaganda alguna que sea capaz de cambiarla, no se puede negar que esta herramienta social constituye una manifestación del poder que intenta influir en la libre

voluntad del destinatario para que éste se sienta inducido a actuar según las directrices de los que controlan el aparato de propaganda. Su influencia, en situaciones electorales muy parejas, adquiere carácter decisivo.

Desde la perspectiva de los medios, la propaganda política electoral ha evolucionado desde el contacto personal o con escritos y panfletos, como se dio en la época del Constitucionalismo hasta la actual que, sin renunciar totalmente a la relación directa con los electores, utiliza esencialmente los medios de comunicación colectiva. Los periódicos, frente a la radio y a la televisión, también han disminuido su influencia, si se toma en cuenta que la lectura exige un mayor esfuerzo de concentración y disciplina que la actividad pasiva frente a la televisión. Incluso en países de alto nivel de analfabetismo, la televisión resulta un medio idóneo para transmitir el mensaje, vender un producto y promocionar a un candidato.

Dirigida a las masas, la propaganda política intenta ejercer su influjo con efectos emotivos y no con razones. La propaganda política, elaborada por especialistas calificados y asesores, pretende interpretar y responder a las encuestas, estudiar diversos aspectos del comportamiento electoral, para ofrecerle al pueblo lo que éste desea oír.

Según la ley española, "Se entiende por campaña de propaganda electoral, el conjunto de actividades lícitas organizadas o desarrolladas por los partidos, las federaciones, las coaliciones, las agrupaciones de electores y los candidatos en orden a la captación de sufragios" Artículo 37 de la Ley española.

De ahí que existe una noción amplia de propaganda como el conjunto de actos o actividades de los partidos políticos para persuadir al electorado en determinado sentido y obtener sus votos.

Los medios de comunicación colectiva se convierten en los órganos que determinan qué se publica y qué no se publica. Imponen los límites. La eventual



coincidencia de criterios, entre el autor de la publicación y el director del medio, por razones ideológicas, políticas o personales contra un candidato permitirá la difusión de propaganda injuriosa, calumniosa o difamatoria y después le hará frente al juicio, pero logrará el objetivo: destruir al candidato o a la persona, la cual, en el momento no puede hacer nada.

Para la difusión de propaganda electoral pueden establecerse plazos o períodos en los cuales se prohíbe. En algunos países se prohíbe hacerlo durante la Navidad, en los casos en que las elecciones se realicen durante los primeros meses del respectivo año. También caben reglas referentes a la duración de la campaña misma, que deben respetar los partidos políticos.

En relación a nuestra legislación, está regulado en el Artículo 269 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

En conclusión podemos decir que la propaganda política, inicialmente era concebida como el arte de la retórica para persuadir, ha evolucionado por su técnica, su constancia y su contenido hacia una forma que difiere poco de la publicidad comercial, como si se tratara de la venta de un producto. Aparece en la radio, la televisión, periódicos, revistas, carreteras, en afiches y pancartas, así como grandes avisos publicitarios. Penetra los hogares, las oficinas, los negocios, las tiendas. Su realización se encarga a agencias publicitarias, con sus técnicas y métodos. Aunque se discute su influencia, sí constituye un factor que adquiere el carácter decisivo cuando las fuerzas políticas están parejas.



## CAPÍTULO V

### 5 Consecuencias jurídicas, políticas y sociales de la reelección, de las autoridades municipales en la región norte del departamento de Guatemala durante los años de 1985 a 1999

#### 5.1 La reelección

##### 5.1.1 Definición de reelección

Precepto político que permite a un ciudadano que ha sido elegido para una función pública a un período de tiempo previamente determinado por la constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo a una o más veces para la misma posición, a través del sufragio directo o indirecto, para la designación de los funcionarios que deben ocupar los cargos políticos, administrativos o representativos.

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

##### 5.1.2 Características

###### 5.1.2.1 La reelección es autorizada constitucionalmente

- Por omisión. El texto constitucional no dice nada sobre el asunto, de lo cual se infiere que al no estar prohibida la reelección, ella es permitida sin restricción alguna.

- Por disposición expresa. El texto constitucional autoriza en su contenido la reelección. Ejemplo: La constitución de Estados Unidos de América, Enmienda XXII, autoriza la reelección por una sola y única vez y para el período inmediato o cualquier otro período. Antes de esta enmienda, el Presidente de la Unión podía reelegirse sin límites. Por ello, Franklin Delano Roosevelt pudo ser electo un vez y reelecto tres veces.

En relación al gobierno Municipal, objeto del presente trabajo, el Artículo 254 de la Constitución Política de la Republica, regula que El gobierno Municipal será ejercido por un concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos y concejales quienes serán electos para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos, quedando abierto el mismo, sin ningún límite.

#### 5.1.2.2 La reelección o una segunda elección, puede ser prohibida

- Para un período inmediato: Regularmente las constituciones evitan la continuidad en el cargo presidencial y disponen que el individuo que ha ocupado esa posición debe esperar si aspira repetir, que transcurra en el tiempo, uno, dos o más períodos constitucionales. Como ejemplo de ello tenemos la constitución de Uruguay, Argentina, en el cual se prohíbe la reelección por el período seguido, esto es en el caso de los presidentes.
- Para siempre y de manera definitiva:

Hay Constituciones que consagran la prohibición reeleccionista de manera radical y en forma absoluta. Ejemplo de ello, es la Constitución de Guatemala de 1,985.en relación al cargo presidencial.

La reelección ha sido utilizada por los gobiernos autocráticos, los cuales, cumpliendo en forma aparente los métodos electorales previstos por la Constitución y

las leyes, tratan de perpetuarse en el poder, a través de votaciones no disputadas con fines de cubrir los fraudes, las arbitrariedades y las acciones represivas a que recurren para lograr sus propósitos y así burlarse de los principios democráticos que anuncian hipócritamente sostener y defender.

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

En cada estructura donde acontecen, ya sea a nivel de Estado o de otro organismo autónomo, dichas reelecciones funcionan en cascada, donde a cambio del regreso de unos se condiciona el retorno de otros, de la misma simpatía política o personal, estableciéndose así todo un entramado que valida el hecho, a nivel de colectividad. Para volver a la añorada posición, basta con ser nativo del lugar y tener una firme y plena identificación con los anti-valores que rigen el sistema.

Uno de ellos (el más destructivo), es la concepción del cargo público como un botín y en el mejor de los casos, como un empleo lucrativo. A ello se suman, las carencias y obsesiones individuales, casi siempre son consolidadas como verdaderas y espeluznantes patologías.

## 5.2 Participación política

Es toda actividad de los ciudadanos dirigidos a intervenir en la designación de sus gobernantes o a influir en la formación de la política estatal. Comprende las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que deben regir una sociedad, en la manera cómo se dirige al estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales.

### 5.2.1 Modos de participación

- Votar, caracterizado por mucha presión sobre el gobierno, relativamente poca información sobre el objetivo de los votantes, resultado colectivo, algo grado de conflictividad, poca iniciativa personal y por no requerir de cooperación con otras personas. Comprende actividades como sufragar en elecciones nacionales, regionales y locales, plebiscitos y referenda.
- Campaña Política. Caracterizada por ejercer mucha presión, transmitiendo información variable según el tipo de campaña, resultado colectivo, alto grado de conflictividad, alguna iniciativa y cooperación, variable. Incluye actividades como la de persuadir a otros a favor de un candidato, asistir a reuniones políticas, aportar dinero para campañas políticas, ser miembro de una organización política, desplegar afiches, distribuir propagando política.
- Actividad comunitaria, caracterizada por ejercer una presión variable dependiendo de la magnitud de la acción emprendida y del apoyo que ésta reciba, mucha precisión en la información, resultado colectivo, iniciativa y cooperación variables. Actividades de este modo comprenden ser miembro de una organización dirigida a resolver problemas comunes a un sector de la población y trabajar individual y colectivamente para resolver problemas comunitarios.
- Actividad particular, caracterizada por ejercer poca presión y transmitir mucha información acerca de los objetivos del ciudadano, resultado individual, ausencia de conflictividad, requiere mucha iniciativa, pero no cooperación. Se incluye aquí actividades como ponerse en contacto con funcionarios públicos respecto a asuntos individuales del ciudadano.
- Actividad de protesta, caracterizada por presión e información variable dependiendo de la magnitud y particularidades de la acción, resultado colectivo, altamente conflictiva, requiere mucha

iniciativa y cooperación. Comprende actividades como asistir a manifestaciones y marchas de protesta, demandar fuerte y públicamente si el gobierno hace algo que se considera incorrecto o perjudicial, participar en campañas de desobediencia cívica.

De estos modos de participación, votar es el único en el que usualmente toma parte más del 50% de la población hábil en los países democráticos; el resto de las actividades señaladas rara vez envuelve más de la cuarta parte de los electores. Esta circunstancia contribuye a resaltar la importancia del sufragio universal y libre como elemento fundamental e irremplazable de la democracia moderna.

### 5.2.2 Clasificación

De acuerdo a su inserción o no en el proceso estatal de toma de decisiones puede distinguirse entre participación institucional y no institucional. La institucional se refiere a aquellas actividades integradas a los mecanismos gubernamentales de toma de decisiones: referendos, elecciones, etc. La no institucional comprende actividades que no forman parte de los canales oficiales para el establecimiento de políticas, y que están dirigidas a ejercer presión sobre ellos, tales como manifestaciones, campañas electorales, peticiones individuales o colectivas a organismos públicos, militancia y actividades dentro de los partidos políticos. etc.

La actividad participativa puede también ser clasificada en directa o indirecta. La directa, la comunidad toma la decisión mediante votación universal, con la intervención de cada uno de sus miembros. Los referendos y las elecciones corresponden a este tipo. En la participación indirecta los ciudadanos designan representantes o mandatarios para que tomen parte, en nombre de los primeros, en la actividad correspondiente.

Los estudios empíricos han distinguido dos clases de factores que influyen en los niveles de participación: Institucionales e individuales.

- Factores institucionales

Comprenden las características propias del sistema político y el ordenamiento jurídico que lo rige, especialmente las normas relativas a la participación ciudadana. Elementos como la obligatoriedad o no del voto, el tipo de registro electoral, las facilidades legales para el sufragio y el sistema electoral los aspectos jurídicos que afectan la participación electoral. Así mismo, las facilidades que se otorgan al elector para el registro electoral tienen un impacto positivo en el aumento de los porcentajes de participación, muchos electores tienden a pensar que sus votos no tienen influencia en el resultado y no se sienten estimulados para participar. El grado de organización formal de la sociedad civil también es un factor importante en la determinación de los niveles de participación política.

- Factores Individuales

Los estudios empíricos han tratado de determinar si algunas características de los individuos, sociológicas o psicológicas, aparecen asociadas con los niveles de participación política. Hasta ahora la tendencia encontrada indica que en condiciones similares, tienden a ser más activos los adultos que los jóvenes y los ancianos, los hombres que las mujeres, y los mayores recursos socio-económicos (educación, ocupación, ingresos). Particularmente importante tiende a ser el nivel de educación formal alcanzado, deber cívico, mayor confianza en su capacidad individual de influir políticamente.

- Interrelación entre los factores institucionales e individuales.

Los factores dominantes, en cuanto a la determinación del nivel de participación política, son los institucionales; al estar ellos presentes los factores individuales son neutralizados en gran medida, de modo que tienden a minimizar las diferencias en cuanto a participación fundadas en diferencias de recursos económicos psicológicas



individuales. Los factores institucionales cumplen un papel igualador en cuanto al uso efectivo de los derechos políticos por parte de la población.

Para la teoría tradicional de la democracia mientras mayor participación, más democracia y, por lo tanto, mejor gobierno.

### 5.3 Educación electoral

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

Según la teoría democrática liberal, los líderes políticos de un país deben ser designados mediante elecciones. Este enfoque parte de la estrecha relación entre elecciones y democracia: sin elecciones, sin la abierta competencia por el poder entre fuerzas sociales y agrupaciones políticas, no hay democracia. Las elecciones competitivas constituyen “el rasgo distintivo de la democracia y el que nos permite distinguirla de otros métodos políticos”. Las elecciones competitivas son la fuente de legitimación del sistema político. Un gobierno surgido de elecciones libres y universales se reconoce como legítimo y democrático.

Aunque las elecciones no son sino una forma de participación política entre tantas otras, su importancia es especial, pues para un sector significativo de la ciudadanía, representan el principal instrumento de participación en el proceso político.

La educación electoral debe ser válida para todo tipo de ciudadanos, es decir, debe tener el carácter de universal, para lo cual debe tener como fundamento los valores universales del ser humano que por otro lado también fundamentan a la democracia.

En el contexto de los procesos electorales es necesaria la educación y capacitación de aquellos ciudadanos que deben asumir roles específicos, tales como integrantes de las mesas receptoras de sufragios, representantes o apoderados de las candidaturas que participan en el proceso. Así surge la necesidad de una labor educativa muy significativa, porque posibilita la participación de los ciudadanos en los procesos electorales, absolutamente necesarios para el funcionamiento de los regímenes políticos democráticos. La gente se convierte en público a través del proceso vinculante de la deliberación.

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

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

La educación electoral debe prepararlos para una toma conjunta de decisiones, para crear poder, para construir relaciones y para generar voluntad política.

Una campaña es una modalidad de educación que, en forma significativa, intensifica o enfatiza aspectos específicos de la actividad electoral. Las campañas se

planifican para un tiempo definido y preestablecido, normalmente breve. La fuerza de una campaña reside en saber llegar a los destinatarios por una diversidad de canales de comunicación con un mensaje claro y simple, capaz de influir en la dimensión intelectual y afectiva de los destinatarios a través de un contenido de valor y cognitivo.

También juega un papel de gran relevancia la organización para impedir el fraude electoral. Juega un papel importante la presencia de veedores en cada una de las mesas electorales, con el objeto de poder contar con un sistema de conteo rápido paralelo a los sistemas oficiales. Este sistema permite conocer la tendencia ganadora tempranamente, información que al entregarse a distintas autoridades, a partidos políticos, a los observadores extranjeros, embajadores, etc., permite frenar intentos de fraude de algunos sectores.

En las actividades de educación electoral juega un papel preponderante la colaboración que brinda la prensa. Es de alta importancia la posibilidad de preparar material educativo para ser distribuido y difundido a través de los medios de comunicación. Especial relevancia tiene esta labor cuando es realizada por una o más instituciones que no pertenecen al gobierno y que son percibidas por la ciudadanía como independientes.

### 5.3.1 Objetivos de una campaña de educación electoral

Los objetivos de una campaña de educación electoral pueden ser muy variados y dependerán, obviamente, de las necesidades socio-políticas que se establezcan como prioritarias:

- Sensibilizar a la ciudadanía, para que asuma su participación electoral activa inscribiéndose en los registros o padrones electorales de conformidad con las legislaciones vigentes, en aquellos estados en que la inscripción es requisito para sufragar.

- Lograr que los electores reciban información precisa sobre el mecanismo electoral.
- Lograr que el ciudadano vote con la debida información que le emita tomar su opción en conciencia.
- Alcanzar un clima electoral pacífico.
- Capacitar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores técnicamente especializadas en los procesos.
- Capacitar a los ciudadanos que ejerzan labores específicas en las mesas receptoras de votos en el día de la elección, o bien, capacitación dirigida hacia los ciudadanos que en estas mesas son representantes de opciones o candidatos (apoderados de candidatos) que están en juego en el proceso electoral.
- Capacitar a los ciudadanos para que puedan ejercer labores de control del proceso electoral.

### 5.3.2 Definición de campaña electoral

Se puede definir como el conjunto de actividades organizativas y comunicativas realizadas por los candidatos y partidos que tienen como propósito captación de votos.

Estas actividades están sujetas a normas y a pautas de actuación que garanticen y permitan la igualdad de los competidores, la limpieza y transparencia del proceso electoral y la neutralidad de los poderes públicos. En muchos países, estas actividades son financiadas directa o indirectamente por fondos públicos.

Una campaña electoral comprende dos aspectos básicos: uno de proselitismo político tradicional y otra a través de los medios de comunicación.

En el primero de los casos, se manifiesta un contacto más próximo y directo entre candidatos y electores. Por ello, su impacto es más reducido.

En el segundo caso, la emisión de los mensajes políticos utilizando los medios de comunicación permite la recepción de miles o millones de electores, por lo que la comunicación es impersonal, pero su impacto mayor.

Si bien formalmente son los candidatos y partidos quienes previamente inscritos bajo una serie de variados requisitos, pueden únicamente realizar una campaña electoral, lo real es que hay una serie de personas e instituciones que haciendo valer su derecho de expresión participan de manera directa o indirecta en la campaña electoral intentando persuadir al elector en la dirección de su voto. Es así como es posible observar a organizaciones como sindicatos, asociaciones profesionales, agrupaciones patronales, personajes populares completamente ajenos a la política (ex militares, académicos, miembros del clero y personajes de los medios y la farándula) expresan públicamente su apoyo a una determinada candidatura solicitando el voto para ella, lo que implica realizar actos de campaña electoral.

En gran parte de las legislaciones existen regulaciones referidas al inicio, duración y finalización de la campaña electoral. De esta manera, el inicio de las campañas está determinada, como en los casos de Bolivia y Guatemala, por la convocatoria para las elecciones. Pero, en todas las legislaciones entienden la campaña electoral como un período de tiempo determinado, que suele tener regulaciones particulares, que van desde las prerrogativas de los candidatos y partidos, hasta una serie de limitaciones y prohibiciones. Uno de los aspectos fundamentales de la realización de elecciones libres y democráticas es que se desarrollen una serie de normas y prácticas que permitan igualdad de oportunidades y equidad electoral.

### 5.3.3 Financiamiento de la campaña electoral

Dado el interés de los partidos políticos por mantener un funcionamiento continuo y permanente, de llegar al electorado a base de nuevos y más costosos medios y estrategias propagandísticas, motivó que la recaudación de fondos se convirtiera en un problema. Es esta manera, a lo largo de la década de los 80 América Latina rehabilita

los procesos electorales como un elemento central de la competencia por el poder, reanimando el papel y el funcionamiento de los partidos en el escenario político, colocándolos frente al problema de la recaudación de fondos necesarios.

Actualmente, las regulaciones sobre la financiación de las campañas electorales pueden realizarse a través de recursos públicos, privados o mixtos. El financiamiento público se refiere a los recursos brindados por el estado rigiéndose por una serie de factores como en el caso de Guatemala, El Salvador y Honduras en el que se toman en cuenta el número de votos obtenidos en las elecciones, para asignar el presupuesto.

El financiamiento con recursos del Estado permite evitar que las agrupaciones o candidaturas accedan a fuentes de financiamiento extrañas, tales como empresas y otros sectores que más tarde intentarán cobrar el apoyo.

El financiamiento privado se obtiene de diferentes fuentes como el aporte de los afiliados de sus partidos o agrupaciones políticas, el financiamiento con donaciones, el aporte de los propios candidatos o por las actividades que realizan las organizaciones políticas.

El financiamiento mixto es un sistema que le que participan el Estado y las propias agrupaciones políticas. En este caso el financiamiento se realiza por la propaganda gratuita en medios de comunicación del Estado y por la publicación de los planes de Gobierno en el diario Oficial, como ocurren en el caso del Perú.

#### 5.4 Ventajas y desventajas de la reelección

Hace más de 20 siglos, los antiguos griegos comprendieron el alcance de la no-reelección como control fundamental de la corrupción y el absolutismo, y la introdujeron como un valor esencial de la democracia ateniense.

Por otro lado, las naciones que hoy dan a la humanidad sus mejores triunfos en todos los campos, son aquellas que desde hace más de 300 años han venido eliminando de sus constituciones la reelección y han ido colocando a la ley y a las instituciones como condición suprema del desarrollo. Son aquellas en donde las libertades y derechos formales se han ido materializando como libertades y derechos reales. En algunas donde la reelección persiste, su peligro y sus desmanes han sido neutralizados por un poderoso engranaje institucional.

Ello indica que en sí misma, la reelección no es ni buena ni mala, sino un simple mecanismo de distribución del poder, cuya eficiencia o deformaciones están determinados por la capacidad de control de las instituciones y de la ciudadanía a los funcionarios electos.

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

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

El 7 de junio del año 2,004 se cumplieron 20 años de la instalación de la Asamblea Nacional Constituyente, principal paso del proceso democratizador. Desde entonces, ni los acuerdos de Paz ni los sucesivos gobiernos, han ayudado a la democracia a despojar los obstáculos que la afectan.

En el periódico Prensa Libre de fecha 7 de junio del año 2,004, Pavel Centeno, investigador de la facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) indica: “La democracia es un proceso lento que requiere un aprendizaje. Se construye internamente aunque en Guatemala, fallan las instituciones”. En el periódico antes mencionado, Claudia Munaiz Rodríguez, realiza un análisis, que se refiere a la desconfianza ciudadana en las instituciones, el cual constituye el principal escollo que se debe superar en Guatemala, el cual lo titula como “Las espinas de la democracia. Los continuos casos de corrupción gubernamental representan una de las espinas más puntiagudas de la democracia”. La consecuencia más inmediata que genera es la falta de credibilidad en las instituciones políticas. La transición democrática en Guatemala aún no ha alcanzado un verdadero nivel y sigue siendo una democracia con limitaciones. Entre las fallas prevalecen:

- Desconfianza e incredulidad general sobre las instituciones políticas.
- Corrupción e ineficiencia en las acciones del Estado.
- Disfuncionalidad del poder judicial.
- Falta de transparencia y de responsabilidad del Estado ante los ciudadanos (rendición de cuentas)
- Políticas sociales y económicas mal aplicadas (recesión, tenencia de la tierra, etc.)
- Desigualdad ante la ley, intereses de los ciudadanos no representados y asimetría en los derechos ciudadanos.
- Falta de representatividad por parte del estado en el conjunto del territorio.

“La forma de robar varía, pero en el fondo es lo mismo. Unos son ladrones de guante blanco y otros de poca monta” expresa Edelberto Torres, consultor del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD).



#### 5.4.1 Efectos sociales

Disturbios que se dieron en algunos municipios del departamento de Guatemala, comprendidos dentro de la región norte, objeto del presente estudio.

Los municipios que comprenden la región norte del departamento de Guatemala son: San Juan Sacatepéquez, San Raymundo, Chuarrancho, San Pedro Sacatepéquez, Chinautla, San Pedro Ayampuc y San José del Golfo.

##### 5.4.1.1 Caso de San Pedro Ayampuc.

Al respecto en el periódico Al Día de fecha 12 de noviembre de 2,003, páginas 2 y 3, cuyo titular indica “No quieren al alcalde”, y textualmente indica: “¡Que se vaya, que se vaya!, gritaban grupos de simpatizantes de varios partidos políticos, que no lograron ganar la alcaldía de San Pedro Ayampuc. Parecía una pelea de boxeo, pues en la otra esquina se encontraban seguidores de la GANA, cuyo postulado, Eduardo Avalos Figueroa, mas conocido como don guayo, fue reelecto al cargo. Según se supo, los manifestantes pertenecían a cinco agrupaciones políticas que demandan al TSE que las elecciones en ese municipio se repitieran, pues dicen que el funcionario edil manipulo el padrón para poder continuar como alcalde. “Guayo es un corrupto; quiere jubilarse en la Muni después de 13 años de trabajar ahí; ¡que se vaya!, ya no lo queremos”, eran algunas de las expresiones en su contra.

Los simpatizantes del popular alcalde, sin embargo, gritaban: “A don Guayo lo queremos porque ha hecho obra en beneficio del pueblo. Vamos a apoyar a nuestro alcalde” “Don Guayo seguirá al frente del pueblo”. “Deben respetar la voluntad del pueblo” Tomaron el control de la municipalidad, cuyas instalaciones habían sido temporalmente invadidas por unos 300 descontentos desde la noche del lunes 10 de noviembre.”

“De acuerdo con los manifestantes, de 14,000 empadronados que hay en San Pedro Ayampuc, sólo 2,000 pudieron votar. Por su parte Eduardo Ávalos Figueroa agradeció a los vecinos sampedranos por el apoyo que le brindaron y por reelegirlo como alcalde. Además, aseguró estar abierto al diálogo con los candidatos de los partidos inconformes. “Ellos dicen que hubo fraude, pero ¿qué puedo hacer yo si todo el proceso electoral es responsabilidad del TSE?”, “Es cierto que hubo problemas con la actualización de datos, puede más de 4,000 no pudieron votar, pero ese problema lo tuvimos los siete candidatos participantes, agregó Ávalos.

El tesorero de la municipalidad fue amenazado, por eso el alcalde Ávalos pidió la presencia de la PNC para que protegiera la propiedad privada, las instalaciones de la Muni y la integridad de los vecinos”.

En el mismo periódico, en la página 6 se denuncian anomalías en las elecciones, en las cuales el titular del mismo indica: “A votar otra vez” El TSE anunció que los comicios se repetirán en siete municipios donde hubo disturbios. Aunque la fecha está pendiente de decidirse, en siete municipios se repetirán la elecciones generales ya que se registraron disturbios cuando votantes quemaron cientos de papeletas, informo Oscar Bolaños, presidente del Tribunal Supremo Electoral (TSE).

Los municipios con problemas son Cuyotenango, Suchitepéquez; El Quetzal, San Marcos; San Sebastián Coatán, Huehuetenango; Quesada, Jutiapa, y Patzité, San Juan Cotzal e Ixcán, Quiché.

En esos lugares 75,097 empadronados deberán volver a las urnas para elegir a alcalde, diputados y Presidente. Un total de 133 mesas serán instaladas otra vez en esos municipios. En Patzité, Quiché, una tuba de casi 600 personas, supuestamente del FRG, quebraron las mesas de votación, equipo de computación y quemaron las papeletas de cuatro mesas, tras quitárselas a los delegados del TSE una vez se enteraron de que el alcalde ganador fue José Chavalán, de la GANA”.

En el periódico Nuestro Diario de fecha 14 de noviembre del año 2003, página 2 cuyo titular indica “No quieren al alcalde. Chimaltenango, La Policía Nacional Civil y pobladores, que rechazan la reelección del alcalde Nery Ruano del Partido de Avanzada Nacional (PAN), se enfrentaron ayer en el municipio de San Martín Jilotepeque, con saldo de 28 capturados y decenas de heridos. “No queremos a don Nery, queremos nuevo alcalde” gritaban unos 2,000 campesinos, de varias aldeas que recorrieron calles y avenidas hasta llegar frente al edificio de la Municipalidad. Al inicio, los manifestantes exigían la presencia del jefe edil, pero al no lograrlo la emprendieron contra los edificios de la comuna y la Policía, iniciándose una batalla campal.

Como en otros lugares del país, los aldeanos están molestos porque el día de las elecciones no pudieron votar “Alrededor de 7,000 personas no votamos”, expresó Claudio Vinicio Higueros, uno de los dirigentes”.

En el mismo periódico antes mencionado, página 4, el titular del mismo indica “Manifestaciones en doce departamentos, treinta y dos protestantes han sido capturas en San Miguel Uspantán, Quiché, por los disturbios ocurridos ahí, donde ex patrulleros civiles tomaron de rehén al alcalde saliente Reynaldo Rivera, del FRG.

Asimismo, han ocurrido disturbios en otros 23 municipios, donde decenas de inconformes han protestado por los resultados de las elecciones del domingo 9 de noviembre, ya que no aceptan la reelección de varios alcaldes. Ejemplo de estos incidentes es Santa Lucía La Reforma, Totonicapán, donde fue reelecto el concejal del FRG, y una turba quemó un molino de nixtamal y el carro del funcionario fue lanzado a un barranco”.

El alcalde reelecto de la URNG en Ixcán, Quiché, está amenazado de muerte y se salvó de ser linchado por los ex patrulleros civiles.

En Aguacatán, Huehuetenango, tres concejales municipales fueron tomados como rehenes por campesinos, dijeron las autoridades.

El alcalde electo en Sayaxché, Petén, fue amenazado de muerte, mientras en Santa Ana, San Francisco y la Libertad hubo protestas por problemas electorales.

En el periódico Prensa Libre de fecha 20 de noviembre de 2,003 página 35, sección Departamental, en uno de sus titulares indica: “ Exigen renuncia de alcalde reelecto. San Antonio Huista, Huehuetenango. Una consulta popular para exigir la renuncia de Bernardo Jiménez López, alcalde reelecto de San Antonio Huista, así como la solicitud de antejuicio, acordaron iniciar cientos de pobladores. Tras 24 horas de manifestar pacíficamente frente a la comuna de San Antonio Huista, los inconformes se reunieron el martes anterior con una Comisión Negociadora, donde señalaron a Jiménez López de malversar fondos, usurpación de funciones y abuso de autoridad. Además, rechazan su reelección, postulada por el Partido de avanzada Nacional. Se presentó un documento de la Contraloría General de Cuentas de la Nación, donde quedó sentado que en esa municipalidad hay un faltante de Q 968,524.39, según auditoria practicada el 2 de julio de 2,003.

#### 5.4.1.2 Caso del municipio de Chuarrancho

En el periódico Nuestro Diario Edición Dominical de fecha 16 de noviembre de 2,003 página 6 en uno de sus titulares indica: “Protesta en Chuarrancho. Vecinos rechazan al alcalde reelecto.

Unos mil pobladores inconformes por la reelección del alcalde Santos Hilario Punay, de la Gran Alianza Nacional (GANAN), bloquearon la carretera y quemaron llantas, lo cual provocó filas de vehículos en la entrada y salida del municipio de Chuarrancho, ubicado a 35 kilómetros de la capital. Patricio González, representantes de los manifestantes, dijo: “Ya no queremos que él siga gobernando, pues en 12 años que ha estado no ha hecho nada”. Además señaló que cuentan con evidencias (cédulas) que fueron utilizadas por menores de edad que votaron por él.

La protesta empezó al mediodía de ayer, cuando quemaron varias llantas a cinco cuadras de la municipalidad. Los vecinos, tras la llegada de los reporteros, levantaron las barricadas y se retiraron a eso de las diez de la noche. De no repetir las elecciones, los manifestantes amenazaron con avanzar con las protestas hasta tomar el edificio municipal”.

#### 5.4.1.3 El caso del municipio de Chinautla

Chinautla es un municipio del departamento de Guatemala, fundado hace 400 años, que se encuentra a tan solo 12 Km. de la ciudad capital y que actualmente cuenta con una población de

53,286 habitantes según las Estadísticas del Padrón Electoral, al 30 de abril del 2,006.

A pesar de la corta distancia que existe con la ciudad capital este municipio se encuentra en un lugar bastante abandonado por las autoridades, lo que hace aún más difícil la subsistencia de sus habitantes que en su mayoría pertenecen a la etnia cakchiquel. Se sabe que la población de ese municipio, descende de los mayas, quienes también elaboraban piezas de barro, como lo demuestran sus artesanías. Al momento de la conquista española, el principal sitio pocomam se ubicada en la actual Chinautla.

Lo pobladores de Chinautla son hábiles en el manejo del barro, como lo demuestran sus artesanías. Esta actividad es propia de las mujeres, pues los hombres se dedican a la agricultura y a otras labores, como albañilería o carpintería, según Juan Pablo Chibalán, propietario de un comercio de artesanías.

Entre las controversias surgidas por eventos eleccionarios en el municipio de Chinautla se encuentra el de las elecciones generales de 1,998. “Cuando faltaban diez minutos para las ocho de la noche, los simpatizantes del PAN anunciaron el triunfo de

Audelio López Carpio en las elecciones municipales. Dos horas después, el TSE ratificó que el PAN volvía a ganar las elecciones, luego ser anuladas en junio pasado (1,998) tras detectarse más de 3,000 anomalías en los libros de cédulas de la municipalidad.

Solo el 28.5 por ciento de los habilitados para sufragar acudió a las urnas, lo que representa un 8.39 por ciento menos que las elecciones realizadas el 7 de junio.

Los grupos opositores denunciaron que en los comicios del 20 de septiembre se generaron algunas irregularidades, las que podrían representar para el grupo derrotado, el Comité Cívico La Tinaja, la base para iniciar un proceso de impugnación.

César Amán, el candidato de La Tinaja, asegura que durante estos comicios se suscitaron muchas anomalías. Por ejemplo, indica que en algunas aldeas, como Sacojito, simpatizantes del PAN cavaron hoyos en la carretera, con el fin de impedir que los allegados a La Tinaja asistieran a los centros de votación instalados en el casco urbano del municipio. Amán denuncia, además, que en la escuela Rubén Darío, uno de los centros de votación, un fiscal de apellido Arizandieta, del PAN, amenazó de muerte a Doris Castillo, delegada de la Tinaja, si es que llegaban a “quitarles la alcaldía”. En la Escuela Marista, un menor vecindado en la ciudad de Guatemala, intento votar, pero fue interceptado por miembros opositores al PAN, ante lo cual optó por fugarse.”

“Para los opositores al partido de Gobierno, estas anomalías no conllevan elementos novedosos. Lo que les ha resultado revelador ha sido la actuación de la Corte Suprema de Justicia (CSU), en el caso del amparo interpuesto por Medrano en nombre de miles de chinautlecos, en forma ilegítima. A raíz que el TSE encontró serias fallas en expedientes de cédulas y depuró el padrón electoral a mas de tres mil ciudadanos, el alcalde había interpuesto un amparo en la CSJ, solicitando que se le permitiera a estas personas emitir el sufragio. La respuesta de la CSJ, favorable al PAN, no se hizo esperar: amparó provisionalmente a Medrano, para reincorporar a los depurados. La CSJ tomó esa decisión a pesar de que el alcalde de Chinautla no estaba autorizado para interponer tal recurso. Cada uno de ellos tendría que haber presentado

el recurso legal por su cuenta, y eso no es algo que desconozcan los miembros de la Corte, señala Acisclo Valladares, del Partido Libertador Progresista (PLP), quien apoyo en estas elecciones a La Tinaja.

De igual manera, otros opositores criticaron el hecho de que, a pesar de haber contado con varias semanas para emitir su fallo, la CSJ lo hizo sólo dos días antes de que se llevaran a cabo las elecciones. Los interrogados concluyeron que la intención de ese órgano era impedir cualquier posibilidad de que La Tinaja accionara legalmente en contra de tal amparo, ya que el tiempo era muy corto.

Al final, la Corte de Constitucionalidad anuló el amparo que había otorgado la CSJ a 2,869 de los más de tres mil ciudadanos, dejándolos de nuevo inhabilitados para votar. La resolución de la Corte de Constitucionalidad, habilitó para votar a 371 de los que habían estado depurados inicialmente” dicha información fue extraída del periódico Prensa Libre, de fecha diez de septiembre de 1998.

En el periódico El periódico de fecha 24 de noviembre de 2003 página 6 cuyo titular indica: “Múltiples sindicaciones de corrupción en su contra no han prosperado, y ahora el abanderado por la Gana vuelve a la Jefatura edil. Medrano repetirá por CUARTA VEZ en Chinautla. Arnoldo Medrano ha sido electo por cuarta vez alcalde de Chinautla; en las tres anteriores por el Partido de Avanzada Nacional. El 9 de noviembre ganó la alcaldía apoyado por la Gran Alianza Nacional (Gana). Su último período concluyó en 1,998, año en el que fue sindicado de corrupción aunque varios intentos por despojarlo de su inmunidad y someterlo a la justicia no prosperaron.

Medrano es una figura polémica, reconoce Eduardo González, de la Gana, pero aún así lo defiende. “Viene apoyando a Óscar Berger desde las primarias en el PAN justifica. Según González, Medrano está bien organizado en su municipio, donde cuenta con una base digital de datos de 14 mil afiliados”. Conocemos las acusaciones, pero todos los juicios los ha ganado; no tiene nada pendiente con la ley y por eso lo inscribió el Tribunal supremo electoral, añade Gonzáles. Sin embargo las voces de

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

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

Durante su última gestión, vecinos de Chinautla presentaron varias denuncias, pero tampoco prosperaron. Medrano fue acusado de ilícitos reavalúos de propiedades, venta de áreas verdes de la comunidad, dar visto bueno para convertir áreas recreativas en basureros y cobros ilegales de impuestos. Asimismo, acusaron a Medrano de emitir cédulas falsas a extranjeros antes de las elecciones de 1998, cuando era postulado por el PAN.

“El Banco Nacional de la Vivienda también sindicó a Medrano de vender cien terrenos propiedad de esa entidad.”

De acuerdo con los libros Memorias de Elecciones, a partir de las elecciones de 1,985 del Tribunal Supremo Electoral, en los Municipios donde se han reelecto de dos veces o mas son los siguientes:

San Raymundo: Matías Aluix Locon, quien se postuló primero por el FRG y luego por el PAN

Chuarrancho : Santos Punay Char. Por el PAN.

San Pedro Ayampuc: Eduardo Avalos Figueroa. Por la UCN y luego por el PAN

San José del Golfo: Ovidio Palencia Morales. Por el PAN

Chinautla: Arnoldo Medrano, por el PAN, los cuatro períodos.



De los siete municipios que forman la región Norte del Departamento de Guatemala, solo en dos municipios no ha habido reelecciones, en San Juan Sacatepéquez y San Pedro Sacatepequez.

#### 5.4.2 Efectos Jurídicos

Los derechos y deberes políticos de los ciudadanos guatemaltecos se encuentran contemplados en el Artículo 136 de la Constitución Política de Guatemala, que establece el derecho a inscribirse como votante, a votar a y ser elegido, a controlar la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso, a ocupar cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de no reelección a la presidencia. De acuerdo con el Artículo 15 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, los miembros en actividad de las fuerzas armadas y policía están impedidos de votar, al igual que las personas designadas para una función o tarea militar, o cuyo ejercicio de la ciudadanía haya sido suspendido o revocado. El voto no es obligatorio.

De acuerdo con el Artículo 223 de la Constitución, el Estado garantiza la formación y el funcionamiento de las organizaciones políticas, las cuales sólo pueden estar sujetas a las limitaciones establecidas por la ley. Una vez convocadas las elecciones, ni el Presidente, ni los miembros del ejecutivo, los alcaldes o los funcionarios municipales pueden utilizar las obras o actividades públicas para fines de propaganda política.

El Artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reconoce y protege el derecho y el deber de todos los ciudadanos de participar en la vida política de su país. Este artículo dispone en la sección 1(a) que cada ciudadano tiene derecho a “participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos”.

De acuerdo con la sección 1(b), todos los ciudadanos tienen derecho a votar y ser elegidos “en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e

igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. Además, en la sección 1(c) se dispone que los ciudadanos tienen “acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

En la sección 2 se dispone que “La ley puede reglamentar el ejercicio de esos derechos exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal”. El ejercicio de los derechos mencionados presupone, a su vez, la capacidad de la ciudadanía para ejercer otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, asociación y reunión.

En el contexto de los Acuerdos de Paz, el Acuerdo de Reformas Constitucionales y Régimen Electoral reconoce que, aunque “las elecciones son un instrumento esencial para la transición que emprendió Guatemala hacia una democracia funcional y participativa,” el proceso presenta graves fallas que, en especial, oponen obstáculos que impiden el acceso de los ciudadanos a la inscripción y el voto, sí como la falta de información y la necesidad de una mayor transparencia en las campañas. En el Acuerdo se describen las áreas principales que requieren una reforma y un mecanismo básico para efectuar los cambios.

De conformidad con los términos de ese Acuerdo, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) creó una Comisión de Reforma Electoral en 1997, a la que encomendó elaborar propuestas sobre asuntos que incluyen la documentación, los padrones electorales, la votación, la transparencia y publicidad, las campañas informativas y el fomento institucional, de acuerdo con los principios básicos establecidos para avanzar el objetivo de la democracia participativa. La Comisión de Reforma Electoral elaboró un conjunto amplio de propuestas de reforma, con la asistencia técnica de una serie de fuentes, incluida la Organización de los Estados Americanos y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Aunque el Tribunal Supremo Electoral presentó esas propuestas al Congreso en 1998, no fueron consideradas en plazo para las elecciones de 1999 y

sigue siendo una cuestión pendiente de importancia crítica para el avance del fomento de la democracia en Guatemala.

### 5.4.3 Efectos políticos

#### 5.4.3.1 Abstencionismo electoral

El abstencionismo es un no hacer que normalmente no produce efecto jurídico alguno, aunque en ocasiones puede ser considerada como la exteriorización de una determinada voluntad y en tal sentido ser tenida en cuenta por el derecho.

El abstencionismo electoral aparece con el propio sufragio, es la no participación en el acto de votar de quienes tienen derecho a ello. Se enmarca en el fenómeno más amplio de la apatía participativa, es un indicador de la participación: muestra el porcentaje de los no votantes sobre el total de los que tienen derecho de voto.

#### 5.4.3.2 El abstencionismo electoral en los distintos sistemas políticos

Se plantea desde perspectivas distintas en los regímenes democráticos y en los regímenes autoritarios. En los regímenes democráticos puede suponer la existencia de corrientes políticas que no se integran en el juego político normal. En los regímenes autocráticos, en los que se pone especial énfasis, a veces adulterando las cifras, en conseguir las mayores tasas de participación electoral, la no participación se considera la expresión pública de una oposición.

La no participación se considera la expresión pública de una oposición y está expuesta, además a las sanciones legales, pues el voto se considera más un deber que un derecho.

En el contexto democrático los niveles de abstención varían notablemente de país a país. Los niveles de abstención descienden notablemente en aquellos países que establecen el llamado voto obligatorio.

#### 5.4.3.3 Clases de abstención

Abstención técnica o estructural: motivada por razones no imputables al ciudadano con derecho a voto: enfermedad, ausencia, defectos de la inscripción censal, clima, alojamiento del colegio electoral, etc.

Abstención política o consciente, actitud consciente de silencio o pasividad individual en el acto electoral que es la expresión de una determinada voluntad política de rechazo del sistema político o de la convocatoria electoral en concreto (abstencionismo de rechazo) o bien de no identificación con ninguno de los líderes o los programas políticos en competencia electoral, convirtiéndose la abstención que podríamos denominar activa en un acto de desobediencia cívica

Abstencionismo apático motivado por la pereza, la ley del mínimo esfuerzo unida a la falsa convicción de la escasa importancia del voto individual y a la ignorancia de las fuertes consecuencias de la abstención

Abstencionismo Cívico en el que el ciudadano participa en el acto electoral pero sin pronunciarse a favor de ninguna de las opciones políticas en pugna, para lo que emite el voto en blanco.

#### 5.4.3.4 Causas del abstencionismo

- Factores sociodemográficos: la participación electoral se relaciona con los factores sociológicos y demográficos tales como el sexo, la

edad el nivel de educación, el nivel de ingresos, la religión, el núcleo de población etc.

- Factores Psicológicos: la apatía, indeferencia, la desideologización o desinterés en asuntos políticos, la relativización de la importancia de las elecciones, dada su escasa influencia en las decisiones políticas.
- Factores Políticos: el dominio de los partidos políticos, la desvinculación de éstos de los asuntos concretos y de la vida comunitaria, la falta de credibilidad de las fuerzas políticas ante el incumplimiento de las promesas electorales.

#### 5.4.3.5 Posibles vías de solución del abstencionismo

Dentro de los procedimientos utilizados por los distintos ordenamientos electorales para disminuir la abstención están:

Facilitar la emisión del voto a través de mecanismos diversos tales como aproximar la urna al elector, establecer un amplio horario de apertura de los colegios electorales y flexibilizar la jornada laboral el día de la elección, o fijar su celebración para un día festivo.

Instrumentar adecuadamente la emisión del voto por medios diferentes al de personación ante la casilla o mesa electoral (voto por correspondencia o voto por procuración).

Posibilitar el voto de los empleados o funcionarios públicos que se encuentran cumpliendo determinadas funciones públicas en el exterior como los diplomáticos, el personal embarcado, etc.

Asimismo, los poderes públicos emprenden normalmente campañas institucionales a través de los grandes medios de comunicación y otras formas de llamamiento para fomentar la participación electoral.

Todos esos instrumentos son ineficaces sin un buen censo electoral, verdadera condición previa y base de toda administración electoral; un censo falso implica un vicio de origen que indudablemente se refleja en el resultado de la elección. El censo electoral objetivo y exacto es el instrumento básico para la organización de las elecciones libres y justas. Se traducen la exactitud y objetividad en una doble exigencia: por un lado, la universalidad o integridad y la permanencia a fin de asegurar que el censo sea reflejo y espejo fiel del cuerpo electoral; por otra parte, la independencia orgánica y funcional y la neutralidad del órgano al que se encomienda su formación.

La abstención electoral no se combate con procedimientos tan rigurosos como la obligatoriedad del voto sino fomentando desde los propios poderes públicos la participación generalizada en los asuntos de interés público, sino la participación electoral una modalidad participativa más, aunque la más importante. Se hace frente a la misma a través de la democratización efectiva de los partidos políticos, de otorgar sentido efectivo y no meramente ritual al acto electoral. El sufragio es el principal modo de expresión y elemento fundamental para la integración funcional de los ciudadanos.

## CONCLUSIONES

1. El municipio nace espontáneamente, no lo crea el Estado. Sometiéndose debidamente a la ley; siendo la primera forma de organización política.
2. La administración pública empieza con la municipalidad, pues ésta se encarga de que existan las condiciones necesarias para la seguridad, la comodidad y bienestar general; siendo la instancia más elemental de la vida pública personal y social, es la que pone el ritmo del gobierno en el municipio.
3. El municipio es una de las instituciones de derecho público más importantes del Estado, coadyuvando a éste, para que cumpla con el fin supremo que es la realización del bien común, como lo regula el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala.
4. El gobierno municipal tiene entre sus atribuciones, administrar en forma eficiente y efectiva los bienes del Estado.
5. Las campañas electorales, al presentar un manejo típicamente publicitario, abandonan la difusión de ideas para convertirse en publicidad de la misma naturaleza que la de la venta de un producto o de una mercancía.
6. La reelección ha sido utilizada por los gobiernos autocráticos; los cuales, cumpliendo en forma aparente los métodos electorales previstos en la Constitución y demás leyes, tratan de perpetuarse en el poder a través de votaciones no disputadas con fines de cubrir los fraudes, las arbitrariedades y las acciones represivas; burlándose así de los principios democráticos.

7. La reelección no es ni buena ni mala, sino un simple mecanismo de distribución del poder, cuya deficiencia o deformaciones están determinados por la capacidad de control de las instituciones y el de la ciudadanía a los funcionarios electos.
  
8. La democracia es un proceso lento que requiere de aprendizaje. La desconfianza ciudadana en las instituciones constituye el principal escollo a superarse, los continuos casos de corrupción gubernamental representan una de las espinas más puntiagudas de la democracia.
  
9. De los siete municipios que integran la Zona Norte del Departamento de Guatemala, sólo en dos de ellos, San Juan Sácatepequez y San Pedro Sacatepéquez no ha habido reelección.



## RECOMENDACIONES

1. Es necesario que la Contraloría General de Cuentas de la Nación cumpla su función de fiscalizar los ingresos, egresos y todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas.
2. Es necesario que el Congreso de la República de Guatemala, reforme la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido de modificar el Artículo 254, para que se limite la reelección de las autoridades municipales, ya que dicho cambio no puede hacerse mediante una ley ordinaria.
3. El Tribunal Supremo Electoral debe ejercer una constante actualización y depuración del padrón electoral; inscribiendo y fiscalizando a las organizaciones políticas.



## BIBLIOGRAFÍA

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

MARTÍNEZ CABAÑAS, Gustavo. **La administración estatal y municipal de México.** México: Instituto Nacional de Administración Pública. Ed. Calypso. 1985.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aries, Argentina: Ed. Heliasta SRL., 1993.

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

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** Madrid, España: Ed. Spasa, 2000.

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

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

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

VARIOS AUTORES. **Nueva enciclopedia jurídica.** Tomo II, Barcelona: F. Seix. Ed.; Francisco Seis S.A. 1983.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín. **Derecho administrativo.** Argentina: Estructura Jurídica de la Administración. Buenos Aires. Ed.; Tipográfica. 1950.

## **Legislación:**

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

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

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

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

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