

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

"LA NECESIDAD DE REGULAR CONSTITUCIONALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL  
GOBIERNO MUNICIPAL COMO GARANTÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO"

TESIS DE POSGRADO

**ISAÍ FLORENCIO OCHOA DÍAZ**

CARNET 24139-15

QUETZALTENANGO, NOVIEMBRE DE 2017  
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

**UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

"LA NECESIDAD DE REGULAR CONSTITUCIONALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO GARANTÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO"

TESIS DE POSGRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR  
**ISAÍ FLORENCIO OCHOA DÍAZ**

PREVIO A CONFERÍRSELE  
EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL

QUETZALTENANGO, NOVIEMBRE DE 2017  
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

## **AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR**

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

## **AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO

VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO

SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

**NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN**  
MGTR. KARIN VANESSA SÁENZ DÍAZ DE EHLERT

**TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN**  
DR. JULIO CESAR CORDÓN AGUILAR  
DRA. AYLIN BRIZEIDA ORDÓÑEZ REYNA  
MGTR. ANGÉLICA YOLANDA VÁSQUEZ GIRÓN

## **AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO**

|   |                                    |
|---|------------------------------------|
| DIRECTOR DE CAMPUS:                           | P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J. |
| SUBDIRECTORA ACADÉMICA:                       | MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN   |
| SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN<br>UNIVERSITARIA: | MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ |
| SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO:                   | MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ        |
| SUBDIRECTOR DE GESTIÓN<br>GENERAL:            | MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ  |

Quetzaltenango, 30 de noviembre de 2016.

Señores integrantes  
Consejo Directivo  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad Rafael Landívar

Respetables Autoridades Académicas:

Por este medio me dirijo a ustedes, en cumplimiento a la resolución por medio de la cual se me nombró como asesor de la tesis del Licenciado **Isaí Florencio Ochoa Díaz**, que debe presentar al finalizar el programa de Maestría en Derecho Constitucional; por lo que informo lo siguiente:

Inicialmente, el maestrando sometió a consideración del Consejo, el proyecto de tesis titulado: la **“LA NECESIDAD DE REGULAR LEGALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA LOCAL”**. Durante el desarrollo del trabajo y de la asesoría prestada se sugirió que la propuesta llevara el título actual de la forma siguiente: **“LA NECESIDAD DE REGULAR LEGALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL PARA EVITAR LA CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA LOCAL”**; por considerar más acorde a la importancia del tema, además de analizar todo el contenido investigado.

1. Luego de su revisión formal, se señala que el trabajo desarrollado por el Licenciado Isaí Florencio Ochoa Díaz, cumple con los requisitos e instrucciones establecidas en el Reglamento de Tesis de la Universidad Rafael Landívar.
2. La tesis cumple a cabalidad con las expectativas y requerimientos exigidos por los programas de posgrados de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, la cual es analítica, crítica y propositiva.

3. Valga apuntar que el Licenciado Isaí Florencio Ochoa Díaz, tomó en cuenta las observaciones que se hicieron para mejorar el contenido del documento, situación que confirmó tras leer la versión final de la tesis que somete a consideración de ustedes.
4. Durante el desarrollo del trabajo investigativo, el maestrando realizó una interesante labor para ubicar doctrina novedosa y jurisprudencia actual referentes a la Alternabilidad en el Gobierno Municipal para garantizar la transparencia administrativa local, incluyendo experiencias y desarrollos efectuados en países extranjeros, la cual permitió efectuar con propiedad los análisis necesarios para llegar a conclusiones y recomendaciones puntuales.
5. La bibliografía consultada, referente del presente trabajo, demostró la actualidad de los temas y la importancia del problema de investigación, las normas e instituciones de Derecho comparado analizadas permitieron advertir otras experiencias para abordarlo y la jurisprudencia consultada denotó la problemática que el tema encierra.
6. Por último, me complace señalar que la tarea fue realizada convenientemente, siguiendo premisas y proposiciones que se exigen en toda investigación científica, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**; y, aprovecho para proponer la difusión del trabajo, dada la novedad del tema, así como la importancia de las conclusiones y de las recomendaciones para la debida atención al tema de **“LA NECESIDAD DE REGULAR LEGALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA ADMINISTRATIVA LOCAL”**.

Con base en lo expuesto, considero que el trabajo se ha concluido satisfactoriamente, por lo que estimo pertinente que se continúe con los trámites administrativos y académicos que correspondan, de conformidad con el Reglamento de Tesis.



Magister Karin Vanessa Sáenz Díaz de Ehlert

Asesor



**Orden de Impresión**

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Posgrado del estudiante ISAÍ FLORENCIO OCHOA DÍAZ, Carnet 24139-15 en la carrera MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 07385-2017 de fecha 9 de noviembre de 2017, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

"LA NECESIDAD DE REGULAR CONSTITUCIONALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO GARANTÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO"

Previo a conferírsele el grado académico de MAGÍSTER EN DERECHO CONSTITUCIONAL.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 20 días del mes de noviembre del año 2017.

**LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
Universidad Rafael Landívar**



## **Agradecimientos**

Agradezco de manera incomparable a Dios y a la Virgen María, a quienes debo el don de la vida, quienes me sustentan en cada momento y me proveen de los conocimientos y recursos necesarios para alcanzar los propósitos que me he trazado.

A mis padres José Domingo Ochoa Mazariegos y Gloria Ester Díaz García de Ochoa, por sus enseñanzas, ejemplo constante de aprendizaje y deseo de superación en cualquier tópico de la vida, poniendo como centro de todo propósito a Dios nuestro Señor.

A mis suegros Alfredo Zúñiga y Digna Mercedes Echeverría Ruíz de Zúñiga, por sus consejos y buenos deseos para que siempre alcancemos nuestras metas.

A mis hermanos y hermanas con quienes hemos consolidado a los largo de los años nuestra unión familiar, en especial a Luis Eduardo Ochoa Díaz, con quien juntos nuevamente volvimos a recorrer una etapa más de nuestra vida estudiantil y quien motivó en los momentos más difíciles de la carrera para que juntos llegáramos a concluir la Maestría en Derecho Constitucional.

A mis cuñadas y cuñados por el aprecio que a cada momento me manifiestan.

A mis sobrinos en general por la por la confianza y estima que siempre me transmiten.

Agradecimientos especiales a la Universidad Rafael Landívar, por ser la casa de estudios donde me he formado en esta nueva carrera profesional.

A la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales por darme la oportunidad de apoyar a educandos que actualmente están forjando su carrera profesional.

Agradecimiento a Magister Ana Celia de León, Coordinadora de Maestrías de la Universidad Rafael Landívar campus de Quetzaltenango, por motivarnos siempre a formarnos en esta prestigiada casa de estudios superiores e instarnos a cada momento por llegar a la meta que nos trazamos.

Un agradecimiento especial a: Doctora Aylin Ordoñez, quien de manera incondicional y su don de servicio en todo momento nos orientó en el desarrollo de la carrera, hasta la culminación de la misma, siendo un ejemplo a seguir en el apoyo incondicional a los estudiantes que a esta casa de estudios asisten en demanda de su preparación integral.

Agradecimiento especial a mis catedráticos, que impartieron sus conocimientos y me motivaron para llegar a este momento culminante de la carrera.

Agradecimiento a la Magister Karin Vanessa Sáenz de Ehlert, profesional del Derecho Constitucional, por su orientación al asesorar mi trabajo de tesis; quien con su amplia preparación y su don de servicio e incansable interés para que pudiera alcanzar este triunfo sin ningún tipo de egoísmo, motiva a seguir mi preparación constante en esta importante rama del derecho y especialmente a seguir sus pasos como persona, sea esta una mínima recompensa a sus múltiples esfuerzos.

A mis compañeros de promoción de Maestría, por su amistad y compañerismo, agradezco porque juntos compartimos conocimientos y momentos interesantes que sitúan a cada uno de ustedes en un lugar preferente en mi corazón y mi familia.

A mis compañeros de trabajo de la Fiscalía de Sección de Delitos de Narcoactividad Regional del Sur Occidente con sede en Quetzaltenango, por su aprecio y por confiar en mi persona, agradezco el tenerme como su amigo, mi más sincero aprecio, amistad y respeto.

## **Dedicatoria**

A Nora Patricia Zúñiga Echeverría de Ochoa, mi esposa y compañera, porque siempre ha tenido palabras de aliento, positivismo y confianza en mi persona, para poder alcanzar este triunfo, muchas gracias.

A mi hijo: Alfredo Isaí Ochoa Zúñiga, quien me motivó e impulsó para iniciar y finalizar una nueva etapa más en mi preparación profesional, sea este triunfo una mínima recompensa a sus buenos deseos por que siempre alcance nuevos logros a lo largo de mi vida.

A mi hijo José Eduardo Ochoa Zúñiga: por sus palabras llenas de humor, proyectos y sueños que exteriorizaba en los momentos que juntos compartimos, que hacían menos difícil el camino que tenía que recorrer a nivel laboral y estudiantil para alcanzar esta meta.

A mi hija: Dulce Mariany Ochoa Zúñiga, ser tan pequeñito que Dios nos regaló, que con su sola presencia ha cambiado nuestra forma de pensar y de ver la vida; sea esta una mínima recompensa a todo el apoyo incondicional que me brindaron y del tiempo que no he compartido con ustedes en estos años que quizá más lo han necesitado, por dedicarme a mi superación profesional; solo me queda instarlos a que concreten los propósitos que se han fijado, siendo felices con lo poco o mucho que tengan y sobre todo, tener siempre presente que lo que hagamos, debemos poner a Dios como nuestra luz a seguir.

## ÍNDICE

|  | Pág. |
|--|------|
| <b>INTRODUCCIÓN</b> .....  | 1    |
| <b>CAPÍTULO I</b> .....  | 4    |
| El Gobierno Municipal.....   | 4    |
| Generalidades.....   | 4    |
| 1.1.1 Concepto y funciones del municipio .....                         | 7    |
| 1.1.2 Naturaleza Jurídica .....  | 9    |
| 1.1.3 Definiciones.....  | 11   |
| a. Municipio.....  | 11   |
| b. Autonomía municipal .....   | 12   |
| c. Gobierno Municipal .....  | 14   |
| d. Concejo Municipal.....  | 17   |
| e. Recursos del municipio.....   | 18   |
| 1.1.4 Características .....  | 19   |
| 1.2 El municipio como unidad administrativa territorial .....          | 19   |
| 1.2.1 Desde la Constitución Política de la República de Guatemala..... | 22   |
| 1.2.3 Desde el Código Municipal. ....                                  | 22   |
| <b>CAPÍTULO II</b> .....   | 25   |
| De la Administración jurídico financiera municipal.....                | 25   |
| 2.1. Consideraciones básicas .....                                     | 25   |
| 2.2. Obligaciones jurídicas y financieras de los municipios.....       | 31   |
| 2.2.1 Obligaciones Jurídicas .....                                     | 31   |
| 2.2.2 Obligaciones Financieras .....                                   | 35   |
| 2.3 Contratación de Servicios y adquisición de bienes .....            | 37   |
| 2.3.1. Contratación y Servicios.....                                   | 37   |

|   |    |
|---|----|
| CAPÍTULO III.....   | 45 |
| 3. La Alternabilidad en el Gobierno Municipal.....  | 45 |
| 3.1. Aspectos Generales sobre la Alternabilidad en el sistema de gobierno local.....  | 45 |
| 3.2. La Alternabilidad en el Gobierno Municipal y sus implicaciones .....   | 48 |
| 3.3. Aspectos Positivos de la alternabilidad en el ejercicio del poder municipal .....  | 54 |
| 3.4. Aspectos Negativos de la no alternabilidad en el ejercicio del poder municipal..   | 56 |
| 3.5. La legislación nacional y la alternabilidad en los puestos de gobierno local, base constitucional y ordinaria.....   | 58 |
| 3.5.1. La Constitución Política de la República y los preceptos que amparan la alternabilidad en el gobierno .....  | 59 |
| 3.5.3. El Código Municipal y la regulación ordinaria sobre la alternabilidad en el gobierno local .....   | 64 |
| 3.6. La corrupción en el Gobierno Local, teniendo como antecedente la permisibilidad legislativa en cuanto a la reelección y en consecuencia la no alternabilidad en el ejercicio del poder ..... | 66 |
| 3.6.1. La incidencia de la no alternabilidad de funcionarios en cargos públicos, en la pérdida de credibilidad en el sistema democrático de gobierno local.....                                   | 70 |
| CAPÍTULO IV .....   | 73 |
| 4. La Interpretación Constitucional.....  | 73 |
| 4.1. Generalidades.....   | 73 |
| 4.2. La Mutación Constitucional .....   | 81 |
| 4.3. Fallos de la Corte en relación a la Interpretación constitucional .....  | 85 |
| CAPÍTULO V .....  | 93 |
| 5. Análisis de campo referente a la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático.....                                | 93 |
| 5.1. Análisis de la investigación de campo.....   | 93 |
| 5.2 Interpretación jurídica de la investigación de campo .....  | 96 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| 5.3 Propuesta.....         | 98  |
| CONCLUSIONES.....          | 102 |
| REFERENCIAS:.....          | 103 |
| BIBLIOGRAFICAS .....       | 103 |
| Legislación:.....          | 107 |
| ELECTRÓNICAS .....         | 108 |
| ANEXOS.....                | 110 |
| Grafica No. 1 .....        | 112 |
| Grafica No. 2.....         | 112 |
| Grafica No. 3.....         | 113 |
| Grafica No. 4.....         | 113 |
| Grafica No. 5.....         | 114 |
| ASPECTOS ESPECIFICOS:..... | 114 |
| Grafica No. 1 .....        | 114 |
| Grafica No. 2.....         | 115 |
| Grafica No. 3.....         | 115 |

## **Resumen**

El presente trabajo de tesis aborda lo relativo a la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático, partiendo de la normativa Constitucional que limita la reelección en los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República pero que permite en el caso de los integrantes de los Concejos Municipales se puedan reelegir, por lo que se analizó la posibilidad de modificar el artículo constitucional que regula la reelección de dichos funcionarios municipales; la problemática se aborda partiendo de la reelección en los Gobiernos Municipales como un medio para garantizar el sistema democrático; presentando el análisis y discusión de resultados para solucionar el problema jurídico social que impide que Guatemala evolucione objetivamente en la transparencia de los procesos en materia de Administración local.

## INTRODUCCIÓN

La necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el Gobierno Municipal para garantizar el sistema democrático, surge del hecho de no estar regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), ya que la misma Constitución contempla la reelección de dicho gobierno en el artículo 254, indicando que el gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

Sin embargo, el problema identificado lo constituyen algunos de los inconvenientes relacionados con la forma de garantizar el sistema democrático, ya que las personas que se postulan como candidatos a Alcaldes y logran perpetuarse en el poder durante dos o más períodos municipales no garantizan la alternabilidad en dicho sistema, establecido en la misma constitución al regular en el artículo 140 que Guatemala es un estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, regulando además que tiene un sistema de Gobierno Republicano, **democrático** y representativo, lo que se ve violado al momento que los funcionarios municipales se perpetúan en el ejercicio del poder, lo que redundaría en un desarrollo lento en los municipios como unidad básica de la división administrativa del país, ya que quien se perpetúa en el ejercicio del poder trata de obtener para sí beneficios económicos, lo que redundaría en una cadena de actos de corrupción en los gobiernos administrativos locales, teniendo como consecuencia la no garantía del sistema democrático, la falta de ejecución de proyectos de beneficio para los municipios dado que la mayor o una gran parte de ese dinero propiedad de las arcas municipales, se diluyen en un enriquecimiento ilícito de los funcionarios o empleados públicos.

En la actualidad la corrupción es un flagelo que afecta a Guatemala, tanto a nivel del Gobierno Central como en los gobiernos municipales, pero esto es consecuencia de la no alternabilidad en los gobiernos locales lo que ha tenido mayor incidencia o impacto o en el desarrollo local, con la salvedad de que en

mayor escala no se ha dado a conocer a excepción de algunos casos muy aislados que han sido investigados; pero si realmente se realizara una investigación a nivel de todas las municipalidades se evidenciarán los índices de corrupción muy marcados que se manejan en esos gobiernos debido al continuismo en el ejercicio del poder local y la falta de garantía del sistema democrático.

En ese contexto, el objetivo general de la investigación, consistió en:

a) Establecer la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático.

Los objetivos específicos se formularon de la forma siguiente:

1. Establecer la importancia del gobierno municipal como parte del sistema democrático.
2. Investigar la función administrativa jurídico financiera de la municipalidad y la importancia de proceder con transparencia.
3. Determinar la importancia de la alternabilidad en el poder local.
4. Estudiar la posibilidad de reformar la alternabilidad en el poder local a través de la interpretación constitucional

Pregunta de investigación: ¿Por qué es necesario regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático?

La metodología utilizada, se fundamentó en una investigación tipo comparativa, propositiva y proyectiva, en virtud que a partir del conocimiento de los aspectos relevantes de la administración municipal en Guatemala, se planteó una solución apegada a derecho; se tomaron en cuenta los puntos de vista de integrantes de la sociedad que emitieron su opinión con relación al tema, a través de una entrevista con preguntas abiertas y cerradas dirigidas a Jueces de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de Quetzaltenango, Profesionales del Ministerio Público, Profesionales del Derecho; y población en general, que de alguna manera tienen relación con la aplicación de las normas penales en materia de delitos cometidos por funcionarios administrativos en el ejercicio de la función administrativa local. El

análisis y conclusiones de este trabajo, emergió fundamentalmente de la revisión bibliográfica y trabajo de campo.

El presente trabajo está estructurado en cinco capítulos de la manera siguiente: el capítulo I trata sobre El Gobierno municipal, sus generalidades, el capítulo II se refiere a la Administración jurídico financiera municipal; el capítulo III contiene lo relativo a la alternabilidad en el Gobierno municipal, aspectos generales sobre la alternabilidad en el sistema de gobierno local, alternabilidad en el gobierno municipal y sus implicaciones, aspectos positivos y negativos; el capítulo IV se refiere a la Interpretación Constitucional y el Capítulo V comprende el análisis de campo referente a la Necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático, así como la propuesta; para contribuir a que se elimine el vacío legal que existe en la no alternabilidad en los gobiernos municipales para garantizar con ello el sistema democrático.

En consecuencia el presente trabajo constituye un análisis de la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal para garantizar el sistema democrático y la necesidad de legislar desde la interpretación o Mutación Constitucional la alternabilidad en los gobiernos locales para promover una verdadera democracia que sean congruentes con el Estado de derecho y los avances que en materia Administrativa ha alcanzado el país.

# CAPÍTULO I

## El Gobierno Municipal

### Generalidades

En el devenir histórico de la humanidad han existido distintas formas en que los hombres y mujeres, pueden ser parte del poder del Estado, en los diferentes niveles de organización interna, tanto en el ámbito municipal o el nacional.

Al realizar un análisis de los distintos estadios en que ha pasado el Estado de Guatemala, y especialmente el municipio por ser éste una forma de organización elemental del mismo, por su sistema de gobierno y regulación respectiva, se puede establecer que ha surgido en concordancia con los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República, logrando legitimación, regulación, reconocimiento y autonomía, con tendencia clara hacia la descentralización para garantizar el bien común a la población que demanda la satisfacción de sus necesidades.

Jorge Fernández Ruíz establece que *“el municipio representa un fenómeno universal caracterizado como una forma de relación social fincada en la organización vecinal con miras a dar solución a los problemas de la comunidad, mismo que en opinión de diversos autores, surgió hace muchos milenios de manera natural y espontánea tras el tránsito de la vida nómada a la sedentaria y de la evolución de la familia hacia organizaciones sociales amplias, como la curia, fratria y la tribu”*.<sup>1</sup>

En el inicio del Estado de Guatemala, los poblados que existían no se encontraban catalogados como municipios, sino hasta que se instituyó la Constitución vigente desde el 11 de octubre de 1,825, que le dio la categoría de municipios a los poblados, aldeas o lugares que por sí solos o por la extensión territorial tenían como mínimo doscientos habitantes; al reconocer la categoría de municipios, se creó en consecuencia una municipalidad, para

---

<sup>1</sup> Fernández Ruíz, Jorge. Servicios Públicos Municipales. Instituto Nacional de Administración Pública A.C. UNAM Instituto de investigaciones Jurídicas. México 2002 Pag. 41.

cada uno de los mismos, con una estructura organizativa compuesta por un Alcalde, dos o más regidores y un síndico municipal.

El Alcalde era sustituido en su cargo después de haber servido a su municipio durante un año, y los demás funcionarios que le acompañaban en su gestión eran renovados cada seis meses.

Entre los requisitos para ser Alcalde entre otros estaba que tuvieran 23 años de edad, residentes del municipio por un período de dos o más años.

La palabra municipio es un vocablo “que proviene el latín *municipium*, voz resultante de la conjunción del sustantivo *munus, muneris*, traducible como cargo, oficio, función empleo, deber, obligación cargo o tarea y el verbo *capio, capiscapere*, que significa tomar, adoptar, encargarse de una acción, tomar a su cargo algo, por lo que etimológicamente hacía referencia a la forma organizacional de una comunidad itálica mediante la cual sus miembros tomaban a su cargo ciertas tareas personales u obligaciones tributarias a favor de Roma que atañía la vida comunitaria”<sup>2</sup>

El municipio es la forma de organización político administrativa del Estado de Guatemala, con los siguientes elementos: la población, “*entendida esta como el conjunto de personas que habitan o cualquier división geográfica de ella*”<sup>3</sup>, el territorio que en la actualidad debido a los diferentes cambios que el mismo ha sufrido no debe tenerse ya como un concepto determinado al espacio de la soberanía o la jurisdicción de un país o municipio o sus unidades administrativas, debe tomarse como “*un eje a partir del cual podrían plantearse adecuadamente ciertos problemas y estimular la colaboración interdisciplinaria*”<sup>4</sup> esta definición y los cambios que en la misma se han gestado se debe a las transformaciones sociales así también de los cambios que han tenido las disciplinas científicas.

---

<sup>2</sup> Fernández Ruíz, Jorge, Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2002, Pág. 41.

<sup>3</sup> Rodríguez Jorge, González Daniela, Martínez Jorge y Páez Katerine, Población, Territorio y Desarrollo sostenible, Chile, Editorial CELADE, Primera Edición, 2011. Pág. 2.

<sup>4</sup> Capel Horacio. Las Ciencias Sociales y el estudio del Territorio, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Primera Edición. 2016. Pág. 1.

La autoridad, entendida como la facultad de poder que tiene una persona sobre otra que se encuentra subordinada esto debido a algún poder o mando que se le ha otorgado; la comunidad organizada: un factor concurrente en los aparatos del Estado absorbida por el municipio que coadyuva en el desarrollo integral del mismo; la capacidad económica es aquella manifestación de riqueza que puede modificar temporalmente la situación económica del municipio, el ordenamiento jurídico el conjunto de normas que rigen en un lugar determinado en este caso en el municipio, regulado en primer lugar por la Constitución Política de la República de Guatemala, por el Código Municipal y todas las demás leyes administrativas que se apliquen al municipio; Las costumbres, constituidas por formas de instituciones políticas propias diferenciadas que incluyen las reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de los municipios en armonía con los preceptos Constitucionales y el Código Municipal; Finalmente el patrimonio: que puede ser definido como: *“el conjunto de bienes muebles e inmuebles pertenecientes a un municipio, que además de los derechos que sobre los mismos ejerce y de las inversiones financieras realizadas, posee a título de propietario para llevar a cabo sus funciones.”*<sup>5</sup>

En los elementos citados, el que se refiere al ordenamiento jurídico, se encuentra contiene lo relacionado al gobierno municipal que es aquel que se ejerce por un Concejo, el que se integrará por el Alcalde Municipal, los síndicos y Concejales que hayan sido electos popularmente.

Los integrantes del concejo son electos popularmente por medio del voto, el cual es secreto; y para el caso de los municipios de Guatemala, la autoridad municipal tiene un período de duración en el cargo de cuatro años, en dicho período se ejerce el gobierno municipal del municipio en beneficio de la comunidad, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 254.

Sin embargo, se ha percibido a través de la historia que los integrantes de los concejos municipales al ser electos como tales, pretenden perpetuarse en el poder a través de la reelección para dicho cargo, práctica que limita un sistema

---

<sup>5</sup> Saucedo Herrera, Francisco Javier. Administración del Patrimonio Municipal. Municipio de Miguel Auza Sac. México 2009. Pag.9.

de gobierno republicano, democrático y representativo; pese a que el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala permite la reelección sin límites.

La reelección presenta ventajas y desventajas pero al referirse a las desventajas ésta permite la corrupción en la administración de los recursos del municipio que redundan en la no solución a los problemas territoriales, sino se enfoca a la satisfacción de necesidades o intereses personales.

### **1.1.1 Concepto y funciones del municipio**

Osorio define al municipio, desde el punto de vista jurídico como “una 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”<sup>6</sup>

Para Fraga, el municipio “es una forma en que el estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”<sup>7</sup>

La República de Guatemala está dividida en 340 municipios y en cada uno funciona una municipalidad, que es el ente encargado de administrar los recursos de municipio y contribuir a la realización del bien común, con fundamento en el artículo 253 constitucional.

Las municipalidades entre sus atribuciones tiene la planificación a nivel general del municipio, control, evaluación del desarrollo y ejecución de planes programas y proyectos orientados al desarrollo integral.

El municipio por medio de su gobierno local, debe velar por la mejor calidad de vida de los pobladores, a través de la prestación de los servicios públicos, esos servicios públicos, los cuales se prestan con fondos propios, con el situado

---

<sup>6</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Buenos Aires Argentina, Editorial Heliasta S.R.L. 1981. Pág. 474

<sup>7</sup> Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, S.A. México. 198. Pág. 220.

constitucional o por medio de gestiones nacionales o internacionales, procurando la mejor optimización de los recursos técnicos y financieros.

Es de resaltar que los ingresos municipales deben redundar en obra de infraestructura o prestación de servicios públicos de calidad, tomando en consideración que el municipio recibe del gobierno de Guatemala una asignación del doce por ciento del Presupuesto General de la Nación; ese aporte debe ser administrado por los integrantes del Concejo en beneficio de su respectivo municipio de acuerdo a la planificación operativa y presupuesto anual previamente aprobado por el Concejo municipal y utilizado de forma transparente con apego a la ley de contrataciones del Estado, en este caso la Constitución Política de la República de Guatemala, refiriéndose específicamente a la administración de los municipios de una forma descentralizada, como lo refiere el artículo 224 del mismo cuerpo legal en donde indica que la administración será descentralizada y se establecen regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrían estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo del país.

La autonomía municipal que hace referencia la Constitución Política de la República de Guatemala, es ejercida por el Gobierno Municipal, le corresponde al Concejo Municipal, el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y los concejales.

En virtud de ello es de retomar lo preceptuado por el artículo 254 Constitucional con relación al Gobierno Municipal, en este sentido establece que: *“El gobierno Municipal será ejercido por el Concejo el cual se integra con el alcalde, los síndicos, y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos”*.<sup>8</sup>

El Código Municipal al respecto en el artículo 33 regula: regula que: *“corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio garantizar sus intereses*

---

<sup>8</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1985. Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 254.

*con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos*".<sup>9</sup>

El gobierno municipal doctrinariamente ha sido definido como: *"aquella instancia determinada en lo esencial desde el campo político que se haya al frente de la administración pública"*.<sup>10</sup> En este sentido tal definición afirma que el Gobierno Municipal es el que ejerce su poder sobre una demarcación territorial, y para el caso particular de Guatemala, dentro de un municipio, como se advierte en la definición siguiente: *"El gobierno municipal es el que ejerce su poder sobre un municipio, mínima unidad político administrativa, dentro de un estado nacional, con mayor o menor autonomía según los países. Recibe también los nombre de ayuntamiento (España o México), Alcaldía se le denomina en Colombia y en Bolivia, Gobierno autónomo municipal"*.<sup>11</sup>

Esta última definición es aplicable para la República de Guatemala, ya que el Gobierno municipal se ejerce por medio de los funcionarios tales como el alcalde, concejales y síndicos que han sido electos popularmente para un período de cuatro años y dicho gobierno se ejerce en cada uno de los espacios territoriales denominados municipios con los que cuenta el Estado de Guatemala.

### **1.1.2 Naturaleza Jurídica**

Encasillar al municipio dentro una de las ramas principales del derecho en derecho público o derecho privado resulta de manera práctica pues este en su mayoría se rige por normas administrativas, en tal virtud se puede inferir que el derecho administrativo se encuentra dentro de la rama del Derecho Público, pues muchos de los autores en sus definiciones indican que el derecho administrativo es una serie de principios y normas de derecho público que regula la administración pública.

---

<sup>9</sup> Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 12-2002. Código Municipal. Artículo 33.

<sup>10</sup> Calderón Morales, Hugo H, Derecho Administrativo I, Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, Octava Edición, 2005. Pág. 40.

<sup>11</sup> Municipalidad de Guatemala disponible en: <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/gobierno-municipal> 29-03-2016. 22:10 horas.

El autor Díez, citado por Ossorio: postula que: *“El Derecho Administrativo es el conjunto de normas de derecho público interno que regula la organización y la administración pública. Este autor rechaza la opinión de quienes reducen el derecho administrativo a la regulación de las relaciones entre la pública administración y los administrados”*.<sup>12</sup>

En tal sentido el Gobierno municipal al estar regulado dentro de las normas del derecho Constitucional y del derecho administrativo, la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Municipal se aprecia que el mismo es de naturaleza pública, ya que dicha función de Gobernar el municipio ejerciendo las funciones de velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos conforme a la disponibilidad de sus recursos, de acuerdo a los diferentes comités o concejos de desarrollo local o comunitario, se la otorga al Concejo Municipal.

Al organizarse el Estado de Guatemala en departamentos y municipios, estos últimos como unidades básicas de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, para la realización del bien común, realizada y dirigida por el Gobierno municipal.

El Código Municipal en su artículo 2 establece que: “El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos público. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.<sup>13</sup> De lo anterior se deduce que el municipio forma parte de la Organización administrativa estatal y se rige en su mayoría por leyes de naturaleza de derecho público.

Es de naturaleza pública porque toda función en este ámbito está orientado al beneficio de la colectividad, como lo garantiza la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo uno que establece que el Estado de

---

<sup>12</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 230.

<sup>13</sup> Congreso de la República de Guatemala. Decreto 12.2002 Código Municipal. Artículo 2

Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

### **1.1.3 Definiciones**

Para converger en una línea de pensamiento de gobierno municipal transparente es importante profundizar en el conocimiento de los elementos esenciales que integran el municipio en tal virtud se aborda cada uno de ellos de la siguiente forma:

#### **a. Municipio**

Manuel Ossorio plantea que: *“Antiguamente se requería que el municipio se organizara de una forma espontánea porque así lo demandaba un hecho no natural ni intencional en donde se iban agrupando varias familias que se asentaban en varios terrenos próximos en donde al paso del tiempo iban surgiendo algunas necesidades básicas en donde las personas que vivían en estos lugares tuvieran la necesidad de regular de alguna forma la organización, prestación y solución de esas necesidades de los vecinos asentados en esos terrenos próximos.”*<sup>14</sup> De esa organización surge el municipio; por eso se ha sostenido por algunos estudiosos que el municipio lejos de ser una organización propia del Estado tenga su origen en la familia sin intervención del estado.

Seguidamente el Estado ya interviene para legalizar esa organización y posteriormente empieza a través de algunos comités u organización de vecinos a solventar los problemas o necesidades que les aquejan tales como: la sanidad de la población, los transportes, urbanos, alumbrado y limpieza, agua potable, energía eléctrica, ordenamiento de calles y avenidas, organización vial, de tal cuenta que se puede definir el municipio como: *“Una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana asentada en un territorio determinado que administra sus propios y particulares intereses y que dependen siempre en mayor o menor grado de una entidad pública superior, el estado provincial o nacional.”*<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 474 y 475.

<sup>15</sup> Ibid., Pág. 474.

Esta definición se adapta al caso del Estado de Guatemala, ya que el municipio es una persona de derecho público y también una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, administra sus propios y particulares intereses que obedecen en mayor o menor grado a una entidad pública superior.

En el caso de los municipios de Guatemala dependen económicamente de recursos propios; como lo establece el artículo 255 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estableciendo que: las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios, a efecto de poder realizar las obras y prestar los servicios que le sean necesarios.

Los recursos propios del municipio deben captarse de acuerdo a las necesidades del mismo, a la equidad y justicia tributaria en apego estricto a lo que establece el artículo 239 constitucional sin embargo en el caso particular de Guatemala la generación de normas relativas a la recaudación corresponden al Congreso de la República y lo relacionado al presupuesto anual corresponde al Organismo Ejecutivo incluir para las municipalidades del país un doce por ciento.

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 de 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.

#### **b. Autonomía municipal**

*“Según la etimología griega significa: Facultad para gobernarse así mismo. Como concepto se plantea que es la capacidad de autogobierno, una cualidad inherente a los seres racionales que les permite elegir y actuar de forma*

*razonada sobre la base de una apreciación personal de las futuras posibilidades, evaluadas en función de sus propios sistemas de valores.*<sup>16</sup>

La autonomía municipal es aquella autonomía funcional que gozan los municipios especialmente para elegir a sus propias autoridades además de ello de ordenar territorialmente a su municipio, pero esa autonomía se da en virtud del principio de descentralización que regula el artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala en donde se establece que el territorio de la República de Guatemala se divide para su administración en departamentos y estos en municipios, regulando al mismo tiempo que la administración será descentralizada y se establecen regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país, pero esa autonomía específicamente como se ha manifestado es únicamente funcional para auto administrarse, lo que no implica que sea independiente, pues la autonomía que aquí se refiere, está encaminada a la descentralización del Estado.

Como consecuencia de ello se tendrá a un Estado avanzado y consolidado en su estructura de descentralización de donde se hace necesario impulsar las condiciones que den bases para esa autonomía municipal en beneficio de un municipio y que redunde en el desarrollo integral de Guatemala. Esto se logrará si se propicia por él mismo, a través de las mancomunidades de municipios, Alcaldías indígenas, Alcaldías comunitarias o Alcaldías Auxiliares y los diferentes concejos o comités de desarrollo que regula el Código Municipal o leyes atinentes.

La autonomía municipal de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala: *“Es el derecho que tienen las comunidades legalmente constituidas, para que dentro de las esfera de sus competencias, elija libremente a su gobierno municipal, en una entidad con personalidad jurídica propia; y se otorgue sus propias normas internas y generales de convivencia social y comunal; resuelva sus asuntos propios sin la intervención de los otros*

---

<sup>16</sup> García Pelayo y Gross. Diccionario de Larousse Usual. Editorial Larousse. Buenos Aires Argentina.1974. Pág. 25.

*organismos del Estado; además que cuente con la potestad de generación de sus propios fondos de tributación y la libre disposición de sus recursos; esta prerrogativas deben estar definidas y determinadas plenamente en la Constitución.”<sup>17</sup>*

Al analizar dicha definición se puede inferir que si un municipio cumple con elegir a sus autoridades, y obtiene los recursos que le serán necesarios para sufragar las necesidades de los administrados a través de los impuestos, tasas, arbitrios y la asignación que por mandato constitucional se tiene, se prestan los servicios públicos de acuerdo a las necesidades de la población tales como servicio de agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, centros de salud, transporte, etc. se cumple con el ordenamiento territorial al establecer de forma adecuada sus calles, centros de salud, cementerios, etcétera, pero especialmente cumple con la finalidad para la cual fue creado el municipio a la luz de lo que establece la Constitución como es la realización del bien común, se estará ante un municipio autónomo no independiente y por lo tanto se tendrá plena autonomía municipal.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el mismo sentido del análisis realizado en el párrafo anterior establece lo relativo a la Autonomía en el artículo 253. En este sentido: *“Los municipios de la República de Guatemala, son instituciones autónomas. Entre otras funciones les corresponde: a) Elegir a sus propias autoridades; b) Obtener y disponer de sus recursos; y c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y cumplimiento de sus fines propios”*.<sup>18</sup>

### **c. Gobierno Municipal**

*“La palabra gobierno proviene del latín gubernatio-onis, de gubernare, gobernar y que en el lenguaje usual es sinónimo de dirigir, regir, administrar, mandar conducir, guiar etcétera. Es decir que se entiende como el agrupamiento de personas que ejercen el poder. Es la dirección o el manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a todo el pueblo. Cuando hablamos en el ámbito*

---

<sup>17</sup> Calderón Morales, Hugo H. Derecho Administrativo II. Guatemala. Editorial Estudiantil FENIX. 2005. Pág. 287.

<sup>18</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1985. Constitución Política de la República de Guatemala Artículo 253.

*de cualquiera de las disciplinas que estudian el fenómeno del poder, generalmente vinculamos el gobierno con vocablos tales como: autoridad política, régimen político, conjunto de órganos del Estado, conjunto de poderes del Estado, dirección del Estado, parte del Estado, etcétera. Y en verdad, algo de todo esto configura el gobierno.”<sup>19</sup>*

Antiguamente la administración pública se realizaba de forma centralizada, en la actualidad la mayor parte de estados modernos tienden a ser descentralizados. Guatemala no se ha quedado al margen de estas nuevas corrientes; en tal sentido la misma Constitución Política de la República de Guatemala, le otorga a los municipios autonomía que tiende específicamente a la descentralización sin que por ello se tienda a la independencia.

Diversos son los sistemas de gobierno municipal que existen por lo que se presenta una clasificación que el autor Hugo Calderón Morales propone:

- a) *“Sistema de Democracia Directa: 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 conoce como Cabildo Abierto. . .*
- b) *Sistema de Democracia representativa: la representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde o intendente de una forma interna . . .*
- c) *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 autonomía local y del que recibe todo el impulso la vida municipal . . .*
- d) *Sistema Democrático de Separación de Poderes o Sistema Francés: Este sistema tiene lineamientos contrarios al sistema inglés, en aquel hay*

---

<sup>19</sup> Horacio Lombardo Aburto, Gobierno, en Enciclopedia Jurídica Mexicana. México Porrúa. Universidad Autónoma de México. Pág. 239

*confusión de poderes y en el francés existe la verdadera separación de los mismos, aun cuando en ambos existe la forma democrática . . .*

- e) *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. . . sus elementos esenciales para descubrir sus funciones son los siguientes: El concejo, el magistral y el burgo maestro (alcalde). El Concejo es el cuerpo deliberante que se designa por el sufragio. El burgo maestro era el que asumía la autoridad ejecutiva, asistiéndole en ella el “magistral”, aunque era elegido por el concejo, actuaba con cierta independencia.”<sup>20</sup>*

Con relación al Gobierno municipal, la Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Gobierno municipal será ejercido por un Concejo el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos. Tomando como base la clasificación de los sistemas de gobierno municipal, Guatemala adopta el Sistema de Gobierno de democracia representativa; este sistema indica que: la representación de los vecinos se encuentra encomendada a los órganos representativos de la comunidad, a través de un órgano colegiado donde la máxima autoridad elige al alcalde; en ese sentido se dice que es de democracia representativa porque los funcionarios que van a ejercer el gobierno municipal, como alcalde, concejales y síndicos se eligen por medio de voto secreto en elecciones populares, donde al emitir el voto la población convocada para ello, todos los sectores de esa población quedan representados.

Este proceso cobra sentido y se fortalece con la definición siguiente: “*Al hacer un análisis de los sistemas de Gobierno Municipal, se puede afirmar que Guatemala cuenta con el sistema de Gobierno de democracia representativa, porque sus órganos son designados por medio de sufragio, en donde quedan*

---

<sup>20</sup> Calderón Morales, Hugo H. Derecho Administrativo II. Op. Cit. Pág. 278, 279, 280, 281.

*representados todos los sectores de su población; y en lo concerniente a la distribución de sus facultades, toma como base el sistema democrático de separación de poderes o sistema francés, que es el que se adecúa más al desarrollo de la administración municipal moderna, que se 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.”<sup>21</sup>*

#### **d. Concejo Municipal**

El Concejo, es el grupo de funcionarios públicos que tienen a su cargo, el ejercicio del gobierno municipal, son los encargados de dirigir, guiar o conducir el municipio, de acuerdo a la investidura jurídica como funcionarios que han adquirido al momento de ser electos popularmente.

Los autores Lautaro Alonso y Edrei, al respecto de este órgano colegiado, sostienen que: *“El Concejo Municipal, también denominado Corporación Municipal es el Órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son responsables por la toma de decisiones. Tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno de la municipalidad le corresponde al Concejo Municipal, responsable de ejercer la autonomía del municipio. Está integrado por El Alcalde Municipal, los síndicos y los concejales electos.”<sup>22</sup>*

El Concejo se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, dependiendo del número de habitantes que el municipio tenga. Por ejemplo en un municipio con más de cien mil habitantes; se integrará el concejo municipal con un Alcalde, tres síndicos titulares y un síndico suplente diez concejales titulares y cuatro concejales suplentes. En los municipios con menos de cien mil y más de cincuenta mil habitantes se integrará con un Alcalde, dos síndicos y un suplente, siete concejales titulares y tres concejales suplentes. En los municipios con menos de cincuenta mil habitantes y más de veinte mil

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, Pág. 282

<sup>22</sup> Alonso, C. Lautaro, R y Edrei, I. El Concejo Municipal. Costa Rica. Editorial Fundación Arias para la Paz 2004. Pág. 30.

habitantes se compondrá con un Alcalde, dos síndicos y un suplente, cinco concejales titulares y dos concejales suplentes. En los municipios con menos de veinte mil habitantes el Concejo municipal se compondrá de Un Alcalde, dos síndicos y un síndico suplente, cuatro concejales titulares y un concejal suplente, esta clasificación de cómo deben estar integrados los concejos municipales de los diferentes municipios se encuentra regulado en el artículo 206 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Cuando el alcalde municipal deba ausentarse de forma temporal o definitiva, los concejales son los obligados de sustituirlo en el orden de su elección. Estando el alcalde ausente lo sucederá o sustituirá el concejal primero, si no estuviera el concejal primero por cualquier razón lo sustituirá el concejal segundo y así sucesivamente.

Los síndicos y concejales suplentes en su orden sustituirán a los titulares.

#### **e. Recursos del municipio**

Los recursos del municipio lo constituyen todos los bienes que son parte del patrimonio de un municipio determinado de donde se puede inferir que *“El patrimonio es el conjunto de bienes, obligaciones y derechos, apreciables en dinero, presentes y futuros, destinados a la realización de un fin jurídico económico, sin perjuicio de que las personas puedan designar determinados bienes o derechos patrimoniales a la realización de un fin lícito concreto, con absoluta independencia.”*<sup>23</sup>

Los recursos del municipio son todos los bienes que posee; tales como los inmuebles con que cuenta, pero especialmente los recursos económicos, entre estos se encuentran los ingresos por concepto de impuestos, tasas, arbitrios; además el municipio cuenta con recursos que provienen del gobierno central, tal caso del aporte constitucional que actualmente es el denominado “el doce por ciento” que ha sido previsto en el presupuesto anual del Estado.

---

<sup>23</sup> Saucedo Herrera, Francisco Javier. Administración del Patrimonio Municipal. Op. Cit. Pág. 8.

#### **1.1.4 Características**

Las características que distinguen al Gobierno municipal, según la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, son las siguientes:

*“a) es un Órgano que ejerce gobierno, pues a cargo de este órgano se encuentra la dirección del municipio donde ejercen sus funciones los integrantes del mismo.*

*b) es Autónomo: ya que el municipio como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala es una institución autónoma; esta autonomía es con base al principio de descentralización con el objeto de tener una autonomía funcional que redunde en beneficio de los administrados.*

*c) es un Órgano superior ya que el Gobierno municipal, está integrado por el Alcalde, concejales y síndicos que todos ellos reunidos en el concejo municipal son la máxima autoridad del municipio y que el Alcalde es el representante de este concejo.*

*d) es un órgano deliberante: esto debido a que en las sesiones de concejo municipal que se realizan periódicamente con el objeto de conocer los asuntos que le atañen y que deben solucionar en beneficio de los administrados del municipio estudian reunidos en concejo municipal los asuntos sometidos a su competencia y arriban a una conclusión.*

*e) es un Órgano de decisión: después de discutido un asunto que fue sometido a su competencia para su conocimiento y lógicamente para darle una solución al finalizar la discusión se somete a votación y se toma una decisión final para solucionar dicho problema o asunto sometido a su competencia.”<sup>24</sup>*

#### **1.2 El municipio como unidad administrativa territorial**

Es la mínima unidad básica de la organización del Estado, ya que al organizarse el Estado en departamentos y estos en municipios la unidad más cercana a la población es éste, que tiene como finalidad también actuar en un espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos, esto se manifiesta cuando el Concejo Municipal, a través de los diferentes miembros

---

<sup>24</sup> Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. Las Finanzas Municipales, Editorial Serviprensa, Guatemala, 2011. Pág. 11.

de participación ciudadana se encamina a realizar el bien común mediante la eficiente prestación de los servicios públicos.

Además, tiene la característica de ser una institución autónoma de derecho público, con tendencia a la descentralización, no así a una independencia definitiva del municipio, sino únicamente con relación al funcionamiento administrativo de éste. El municipio es considerado una institución democrática ya que los funcionarios que integran el Concejo municipal, han sido elector popularmente.

Se trae a colación el artículo 2 del Código Municipal, que define la naturaleza del municipio, como la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se manifiesta primordialmente por sus relaciones de permanentes, de vecindad multiétnica, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de los habitantes de su distrito.

El artículo citado, también evidencia que en un municipio se manifiesta la relación de pertenencia de sus habitantes a determinado lugar, tales como la vecindad que consiste en todos los derechos que ejercen los vecinos respecto de la administración local en beneficio de quien reclama el bien común; se puede apreciar a la relación de pertenencia de un ciudadano a un municipio también en la inscripción en el padrón electoral para poder ejercer sus derechos de elegir y ser electo.

Se encuentran otras características como la diversidad étnica, cultural y multilingüista, que se da debido a la variedad de culturas que conviven en Guatemala, y que el gobierno municipal debe velar por que esas culturas mantengan armonía entre sí.

El artículo 7 del Código Municipal regula que el municipio como institución autónoma de derecho público, tiene personalidad jurídica y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones; en general para el cumplimiento de sus fines en términos legalmente establecidos y de conformidad con sus características multiétnicas, pluriculturales y multilingües.

Es de resaltar que el municipio contrae la obligación de la prestación de los servicios públicos que vayan encaminados especialmente a la realización del bien común, en el marco de la pluriculturalidad, multiétnicidad y multilingüismo.

Como unidad administrativa del Estado, el municipio cuenta con similares elementos que el Estado mismo, de la forma siguiente:

La población: que es la cantidad de habitantes que conviven dentro de un territorio asignado al municipio los cuales conviven bajo los preceptos de unidad, pluriculturalidad, multiétnicidad y multilingüismo.

El territorio: que es la circunscripción territorial que le pertenece al municipio, en el cual se debe realizar la prestación de servicios públicos a los administrados, procurando el bien común.

La autoridad: ejercida por el Concejo municipal en representación de los habitantes, asimismo las autoridades comunitarias o tradicionales de cada una de las comunidades.

La Comunidad organizada: por medio de sus diferentes comités comunitarios de desarrollo que trabajan en beneficio del municipio y que se encuentran legalmente reconocidos por el gobierno municipal.

La capacidad económica: consiste en las tasas, impuestos, arbitrios y la asignación constitucional.

El ordenamiento jurídico: desde la Constitución Política de la República de Guatemala, Código Municipal y otras leyes relativas al municipio, incluyendo el derecho consuetudinario.

Finalmente, el patrimonio del municipio, compuesto por los bienes materiales que posee el mismo.

### **1.2.1 Desde la Constitución Política de la República de Guatemala**

El Municipio, se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece que los municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas, con funciones especiales y particulares, tales como: elegir a sus autoridades, obtener y disponer de sus recursos y atender los servicios públicos locales; el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de los fines del mismo. El Municipio, desde la Constitución Política de la República de Guatemala, tiene autonomía funcional tendiente a la descentralización de Estado de Guatemala para procurar el efectivo funcionamiento y no como una independencia absoluta; pues depende del Estado y particularmente del Organismo Ejecutivo, quien le asignará los recursos económicos para su funcionamiento; caso contrario, si se piensa en una independencia absoluta, tendría que establecerse que el municipio no dependería de ninguna manera de ningún otro organismo del Estado y específicamente tendría un presupuesto e ingresos propios y si bien es cierto posee ingresos que son propios del municipio estos no serían suficientes de tal manera que tiene la necesidad de recurrir al Estado y Presupuesto Nacional para cumplir de mejor manera con sus fines.

### **1.2.3 Desde el Código Municipal.**

El artículo dos, del Código Municipal, regula al municipio como unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiculturalidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Cabe resaltar que lo relacionado a la diversidad étnica y cultural de los municipios, se refiere a la libertad e igualdad de los habitantes de Guatemala en donde todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos; son iguales tanto en oportunidades como responsabilidades, en ese sentido el gobierno municipal, debe procurar el bien común de los vecinos.

#### **1.2.3.4 La municipalidad como parte del sistema democrático:**

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 140 preceptúa que el Estado de Guatemala es libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano democrático y representativo; entendiéndose como una forma de organización del mismo al haberse dividido el país en departamentos, luego éstos en municipios; en los cuales las decisiones colectivas que se puedan adoptar, son decididas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que confieren legitimidad a sus representantes, ya que estos han sido puestos mediante elección popular, para dirigir los destinos del municipio y solventar los problemas de la población mediante la prestación del servicio público como lo establece la constitución política de la república de Guatemala en el artículo 1 que regula que el Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia y su fin supremo es la realización del bien común.

Es de resaltar que la democracia, se entiende como un sistema que permite organizar a un grupo de personas, de las cuales el poder no radica en una sola de ellas, sino que se distribuye entre todos los ciudadanos, por lo tanto, las decisiones se toman según la decisión de la mayoría, que en este sentido será lo que la población requiera y decida realizar para su desarrollo.

La democracia se percibe como el conjunto de normas o lineamientos que determinan las conductas de los integrantes de una sociedad para la convivencia ordenada política y social; aspectos relevantes que deben imperar en el ámbito municipal.

En el ámbito de interpretación de la democracia participativa, en el ámbito municipal es mucho más práctico realizar esta dinámica pues se procura que gobierno y sociedad prioricen sus problemas y las soluciones conjuntas para obtener resultados eficaces.

Cabe sintetizar que la democracia es “una doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo.”<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 221.

## CAPÍTULO II

### De la Administración jurídico financiera municipal

#### 2.1. Consideraciones básicas

Los municipios de la República de Guatemala, con fundamento en la autonomía que la legislación establece, reconoce y regula, tienen su propio gobierno y administran sus recursos, es de resaltar que los municipios cuentan con una estructura organizativa que permite que una dirección de administración financiera apoye en la ejecución presupuestaria de conformidad con planes operativos anuales POA, mediante el sistema de programas y proyectos, sin olvidar que los ingresos de los municipios regularmente son por concepto de impuestos, arbitrios y tasas municipales y un aporte que el gobierno de Guatemala ha establecido que se le denomina el situado constitucional, puede además recibir fondos para la ejecución de proyectos por medio del sistema de Consejos de Desarrollo, los cuales provienen directamente del Organismo Ejecutivo.

El municipio con los ingresos y una buena distribución, atiende las necesidades de los habitantes del mismo, ejecutando obras de infraestructura entre otras las que se enfocan en la educación y en la salud.

*“Nuestra Constitución Política le otorga a los municipios de la república de Guatemala una clara autonomía que consiste en que los municipios tienen absoluta libertad e independencia del gobierno central y de cualquier otra institución, en primer lugar para elegir a sus propias autoridades, en segundo lugar para obtener recursos (dinero) y disponer de ellos como mejor les parezca para beneficio del municipio, en tercer lugar, para atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios y por último para emitir las ordenanzas y reglamentos respectivos.”<sup>26</sup>*

---

<sup>26</sup>De León Carpio. Catecismo Constitucional. Guatemala. Tipografía Nacional Guatemala. 1995. Pág. 179.

Con relación a la administración, se toma como punto de partida el concepto de administración en términos generales y luego, se profundiza en el conocimiento de conceptos de administración pública, financiera y municipal, así como otras formas de administración municipal.

La administración en términos generales es considerada como una “*actividad práctica, permanente y concreta del Estado, (criterio, objetivo, material) que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades de grupo social y de los individuos que lo integran.*”<sup>27</sup> Esta definición cobra vigencia al relacionarla con la administración municipal ya que la población presenta sus necesidades al concejo, este analiza las necesidades de los administrados y posteriormente realiza los trámites correspondientes a efecto de obtener o aprobar la utilización de los recursos económicos necesarios y posteriormente ejecuta la obra que se ha requerido en respuesta a una necesidad comunitaria.

En relación al concepto de Administración Pública, se puede inferir que la Administración en General es una ciencia, es el género, y la administración Pública, es una especie de la Administración, porque la Administración es el todo, es la generalidad y la administración pública es una parte de ese todo, así lo considera el tratadista Hugo H. Calderón al decir que: “*La Administración es una ciencia pero al analizar la Administración Pública como una ESPECIE de la ADMINSTRACION y dependiendo desde el punto de vista que se estudie se puede considerar como una rama de las CIENCIAS SOCIALES o como una rama de las CIENCIAS POLITICAS o por lo menos como una íntima relación con esta ciencia.*”<sup>28</sup>

Es importante también conocer algunas generalidades de las finanzas públicas, las cuales se han entendido como aquellos: “*Recursos o rentas públicas recaudados y administrados por el Estado e invertidos o destinados directamente por el mismo a la satisfacción de las necesidades generales de la población.*”<sup>29</sup> En función de lo enunciado, las municipalidades recaudan fondos, a los que se les ha denominado: fondos propios del municipio y posteriormente a través de priorización de proyectos estos se invierten en

---

<sup>27</sup> Calderón Morales, Hugo H. Derecho Administrativo I. Op. Cit. Pág. 7.

<sup>28</sup> *Ibíd.* Pág. 9

<sup>29</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 322.

obras de infraestructura, entre las que se pueden mencionar: servicio de agua potable, infraestructura de alcantarillado o drenajes, infraestructura vial municipal (calles y caminos vecinales), infraestructura educativa, etc. que tienden a la satisfacción de las necesidades de la población en general.

Es de resaltar que el manejo de los fondos públicos municipales o nacionales, demanda transparencia, virtud que no todos los gobiernos municipales tienen por lo que es necesario implementar una serie de mecanismos de control y monitoreo para evitar actos de corrupción, malversación y otros que dilapiden el erario público.

Ahora bien las finanzas municipales deben entenderse como: un conjunto de bienes, que forman parte de la municipalidad y por ende del municipio y dentro de esos bienes están todos los ingresos y dentro de estos ingresos se pueden mencionar aquellos recursos que la municipalidad o el municipio adquiere por su propia cuenta tales como los impuestos que cobra, los arbitrios y las tasas municipales, legalmente autorizados por el Congreso de la República de Guatemala a favor del municipio; a estos ingresos se les da el nombre de fondos propios.

Existen otros fondos que adquiere el municipio, tal el caso del denominado: situado constitucional, que establece el artículo 257 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el artículo 100 del código Municipal, referente a que el organismo Ejecutivo incluirá anualmente dentro del presupuesto general o nacional de ingresos ordinarios del Estado, un 12 % para cada una de las municipalidades; además existen otras formas de adquirir esos recursos por las municipalidades, tales como: donaciones que se realizan a favor del municipio, así como las rentas frutos y productos de los bienes comunales y patrimoniales del municipio, los ingresos provenientes de préstamos que el municipio solicite, ingresos de multas administrativas, los intereses devengados por las cantidades de dinero propiedad del municipio que se encuentren depositados en los bancos del sistema nacional, los fondos provenientes de convenios de mancomunidades de municipios, etc.

Dentro de las finanzas del municipio también se deben tener en cuenta las obligaciones contraídas y cumplirlas dentro de los plazos de ley o contractuales, situación de denota una buena o mala administración y gestión municipal.

El artículo 99 del Código Municipal, regula lo relativo a las Finanzas Municipales. Considerándolas como el conjunto de bienes, ingresos y obligaciones que conforman el activo y el pasivo del municipio.”

*“Los ingresos municipales están constituidos por los recursos financieros que el gobierno municipal obtiene por cuenta propia conocidos como ingresos corrientes o fondos propios; también recibe del organismo ejecutivo y demás instituciones estatales, las denominadas transferencias del gobierno central, con el objetivo de dar cumplimiento a sus fines.”<sup>30</sup>*

La Administración Financiera, es aquella área del conocimiento económico que tiene por objeto el estudio del sector público o economía pública que comprende la intervención que la autoridad pública efectúa en una economía de mercado fundamentalmente a través de los ingresos y gastos públicos. *“La administración financiera es importante en todos los tipos de empresas, indistintamente que sean públicas o privadas, que operen en el sector de los servicios financieros o que sean empresas dedicadas a la manufactura. Los tipos de tareas que se encuentran en los trabajos de administración financiera va desde la toma de decisiones relacionadas con las expansiones de las plantas hasta las elecciones sobre los tipos de valores que deberán emitirse para financiar la expansión.”<sup>31</sup>*

Lo anterior cobra sentido cuando el Concejo Municipal, delibera en relación a los proyectos priorizados y los desarrolla de acuerdo a la disponibilidad financiera, procurando no colisionar con leyes o normas expresas prohibitivas de una mala gestión del gasto público, el cual se optimiza de acuerdo a las necesidades de las comunidades.

---

<sup>30</sup> Programa Municipios para el Desarrollo Local. El A, B, C del Gobierno Municipal. Tomo III. Guatemala. Editorial Serviprensa S.A. Guatemala. 2011. Pág. 9.

<sup>31</sup> Brighman Eugene F. Fundamentos de Administración Financiera. México. Litográfica Ingramex. Décimo Segunda Edición. 2000. Pág. 4.

La administración jurídico financiera municipal es entonces una rama del conocimiento que estudia el proceso administrativo relacionado con el origen de los ingresos, así como el destino que se le debe dar a estos, siempre tendiendo a encaminar los mismos a la solución de las necesidades de la población a través de la prestación de los servicios públicos por medio de las obras que se ejecuten, garantizando principalmente la transparencia en la administración de los recursos municipales.

La Asociación Nacional de las Municipalidades -ANAM-, por su parte en sus procesos de formación municipal establece que: *“Las finanzas municipales es la disciplina que aplica el proceso administrativo al origen y destino de los ingresos y gastos públicos municipales dentro de los propósitos que orientan la organización del gobierno local.”*<sup>32</sup>

El artículo 101 del Código Municipal establece el *“Principio de Legalidad. La obtención y captación de recursos para el fortalecimiento económico y desarrollo del municipio y para realizar las obras y prestar los servicios que se necesitan, deben ajustarse al principio de Legalidad que fundamentalmente descansa en la equidad y justicia tributaria.”*<sup>33</sup>

Al recaudar fondos el municipio, debe tener clara la distribución de los mismos, no olvidando que éstos deben destinarse a obras de infraestructura para garantizar el buen funcionamiento institucional y comunitario, tiene la obligación de rendir cuentas de conformidad con las normas vigentes y lo establecido por la Contraloría General de Cuentas de la Nación, como encargada de ejercer el control interno estatal; en tal el caso las municipalidades que están sujetas a ser auditadas por dicha entidad contralora, quien al realizar un arqueo en sus cuentas debe informar sobre alguna anomalía (hallazgo), que pueda servir de base para la sanción correspondiente por el inadecuado manejo de los fondos públicos. El Concejo para evitar esta clase de sanciones, en la ejecución del gasto público, debe tener en cuenta las normas o procedimientos desde la Constitución Política de la República de

---

<sup>32</sup> *Ibíd.* Pág 9.

<sup>33</sup> Congreso de la República. Código Municipal. Decreto 12-2002. Artículo 101.

Guatemala, Código Municipal y demás normativa que regule procedimientos de contrataciones del Estado.

El Concejo, como administrador de los bienes del municipio debe velar por que los mismos sean administrados adecuadamente, debe contar con una Administración Financiera integrada municipal, la cual estará organizada por lo menos con un área de tesorería, contabilidad y presupuesto, evidenciando segregación de funciones y evitar que la autorización y manejo de los fondos recaiga en una misma persona; tomando en consideración que el Artículo 97 del Código municipal en regula que *“Para los efectos de cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico financiero del municipio, la recaudación y administración de los ingresos municipales, la gestión de financiamiento, la ejecución presupuestaria y control de los bienes comunales y patrimoniales del municipio cada municipalidad deberá contar con la Administración Financiera integrada municipal, la que organizará acorde a la complejidad de su organización municipal. Dicha unidad deberá contar como mínimo con áreas de tesorería, contabilidad y presupuesto. Las funciones de cada una de dichas áreas serán normadas en el reglamento interno correspondiente.”*<sup>34</sup>

Es importante resaltar que las funciones de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal, según el artículo 98 inciso a) del Código Municipal regula: *“a) Proponer en coordinación con la Oficina municipal de planificación, al Alcalde Municipal, la política presupuestaria y las normas para su formulación, coordinando y consolidando la formulación del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del municipio en lo que corresponde a las dependencias municipales. En el inciso e) del mismo artículo establece:... “e) Remitir a la Contraloría General de Cuentas, certificación del acta que documenta el corte de caja y arqueo de valores municipales a más tardar cinco (5) días hábiles después de efectuadas esas operaciones.”*<sup>35</sup>

No olvidar que los bienes y valores que son propiedad del municipio gozan de las mismas garantías y privilegios que los bienes y valores propiedad del Estado, como lo regula el Artículo 106 del Código Municipal.

---

<sup>34</sup> Congreso de la República. Código Municipal. Decreto No. 12-2002. Art. 97.

<sup>35</sup> *Ibíd.* Art. 98.

## **2.2. Obligaciones jurídicas y financieras de los municipios**

Los municipios en el ámbito de su competencia están obligados a satisfacer las necesidades de sus habitantes, pero si eso no fuera posible realizarlo individualmente, podrá realizarse por dos o más municipios suscribiendo convenios o alianzas estratégicas que permitan solucionar problemas comunes de manera conjunta, estableciendo las formas de participación de cada uno de ellos y los aportes de conformidad con lo acordado y de no ser por dos o más municipios, podrá ser por medio de una mancomunidad de municipios; que es una figura de integración territorial de reciente creación y reconocimiento en la normativa municipal, que se instituyen como una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia, constituida mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios de conformidad con el Código Municipal, para la gestión del desarrollo intermunicipal.

Dentro de las mancomunidades, se formularán políticas públicas municipales, planes programas y proyectos, así como ejecución de obras y prestación eficiente de servicios municipales, de conformidad con acuerdos y convenios que se hayan suscrito. El objetivo es mejorar los servicios que requiere la población entre otros, los siguientes: Abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, alumbrado público, mercados, rastros, administración de cementerios, limpieza y ornato; formular, coordinar políticas públicas locales, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos; en general todas aquellas competencias que el municipio delegue a las mancomunidades de municipios, que se traducen en derechos y obligaciones que cobran carácter de ley.

### **2.2.1 Obligaciones Jurídicas**

Para adentrarse en este importante tema, es necesario precisar en la definición de: obligación en general. La palabra obligación generalmente va unida a otra palabra que se refiere a los derechos, pues se dice que de un derecho generalmente deriva una obligación; cuando se hace referencia al ámbito municipal, se tiene el derecho de parte del administrado a que se le preste un servicio público de calidad, el cual debe la contraprestación que se traduce en

el pago en dinero, por eso se dice que la palabra obligación va unida regularmente a un derecho.

En ese sentido el concepto moderno de obligación puede definirse de la manera siguiente: *“La relación jurídica en virtud de la cual una persona (deudor) debe una determinada prestación a otra (acreedor) que tiene la facultad de exigirla, conстриñendo a la primera a satisfacerla”*.<sup>36</sup>

En el ámbito del municipio los derechos y obligaciones, deben ser de tipo jurídico; a fin que de que tanto de parte del prestador como del usuario de un servicio municipal se obliguen a cumplir con lo que le corresponde y se satisfaga la necesidad de ambos.

El municipio para poder funcionar como tal, debe tener elementos importantes como la población, el territorio y la autoridad pero unido a ellos debe existir un elemento que obligue tanto a los administrados como a los administradores del municipio de forma coercitiva, la organización y funcionamiento del municipio, la relación del municipio con los otros organismos del Estado, con otros municipios, mancomunidades de municipios, que se conoce como legislación tanto constitucional, ordinaria y especial.

Esta regulación jurídica, debe tener como fundamento o punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema, sin dejar de observar los Convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos ratificados por Guatemala, a los cuales está también supeditado el municipio. Se citan otras normas jurídicas que el municipio debe cumplir para la buena administración de sus recursos, tal el caso de la Ley de Contrataciones del Estado, Ley de la Contraloría General de cuentas, Ley de Descentralización, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y otras que coadyuvan en la buen gestión territorial del municipio.

El conjunto de normas de observancia general y particular, le dan certeza y respaldo a la Administración municipal, para que pueda funcionar eficientemente y exigir de los administrados su contribución para el

---

<sup>36</sup> Brañas, Alfonso. Manual de Derecho Civil. Guatemala. Editorial Estudiantil FENIX. Universidad de San Carlos de Guatemala 1998. Pág. 390.

sostenimiento de este, a través de los diferentes impuestos, tasas o arbitrios que se fijan para la efectiva prestación de los servicios. El Autor Hugo Calderón Morales, sostiene que: *“Cuando la norma establece que uno de los requisitos del municipio es la capacidad económica, no se refiere estrictamente al ente municipal, sino a la capacidad que los habitantes tienen para aportar a través de los arbitrios y tasas municipales, para el sostenimiento operativo del ente municipal, sino también para la realización de la obra de infraestructura y la prestación de los servicios públicos que requiere su población.”*<sup>37</sup>

El elemento normativo en el que se apoya la administración municipal cobra sentido, tal como lo plasma el autor el autor citado en el sentido que: *“El municipio no podría decir el Maestro Fernández, sobrevivir sin el orden jurídico, porque la población no tendría obligación exigible de contribuir a los gastos municipales, la autoridad municipal carecería de competencias, o mejor dicho, no podría exigirse, por lo que el orden público resultaría imposible de establecerse.”*<sup>38</sup>

Por otra parte, la rendición de cuentas es otro de los temas que tiene esencial relación con la administración municipal; ya que ésta es percibida como la obligación que tiene una persona de rendir cuentas a otra sobre la gestión realizada generalmente de orden económico y la mayor parte de las leyes prevén que la rendición de cuentas constituyen una obligación y se ha instituido para medir la calidad del gasto.

En tal sentido en Guatemala se cuenta con leyes que regulan la obligatoriedad de los entes administradores (concejos municipales) a la rendición de cuentas del quehacer municipal; tal como lo establece el artículo 232 Constitucional, en el sentido que: *“La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos, egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.”*<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Calderón Morales, Hugo H. Derecho Administrativo II. Op. Cit. Pág. 241

<sup>38</sup> Ibid. Pág. 242

<sup>39</sup> Asamblea Nacional Constituyente 1985. Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 232.

Por su parte el Código Municipal, garantiza la transparencia administrativa local y pretende evitar la corrupción de los funcionarios municipales, dándoles mayor credibilidad y protección de la probidad de los mismos al establecer en el artículo 135 que: *“El Alcalde Municipal debe informar cuatrimestralmente a su Concejo sobre la ejecución del presupuesto de ingresos y egresos de su municipio. Además según la tecnología de la información utilizada para el registro de las transacciones financieras y estas realizaciones físicas, podrá a disposición de la Contraloría General de Cuentas, de manera constante o mensual, según el caso, el registro de las transacciones presupuestarias, extra-presupuestarias y patrimoniales para su control, fiscalización y asesoría.”*<sup>40</sup>

Este mecanismo de control del Código Municipal, obliga al Alcalde Municipal a informar cada cuatro meses al Concejo y a la Contraloría General de Cuentas, de las transacciones o ejecuciones presupuestarias, extra presupuestarias y patrimoniales del municipio, con la finalidad de que sean auditadas y controladas por las instituciones correspondientes, garantizando la transparencia administrativa local y evitando la corrupción a través de los entes del Estado.

El Alcalde Municipal deberá publicar en los portales de transparencia fiscal, la información relacionada a la rendición de cuentas, la cual estará a disposición del Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, con el objeto de garantizar la consolidación presupuestaria del sector público y actualización de dichos portales, como lo establece el artículo 135 del código municipal, en su segundo párrafo.

La redición de cuentas también tiene un efecto social en el sentido que los vecinos que forman parte del municipio son debidamente informados de la administración de los recursos del mismo, dando legitimidad al gobierno municipal electo por ellos; así como el debido cumplimiento de lo regulado por el artículo 17 g) del Código Municipal en el sentido que los vecinos deben ser informados de los resultados de la gestión edil.

---

<sup>40</sup> Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal Decreto No. 12-2002. Art. 135.

Otra de las garantías de la legislación municipal consiste en que los vecinos pueden integrar una comisión ciudadana municipal de auditoría social, garantizando la transparencia administrativa local y obligando al servidor público que se abstenga de malversar con el erario público.

El artículo 241 de la Constitución Política, referente a la Rendición de cuentas del Estado en su último párrafo que establece que: *“Los organismos, entidades descentralizadas o autónomas del Estado, con presupuesto propio, presentarán al Congreso de la República en la misma forma y plazo, la liquidación correspondiente, para satisfacer el principio de unidad en la fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.”*<sup>41</sup>

El artículo 3 de la Ley de la Contraloría General de Cuentas inciso c) establece “Promover y vigilar la responsabilidad de los servidores públicos para que puedan rendir cuentas públicamente de manera amplia y oportuna, tanto de la regularidad en el manejo de los bienes y recursos, como de los resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos en su gestión.

Finalmente, si cada uno de los encargados de dar cuenta de su administración la realizan en la forma que establecen las leyes vigentes; y si cada uno de los que tienen la obligación de fiscalizar la gestión municipal, lo hiciera de forma objetiva, en Guatemala se garantizaría la transparencia administrativa municipal, se erradicaría la corrupción que ha afectado a diferentes ámbitos municipales.

### **2.2.2 Obligaciones Financieras**

Las obligaciones financieras, son las contraídas por el ente económico mediante la obtención de recursos provenientes de establecimientos de crédito como los bancos o las cooperativas o de otras instituciones financieras u otros entes distintos de los anteriores, estas instituciones pueden ser nacionales o extranjeras, tal el caso de los préstamos que algunas municipalidades solicitan a otros países, lo cual si no se da como forma de ayuda la obligación financiera

---

<sup>41</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 241.

puede generar intereses a favor de la persona que facilita el crédito y a cargo de la persona que lo solicitó .

En tal sentido, el artículo 110 del Código Municipal regula que: *“Las municipalidades, para el logro de sus fines podrán contratar préstamos cumpliendo con los requisitos legales establecidos para el efecto. Deberán observar cuidadosamente el principio de capacidad de pago para no afectar las finanzas municipales y asegurar que el endeudamiento en que incurrir no afecte ni comprometa las finanzas públicas nacionales.”*<sup>42</sup>

En este sentido el control estatal, ha previsto que las municipalidades no podrán contraer obligaciones crediticias cuyo plazo de pago no sea mayor al período del gobierno del Concejo que lo contrae, esto con el objeto de garantizar que la otra persona o nuevo Concejo que lo sucederá en el poder no quede indefinidamente endeudado, además deben haberse realizado estudios de factibilidad del proyecto a realizar con el dinero que se está prestando, para establecer que es útil y necesario y que además se hace necesario el endeudamiento a través del préstamo que se pretende realizar.

Debe existir previo a la adquisición de un préstamo la opinión favorable del ejecutivo y de la Junta Monetaria; procedimiento que se considera también una forma de fiscalización del gasto público en el que hacer municipal; se evidencia la búsqueda de la transparencia y la eliminación de la corrupción. Es de resaltar que si no existieran esos medios de control, cualquiera podría cometer arbitrariedades en perjuicio del municipio.

La aprobación, control de ejecución, evaluación y liquidación del presupuesto de ingresos y egresos del municipio, en concordancia con las políticas públicas municipales; en este sentido el Concejo Municipal debe tener el conocimiento total de las necesidades de la población y con base en ello aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del municipio, para que al ejecutar el presupuesto responda a las necesidades que el pueblo priorice, garantizando de esta forma la transparencia del gasto público.

---

<sup>42</sup> Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal. Art. 110

El Concejo Municipal, pone de manifiesto el control en el gasto público, al adjudicar la ejecución de obras y adquisición de bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, sus dependencias, empresas y demás unidades administrativas de conformidad con la ley de la materia, exceptuando aquellas que corresponden adjudicar únicamente al alcalde. En este sentido el Concejo Municipal, debe adjudicar las obras, obtener los bienes, suministros, y servicios que la municipalidad requiera, velando por la eficiente administración de los recursos municipales.

## **2.3 Contratación de Servicios y adquisición de bienes**

### **2.3.1. Contratación y Servicios**

Por una parte: Se entiende por contrato: el acuerdo de voluntades en donde dos o más personas convienen en crear modificar o extinguir una obligación, dicha obligación según la naturaleza del mismo puede ser de forma verbal o escrita.

El autor Capitant define el contrato como: *“acuerdo de voluntades, entre dos o más personas con el objeto de crear entre ellas vínculos de obligaciones; y también documento escrito destinado a probar su convención. Los contratos han de ser celebrados entre las personas capaces y no han de referirse a cuestiones prohibidas, contrarias a la moral o a las buenas costumbres. Los contratos lícitos obligan a las partes contratantes en iguales términos que la ley.”*<sup>43</sup>

En Guatemala los contratos administrativos en su mayoría, están influidos por los formalismos civilistas, sin embargo las diferencias de los contratos administrativos con los civiles, entre otras, es que una de las partes siempre va a ser la administración pública, además la competencia de los órganos se regula por el derecho administrativo; la ley administrativa que los regula, establece los requisitos solemnes que deben cumplir para su validez y que se encuadren dentro de la naturaleza de contratos administrativos.

---

<sup>43</sup> Muñoz, Nery Roberto. La Forma Notarial en el Negocio Jurídico Guatemala. Segunda Edición. Infoconsult Editores. 2002. Pág. 2.

Por otra parte: los servicios en forma general pueden ser definidos como aquel conjunto de elementos ya sea de tipo personal y materiales que debidamente coordinados y organizados contribuyen con los administradores a satisfacer una necesidad o conveniencia general y pública.

En el caso de los servicios prestados por la administración pública, puede decirse que están constituidos por el conjunto de elementos de tipo personal y material que debidamente coordinados y organizados por los administradores del municipio, contribuyen a satisfacer las necesidades de la comunidad.

Ahora bien, la adquisición, en términos generales se puede definir como el acrecentamiento del patrimonio de una persona ya sea ésta natural o jurídica; por lo que el concepto en sí, resulta muy amplio en consecuencia permite su aplicación a todo el ámbito del derecho en general. Se dice además que *“adquirir es entrar en propiedad y posesión de ciertas propiedades o servicios”*<sup>44</sup>

La adquisición de bienes en *“una panorámica general de lo adquisitivo, enfocada desde su contenido más frecuente y de mayor relieve jurídico Luis Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas, expresan que constituye un acto jurídico que produce la incorporación a un patrimonio de una cosa mueble o inmueble. Puede ser voluntaria: ya unilateralmente como en la ocupación de lo abandonado o sin dueño, como de modo bilateral, en virtud de un contrato traslativo de tal cosa.”*<sup>45</sup>

Las municipalidades o los municipios, pueden adquirir bienes o servicios o bienes y servicios; de conformidad con la Ley de Contrataciones del Estado Decreto 57-92 del Congreso de la República, que tiene por objeto la regulación de la compra y venta y contratación de bienes, suministros obras y servicios que requieran los organismos del Estado sus entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipalidades. Esta adquisición de bienes o servicios se pueden realizar de conformidad con las siguientes modalidades: Compra Directa: esta

---

<sup>44</sup> Kohler Eric L. Diccionario para contadores. México, Unión Tipográfica Editorial Hispanoamericana. 1974. Pág. 27.

<sup>45</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 38.

compra se realiza cuando las compras o contrataciones no superen los noventa mil quetzales, en este caso se seguirá el procedimiento que apruebe el Concejo Municipal, siempre y cuando se respeten las normas vigentes para tal fin.

Otra modalidad es la adquisición de bienes o servicios por Cotización, la cual regula que: si las compras o contrataciones están entre el rango de Q90,000.01 y Q900,000.

Finalmente, la tercera modalidad es por Licitación: si la compra o contratación supera los Q900,000.

En las modalidades de adquisición de bienes o servicios, ya sea por cotización o licitación; se deben seguir los procedimientos establecidos en la Ley de Contrataciones del Estado y el Manual de Administración Financiera integrada Municipal; en este sentido el artículo 18 de dicha ley, establece que para llevar a cabo una licitación pública, deberá elaborarse según el caso: a) bases de licitación, b) especificaciones generales, c) especificaciones técnicas d) disposiciones especiales, e) condiciones que deben reunir los oferentes, f) planos de construcción cuando se trate de obras.

El artículo 19 de la Ley de Contrataciones del Estado, establece los requisitos de las bases de licitación siguientes: *“condiciones que deben reunir los oferentes, características generales y específicas cuando se trate de bienes o servicios, lugar y forma en donde será ejecutada la obra, entregados los bienes o prestados los servicios. Listado de documentos que debe contener la plica, en original y copias requeridas una de las cuales será puesta a disposición de los oferentes. Indicación de que el oferente deberá constituir según el caso, las garantías según el título quinto, capítulo único, de la ley de Contrataciones del Estado. En casos especiales y cuando la autoridad superior lo considere oportuno las garantías que deberá constituir el contratista, con indicaciones de los riesgos a cubrir su vigencia y montos. Forma de pago de la obra, de los bienes y servicios. Porcentaje de anticipo y procedimiento para otorgarlo, cuando este se conceda. Lugar y dirección exacta, fecha y hora en que se efectuará la diligencia de presentación, recepción y apertura de plicas. Declaración jurada de que el oferente no es deudor moroso del Estado ni de*

*las entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y empresas públicas estatales o municipales regulado en el artículo uno de la ley de compras y contrataciones del Estado o en su defecto compromiso formal de que en caso adjudicársele la negociación, previo a la suscripción de contrato acreditará haber efectuado el pago correspondiente. Indicación de la forma de integración de precios unitarios por renglón. Criterios que deberán seguir la Junta de Licitación para calificar las ofertas recibidas. Indicación de los requisitos que se consideren fundamentales. Modelo de oferta y proyecto del contrato. Los requisitos relacionados serán aplicables a la cotización.”<sup>46</sup>*

La herramienta para llevar a cabo la adquisición de bienes y servicios por parte de las instituciones del Estado; es a través del Sistema Guate Compras, que es un medio público en la web, creado para tener mayor control sobre las operaciones que realizan las municipalidades, su fin primordial es transparentar las adquisiciones de bienes o servicios municipales.

Existe además la denominada auditoría social, la cual se da cuando los ciudadanos de un municipio se organizan para participar activamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de planes, programas y proyectos municipales y comunitarios. Finalmente se tiene el derecho de ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de la gestión municipal a nivel de detalle de gastos por rubros presupuestarios; especialmente la rendición de cuentas, de conformidad con el artículo 17 y complementado con el último párrafo del artículo 135 del Código Municipal, este último regula que para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada cuatro meses con el Consejo Municipal de desarrollo – COMUDE-, la información sobre El Estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal. La información relacionada, deberá estar a disposición de las comunidades a través de los Alcaldes Comunitarios o Alcaldes Auxiliares, a la población en general, utilizando los medios a su alcance, asimismo informar por escrito al Congreso de la República de Guatemala en

---

<sup>46</sup> Congreso de la República de Guatemala. Ley de Contrataciones del Estado Artículo 19.

cumplimiento a lo establecido en el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por otra parte, existe la Auditoría Fiscal, que es ejercida por la Contraloría General de Cuentas de la Nación; institución encargada de velar por eficacia, eficiencia y especialmente por la transparencia de la gestión municipal.

Dentro de los medios de fiscalización utilizados por la Contraloría General de Cuentas, se pueden mencionar los siguientes:

La glosa y examen de cuenta: que consiste en la observación o reparo a una o más partidas de una cuenta relacionada con la administración municipal.

Corte de caja: mediante el cual se establecen todos los ingresos y detalles de los pagos que se recibieron en la municipalidad, la forma de pago, si fue por medio de verificación bancaria, depósito, tarjeta de crédito, se podrá saber si el pago fue facturado o cualquier información referente a este rubro.

Arqueo de valores: que consiste en establecer o comprobar los caudales existentes en las arcas municipales.

Verificación de inventarios: que consiste en establecer si existen físicamente los bienes y demás cosas pertenecientes a una municipalidad en particular, estableciendo a cargo de quien se encuentran, si les está dando el uso que corresponde en beneficio de la municipalidad propietaria, en función del bienestar común.

Auditoría de estados financieros: ésta indicará la recopilación de la información sobre la salud económica de la municipalidad de que se trate; proporcionará una visión general de la situación económica, en los estados financieros se incluirá el balance general, la cuenta de pérdidas y ganancias, el estado de flujo de efectivo o la memoria de estos de tal cuenta que al realizar la fiscalización se tendrá un panorama claro de la forma cómo se encuentran las finanzas de la municipalidad de que se trate.

Auditorías Administrativas: al realizar la auditoría administrativa desplegará una revisión analítica total o parcial de una organización con el propósito de precisar su nivel de desempeño y perfilar oportunidades de mejorar para lograr una

ventaja competitiva a nivel de la misma municipalidad y reflejar esto en la mejor prestación del servicio público.

Calidad del gasto: esta auditoría consiste en establecer el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos con los objetivos de elevar el potencial crecimiento de la economía de la municipalidad y establecer la equidad con que se pudieron realizar los gastos para cubrir la prestación del servicio público en general a toda la población.

Además de la Auditoría ejercida por la Contraloría General de Cuentas; dentro de las municipalidades deben existir un Auditor interno, quien debe realizar este tipo de auditorías para informar al Concejo Municipal, sobre el estado financiero de la municipalidad y proponer la solución de las anomalías detectadas; debe existir una comisión de Finanzas y una Comisión de Probidad, electas por el Concejo Municipal, en su primera sesión ordinaria anual; de conformidad con lo regulado en el artículo 36 del Código Municipal, las comisiones relacionadas no deben ser integradas por el Alcalde Municipal, para evitar conflicto de intereses.

Los funcionarios públicos, específicamente los integrantes del Concejo Municipal, pueden incurrir en diferentes responsabilidades por la mala administración que puedan realizar del erario municipal; en este sentido pueden ser sancionados de conformidad con la Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y Empleados Públicos; dicha ley señala los tipos de responsabilidad en que puede incurrir el funcionario o empleado público siendo éstas de las clases siguientes: Responsabilidad Administrativa, Responsabilidad Civil y Responsabilidad Penal.

El funcionario incurre en responsabilidad Administrativa cuando la acción u omisión contraviene el ordenamiento jurídico administrativo y las normas que regulan la conducta del funcionario público, asimismo cuando se incurre en negligencia, imprudencia o impericia o bien incumpliendo leyes, reglamentos, contratos y demás disposiciones legales a la institución estatal ante la cual están obligados a prestar sus servicios; además cuando no se cumplan, con la debida diligencia las obligaciones contraídas o funciones inherentes al cargo, así como cuando por acción u omisión se cause perjuicio a los intereses

públicos que tuviere encomendado y no ocasionen daños o perjuicios patrimoniales o bien incurra en falta o delito. Esto de conformidad con el artículo 8 de la Ley de Probidad.

El funcionario incurrirá en responsabilidad civil, cuando la acción u omisión que con intención o negligencia, imprudencia, impericia o abuso de poder se cometa en perjuicio y daño del patrimonio público; Independiente de la responsabilidad penal que pudiera haberse cometido. Lo relativo a los daños y perjuicios por la responsabilidad civil en que se hubiere incurrido se dilucidarán con apego a los procedimientos establecidos en el Código Procesal Civil y Mercantil y otras disposiciones relacionadas con la materia. Esto de conformidad con el artículo 9 de la citada ley.

El funcionario incurre en responsabilidad penal cuando la decisión, resolución, acción u omisión realizada por los dignatario, autoridades, funcionarios y empleados públicos que por elección popular nombramiento, contrato o cualquier otro vínculo presten sus servicios en el Estado, sus organismos, los municipios, sus empresas y entidades descentralizadas o autónomas, de conformidad con la ley penal vigente constituya delito; de conformidad con los artículos 4 y 10 de la Ley de responsabilidad de funcionarios y empleados públicos.

En el caso de estos tipos de responsabilidades la administrativa, la civil y la penal, ninguno de los funcionarios públicos puede alegar que recibió órdenes superiores y que por tal razón procedió de esa forma, ya que según lo establecido en el artículo 156 de la Constitución Política de la República de Guatemala ningún funcionario público está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito.

Cuando se comete algún delito en la administración de bienes del Estado, existe un bien jurídico tutelado que ha sido violentado: la administración pública; en relación a la probidad con que deben actuar respecto de dicha

administración. No obstante esta afirmación hay otros autores que indican que *“tal bien jurídico es la confianza de la colectividad del aparato administrativo”*.<sup>47</sup>

Los delitos en que pueden incurrir los funcionarios públicos en el ejercicio de su cargo por no garantizar transparencia administrativa están los siguientes: Peculado, Peculado culposo, Malversación, incumplimiento en el pago, Colusión, fraude, Exacciones ilegales, cobro indebido.

Se ha podido observar que el riesgo de caer en actos de corrupción, radica que previo a la formalización del contrato respectivo entre la municipalidad y el proveedor del bien o del servicio a contratar, fuera del contenido del instrumento público, puede llevar consigo la condición de proporcionar cantidad de dinero a los integrantes del Concejo Municipal, incurriendo en alguno de los delitos mencionados en el párrafo anterior.

---

<sup>47</sup> De León Velasco, Héctor Aníbal. Análisis de la Ley contra la Corrupción en Guatemala. Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala SEJUST. Segunda Edición. Diagramación e Impresión IDEART. 2016. Pág. 24.

## CAPÍTULO III

### 3. La Alternabilidad en el Gobierno Municipal

#### 3.1. Aspectos Generales sobre la Alternabilidad en el sistema de gobierno local

El sistema de gobierno de la República de Guatemala es un Sistema presidencialista, que se caracteriza por la división del poder del Estado en tres organismos: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, división orgánica acompañada de una separación de funciones. Este sistema se caracteriza esencialmente por la combinación de un presidente y un Congreso de la República, electos con base en el sufragio universal.

Para definir el Sistema Presidencialista es necesario realizar algunas acotaciones como las siguientes: *“En fin la mejor forma de resumir las diferencias entre el sistema presidencial y el parlamentario, consiste en señalar, como lo hace Juan Linz que lo distintivo del primero es la rigidez mientras que lo propio del segundo es la flexibilidad. El sistema presidencial desde su origen encarnado en la Estructura de poder de los Estados Unidos de América, se inspira en el modelo inglés, del cual conserva algunos elementos fundamentales y modifica otros. La democracia estadounidense preservó las libertades individuales, la separación de poderes y la elección de gobernantes, pero hizo algunos cambios importantes: en lo fundamental, sustituyó al Rey por un Presidente de la República, electo con base en el sufragio universal, e introdujo el principio federalista. El Estado Estadounidense se conforma en torno de tres poderes independientes, orgánicamente separados unos de otros y balanceados el ejecutivo, el Legislativo y el Judicial.”*<sup>48</sup>

En el caso de la República de Guatemala en base a la definición citada se puede establecer que su sistema de gobierno es Republicano o sistema presidencialista ya que se encuentra constituida como tal y la constitución establece una división del poder del estado en tres organismos: ejecutivo, legislativo y judicial; el Jefe del Estado de Guatemala, además de representar

---

<sup>48</sup> Espinoza Toledo, Ricardo. Sistemas Parlamentario, Presidencial y semi-presidencial. México. Instituto Federal Electoral. 2002. Pág. 11.

al país es parte activa del Organismo Ejecutivo como Jefe de Gobierno, éste es electo por el pueblo a través del Sufragio Universal.

Se han realizado algunas interpretaciones por la Corte de Constitucionalidad donde se establece que *“Los principios básico del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes, en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes (legislar); al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento (administrar justicia); y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar. La división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es además el rango que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados; el sentido de las distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente el de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás es decir que ejerzan entre si un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad.”*<sup>49</sup>

Previo a elegir al Presidente de la República y diputados tanto del Congreso de la República como del Parlamento Centroamericano; los partidos políticos deben inscribirse en el Tribunal Supremo Electoral, máxima autoridad electoral en Guatemala.

La obligación de inscripción en el Tribunal Supremo Electoral también abarca a los aspirantes a gobiernos municipales, cuando se convoca a elecciones de Alcaldes y Concejos Municipales, de conformidad con el capítulo cinco de la Ley Electoral y de Partidos Políticos que se refiere a la Inscripción de los Partidos Políticos, presentando la escritura constitutiva del partido político, al estar debidamente firme la resolución final que declare procedente la inscripción de un partido político el expediente será enviado al Departamento

---

<sup>49</sup> Gaceta 86 Expediente 1312-2006. Sentencia fecha: 19 noviembre de 2007.

de Organizaciones Políticas, para que le dé el debido cumplimiento.

El artículo 97 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula los comités cívicos electorales, como aquellas organizaciones políticas, de carácter temporal, que postulan candidatos a cargos de elección popular, para integrar corporaciones municipales.

Al regular que los diferentes partidos políticos u organizaciones políticas, entendiéndose estas como: *“Agrupación que goza de protección constitucional, instituciones fundamentales del sistema democrático siendo libre su creación y el ejercicio de sus actividades dentro del respeto a la constitución, la que garantiza su organización y funcionamiento democráticos, la representación de las minorías, la competencia para la postulación de candidatos a cargos públicos electivos, el acceso a las información pública y la difusión de sus ideas, contribuyendo el estado al sostenimiento económico de sus actividades y de la capacitación de sus dirigentes”*<sup>50</sup>, y comités cívicos debidamente inscritos en el proceso electoral de que se trate, específicamente para la elección de cargos de Alcaldes Municipales y su respectivo Concejo Municipal, se propicia la alternabilidad en los gobiernos locales.

La alternabilidad en el sistema de gobierno local (Concejos Municipales), brinda la posibilidad concreta y real de que los gobernantes Alcaldes e integrantes del Concejo Municipal, periódicamente sean relevados de sus cargos, por medio de los mecanismos legales que se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y particularmente en la Ley Electoral y de Partidos Políticos así como su reglamento, con el objeto de que los Partidos Políticos, Comités Cívicos o personas determinadas, no se perpetúen en el poder.

La democracia por excelencia, pretende la alternabilidad en el sistema de gobierno, ésta brinda igualdad de oportunidades a diversas organizaciones políticas, como sucede en Guatemala, caso contrario el ejemplo de otros Estados que únicamente proponen dos partidos políticos que van a la contienda electoral.

---

<sup>50</sup> Goldstein, Mabel. Diccionario Jurídico Consultor Magno. Impreso en Colombia por D´vinni s.a. Edición 2010. Pág. 416.

La alternabilidad puede ser definida de la siguiente forma: “*La alternabilidad es la posibilidad real de que los gobernantes cambien periódicamente mediante mecanismos legales a fin de que los partidos o personas no se perpetúen en el poder.*”<sup>51</sup>

La alternabilidad es producto de la pluralidad de partidos políticos con diferentes doctrinas e ideologías que en Guatemala aspiran ejercer el poder soberano que manifieste el pueblo mediante las elecciones periódicas, que en el caso de Guatemala se realizan cada cuatro años. Evento electoral en el cual se eligen: al Presidente y Vicepresidente de la República, diputados y autoridades del Gobierno Municipal, tal el caso de Alcaldes y Concejos Municipales.

A pesar que la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, autorizan la reelección de los integrantes del gobierno municipal es al final el pueblo por el poder soberano que le asiste quien decide sobre las autoridades que van a ejercer el gobierno en un período determinado, ya que el pueblo es quien elige a sus autoridades a través del sufragio, la vulnerabilidad que presenta el sistema de reelección consiste en que políticos ambiciosos de perpetuarse en el poder pueden utilizar artimañas para condicionar a los diferentes sectores de la comunidad para que ejerzan votos a su favor.

### **3.2. La Alternabilidad en el Gobierno Municipal y sus implicaciones**

La alternabilidad en el Gobierno municipal debe verse desde las perspectivas siguientes:

La primera: como una forma de asignación del poder, cuya eficiencia tiene relación con la capacidad de control de las instituciones encargadas de la fiscalización de la administración pública, en periodos establecidos de cuatro años de gobierno, que permite medir la calidad de la gestión local. Es de retomar la función que ejerce la Contraloría General de Cuentas, en el ámbito municipal, en este sentido el autor Jorge Mario Castillo define que “El papel de

---

<sup>51</sup> Diccionario Abierto Español. Honduras. 2015. Disponible en <http://www.significadode.org/alternabilidad.htm>. Anónimo. 19-07-2016 23:32 hs.

la Contraloría General de Cuentas es el control del ejercicio del poder público en el Estado de Guatemala, es revisar y fiscalizar el destino que dan a los fondos públicos las diversas entidades y organismos que forman al Estado. Es así que la contraloría fiscaliza los ingresos y egresos e intereses hacendarios de: los tres organismos del Estado, incluidas todas las organizaciones que los integran; las municipalidades de toda la república; las organizaciones autónomas y descentralizadas; cualquier persona que reciba fondos públicos, sea pública o privada; cualquier persona pública o privada que haga colectas públicas por cualquier medio; los contratistas de Obras Públicas y cualquier persona que por delegación del Estado invierta o administre fondos públicos.<sup>52</sup>

La segunda: desde la posibilidad de la auditoría social que la ciudadanía realiza a través de la organización comunitaria, (Consejos Comunitarios de Desarrollo, Alcaldes comunitarios o auxiliares y la población en general).

La tercera: desde la asignación de recursos hacia el municipio y la forma de utilizarlos sin endeudamiento superior a los cuatro años; asimismo establece un reto para cada gobierno municipal de desarrollar su gestión dentro de un periodo considerado adecuado en el que puede demostrar su eficiencia.

La Cuarta: desde la materialización del deber ser de un sistema democrático, que en el ideal postula que la alternabilidad en el gobierno permite que el pueblo manifieste el poder soberano en los diferentes grupos que elija por medio del sufragio electoral.

Por otro lado de no darse la alternabilidad en el ejercicio del gobierno municipal se perciben una serie de desventajas tanto para el sistema democrático como para el sistema de control gubernamental en cuanto al manejo de los fondos que corresponden al municipio.

Si la ejecución de los fondos municipales, no se hace con irrestricto apego a la ley, a los funcionarios responsables se les deducen responsabilidades, civiles, administrativa o incluso penales.

---

<sup>52</sup> Castillo González, Jorge Mario. Constitución Política de la República de Guatemala (comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de constitucionalidad). 5ª. Edición. Guatemala 2003. Pág. 400

En otros escenarios, pero casos muy aislados, son los que la continuidad en el ejercicio del gobierno municipal ha generado interesantes avances para el municipio, estos no impactan de la manera que se quisiera pues lo que en diario vivir se percibe son los círculos vicios de corrupción.

En el ámbito guatemalteco, se tienen antecedentes negativos de la mala gestión, producto entre otras causas la de la continuidad del gobierno municipal por dos o más periodos en el ejercicio de sus cargos; pues el hecho de la reelección en la mayoría de los casos se ha utilizado en primer lugar: como un medio para perpetuarse en el poder; y en segundo lugar: se ha utilizado para cometer acciones ilícitas, debido a la confianza que se tiene en la administración y el poco control de las instituciones rectoras de cada materia y la mala fiscalización institucional y social; que redundan en el aprovechamiento ilícito de quien ejerce el gobierno municipal por segundo o periodos subsiguientes.

Como ejemplo, se presenta el caso del ex Alcalde Municipal del municipio de Chinautla: Arnoldo Medrano, quien fungió como tal por 25 años y que perteneció a diferentes Organizaciones Políticas para perpetuarse durante el tiempo mencionado en el cargo de Alcalde Municipal; fue condenado por el Tribunal Octavo de Sentencia Penal Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente del departamento de Guatemala, a nueve años de prisión, además a pagar la cantidad de veinticinco mil quetzales, quedando inhabilitado para ejercer cualquier cargo que lleve aparejada función pública, por haber quedado acreditado en el proceso de mérito *“que el ex Jefe edil y su concejo autorizaron a la empresa Grupo Dinámica Constructiva a recaudar el impuesto único sobre inmuebles (IUSI) entre enero del 2011 y agosto de 2013, todo a cambio de una comisión del 15%, esta coima llevó casi dos millones de quetzales al bolsillo del ex Alcalde Medrano.”*<sup>53</sup> La sentencia fue emitida por los delitos de: Abuso de Autoridad y Concusión.

---

<sup>53</sup> Precedente contra Alcaldes Corruptos. Guatemala. 2016. Prensa Libre. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/opinion/opinion/precedente-contralcaldes-corruptos>. Quetgo. 21-07-2016 22 en:12:00 horas.

Como se puede observar en el presente caso el ex Alcalde de Chinautla Arnoldo Medrano, después de haberse reelecto en varios períodos fue sentenciado por actos de corrupción.

Otro ejemplo que puede asociarse con la nociva continuidad en el cargo es el que se encuentra dentro de la Causa 001076-2012-0025, en donde figuraba como sindicado el ex alcalde municipal del municipio de Antigua Guatemala del departamento de Sacatepéquez, Adolfo Vivar Marroquín quien fungió como alcalde en el año 2008 y 2013 (relecto) y los señores: Josué Renato de la Roca Sagastume, Adriana del Carmen Castillo Recinos, Aurelio Cuy Chávez, José Armando Arrecis Ramírez y Bladimir Alejandro Nájera Coba, quienes presuntamente formaron una estructura criminal para desviar fondos económicos de la Municipalidad del municipio en mención, estas personas crearon varias empresas, entre éstas, algunas que se dedicaban a la construcción a las cuales se les adjudicaban proyectos de construcción los que según el documento, eran sobrevalorados, además se pagaban planillas a personas que supuestamente eran trabajadores de la municipalidad a quienes se les pagaba por servicios no prestados. El ex alcalde fue condenado por los delitos de Cohecho activo y Peculado. Posteriormente con fecha 16 de octubre de 2013, en el proceso que se les instruyó en el Juzgado Primero de Mayor Riego “B”, se condenó también a los cinco integrantes del Concejo Municipal por los delitos relacionados.

En el caso anterior se evidencia que los actos de corrupción o aprovechamiento ilícito de erario público se dan en mayor número en funcionarios que han sido reelectos.

Estos casos se han documentado a través de los medios de comunicación, catalogados como actos de corrupción; teniendo mayor claridad al respecto con la definición que presenta el Doctor Rolando López Morán, al indicar que la corrupción es: *“una mezcla de motivos que tienen que ver con el uso (o abuso) del poder, que la propia ley les confiere igualmente el incumplimiento*

*por parte de los mismos de deberes de probidad y ética deberes que la función pública impone.*<sup>54</sup>

La Sociedad en general, a estos actos al margen de la ley los conoce como corrupción, sin embargo, en un lenguaje técnico jurídico han sido tipificados como los delitos de: Cohecho activo, Peculado, Abuso de Autoridad, Concusión, Asociaciones ilícitas, etc.

Al establecerse su culpabilidad de los funcionarios en estos delitos; debe hacerse público como una medida disuasiva o preventiva para que otros personajes que aspiren a cargos públicos tengan referentes de la transparencia de la administración de justicia que deben mantener.

Es importante resaltar los aportes que La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción hace en favor de los Estados, para reducir acciones de corrupción de parte de sus funcionarios, plasmando un concepto de funcionario público que puede orientar filosóficamente al aspirante a alcalde municipal, en este sentido, establece que funcionario público es *“toda persona que ocupe un cargo legislativo, ejecutivo o administrativo o judicial de un Estado parte. Ya sea designado o elegido, permanente o temporal, remunerado u honorario, sea cual sea la antigüedad de esa persona en el cargo.”*<sup>55</sup> Es de resaltar que las convenciones citadas, pretenden definir la actividad que debe realizar el sujeto activo en pro de la buena administración de los recursos del pueblo, en vez de dedicarse a actos de corrupción.

En cuanto al tema de la igualdad de condiciones en una contienda electoral, el grupo que va a la reelección lleva ventaja considerable sobre un grupo político que por primera vez participa, pues el reelecto cuenta con mayores recursos de diversa índole que muchas veces son de la municipalidad o del municipio, frente a los que participan por primera vez participan, considerado esto como aprovechamiento ilícito de los recursos del municipio. *“En conclusión la corrupción administrativa se ha convertido en una de las graves preocupaciones de los que tiene la responsabilidad de enfrentarla y erradicarla.*

---

<sup>54</sup> López Morán, Rolando. Análisis sobre la Ley contra la Corrupción. Ensayo Dogmático sobre el Decreto 31-2012. Ley Contra la Corrupción. Editorial IDEART. Segunda Edición con el Apoyo de la Unión Europea. Guatemala 2016. Pág. 17.

<sup>55</sup> Convención de las Naciones Unidas contra corrupción.

*Muchas han sido las propuestas para combatir la corrupción, es decir, las prácticas que operan en detrimento de una sana y transparente gestión pública. Un plan de acción que pretenda instaurar hitos de control en la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la democracia, deberá sustentarse en los siguientes pilares fundamentales: Independencia de los órganos de control. Participación ciudadana y promoción de la transparencia. Responsabilidad compartida.”<sup>56</sup>*

Aunque existen criterios con madurez política que sostienen que esa desigualdad que se infiere por los recursos que aprovecha el que va a reelección, no afecta ni beneficia a los candidatos en la contienda, ya que manifiestan que quien va a decidir o definir la elección de un nuevo candidato o la reelección de quien ya se encuentra en el poder, van a ser los ciudadanos con capacidad de votar. Esto se considera discutible, pues se establece que ni en países desarrollados como Estados Unidos se puede controlar la reelección ya que al comparar estadísticas desde 1933 a la fecha un 83% de los presidentes candidatos, han ganado la reelección, que en el caso concreto de los Estados Unidos está limitada a una sola vez, si se analiza en un país subdesarrollado como Guatemala donde no existe un control serio y definido para evitar las desventajas que facilitan al gobernante municipal su reelección y que atentan contra el Sistema Democrático.

La alternabilidad en Guatemala es de naturaleza constitucional y se da como consecuencia de regular de una forma eficaz la actuación y conducta política de los ciudadanos contendientes en un proceso electoral o de alguno o algunos partidos políticos que encontrándose en el ejercicio del poder local, pretenden perpetuarse en el poder, obstaculizando o impidiendo se elija a un candidato de otro partido político o comité cívico, impide o prohíbe a otros ciudadanos el derecho de participar en el proceso electoral que se encuentra abierto o se ha convocado a él.

En Guatemala la no reelección está bien definida para el cargo de presidente de la República; en este sentido el artículo 187 indica que: “*la persona que*

---

<sup>56</sup> Naciones Unidas, Oficina contra la droga y el delito. Acción Mundial contra la Corrupción. Viena 2005. Págs. 25, 26 y 27

*haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso*<sup>57</sup>; en este sentido deja bien clara la no reelección del presidente de la República de Guatemala; Sin embargo para el caso del cargo de Alcalde Municipal el artículo 254 establece quienes son los integrantes del Concejo Municipal, regulando que estos, serán electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos; situación legal que no promueve la alternabilidad en el gobierno municipal o local; de tal manera que ante la permisibilidad que contiene la norma constitucional se cometen actos que atentan contra el desarrollo y gestión municipal.

Es evidente que, al darse la reelección en el gobierno municipal, se corre el riesgo del manejo inadecuado y aprovechamiento del erario municipal en favor de la persona o grupo político que se perpetúa en el poder por varios periodos.

### **3.3. Aspectos Positivos de la alternabilidad en el ejercicio del poder municipal**

Al regular legalmente lo relacionado con la alternabilidad en el cargo de Alcalde Municipal y su respectivo concejo, se considera se tienen más ventajas que desventajas, si se parte de contar con un sistema de gobierno representativo, legítimo y que se inserte en una lógica de plan de municipio y no a implementar un plan de gobierno en la mayoría de las veces sin una orientación de desarrollo integral.

Se considera que la alternabilidad en el cargo de gobierno municipal, es positiva pues evita que una o varias personas se perpetúen en el poder.

El período estipulado para ejercer el poder en el gobierno local, confiere ventajas a los funcionarios o empleados públicos, de formularse verdaderos retos de gestión del desarrollo.

---

<sup>57</sup> Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Art. 187.

Existiendo de parte de las instituciones o de la población un control para evitar que se adquiriera mayor poder, resulta más factible cuando una ley establece o determina la prohibición.

Los mecanismos de control y fiscalización institucional, así como la implementación de la auditoría social, pueden llevarse a cabo por las instituciones y el pueblo, constituyendo un control permanente de la utilización de los recursos, en consecuencia, se optimiza el gasto público.

Con periodos de gobierno alternos, se limitan las conexiones o pactos interesados que puedan debilitar a la comunidad y administración local, así como los partidos políticos de cualquier categoría y calidad, ya sea desarticulando componendas económicas, políticas y de otra especie que redunde en perjuicio del desarrollo del municipio.

La alternabilidad facilita el control y fiscalización en la rendición de cuentas ya que la persona que ocupa estos cargos de elección popular sabe que su permanencia en el cargo no será prolongada, por lo tanto, estará anuente a auditorías intermedias y finales de su gestión municipal, asimismo quienes asumen se basan en informes de auditoría y monitoreo de la calidad del gasto, para recibir el nuevo cargo.

En definitiva, un gobierno que se alterna en el poder, se reorganiza y moderniza, se refresca, se oxigena y realiza una mejor administración en beneficio de la población, contrario sensu de una administración que se perpetúa en el poder.

Una administración que se renueva realiza una administración más transparente y lo realiza siempre pensando en el bien común y no personal.

La alternabilidad es parte de la democracia y se refleja como aquella posibilidad efectiva que aquellos que ocupan cargos de elección popular cambien periódicamente a través de los procesos electorales organizados por la autoridad respectiva, que, para el caso de Guatemala, le compete al Tribunal Supremo Electoral.

La alternabilidad en el poder también tiene sus efectos en el sistema de elecciones, hace que estos procesos sean de forma transparente e imparcial y que, como consecuencia, ningún partido se perpetúe en el poder.

La alternabilidad exige participación de candidatos, partidos políticos, comités cívicos y en general de toda la población, para garantizar el mejoramiento comunitario.

De darse la alternabilidad en el gobierno local, en iguales condiciones que actualmente está regulado para el gobierno de la República, se percibirá mayor interés de la población de emitir el sufragio, por las opciones de aspirante al cargo de alcalde y concejos municipales y además funcionarios que lleguen con nuevas ideas en beneficio de los administrados. *“La ventaja más recurrente señalar, es que la reelección de los legisladores, les impone mantener un vínculo más estrecho con sus electores de quienes dependerá en su momento una eventual ratificación electoral en el cargo. Lo anterior trae consigo un mejor y más intenso ejercicio de rendición de cuentas en el que el elector a través de su manifiesta aprobación o rechazo a la actuación en general de un partido por su desempeño político y en particular la de sus representantes.*

*La reelección legislativa puede constituirse así en un mecanismo que fomente y fortalezca las relaciones de confianza que deben mediar entre diputados y senadores y los electores al permitirles a estos últimos un mayor conocimiento y cercanía con los integrantes del Congreso de la Unión.”<sup>58</sup>*

### **3.4. Aspectos Negativos de la no alternabilidad en el ejercicio del poder municipal**

Dentro de algunos de los aspectos negativos en el ejercicio del poder cuando no se alterna el mismo, se pueden mencionar las siguientes:

La persona que se perpetúa en el poder tiende a dar la sensación que su actuar es de forma correcta e inteligente, dando la falsa imagen de que trabaja por el

---

<sup>58</sup> Dictamen de las comisiones Unidas de puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reforma Política. Págs. 55 y 55

bien común, sin embargo, lo que en realidad busca es su enriquecimiento personal, dejando como segundo plano el beneficio de la población.

Quien ejerce el poder tiene facilidades que le permiten desarrollar planes o herramientas ventajosas incluso en materia del proceso electoral, tal el caso de financiar indebidamente o asociarse a un partido político de turno y autofinanciar su campaña con recursos del Estado, obtenidos de forma fraudulenta.

La persona o funcionario que se perpetúa en el poder evade en muchos de los casos de la obligación de rendir cuentas ante los órganos contralores.

Cuando no alterna el gobierno local se fomenta la continuidad y permanencia, en consecuencia, se reducen las posibilidades de cambio positivo, se estanca el desarrollo del municipio.

En Guatemala la reelección en el caso de los Alcaldes Municipales no ha dejado buenas experiencias, debido a que generalmente cuando la persona es electa popularmente en el primer período, realiza una administración aceptable, en el segundo período la administración, carece de calidad, eficacia y eficiencia y si se reelige por tercera vez, se percibe la decadencia total de la administración, pero en tal sentido existen algunas excepciones en donde a pesar de haber sido reelecto en varias oportunidades la administración se mantiene y se busca siempre el beneficio de la comunidad; por tal razón se dice que: *“Desde el origen del estado nacional, la reelección ha sido rechazada por diversas connotaciones negativas tales como la personificación de la política, la concentración de la autoridad y el abuso del poder: En 1853 cuando se discutía la Constitución argentina, Juan Bautista Alberdi proponía limitar la reelección. Según sus palabras: “admitir la reelección es extender a doce años el término de la presidencia. El presidente tiene siempre los medios de hacerse reelegir y rara vez deja de hacerlo. Toda reelección es agitada, porque lucha con prevenciones nacidas del primer periodo.”*<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Cardarello, Antonio. “La reelección inmediata del Ejecutivo a nivel sub-nacional. Un Estudio de tres casos. Argentina. 2009. Pág. 30

### **3.5. La legislación nacional y la alternabilidad en los puestos de gobierno local, base constitucional y ordinaria**

Al referirse a la legislación nacional que fundamenta la alternabilidad en el Gobierno Local, se debe ver desde el punto de vista de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en el artículo 254 regula lo relacionado al Gobierno Municipal, estableciendo que el Gobierno Municipal será ejercido por un Concejo el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales electos, directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que los integrantes del concejo municipal, son quienes conforman el Gobierno local, pueden ser reelectos; sin embargo, pese a que es un precepto constitucional, en la realidad democrática constituye una debilidad normativa que permite entre otros, actos de corrupción en la administración de los recursos económicos del municipio.

En ese sentido la alternabilidad no se da a todo nivel en el gobierno de Guatemala ya que la constitución relaciona que en el caso del presidente de la República no puede ser reelecto y en el caso de los diputados y alcaldes e integrantes de los concejos municipales si pueden participar en las contiendas electorales para ocupar los cargo que ya han desempeñado.

La base constitucional de la no alternabilidad se encuentra en el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para el caso particular del presidente de la república de Guatemala.

En relación a la ley ordinaria, el Código Municipal, regula que el Gobierno Municipal corresponde al Concejo Municipal el cual es el responsable de ejercer la autonomía del municipio, el cual se integra por el Alcalde Municipal, los síndicos y los concejales, electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia, en tal sentido se refiere específicamente a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pero no indica que puedan ser o no reelectos, debido que la Constitución Política de la República de Guatemala, ya lo preceptúa.

Ley Electoral y de Partidos Políticos en el artículo 38, regula que los Comités cívicos Electorales a partir de la convocatoria a elecciones y hasta sesenta días antes de la fecha de la misma, los ciudadanos que cumplan con los requisitos establecidos en dicha ley pueden postular candidatos a elección popular con el objeto de integrar las corporaciones municipales; es de resaltar que dicho artículo no regula que los candidatos propuestos por comités cívicos puedan ser reelectos, debido a que esta disposición está contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **3.5.1. La Constitución Política de la República y los preceptos que amparan la alternabilidad en el gobierno**

En el gobierno de la República de Guatemala, hay funcionarios que son electos popularmente, tal el caso del presidente de la República, así también diputados al congreso, diputados por lista nacional y diputados al parlamento centroamericano; existen otros funcionarios como los alcaldes municipales, todos deben ser electos por el pueblo en elecciones generales y por sufragio secreto. *“El Sufragio es un vocablo de origen latino suffragium, este concepto engloba a la manifestación que se puede hacer pública o mantener en secreto relacionada a una elección que desarrolla cada sujeto en privado. La noción se emplea como sinónimo de voto. También puede decirse que es el derecho político consistente en la posibilidad que tienen los ciudadanos de elegir, ser elegidos y participar en la organización y actividad del poder estatal.”*<sup>60</sup>

En cuanto al cargo de Presidente de la República de Guatemala, el artículo 184 constitucional, establece que el Presidente y Vicepresidente de la República son electos por el pueblo por un período de cuatro años improrrogable y la forma de elección es mediante el sufragio universal y secreto.

En Guatemala a pesar de existir esa prohibición de prorrogar el período presidencial, muchos de los presidentes, ejercieron el poder fuera de los períodos establecidos, por la fuerza o transgrediendo las normas prohibitivas expresas que la Constitución Política de la República, contenía y se perpetuaban en el poder por dos o más períodos. En la actualidad existe la

---

<sup>60</sup> Goldstein, Mabel. Diccionario Jurídico Consultor Magno. Impreso en Colombia por D´vinni s.a. Edición 2010. Pág. 536.

prohibición expresa para evitar que el Presidente de la República se perpetúe en el poder.

Para el caso de los diputados sean estos por el sistema de distritos electorales y lista nacional o al parlamento centroamericano, serán electos por medio sufragio universal y secreto por un período de cuatro años pudiendo ser reelectos. Al plasmar norma constitucional la expresión “pudiendo ser reelectos” no indica el número de veces que estos pueden ser reelectos, lo que significa que muchos de estos funcionarios han tomado cargos públicos como su forma de vivir, por lo que han participado en las contiendas electorales, dos o más y han sido electos por más de un período de gobierno.

Al estar vigente la reelección, ha generado que muchos de los funcionarios se perpetúen en el poder, con el propósito de enriquecimiento individual y no de beneficio colectivo.

Particularmente, el caso de Alcaldes e integrantes del Concejo Municipal, el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que el gobierno de los municipios será ejercido por el Concejo Municipal, que dicho gobierno lo ejercerán sus integrantes por un período de cuatro años, **los cuales pueden ser reelectos, por medio de la participación de los mismos en la convocatoria a otras elecciones y la elección se realizará por medio de sufragio universal y secreto.**

Esta posibilidad, que tiene similitudes con la reelección de diputados, ha propiciado que las personas se perpetúen en el puesto, disminuyendo su eficiencia y eficacia en función del desarrollo de su población, caso contrario se presta para enriquecimiento ilícito muchas veces. Denotando una gestión deficiente percibiéndose un acomodo en el puesto sin resultados positivos para la población en general que los lleva en varias ocasiones al poder.

Por otro lado, el tema de la no reelección, ha sido abordado tanto a nivel nacional, como internacionalmente, con planteamientos que han incidido en la mayoría de Estados Democráticos para que su regulación interna evite la continuidad y menos aún la perpetuidad en cargos públicos por parte de funcionarios electos popularmente. Tal el caso de México referente a los

Antecedentes histórico - legislativos sobre la reelección municipal, se establece que *“el tema de la reelección siempre ha sido un tema polémico y controvertido, lo cual se relaciona principalmente con la desconfianza de los ciudadanos hacia las figuras dictatoriales y el referente arraigo en la permanencia de los actores políticos en los espacios del poder público. Por tanto, los siglos XIX y XX refiere a caudillos y dictadores; en ese sentido, cabe señalar la noción de reelección planteada por Serra Rojas que la define como una nueva elección para un cargo público de naturaleza electiva y que recae en quien viene desempeñándolo o acaba de ocuparlo”*<sup>61</sup>

La no reelección en cambio en Estados, ha demostrado que se tienen mejores resultados de la gestión pública y particularmente del ámbito municipal.

La no reelección de funcionarios para desempeñar cargos públicos, se ha estudiado desde la reelección inmediata y la reelección definitiva, la primera consiste en que la persona que ostenta un cargo público no pueda participar en la elección inmediata al cargo en el que se encuentra desempeñando actualmente y en el caso de la no reelección definitiva es aquella que no se puede optar al cargo que se desempeñó nunca más, tal el caso del presidente de la República en Guatemala, situación que permite avances sin retomar aquellas experiencias negativas que pudieron afectar a la población por un mal actuar presidencial.

Ahora bien, en el gobierno local, que corresponde a los Alcaldes y sus respectivos Concejos Municipales, el artículo 254 constitucional, permite a los funcionarios de gobierno, poder reelegirse; no impone ningún límite a esa reelección, a excepción de algunos intentos que en la actualidad se han tenido como iniciativas de ley o proyectos de ley para limitar el número de diputados de acuerdo al número de habitantes y la no reelección de los mismos.

Ante la permisibilidad constitucional de reelección de funcionarios municipales en cargos públicos, ha generado que muchos de los integrantes de los concejos municipales o Alcaldes municipales hayan hecho de estos cargos su forma de

---

<sup>61</sup> Huerta Barrera, Teresita Rendón y Gómez Romo de Vivar Guillermo Rafael. Sobre la Ampliación del período de los ayuntamientos: reelección municipal en México., 2016. Pág. 86

vida y lo que menos les interesa es propiciar el progreso en el municipio en el que fueron electos. *“Pese a la importancia que tiene la alternabilidad en el gobierno para la teoría democrática, ella por sí sola no es un principio mismo de la democracia comparable con el principio de la elección de mandatarios y de la periodicidad de las elecciones.*

*Lo es solo en circunstancias concretas que en América Latina legitimaron esta previsión constitucional, tesis que se confirma con las excepciones a la normativa siempre presente en esta región.”*<sup>62</sup>

### **3.5.2. Justificación de la no alternabilidad en el gobierno municipal en la constitución actual**

Al entender la alternabilidad como una garantía frente a las tentaciones autoritarias de personalización o perpetuidad en el poder o de prolongación en el ejercicio del mismo de forma anómala y contraria al sistema democrático que debe ir más allá de las condiciones formales, indispensables de la elección universal, directa y periódica por parte de las autoridades encargadas de realizar los procesos electorales, pues al definirse la alternabilidad se entiende como: *“la posibilidad real de que los gobernantes cambien periódicamente mediante mecanismos legales, principalmente electorales, a fin de que determinados partidos o personas no se perpetúen en el poder lo cual es por esencia antidemocrático.”*<sup>63</sup> Se llevó a cabo una entrevista con el integrante de la Asamblea Nacional Constituyente: Camilo Rodas Ayala y manifestó que: *“al momento de realizar el estudio y el debate de la alternabilidad en el ejercicio del poder no hubo mayor debate en el sentido de aprobar la alternabilidad en el ejercicio de la presidencia y vice presidencia de la república debido que se analizaron las constituciones de los países de Centro y algunas de Latinoamérica y se estableció después de realizar dicho análisis que en ninguno de esos países se permitía la reelección el cargo de presidente o vicepresidente.*

---

<sup>62</sup> Pérez Rodríguez, Massiel del Rocío, Op Cit. Pág. 49.

<sup>63</sup>Definición de Alternabilidad disponible en: <http://www.significadode.org/alternabilidad.htm> 22-07-2017. 200:00 horas.

*En el caso de los diputados se dio mayor debate en la aprobación del mismo, ya que en cierta medida cada uno de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente tenían el interés de postularse en algún momento como Diputados al Congreso de la República ya sea por lista nacional o por diputados distritales, en tal tazon se aprobó la reelección en el desempeño del cargo de diputados al Congreso de la República.”<sup>64</sup>*

*“Los Alcaldes Municipales, según el entrevistado, tampoco existió mucho debate debido que en aquel momento social las municipalidades no contaban con un ingreso mayor, debido que se sostenían con el dinero que cada una de las mismas producían, en tal razón esas cantidades de recursos económicos, no eran apetecibles como para pretender desempeñar ese puesto, como sucede en la actualidad, esa era la realidad de estar en un puesto local, dado que el hecho de ser electo como Alcalde Municipal era un verdadero honor pues se optaba al cargo para servirle a la comunidad y no valerse de la comunidad como sucede en la actualidad, además existían municipalidades de primera y segunda categoría lo cual dependía del número de habitantes y el tiempo de elección y desempeño del cargo en el gobierno municipal dependía de la categoría del municipio.*

*En algunos casos al momento de seleccionar y elegir candidatos a la Alcaldía Municipal era diferente ya que algunas veces no se encontraba o costaba encontrar candidato para dicho cargo, porque lo que sucedía era que se abandonaba su trabajo, su familia o sus actividades diarias”.<sup>65</sup>*

*“Si la Constitución se estuviera elaborando en este momento social, el punto de vista de integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente fuera diferente, debido a los cambios sociales que se han dado, y que en la Constitución actual se contempla en el Artículo 257 que el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto general de Ingresos Ordinarios del Estado un 12 por ciento del mismo para las municipalidades del país, que serán utilizados en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de*

---

<sup>64</sup> Rodas Ayala, Camilo integrante de la Asamblea Nacional Constituyente, Entrevista 19-07-2017. 19:12 horas.

<sup>65</sup> *Ibíd.*

*los habitantes. El diez por ciento restante será utilizado para financiar gastos de funcionamiento, en este sentido las municipalidades tienen una mayor cantidad de dinero lo que propicia que actualmente las personas debido a los recursos económicos que se manejan en el municipio ellos mismos pretendan elegirse como Alcaldes Municipales y estando allí pretendan perpetuarse en el poder, pero con la finalidad de obtener un beneficio personal.”<sup>66</sup>*

A criterio del Constituyente Camilo Rodas Ayala es la razón por la cual se reguló en la Constitución Política de la República de Guatemala la reelección en el gobierno municipal, de tal cuenta que si en este momento social se estuviera creando la constitución o se reformara la misma se regularía en relación a la alternabilidad en el gobierno municipal de la misma forma como se regula para el presidente y vice presidente de la República haciendo uso del principio democrático relacionado con la alternabilidad en el ejercicio del poder a todos los niveles del gobierno que incluye el gobierno local.

### **3.5.3. El Código Municipal y la regulación ordinaria sobre la alternabilidad en el gobierno local**

La regulación ordinaria respecto a la alternabilidad en el gobierno local es el Código Municipal, Decreto 12-2002, del Congreso de la República, el cual en el artículo nueve regula lo relacionado al Concejo y gobierno municipal, indicando que 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 son electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia. El Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas o planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal.

---

<sup>66</sup> *Ibíd.* Rodas Ayala, Camilo

El artículo citado, no regula la alternabilidad del Gobierno municipal ya que este tema se encuentra en la Constitución política de la República de Guatemala, en donde se establece que los integrantes del Concejo municipal pueden ser reelectos; debemos entender que reelección, este es un término eminentemente utilizado en el ámbito de la política para relacionar la acción mediante la cual una persona que se encuentra desempeñando un cargo público o político que ha sido designado por elección popular y que está a punto de finalizar el período para el cual fue electo puede postularse para ser elegible para volver a desempeñar por un período más o los la ley permita y la población decida.

La reelección puede ser definida como: *“Segunda o ulterior elección (v) de alguien para igual puesto que venía desempeñándose. Se restringe o se prohíbe en algunos cargos, para evitar el personalismo; como en las Jefaturas del Estado en las Repúblicas.”*<sup>67</sup>

Esta definición se adapta al caso de Guatemala ya que la reelección se da en los gobiernos municipales o locales, pero se restringe esa nueva elección para el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, en este caso se refiere a las elecciones de las autoridades que integran el ejecutivo.

En otros países como México y Costa Rica se ha restringido el derecho de reelección en el Organismos Legislativo, pero en Guatemala todavía se permite la reelección en este organismo y en las municipalidades que son los gobiernos locales y esto se da de una forma ilimitada, es decir que la persona que ostenta el poder local puede reelegirse cuantas veces considere pertinente sin ninguna limitación.

Algunas veces la reelección en los gobiernos locales genera el desarrollo por citar un ejemplo el Alcalde Municipal de la ciudad de Guatemala tiene más de tres períodos en los que se ha sido reelegido, y este caso aislado ha generado algún tipo de desarrollo en la ciudad capital; contrario sensu ha sido utilizado para alcanzar intereses personales, estancamiento para el desarrollo de la población y otros males conexos.

---

<sup>67</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 650.

A criterio del que escribe la Constitución en cierta medida se contradice al establecer en el artículo 136 en el inciso f) Defender el principio de Alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República, en este caso limita el ejercicio de la reelección, pero en el caso de los gobiernos locales o Concejos Municipales lo autoriza, percibiéndose contradictorio ya que si restringe al de mayor jerarquía para que no pueda reelegirse en tal sentido debería de restringir también a los de menor jerarquía para guardar una línea uniforme y velar a todo nivel el principio de alternabilidad en todo tipo de administración ya sea a nacional o municipal.

En el caso de los gobiernos locales, Guatemala aplica el de la democracia representativa, debido a que sus órganos de administración son electos por medio del Sufragio Universal en el que quedan representados todos los sectores de la población que los eligió y con esto queda garantizada la alternabilidad en el gobierno local, ya que han designado a la persona que querían aun cuando se esté reeligiendo, ratificando la aceptación de las políticas iniciadas en la administración de las personas que se ha postulado para una reelección.

### **3.6. La corrupción en el Gobierno Local, teniendo como antecedente la permisibilidad legislativa en cuanto a la reelección y en consecuencia la no alternabilidad en el ejercicio del poder**

La transición que han llevado muchos de los países latinos durante la época de los ochenta y noventa; de gobiernos dictatoriales en su mayoría militares, hacia sistemas democráticos incipientes, en ese proceso se ha transferido cantidades considerables de recursos económicos hacia los departamentos y municipios para propiciar su desarrollo y crecimiento local.

Esa transferencia constante de dinero hacia los municipios y departamentos, fue administrado por funcionarios municipales, sin embargo se percibe no fue del todo utilizado para fines de desarrollo con transparencia; registrándose en la mayoría de los Estados, altos niveles de corrupción, debido a la falta de ética y transparencia en el gobierno central y más aún en los gobiernos municipales; en este sentido cobra vigencia el concepto de corrupción, el cual ha sido

presentado como: *“un soborno, un cohecho, corrupción de un juez de un funcionario.”*<sup>68</sup>

Los actos de corrupción se dan en la mayoría de los casos como condición previa a obtener la adjudicación de ejecución de una obra o previo a la autorización de determinada empresa; la forma de operación de actos de corrupción se han dado de la forma siguiente: en primer lugar: se ofrecía o se solicitaba cierta cantidad de dinero, lo que venía en detrimento del erario público o el dinero que se había autorizado para la ejecución de determinada obra, mediante el mal uso del dinero para pagar prebendas a cambio de la obtención de la ejecución del proyecto; en segundo lugar: la utilización de materiales de menor calidad de los que se establecidos contractualmente para la ejecución de la obra. Esto también se considera corrupción y hay muchas formas más que pueden servir de ilustración sobre este flagelo hacia el erario público y por ende de la sociedad en general,

Entre otras causas, los problemas de corrupción, indican los expertos que se debió a que no se había tenido la oportunidad de tener tanto dinero en las municipalidades para ser administrado, se había trabajado en una dinámica de descentralización y desconcentración de recursos económico, y no teniendo ética ni control de la transparencia por parte de instituciones del Estado, como la auditoría social a través de las diversas organizaciones de vecinos tales como el Consejo Municipal de desarrollo, Alcaldes comunitarios o Alcaldes Auxiliares, trajo como consecuencia que funcionarios del gobierno local se involucraran en actos de corrupción, que aumentando y finalmente se tornó incontrolable.

Hubo la necesidad de abordar este tema a nivel internacional y poder hacer incidencia en su reducción y erradicación por lo que *“Muchas organizaciones internacionales preocupados por el índice de corrupción que se manejaba especialmente en el año 2008, se reunieron con Alcaldes de América Latina, directores de las principales Organizaciones no Gubernamentales y donantes*

---

<sup>68</sup> García Pelayo y Gross. Op Cit. Pág. 180.

*internacionales, con la finalidad de realizar un estudio de la eficiente gobernabilidad relacionada con la transparencia del gobierno local.”<sup>69</sup>*

Se identificaron los principales puntos problemáticos de los gobiernos municipales en materia de corrupción y la forma como se iban a abordar para solucionarlos a través de esfuerzos oficiales respaldados especialmente por la Sociedad Civil.

Del abordaje internacional acerca del tema de la corrupción, se considera importante unificar criterios conceptuales por lo que se planteó por parte del Banco Mundial que: *“la corrupción es fundamentalmente un problema de gobernabilidad y que ésta prospera donde los estados son demasiado débiles como para controlar sus propios burócratas, proteger los derechos de propiedad, los contratos y proporcionar un estado de derecho efectivo.”<sup>70</sup>*

Al analizar la conclusión a la cual se arribó en estas reuniones de acuerdo con el Banco Mundial, en el sentido que la *“corrupción prospera en los Estados demasiado débiles como para controlar a sus propios burócratas y especialmente propiciar un Estado de derecho”*, se asemeja a la situación particular de Guatemala debido a que no existe solidez del gobierno central para controlar a todos los funcionarios o empleados públicos que dependen de él, lo que genera falta de gobernabilidad hacia los funcionarios públicos, seguido a ello a todos los habitantes del país, generando un Estado de derecho debilitado.

Entre otras causas, se pueden tomar como secundarias y que también propician la corrupción están las siguientes: Exceso de trámites y requisitos para la aprobación de un proyecto de desarrollo comunitario; una vasta regulación para desarrollar actividades de provecho y productivas para la comunidad; por lo que la mayoría de funcionarios públicos aplican a discreción las normas, procedimientos o requisitos para la aprobación de determinadas obras o proyectos, incurren en muchos de los casos en actos de cohecho, malversación o abuso de autoridad; finalmente encuadrando su conducta en

---

<sup>69</sup> Organization of American States. Guatemala. 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_cri\\_cam.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_cri_cam.pdf) Quetzaltenango. 21-07-2016. 15:55 horas.

<sup>70</sup> Ibid Organization of American States. 21-07-2017. 16:05 horas.

actos de corrupción; por otra parte es de considerar que el Estado, no hace revisiones periódicas sobre los sueldos y honorarios a funcionarios públicos por lo se presumen que para compensar esa debilidad económica remunerativa se envuelve en actividades de corrupción; aquí es de resaltar que el Estado no tiene programas de fortalecimiento institucional que fortalezca los valores éticos de sus servidores públicos, para evitar la corrupción.

Se puede decir que existe débil participación de los ciudadanos en la planificación, ejecución, en actividades de control y evaluación de la gestión pública administrativa relacionada con los funcionarios públicos.

La corrupción en el Gobierno Local, partiendo de debilidad normativa en cuanto a la reelección del gobierno local, trae como consecuencia la no alternabilidad de los Alcaldes que se establecieron en el poder por más de dos períodos, situación es legal; sin embargo, por falta de valores éticos y morales, se han especializado en burlar los controles estatales que se tienen por parte del Estado y en contubernio con los contratistas del Estado se enriquecen a costa de los fondos públicos.

Los actos de corrupción han cobrado tal fuerza que se puede decir que han consolidado grandes estructuras y redes que funcionan con el apoyo de funcionarios del mismo Estado, deteriorando la imagen y la legitimidad de los mismos; estas acciones impiden que los recursos del Estado se inviertan eficiente y eficazmente en beneficio y bienestar toda la población municipal.

La corrupción no debe verse únicamente desde el punto de vista de la extorsión y el cohecho, ya sea activo o pasivo; sino que debe tenerse en cuenta otras figuras delictivas tales como la colusión que afecta tanto a Guatemala, el peculado que es otra figura que también puede aplicarse en determinado momento u otras formas delictivas que son impulsadas por funcionarios o empleados públicos en acuerdo con contratistas del estado, proveedores o arrendadores que se unen con el propósito de obtener recursos y beneficios ilícitos de manera personal y algo que mucho daño le ha ocasionado a nuestra sociedad: el tráfico de influencias.

En virtud de lo anterior es evidente que la permisibilidad legislativa desde el nivel constitucional tal el caso del artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que ha hecho que funcionarios en general y particularmente municipales se involucren en actos de corrupción pues las estructurales que actúan al margen de la ley inducen a los funcionarios a la comisión de delitos por mal manejo de los recursos públicos. Por lo que se refuerza la necesidad de revisar el texto constitucional y particularmente el que preceptúa la reelección en los cargos públicos a fin de regular de mejor manera dicha debilidad normativa.

### **3.6.1. La incidencia de la no alternabilidad de funcionarios en cargos públicos, en la pérdida de credibilidad en el sistema democrático de gobierno local**

La alternabilidad como una de las formas de manifestación de un sistema de gobierno democrático, se refleja como aquella posibilidad efectiva de las personas que ocupan cargos de elección popular, de ser renovados periódicamente a través de procesos electorales organizados por la autoridad rectora; que en el caso de Guatemala es el Tribunal Supremo Electoral, institución que entre otros tiene el mandato de que en los procesos electorales se desarrollen de manera transparente e imparcial, como consecuencia, que ningún partido se perpetúe en el poder. La alternabilidad en cargos públicos exige participación de candidatos, partidos políticos, comités cívicos y de la población en general, para garantizar el desarrollo comunitario.

Si el funcionario dentro de un gobierno municipal, se perpetúa en el poder mediante la reelección, puede generar crisis en el desempeño de sus funciones y especialmente debilita la legitimidad democrática, que se traduce en la falta de confianza política de los ciudadanos hacia la persona o funcionario público por ende esa actitud de desconfianza va en detrimento de la institución municipal tal el caso de las Municipalidades que va perdiendo legitimidad.

Además, se desconfía de los resultados que puedan tener las instituciones con la persona reelecta y especialmente descredito de la democracia, pues la esencia democrática radica en la alternabilidad en el poder en todos los niveles, en este caso se refiriere al poder local.

La incidencia que se puede dar al no existir alternabilidad en el gobierno local, consiste en una pérdida de confianza en la institución y en la persona que dirige la misma y que fue reelecta, dándose con ello falta de credibilidad, ya que si en la administración anterior se cometieron determinados actos ilícitos o no se satisfizo el requerimiento de la sociedad en casos general y particulares, se pondrá en duda un nuevo planteamiento político que surja de personas que no gozan de credibilidad; esto cobra sentido con el planteamiento que hace el autor Luis Morel: *“El sistema de mérito es fruto de una evolución que se desenvuelve en dos planos sucesivos. Uno primero, en el que se lleva a la afirmación de que el acceso a los cargos y funciones administrativo constituye un derecho del ciudadano, abierto a todos, terminando con la concepción de aquel como un privilegio propio de la estirpe o fruto del dinero. Establecida la igualdad ciudadana, será entonces cuando vaya abriéndose paso la instrumentación de un sistema en cuya virtud los cargos y funciones se otorgan a aquel o aquellos aspirantes que mayores méritos tengan para ello. Al hilo de esa instrumentación el sistema tiende a proyectarse no solo en el instante en que se accede a la Administración Pública, sino también a lo largo del ejercicio de la profesión en ella; se trata pues de una proyección que abarca tanto el ingreso en la administración como el desenvolvimiento, en el seno de la misma de la denominada carrera administrativa.”*<sup>71</sup>

Otras de las características que se debilitan, con la no alternabilidad en cargos públicos, es la justicia, la competencia y la transparencia; en este sentido no se actúa buscando el equilibrio, tampoco se actúa con plena libertad de competencias y por ende la transparencia se ve grandemente afectada por la administración viciada de parte de funcionarios reelectos.

Es de resaltar que, en un sistema democrático de gobierno, el Estado no es el solucionador de los problemas de la población, sino que en conjunto debe planificar adecuadamente el desarrollo local, por lo tanto, la búsqueda de las soluciones debe ser en conjunto gobierno y población, asimismo procurar que el desarrollo converja con las políticas nacionales de Estado.

---

<sup>71</sup> Ocaña, Luis Morel. Dirección de la Administración Pública por el Gobierno de Garantías de Imparcialidad Administrativa. España 2001. Pág. 29

Uno de los casos más recientes en que se puede fundamentar la pérdida de credibilidad de la población hacia el Estado, lo constituye la aprehensión del Ex Presidente y Ex vice presidenta de la República (General Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti Elías –año 2015- ), por supuestos actos de corrupción entre otros delitos que se les atribuyeron; ha denotado falta de credibilidad y confianza hacia sus funcionarios o empleados públicos, generando con ello una ruptura entre las instituciones políticas y la población.

Esto se ha corroborado en la últimas elecciones generales que se realizaron en Guatemala, donde pese a que no se registró abstencionismo como en otras elecciones, ya que asistieron a las urnas electorales a ejercer el derecho al voto el 70.38% del total de los empadronados, pero de las personas que se estaban postulando para ser reelectos únicamente 91 Alcaldes lograron su reelección mientras que 247 jefes ediles asumieron por primera vez o regresan al poder después de cierto tiempo de estar fuera de la administración municipal; lo que demuestra la falta de confianza y credibilidad; dudándose de la honorabilidad de los funcionarios, en la transparencia en el manejo de la institución y específicamente de los fondos del Estado, por lo que la no alternabilidad en el gobierno local se traduce en debilitamiento de la democracia teniendo como indicadores la falta de confianza, de aceptación, de credibilidad, transparencia en las personas y las instituciones que ellos representan.

Por lo antes indicado es imprescindible accionar para promover la alternabilidad en el gobierno municipal y se regule de manera similar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República; con ello se tendrá mejor administración en beneficio de la población, contrario de una administración que se perpetúa en el poder, habrá una administración que se renueva periódicamente, más transparente en beneficio colectivo y no en beneficio personal o particular.

## CAPÍTULO IV

### 4. La Interpretación Constitucional

#### 4.1. Generalidades

Al abordar la interpretación constitucional, es necesario definir qué debe entenderse por interpretación desde el punto de vista general, por lo tanto algunos autores ha indicado que consiste en aclarar o desentrañar el sentido que a la norma o a la ley le quisieron dar los legisladores o autores de la misma, o lo que se pretendía que regulara al momento de su creación. Esta interpretación se da regularmente en aquellas leyes que no son claras por sí mismas.

Al definir la interpretación se dice que es la *“Acción y efecto de interpretar, de explicar o de declarar el sentido de una cosa; principalmente el de los textos faltos de claridad. Jurídicamente tiene importancia la interpretación dada a la ley por la jurisprudencia y la doctrina, así como la que se hace de los actos jurídicos en general y de los contratos y testamentos en particular, ya que en ocasiones sucede que el sentido literal de los conceptos resulta dubitativo o no coincide con la que se presume haber sido la verdadera intención de los contratantes o del testador; interpretación indispensable para hacer que, como es justo, la voluntad de los interesados prevalezca sobre las palabras.”*<sup>72</sup>

Interpretar es darle el sentido real de lo que los legisladores quisieron regular al momento de aprobar una ley, por lo que se considera importante también presentar la armonización de las normas que refiere la hermenéutica jurídica, en este sentido los autores Alberto Pereira Orozco, Victor Castillo Mayen, Alejandro Morales Bustamante y Pablo E. Richter, en su libro Derecho Procesal Constitucional plantean al respecto que: *“La hermenéutica jurídica es la disciplina científica cuyo objeto es el estudio y la sistematización de los principios y métodos interpretativos. De donde queda en evidencia el error en que incurren quienes pretenden sustituir el término interpretación por el de hermenéutica o viceversa en la equivocada creencia de que se trata de vocablos sinónimos o equivalentes. La interpretación es aplicación de la*

---

<sup>72</sup> Ossorio, Manuel. Op. Cit. Pág. 393.

*hermenéutica. La hermenéutica descubre y fija los principios que rigen a la interpretación. La hermenéutica es la teoría científica del arte de interpretar.*<sup>73</sup>

La interpretación de las leyes, no es de tanta importancia para la doctrina, sino que corresponde con mayor preponderancia a los jueces, ya que para aplicar el derecho debe hacer uso de la interpretación, el juez no debe atender a lo que el legislador se ha propuesto sino lo que de hecho dispuso en la norma aprobada según su sentido lógico, gramatical y el que se entiende de su unión sistemática, siendo de tal manera que los autores citados en el párrafo anterior plantean que *“la interpretación constitucional es el arte de aplicar los principios que formula la hermenéutica constitucional. Como técnica la interpretación es una actividad intelectual encaminada a determinar el significado de una norma jurídica y en nuestro caso de una norma constitucional.”*<sup>74</sup>

Para la interpretación de una norma general Savigny distinguía cuatro elementos de interpretación siendo estas: el elemento gramatical, el elemento lógico el elemento histórico y el elemento sistemático, pero dichos elementos no deben darse de manera independientes uno del otro, sino que deben ser cuatro actividades que deben concurrir para realizar la interpretación. Savigny sostiene que: *“El elemento gramatical, el elemento lógico, el elemento histórico y el elemento sistemático. Dichos elementos no son cuatro clases de interpretación, entre las cuales cada uno pueda escoger según su gusto; son cuatro actividades que deben actuar juntas si la interpretación ha de acertar.”*<sup>75</sup>

Es importante entonces, comprender que el objeto del elemento gramatical de una interpretación: son las palabras de que el legislador se sirve para comunicarnos su pensamiento, es decir el lenguaje literal que está plasmado en las leyes.

---

<sup>73</sup>Pererira Orozco Alberto, Castillo Mayen Víctor Manuel, Morales Bustamante Alejandro E. Richter Marcelo Pablo. Derecho Procesal Constitucional, Tercera Edición, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2015. Pág. 354.

<sup>74</sup> *Ibíd.* Pág. 355

<sup>75</sup> Barría Paredes, Manuel. El Elemento de Interpretación Gramatical, su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional. Editorial Universidad Católica de Chile. 2010. Pág. 259

El elemento lógico debe entenderse como la interpretación del pensamiento o las relaciones lógicas que integran las diferentes partes de la norma que se interpreta o analiza.

El elemento histórico que es el estado existente sobre la materia en la época en que la ley fue creada y la incidencia que ésta puede tener en el tiempo.

El elemento Sistemático es esa composición que une las instituciones y las reglas del derecho en esa unidad que se compone el ordenamiento jurídico, de tal manera que se integran aspectos doctrinarios, institucionales, principios, teorías y normas jurídicas.

Por lo anterior, para realizar una interpretación general deben concurrir fundamentalmente esos cinco elementos, ya que hacer una interpretación aislada utilizando solamente uno de ellos se correría el riesgo de no llegar a la una interpretación integral y completa. El Doctor Víctor Bazán respecto a este tema concluye diciendo *“Es que ni todas las soluciones vienen provistas por el Derecho pues de lo contrario el juez no sería sino un autómatas y desangelado aplicador de las disposiciones jurídicas (Como de alguna manera era percibido en el Estado legal del Derecho) ni es razonable preconizar una indeterminación absoluta del Derecho que lleve a pensar que siempre viene instituido por el Juez a adjudicar derechos y obligaciones de manera individual, como radicalmente esgrime la corriente de pensamiento denominada crítica legal Studies, evocada por Moreso. Así como el derecho no es pura indeterminación, la discrecionalidad judicial no es ilimitada ni omnipotente. Como en todos los ámbitos jurídicos la prudencia y la razonabilidad con que se conduzca el juez resultan decisivos.”*<sup>76</sup>

Cuando se refiere a la interpretación de una norma no constitucional, se utilizan los métodos tradicionales; pero para interpretar la norma Constitucional por el Juez versado en la materia, tal como lo planea el autor Víctor Bazán: *“se formula la interrogante: ¿serán suficientes y adecuados tales métodos para realizar tal interpretación?, es decir utilizar los métodos tradicionales creados*

---

<sup>76</sup> Bazán N Víctor, Control de las Omisiones Inconstitucionalidades e Inconvencionales. Primera Edición, Konrad Adenauer Stiftung. Colombia 2014. Pág. 72.

*por Savigny a mediados del siglo XIX, tomando en consideración el método gramatical, histórico, lógico y sistemático, lo cual se puede contestar indicando que dichos métodos por si solos no son suficientes para realizar la interpretación constitucional, esta insuficiencia se da debido a la complejidad cualitativa que desafía a la actividad de los tribunales constitucionales, las particularidades de la interpretación constitucional, la conflictividad de la realidad social en la que la labor hermenéutica deba operar; la complejidad abierta de las disposiciones constitucionales y entre otros factores de peso el rol de la Constitución en el sistema jurídico, hacen que aquellos resulten insuficientes por si solos.”<sup>77</sup>*

En este sentido se puede decir que no es lo mismo interpretar las normas de derecho en general que interpretar la Constitución Política de la República, pues la norma constitucional, es portadora de determinados valores materiales supremos, por lo que los métodos o fórmulas de interpretación tienen otros requerimientos que sin los cuales la misma sería escasa, pues las disposiciones constitucionales contienen estructura abstracta y genérica, tal el caso de la parte dogmática de la Constitución Política de la República de Guatemala que contempla derechos y garantías individuales de todas las personas que radican en Guatemala, siendo estas en general normas genéricas y abstractas, que resultaría arriesgado pretender interpretar con métodos y formulas tradicionales.

En tal sentido Víctor Bazán, citando a *Würtenberger*, quien hace la aclaración que si bien se refiere al contexto alemán, pero con un valor general: *“en el escenario del Estado Constitucional, WÜRTEMBERGER ha puntualizado que la apertura de la Constitución la prepara para la tarea de adaptarse (y concretizarse) a la transformación histórica, social y económica y al cambio de las condiciones de vida por medio de la interpretación y la evolución constitucionales”*<sup>78</sup>

Ahora bien varios autores como Hâberle con su método comparatista, GARRORENA MORALES con su método teleológico, el procedimiento de

---

<sup>77</sup> Bazán N. Víctor. *Ibíd.* Pág. 76

<sup>78</sup> Bazán N. *Ibíd.* Pág. 78.

ponderación conocido como bilanciamento en Italia o *blancing of interest* en EE.UU, el Principio pro persona (terminología que se prefiere a la de pro homine) HESSE al estudio de interpretación constitucional, y la concretización, Theodor Viehweg con la Tópica, GARCIA AMADO intenta inferir que significa la Topoi, SMEND con el método Científico Espiritual y otros, que han tratado en relación a la interpretación de la Constitución pero han llegado a la conclusión que en definitiva y utilizando con cautela y en una justa medida la metodología de interpretación con el consecuencialismo que le es inherente, para establecer la incidencia económica de las sentencias, pero el juez debe mantener una actitud que equilibre el principio de razonabilidad, las características del momento en que está resolviendo siendo estas justas y equitativas, en tal virtud debe tenerse en cuenta lo siguiente *“por lo demás habrá de proceder con suma prudencia cuando estén en juego derechos fundamentales, primordialmente económicos, sociales y culturales para sortear el riesgo de que la aplicación rígida de las técnicas del AED (que para sortear el riesgo de que la aplicación rígida de las técnicas del AED (que en EE.UU han sido criticadas v.gr., por la fugazmente aludida Teoría Jurídica Crítica (Critical Legal Studies) obture el avance progresivo o produzca un impacto regresivo en derechos básico estrechamente unidos a la dignidad de la persona.”*<sup>79</sup>

La interpretación constitucional en Guatemala, debe realizarse atendiendo las diferentes fórmulas planteadas por autores que han profundizado en el análisis constitucional, por lo que la prudencia de los jueces debe manifestarse, cuando se encuentren en juego derechos fundamentales de las personas especialmente económicos, sociales, culturales y particularmente cuando se refiera al derecho a elegir y ser electo, un derecho social contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Ahora bien, los órganos y sujetos privilegiados para interpretar la Constitución, y que la misma sea autentica y que produzca efectos jurídicos, tal como lo presenta, Guastini diciendo *“pues bien en general los intérpretes auténticos de cualquier texto normativo son los órganos competentes para aplicarlo”*<sup>80</sup>

---

<sup>79</sup> *Ibíd.* Pág. 89 y 90

<sup>80</sup> Guastini, Ricardo. *Teoría e Ideología de Interpretación Constitucional.* Madrid España. Editorial Trotta. 2008. Pág. 43

Según el autor V. Linares Quintana, con el objeto de facilitar la tarea de la Interpretación constitucional, estableció las reglas siguientes:

*“1) Fin Supremo de la Constitución: en la interpretación siempre debe prevalecer el contenido teleológico de la Constitución, que, si es instrumento de gobierno, también principalmente es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La Finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad y la dignidad del hombre. En consecuencia la interpretación de la Constitución debe orientarse siempre hacia aquella meta suprema.”*<sup>81</sup> En esta regla el maestro da a entender que se debe tener en cuenta el fin de la Constitución así como la protección y la dignidad de las personas que habitan dentro de Guatemala.

*“2) Interpretación amplia o extensiva: La Constitución debe ser interpretada con un criterio amplio, liberal y práctico; y nunca estrecho, limitado y técnico de forma que en la aplicación práctica de sus disposiciones se cumplan cabalmente los fines que la informan”.*<sup>82</sup> Esta regla establece que los preceptos Constitucionales deben interpretarse de manera que los derechos que regula sean aplicados con toda la amplitud posible, no imponiendo límites a la norma fundamental, procurando su aplicación en beneficio de las personas.

*“3) Sentido de las palabras de la Constitución: las palabras que emplea la Constitución deben entenderse en su sentido general y común, a menos que resulte claramente de su texto que el constituyente quiso referirse a su sentido legal técnico; y en ningún caso ha de suponerse que un término constitucional es superfluo o está de más sino que su utilización obedeció a un designio preconcebido de los autores de la Constitución.”*<sup>83</sup> Cuando se aprueba una norma constitucional debe utilizarse palabras y normas que sean alcanzables para toda la población en tal virtud el lenguaje debe ser el utilizado normalmente por la sociedad.

*“4) La Constitución como un todo Orgánico: La constitución debe interpretarse como un conjunto armónico y orgánico, en el cual el significado de cada parte*

---

<sup>81</sup> Linares Quintana, Segundo V. La Constitución Interpretada. Buenos Aires, Argentina, Editorial Tirant lo Blanch, 1994.

<sup>82</sup> *Ibíd.* Pág. 356

<sup>83</sup> *Ibíd.* Pág. 356

*debe determinarse en armonía con el de las partes restantes: ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y siempre debe preferirse la interpretación que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas partes de la ley suprema.*<sup>84</sup> La regla citada establece que la Constitución debe ser interpretada en su conjunto no aisladamente.

*“5) La Constitución como Instrumento de Gobierno Permanente: La Constitución en cuanto instrumento de gobierno permanente, cuya flexibilidad y generalidad le permite adaptarse a todos los tiempos y circunstancias ha de ser interpretada teniendo en cuenta, no solamente las condiciones, circunstancias y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones, circunstancias y necesidades sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su aplicación e interpretación, de manera que siempre sea posible el cabal cumplimiento de los grandes fines que informan la Constitución.”*<sup>85</sup> Esta regla orienta al intérprete a tomar en cuenta los antecedentes de la creación de la norma que se está interpretando para su aplicación a un caso concreto, pero teniendo en cuenta esa flexibilidad que debe tener la norma constitucional para que en cualquier momento social se pueda aplicar sin perder su vigencia.

Para realizar la interpretación constitucional haciendo uso de las reglas que se describieron, es necesario utilizar un método general, partiendo del concepto de método como *“el modo de decir o hacer una cosa con orden y según ciertos principios”*<sup>86</sup> al decir que es el modo de hacer una cosa con orden será entonces el modo de realizar la interpretación de la constitución utilizando los principios que son propios para realizar tal interpretación, para ser aplicada de manera correcta y en concordancia con el o los preceptos constitucionales, los usos, la costumbre y la doctrina.

Dentro de los métodos de interpretación constitucional, se pueden citar varias clasificaciones, sin embargo, se considera que el más utilizado y efectivo es cuando la Constitución se adapta a la exigencia actual, siendo ésta: *“1.4.4 Según los antecedentes, referenciales o indicadores: Tenemos la historia, la*

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* Pág. 356

<sup>85</sup> *Ibíd.* Pág. 357

<sup>86</sup> García Pelayo Ramón y Gross Op. Cit. 477

*política, la evolutiva y la teleológica o conforme a la Constitución. Interpretación histórica: Este sistema consiste en indagar los antecedentes o raíces históricas de la norma constitucional para desentrañar su espíritu, para ello se tiene en consideración las motivaciones y circunstancias que en su momento llevaron a su adopción por parte del constituyente, así como el proceso realizado para tal efecto. Se tiene en cuenta también las circunstancias sociopolíticas y según el caso, económicas y culturales que rodean el momento de la consagración de la norma se trata de un método de interpretación muy útil que permite arrojar luz sobre la voluntad que animó al constituyente a la consagración de la norma.*

*Interpretación Política: Este método hace particular énfasis en los valores o sentido político de la Constitución, los cuales sirven de guía al intérprete para resolver los asuntos de índole constitucional que le han sido sometidos, aunque sin excluir los métodos de la hermenéutica jurídica. Toda constitución implica la preponderancia de un determinado régimen político, así como de una determinada forma de Estado. Con base en lo anteriormente expresado, el intérprete constitucional dispone de un margen de creatividad que le permite fallar no solo dentro de los estrictos límites de la ley positiva, sino consultando el espíritu y el alcance político de la norma constitucional y también las realidades de la sociedad en la cual ha de cumplirse su decisión.*

*Interpretación evolutiva: En estrecha relación con el concepto de Constitución en sentido material, se encuentra el principio de la interpretación evolutiva el cual tiende a superar la mera identificación del objeto de la interpretación con el texto o documento formal, para hacer una interpretación según el modo de aplicar el contenido de la norma, atendiendo a las circunstancias cambiantes del momento.*

*Interpretación Teleológica o Finalista: Este método se inspira en el fin perseguido por la norma constitucional. Toda constitución consagra jurídicamente una finalidad que es, en definitiva, la idea política dominante en la sociedad que determina su creación y funcionamiento. La finalidad de toda Constitución democrática generada por el movimiento constitucionalista reside*

*en limitar y controlar el poder en salvaguarda de la libertad y dignidad del hombre.*<sup>87</sup>

La Interpretación Constitucional por lo tanto es aquella acción y efecto de interpretar, de explicar o de declarar el sentido de la Constitución Política o ley constitucional, principalmente de los textos faltos de claridad, la cual tiene jurídicamente importancia por la interpretación que se le pueda dar a la ley por la jurisprudencia y la doctrina; debido a que en algunas ocasiones sucede que el sentido literal de los conceptos resulta dudoso o no coincide con la que se presume haber sido la verdadera intención del legislador constitucional, la interpretación constitucional en Guatemala debe realizarse atendiendo a la prudencia de los jueces cuando se encuentren en juego derechos fundamentales de las personas especialmente económicos, sociales y culturales, al ser el derecho a elegir y ser electo un derecho social contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala, debe interpretarse este artículo siempre con la prudencia de parte del Juez constitucional, para fallar en función del equilibrio normativo y procurando el bienestar colectivo sobre el particular.

#### **4.2. La Mutación Constitucional**

Por el tipo de Constitución Política que tiene Guatemala, no se le pueden realizar cambios si no se realizan por medio de una Consulta Popular o por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, es decir que para reformar la constitución debe realizarse de manera formal a través de la forma establecida en ella misma.

Sin embargo, actualmente existe una corriente llamada doctrina publicista alemana que inicia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, esta corriente insta por que se puedan realizar cambios a las constituciones sin que se vea alterada su manifestación escrita, en tal razón plantea la institución de la mutación constitucional.

Los primeros en abordar este tema tan controversial fueron los autores de la Escuela Alemana de Derecho Público, que establece el punto de inicio para

---

<sup>87</sup> Castillo Mayen, Víctor Manuel Op. Cit. Pág. 363.

plantearse el problema de la mutación constitucional en cuanto al cambio de la realidad nacional al margen de los procedimientos de forma que se encuentran establecidos para poder realizar una reforma al texto constitucional, ya que en este sentido solo podría esbozarse la mutación constitucional al imaginar la constitución como una norma obligatoria. El autor Labanda, con relación a la mutación sostiene que *“el problema de la mutación desde que constata que la Constitución puede transformarse fuera de los mecanismos formales de reforma a pesar de ser Ley (Gesetz) que debe dar continuidad y estabilidad al derecho en cuanto a codificación de lo más fundamental del Estado. Jellinek hace referencia a las mutaciones constitucionales después de constatar que la rigidez constitucional, en muchos casos, constituye una garantía insuficiente para asegurar la fuerza normativa de la Constitución.”*<sup>88</sup>

En tal sentido Laban destaca que: *“aunque las Constituciones son normas jurídicas en sentido estricto, la acción del estado puede transformarlas sin necesidad de su modificación formal. Así observa que cuando uno se procura un conocimiento preciso y definido de la Constitución se encuentra por un lado, que contiene disposiciones numerosas de significado subordinado y pasajero, de escaso interés para la mayoría de la población y que por el otro, la esencia real del derecho del Estado plasmada en la Constitución puede experimentar una modificación radical y significativa sin que el texto constitucional vea alterada su expresión escrita.”*<sup>89</sup>

Al observar la mutación constitucional como la plantea Laband, se puede deducir que la regla en la cual se establece que las leyes ordinarias deben estar siempre en concordancia con la Constitución Política de la República de Guatemala y que no deben contrariar a ésta, establece una máxima de política legislativa pero no un aforismo jurídico, en tal sentido Laband atribuía a la Constitución fuerza normativa pero no superioridad jerárquica sobre las demás

---

<sup>88</sup> Sánchez Urrutia, Ana Victoria. Mutación Constitucional y Fuerza normativa de la Constitución. Una Aproximación al origen del concepto. Disponible en <https://www.google.com.gt/search?q=la+mutacion+constitucional+pdf&oq=la+muta&aqs=chrome.0.69i59l2j69i57j69i60l2.3558j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8> Quetzaltenango. 26-07-17. 20:54 horas.

<sup>89</sup> Laband Paul. “Die Wandlungen der Deutschen Reichverfassung” Publicado en el Jahrbuch der Gehe-Stitung zu Drese, 1985 Pág. 149.

leyes, pues al establecer que las normas de la Constitución pueden ser transformadas sin realizar una modificación formal.

Jellinek, en tal sentido define la Reforma Constitucional planteando que: *“la reforma como la modificación del texto constitucional resultante de acciones voluntarias e intencionadas. Esta definición tan amplia lleva al autor a agregar que la Constitución puede ser reformada ajustándose o no a derecho. La Constitución se reforma según el mecanismo descrito en la misma para su modificación pero también considera como reforma constitucional el ámbito o supresión de la constitución por la vía revolucionaria o su modificación consuetudinaria.”*<sup>90</sup>

Así también existe, otra clasificación sostenida por Jellinek que orientada a que: *“las leyes constitucionales pueden reformarse (revisarse) al igual que las leyes ordinarias, de tres maneras. Pueden (1) abrogarse totalmente, (2) o sustituirse por leyes (constitucionales) posteriores (3). El primer supuesto engloba los casos en que se deroga la Constitución en su totalidad. El segundo supone que una parte de la Constitución es reemplazada por una reforma de la misma. El tercer supuesto se refiere a las llamadas reformas constitucionales tácitas (materiales) en la cual la reforma constitucional no reemplaza la parte del texto constitucional que se modifica pero se entiende que las nuevas leyes constitucionales derogan toda la parte del texto constitucional que esté en contradicción con ellas”*<sup>91</sup>

En este sentido al considerarse que las reformas a la Constitución pueden realizarse por la vía revolucionaria o su modificación consuetudinaria, la Constitución en Guatemala en relación a la no reelección de Alcaldes que el artículo 254 regula y permite, sin embargo debido a los acontecimientos sociales de los últimos años, en los que prevalece como causa principal la corrupción, se promueve por la población la alternabilidad en el ejercicio del poder, podría realizarse de una forma consuetudinaria la reforma a la constitución vía mutación constitucional, ya que la reforma constitucional siempre debe ser intencional, en cambio la mutación constitucional, lo

---

<sup>90</sup> Laband Paul. Ibid. Pág. 110

<sup>91</sup> Laband Paul. Ibid. Pág. 111

constituye el cambio gestado por actos no premeditados que no alteren expresamente el texto de la constitución, haciendo referencia a la mutación constitucional a través de la práctica parlamentaria, por la administración, por la jurisdicción, la necesidad política, como factor de la transformación de la constitución como resultante de la práctica convencional, a la mutación de la constitución por desuso y al problema de las mutaciones constitucionales como consecuencia de lagunas de la Constitución y su integración haciendo también referencia a cambios producidos por las costumbres o por actos normativos, en ese sentido se podría instar a la reforma constitucional para garantizar el estado democrático aduciendo que la norma que permite la reelección ya no está acorde a la necesidad política del país y en tal virtud esa norma debe readecuarse vía mutación constitucional, lo que beneficiaría el estado de derecho y por ende la alternabilidad en el ejercicio del poder en el gobierno local.

Debe tomarse en consideración que la reforma formal de la Constitución es un trámite burocrático político y tardío, debido a una serie de etapas que se deben agotar como lo regula la misma Constitución Política de la República, por lo que debe hacerse uso de la doctrina publicista alemana que se inicia a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, que se denomina Mutación Constitucional que insta realizar cambios a las constituciones sin que se vea alterada su manifestación escrita; haciendo uso de la Costumbre Constitucional en este sentido como una forma intencionada de modificar la Constitución o una especie de revisión del texto que actualmente tiene vigencia, tomando como base la necesidad de limitar la alternabilidad en el cargo de gobiernos municipales y en sentido del derecho comparado en donde en los estados democráticos instan por la alternabilidad en el ejercicio del poder para garantizar el sistema democrático, estableciendo la alternancia de los gobiernos municipales de Guatemala sin hacer cambio formal al texto constitucional.

### **4.3. Fallos de la Corte en relación a la Interpretación constitucional**

#### **EXPEDIENTE 81-90 DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD.**

Mediante el expediente número 81-90 de la Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala de fecha 3 de mayo de 1990, en el cual el Diputado Marco Antonio Dardón Castillo, Presidente del Congreso de la República mediante oficio de fecha 2 de abril de 1990, solicitó a la Corte de Constitucionalidad, dictamen en relación a la Constitucionalidad de proyectos de ley que tiendan a reformar los artículos 122, 196, 199, 201, 205, 207, 212 y 215, además solicitó agregar un nuevo artículo transitorio en la Ley Electoral y de Partidos Políticos contenida en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente; los proyectos de reforma en este dictamen fueron transcritos textualmente con el objeto de fijar exactamente la materia sobre la que debía versar el dictamen que solicitaba el diputado presidente, pero para efectos de este trabajo específicamente se hace referencia a que el primer dictamen en relación a los artículos 122 y 201 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos; en relación al primer artículo mencionado para evitar problemas en las elecciones derivados de fallas presupuestales y en el segundo artículo relacionado a que una posible segunda vuelta de la elección presidencial se celebre en una fecha inconveniente. Así también se introdujo una reforma al artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, con respecto a que los candidatos perdedores postulados a los cargos de presidente y vicepresidente fueran declarados electos diputados al Congreso de la República lo que generó muchas controversias e impugnaciones, finalmente se estimó que lo correcto era retornar a las instituciones que contuvo originalmente dicha ley. Al solicitar la reforma de dicho artículo se planteó la necesidad de ajustarlo más al artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y que al imprimirse el texto del artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos mantener la congruencia entre ambos y de una vez se estimó también que debería exigirse que los postulados para cargos de Corporaciones Municipales, si están siendo reelectos deben haber cesado de ejercer jurisdicción en la misma circunscripción municipal antes de la fecha de la elección. En tal virtud se consideró que era más adecuado que fuera el Tribunal Supremo Electoral

como órgano idóneo el que estudie esta cuestión y si su decisión fuera positiva promoviera la reforma legal que considerara procedente.

Finalmente, estas reformas que se solicitaron fueron aprobadas con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integraban el Congreso de la República, se aprobó también la reforma del artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos el cual quedó así: ARTÍCULO 212. De la Postulación e Inscripción de Candidatos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular.

Los comités cívicos electorales solo podrán hacerlo para los cargos de alcaldes y corporaciones municipales, pero los postulados deberán haber cesado en cualquier cargo municipal de la circunscripción en que fuesen postulados por lo menos noventa días antes de la fecha de la elección.

El proyecto de reforma del artículo 212 de la Ley, proponía una adición en el segundo párrafo el cual quedaría así: *“Los comités cívicos electorales solo podrán hacerlo (postular e inscribir candidatos) para los cargos de Alcaldes y corporaciones municipales, pero los postulados deberán haber cesado en cualquier cargo municipal en la circunscripción en que fuesen postulados por lo menos noventa días antes de la fecha de la elección. El examen de la enmienda conduce a determinar que contraviene a la constitución Política, porque produce un resultado diferente al que la comisión dictaminadora se propone, ya que si bien de su exposición de motivos se desprende que trata de regular la situación de los alcaldes que pretendiesen su reelección, sin diferenciar si estos han sido electos por un comité cívico electoral o por un partido político, la forma como está redactada la enmienda produce una desigualdad no razonable, que es contraria al principio contenido en el artículo 4 de la Constitución puesto que el significado de una expresión depende del orden de las palabras y de la manera en que estas se hallan conectadas y toda interpretación del Derecho legislado comienza con un texto. El texto indica que la obligación de los candidatos a cesar en su cargo por lo menos noventa días antes de la fecha de elección se refiere únicamente a los candidatos postulados por los comités cívicos electorales, puesto que la condición parece impuesta después de hacer*

*referencia a tales comités, separándola por una coma y dentro del mismo párrafo*<sup>92</sup>

El párrafo citado crea desigualdad respecto a los alcaldes y corporaciones municipales ya que la redacción del precepto tal como aparece en el proyecto incluye únicamente a los comités cívicos, no así a los partidos políticos que deban cesar también en el cargo los noventa días antes que contempla, en tal razón esta reforma al artículo comentado no fue aceptada, como se encuentra en la resolución que emitió la Corte de Constitucionalidad en este sentido: *“DICTAMINA: I) . . . II) . . . III) . . . IV) Que emite dictamen no favorable a la enmienda por adición propuestas al segundo párrafo del artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos*<sup>93</sup>

En este sentido se observa que al plantear la reforma que era de vital importancia que las personas que fueran a ser reelectas en el cargo de Alcalde Municipal e integrantes de la Corporación municipal en proceso de reelección, cesaran en el cargo noventa días antes de la elección para no ejercer ninguna presión a los electores por el cargo público que ostentaban en este expediente el dictamen fue en sentido desfavorable debido a la construcción en la redacción del artículo que se pretendía reformar, ya que daba la idea de que la reforma abarcara únicamente a los candidatos propuestos para el cargo de Alcalde e integrantes de la Corporación Municipal por los comités cívicos, dejando en abierta contradicción a la constitución sin que se sometieran a esta norma, los propuestos por los Partidos políticos, en este dictamen que se solicitó se debió incluir igualmente a los integrantes de los partidos políticos por el derecho de igualdad que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 4.

#### **EXPEDIENTE 4413-2015.**

Se promovió Amparo en única Instancia dentro del Expediente 4413-2015 ante la Corte de Constitucionalidad con fecha 17 de febrero de 2016, por Edgar Roberto Pereira Santis, Julio René de León Lam, Juan José Catalán Estrada,

---

<sup>92</sup> Corte de Constitucionalidad Expediente 81-90

<sup>93</sup> *Ibíd.*

Wilser Danilo Pozuelos Godoy y Samuel Gálvez Morales, en contra del Presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala. Los postulantes actuaron con el patrocinio del abogado Walter Alberto Barrios García, habiendo unificado personería en Edgar Roberto Pereira Santis, la ponencia estuvo a cargo del Magistrado Vocal IV Roberto Molina Barreto. El Amparo fue interpuesto el 30 de septiembre de 2015, en la Secretaría General de la Corte de Constitucionalidad. El acto cuestionado: La omisión de respuesta a la petición política formulada ante la autoridad cuestionada el 1 de septiembre de 2015 respecto a sus propuestas de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y las violaciones que se denunciaron fueron: el derecho a la libertad e igualdad, petición, libre acceso a tribunales y dependencias del Estado, así como a los derechos y deberes políticos en especial de elegir y ser electo y de petición en materia política; El acto reclamado se produce como resultado de la convocatoria pública que formuló el presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República a la ciudadanía en general, que es en este caso la autoridad cuestionada, habiéndose apersonado los postulantes a las sesiones en la que se discutieron y consensuaron la propuestas de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en estas sesiones participaron los diputados Carlos Alberto Barreda Taracena y Jeane Paul Briere Samayoa, ellos fueron los que presidieron y coordinaron las mesas de trabajo correspondientes, finalmente se entregó a la Junta Directiva del Congreso de la República los puntos para que fueron tomados en cuenta como propuestas de reforma, que se incluirían en el acuerdo 4974 que contiene Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que serían aprobadas por el Organismo Legislativo, el 1 de septiembre de 2015, y en estas reformas se solicitó que se incluyera el voto nulo vinculante con mayoría relativa, la elección de candidatos a diputados y corporaciones municipales por listas abiertas y la reelección por una sola vez para diputados y alcaldes, para ser aplicables al proceso electoral 2014, sin embargo al plantearse la Acción Constitucional de Amparo, fueron llevadas dos lecturas del anteproyecto de reformas mencionado, al no dársele respuesta del escrito que se presentó se tuvo por denegada la misma y plantean ante la Corte a través de la Acción de amparo, que la decisión les causa el agravio que se funda en la omisión de respuesta por parte de la autoridad reclamada, como en la consecuencia de tener por

denegada la petición en materia política que formularon en su calidad de habitantes de la República de Guatemala, impidiéndoles el goce y libre ejercicio de las normas y derechos que estiman violados especialmente el derecho a dirigir individual o colectivamente las peticiones a la autoridad la que estaba obligada a tramitarlas y resolverlas de acuerdo a nuestra normativa vigente, solicitando que se declarara con lugar la Acción Constitucional de Amparo interpuesto, conminando a la autoridad impugnada para emitir la resolución que corresponde. No se otorgó amparo provisional.

La Junta Directiva del Congreso de la República como autoridad impugnada en escrito de fecha 8 de octubre de 2015, informó que la Acción constitucional planteada carecía de fundamento, ya que si la Comisión de Asuntos Electorales giró invitación para que determinadas personas individuales o jurídicas aportaran ideas con el objeto de realizar la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, eso no implicaba que todas las opiniones fueran aceptadas, ya que según la Constitución Política de la República de Guatemala la única institución encargada de legislar es el Congreso de la República por lo tanto la petición de los que promueven el amparo devenía improcedente.

El Ministerio Público el día de la vista por medio de la Agente Fiscal María Vásquez Casasola de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparo y Exhibición Personal, al evacuar la audiencia que por 48 horas le fue conferida argumentó: que los postulantes acudían en amparo ante la omisión de parte de la autoridad impugnada de emitir respuesta al planteamiento presentado en materia política causando agravio la omisión de resolver; la petición concreta fue: que debían tomarse en cuenta las enmiendas a la iniciativa de ley 4974 en cuanto al voto de la mayoría vinculante con mayoría relativa, la elección de candidatos a diputados y corporaciones municipales por listas abiertas y la reelección por una sola vez para diputados y alcaldes. Siendo que los diferentes tribunales judiciales han desarrollado nuevos tipos de sentencias atípicas, dentro de las que se encuentran las sentencias exhortativas, por medio de las cuales se recomienda al legislador dictar nuevas normas en reemplazo de las actuales, respetándose con ello el principio de división de poderes sin invadir las competencias legislativas, por lo que la Corte de

Constitucionalidad debe dictar una sentencia exhortando al Organismo Legislativo la inclusión de las enmiendas solicitadas y así debía resolverse.

Las alegaciones de las partes en el día de la vista se pueden resumir en las siguientes: Edgar Roberto Pereira Santis en el cual los postulantes unificaron personería manifestó: que del informe rendido por la autoridad impugnada existe ausencia de respuesta a la petición en materia política, por lo que resulta necesario la emisión de una sentencia de carácter exhortativo que declare con lugar el amparo interpuesto y comine al Congreso de la República tomar en cuenta la petición.

El Congreso de la Republica como autoridad impugnada por medio del mandatario Judicial con representación de dicho Organismo Miguel Ángel Hernández Sagastume no compareció a la audiencia la cual evacuó por medio de memorial, en donde reiteró los planteamientos y argumentaciones contenidos en memorial del 8 de octubre de 2015 reiterando solicitud de que se declare sin lugar la acción de amparo promovida.

El Ministerio Público por medio de la Fiscalía de Asuntos Constitucionales, Amparo y Exhibición Personal compareció a la audiencia y reiteró los argumentos expuestos al evacuar audiencia de 48 horas enfatizando procedente que la Corte de Constitucionalidad dicte una sentencia exhortando al Organismo Legislativo la inclusión de enmiendas solicitadas.

En el primer considerando de la resolución que emite la Corte de Constitucionalidad establece que el amparo tiene el carácter de medio extraordinario y subsidiario de protección contra aquellos actos u omisiones de autoridad que conlleven una lesión a los derechos del postulante, protegiendo o restaurando la situación jurídica afectada.

En el caso objeto de análisis los señores Edgar Roberto Pereira Santis, Julio René de León Lam, Juan José Catalán Estrada, Wilser Danilo Pozuelos Godoy y Samuel Gálvez Morales, promovieron amparo contra el presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, por el acto cuestionado omisión de respuesta a la petición política formulada ante dicha Junta Directiva el 1 de septiembre de 2015 en relación a la propuesta de reformas a la Ley

Electoral, los amparistas indican que con la omisión vulneran los derechos de libertad e igualdad, petición, libre acceso a los tribunales y dependencias del Estado; deberes y derechos Políticos como elegir y ser electos y de petición en materia política.

La Corte después de realizar las actuaciones y analizar la misma estimó que habían cesado los efectos que podrían reprocharse al acto objeto reclamado dentro del amparo, que por esta vía se conoció del acuerdo del punto tercero de acta 44-2015 de la Junta Directiva del Congreso de la República, del 8 de septiembre de 2015, en donde dicho órgano conoció el documento presentado por los postulantes habiéndolo trasladado al despacho calificado habiendo actuado dentro de las facultades que le competían, aunque esto no hubiera sido puesto en conocimiento de los postulantes.

El Órgano legislativo llevó a cabo de manera acertada el proceso de audiencias públicas y mesas de trabajo para recibir las propuestas de los sectores de la sociedad civil referente a las reformas a la ley electoral y compete al Organismo legislativo la facultad de legislar, pero no existía la obligación alguna de tomar en cuenta todas y cada una de las propuestas, en tal virtud las pretensiones de los postulantes devenían improcedentes, debiéndose denegar la protección constitucional solicitada.

Finalmente, la Corte de Constitucionalidad denegó el amparo argumentando su improcedencia, en contra del Presidente de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala. En este caso se puede establecer que la Reelección, específicamente de los Alcaldes Municipales que, en la Acción Constitucional de Amparo, se pretendía que se realizara una única vez, no se conoció por haberse declarado improcedente, no se analizaron las Reformas Constitucionales en tal virtud, la regulación aún se mantiene vigente permitiendo la reelección de gobiernos municipales.

Además, se pretendía que se declarara una Sentencia de carácter exhortativa para el Organismo Legislativo en el sentido que el Congreso de la República de Guatemala, regulara la no reelección de los integrantes del Concejo Municipal, lo cual tampoco se concretó por no haberse conocido las reformas en materia electoral.

*Es de resaltar el planteamiento que hace el autor Hernán Olano García, acerca de las sentencia exhortativas, en este sentido plantea que: “las Sentencias exhortativas han producido el llamado “bloqueo de aplicación”, por el cual no se efectivizan en los procesos donde fueron objetadas las normas cuestionables en su constitucionalidad, a la espera de la nueva normativa que regule el tema.”<sup>94</sup>*

#### **EXPEDIENTE 4528-2015.**

Dentro del Expediente 4528-2015, la Corte de Constitucionalidad con fecha 15 de febrero de 2016, tuvo a la vista el oficio de fecha 8 de octubre de 2015, remitido a dicha Corte, por el Presidente del Congreso de la República de Guatemala, Luis Armando Rabbé Tejada, en donde dicho Presidente solicitó a la Corte de Constitucionalidad se pronunciara sobre la iniciativa de Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos; en virtud que el Congreso de la República de Guatemala el 1 de octubre de 2015 aprobó el acuerdo legislativo 11-2015 por medio del cual decidió remitir para dictamen a la Corte de Constitucionalidad el proyecto de decreto que aprobó Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pero fue sometido a debate con las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, el 22 y 24 de septiembre y el 1 de octubre de 2015 las cuales fueron conocidas y discutidas en tres debates.

Dentro de las reformas que fueron propuestas, no figuró el Artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, únicamente de los artículos 247, 248 y 249 se pasa al artículo 256 Bis que se solicitó se adicionaran, en ese sentido ni siquiera se analizó el artículo 254 que contiene la norma permisiva de la reelección de Alcaldes, en consecuencia no se priorizó debatir sobre la reelección de Alcaldes o su limitación debido a que no se incluyó este artículo desde su primer planteamiento en las Reformas constitucionales para ser tratado, de tal cuenta que el artículo continúa vigente, permitiendo la reelección aunque a todas luces el resultado de la continuidad en cargos públicos y particularmente en el gobierno municipal no ha sido el esperado.

---

<sup>94</sup> Sagüés Nestor P. Las Sentencias Constitucionales Exhortativas. Universidad de Talca. Chile 2006. Pág. 193, 194 y 195.

## CAPÍTULO V

### **5. Análisis de campo referente a la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático.**

Se cuenta con la normativa constitucional que establece que el Gobierno municipal, será ejercido por un concejo el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

#### **5.1. Análisis de la investigación de campo**

La investigación de campo se desarrolló tomando en consideración los procedimientos que actualmente están vigentes para la elección de los Concejos Municipales, que se realiza a cada cuatro años y que en el caso de los integrantes del Concejo Municipal pueden ser reelectos. La entrevista se dividió en dos grupos de preguntas; el primer grupo con preguntas de carácter general; y el segundo con preguntas específicas, teniendo como resultados los siguientes.

Primer Grupo (Preguntas de carácter general):

A la primera pregunta formulada para establecer si el municipio se beneficiaría con la regulación constitucional sobre la alternabilidad en el gobierno municipal; el 100 de los entrevistados coincidió que el municipio resultaría beneficiado al regularse desde la Constitución Política de la República de Guatemala la alternabilidad en el gobierno municipal; es de resalta que del grupo muestra, los jueces, fiscales y profesionales, coinciden que es factible el uso de la mutación constitucional, así como de la interpretación constitucional; aunque el texto constitucional formalmente no sea modificado en su texto debido que es menos burocrático realizarlo de esta manera y no por medio de reforma constitucional que no ha sido un procedimiento amigable. Los entrevistados en general convergen en que se reducirían los índices de corrupción y se garantizaría el sistema democrático en el ámbito local, se seguiría un plan de municipio que va más allá que un plan de gobierno cortoplacista.

A la segunda pregunta formulada para establecer ¿cuáles serían las tres principales ventajas de que un gobierno municipal tenga la prohibición de reelegirse?; el 80% contestó que al no existir la reelección se formularán y elaborarán planes y programas con visión de Estado a los cuales se les dará un seguimiento por todos los integrantes del Concejo Municipal, y no como sucede en la actualidad que se realizan planes de gobierno cortoplacistas o con estrategias maliciosas para que trasciendan más de un periodo de gobierno municipal lo que redundaría en el desarrollo lento y como consecuencia un retraso para el municipio. Los entrevistados resaltaron que en ese sentido que el futuro quienes decidan dirigir los destinos de un municipio será para realizar sus acciones al servicio de la comunidad y no como sucede en la actualidad para el enriquecimiento ilícito. Finalmente coincidieron en apoyar la alternabilidad en el poder para reducir o erradicar la corrupción en el gobierno local; mientras que el otro 20%, contestó no tener claras las ventajas de que a un gobierno se le prohíba reelegirse.

A la tercera pregunta formulada relacionada con las consecuencias que afectan a la sociedad por la corrupción en el gobierno local debido a la no alternabilidad en el mismo, el 90% coincidió en que las consecuencias entre otras sobre sale la falta de ejecución de más obras de infraestructura a nivel local, debido a que gran parte del dinero o recursos asignados a la municipalidad es utilizado en corrupción; el restante 10% indicó que entre otras se encuentra la disminución en la recaudación municipal debido a que los vecinos pierden la credibilidad en la utilización de sus tributos.

A la cuarta pregunta formulada consistente en establecer cuáles son los mecanismos para la implementación de control social local en la administración municipal local, para evitar la corrupción, a esta pregunta el 70% coincidió que se debe implementar la auditoría social, el 20% coincidió que se debe priorizar proyectos desde los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODE- y el 10% la contratación de auditores externos.

A la quinta pregunta formulada referente a: ¿cuáles son los medios de control que se deben implementar por el Estado y a través de qué instituciones para ejercer mejor control al momento de realizar contratación de bienes y servicios y con ello fiscalizar las arcas del municipio? El 70% coincidió en que se debe implementar las auditorías por medio de la Contraloría General de Cuentas, el 15% coincidió activar permanentemente Auditorías sociales por medio de los COCODE y el otro 15% coincidió en que deben realizarse cabildos abiertos de información sobre las cuentas del municipio.

Segundo Grupo (preguntas específicas):

A la pregunta número uno formulado relacionada a si consideran que se debe implementar la participación ciudadana local en las sesiones del concejo municipal al aprobar proyectos comunitarios, a esta los entrevistados en un 100% coincidieron que sí, que la participación de los ciudadanos en las sesiones del concejo municipal está aprobado por el mismo código municipal, pero que los funcionarios que se encuentran de turno no lo pongan en práctica por diferentes razones no implica que no se pueda participar en ellas, debiendo únicamente apersonarse al momento de existir una sesión pública o de concejo en donde de participar sin ninguna restricción el vecino de que se trate.

A la segunda pregunta formulada relacionada a establecer si cree que la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala es un arma jurídica contra la corrupción, a lo que el cien por ciento de los entrevistados coincidieron que sí, debido a los últimos acontecimientos sociales, políticos e institucionales en donde se ha sometido a proceso penal a diferentes funcionarios en donde ha sido especialmente impulsado por la Comisión Internacional Contra la impunidad de Guatemala y que ha dejado un precedente a los funcionarios públicos en el sentido de que nos son superiores a la ley y que deben administrar los fondos del municipio con transparencia y honestidad.

A la tercer pregunta formulada referente a establecer si considera que a nivel nacional existe una incidencia de la Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala en la Administración Municipal, a esta pregunta el 100% coincidió que sí y que debido a los antecedentes en donde se ha sometido a

proceso a otros Alcaldes Municipales e integrantes del consejo municipal en donde el enjuiciamiento de estos funcionarios municipales ha estado como protagonista la Comisión internacional contra la impunidad como precursora de estos procesos deja un mensaje claro a los actuales funcionarios municipales que deben administrar los bienes del municipio con transparencia dejando un mensaje que en cualquier momento pueden ser auditados y en caso exista una mala administración también pueden ser sujetos de una investigación y finalmente ligados a un proceso por peculado, malversación o abuso de autoridad.

## **5.2 Interpretación jurídica de la investigación de campo**

Se considera que existe un problema legal debido a que el artículo 254 constitucional acepta la reelección de los integrantes del gobierno municipal, compuesto por el Alcalde, los síndicos y concejales municipales, para que puedan continuar ejerciendo la función para la cual fueron reelectos. El problema se percibe en virtud que los funcionarios municipales al perpetuarse en el poder realizan malas prácticas en la administración económica del municipio, debido a que de alguna forma aprenden a evadir los procedimientos legales de control involucrándose en acciones de enriquecimiento personal de manera ilegal.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece que los funcionarios municipales pueden reelegirse, sin embargo, la población no ve como una buena práctica la reelección, debido a que los funcionarios reelectos han aprendido a burlar los controles administrativos poniendo en riesgo la transparencia administrativa local, propiciando con la corrupción en consecuencia debilitando el sistema democrático.

Se considera de parte de la población que el Estado debería de propiciar una reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala, a efecto de que se realice la alternabilidad en el gobierno municipal, al igual que se encuentra regulado para el presidente y Vice presidente de la República, debido a que ello ayudaría a transparentar la gestión Administrativa local, ya

que entonces cada administración municipal que vaya eligiéndose tratará de seguir los programas municipales que se hayan implementado en el corto, mediano y largo plazo, para dar continuidad a los proyectos de mejoramiento comunitario y no reiniciar cada vez que se llega a la administración municipal un nuevo gobierno con su propia idea de plan de trabajo.

La población considera que se debe fortalecer el tema de las auditorías sociales para vigilar y garantizar el uso adecuado de los recursos asignados al municipio.

Conociendo la importancia de promover la alternabilidad en el gobierno municipal, para garantizar la transparencia administrativa local, especialmente para fortalecer el sistema democrático de gobierno local; se de participación activa a los concejos comunitarios de desarrollo COCODE y Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDE-, para el ejercicio de un buen gobierno democrático.

El análisis jurídico permite establecer que existe debilidad normativa en relación a la permisibilidad de continuidad en el gobierno municipal; la investigación de campo muestra objetivamente los procedimientos a los cuales tiene que someterse la población por no haber instado con anterioridad a la reforma del artículo 254 constitucional; que permite la reelección del gobierno local.

En consecuencia se confirma la hipótesis planteada ya que al estar dirigiendo el municipio los integrantes de una corporación municipal anterior, en su mayoría solicitan dádivas para adjudicar o conceder a empresa determinada la ejecución de los proyectos comunitarios atentando contra la transparencia administrativa en el gobierno local, situación que genera gastos innecesarios al aprobarse un proyecto comunitario en particular, al tener que aportar los habitantes una suma de dinero para realizar el mismo, generando con ello desgaste económico y emocional, razón por la cual se considera pertinente y necesario proponer se regule específica y congruentemente esta situación, la cual dará cumplimiento a lo que establece la Constitución Política de la

República, sobre procurar el bien común ya que éste prevalece sobre el particular; en consecuencia fortalecer el sistema democrático de gobierno local.

Se alcanzaron los objetivos propuestos en la presente investigación que consistieron en: Objetivo General: Determinar la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en el gobierno municipal como garantía del sistema democrático. Y Objetivos específicos: Establecer la importancia del gobierno municipal como parte del sistema democrático. Investigar la función administrativa, jurídica financiera de la municipalidad y la importancia de proceder con transparencia. Determinar la importancia de la alternabilidad en el poder local. Estudiar la posibilidad de reformar la alternabilidad en el poder local a través de la interpretación constitucional.

En virtud de lo anterior, se formula una propuesta objetiva coherente con la realidad y necesidad social; práctica y viable desde el punto de vista del Derecho Constitucional, de la forma siguiente:

### **5.3 Propuesta**

En virtud del análisis de la investigación de campo y la interpretación jurídica anterior, específicamente lo regulado en el Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala que establece cuales son los artículos que en ningún caso podrán ser reformados y al no contemplar dentro de estos artículos irreformables o los llamados pétreos, el artículo 254 que es el que contempla la reelección para los integrantes del gobierno municipal, se plantea desde dos puntos de vista, la propuesta siguiente:

5.3.1 Al no ser factible realizar la Reforma Constitucional en la forma legalmente establecida en el artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el texto constitucional del artículo 254 en el que se pueda restringir la reelección de los integrantes del gobierno municipal iniciando desde el Alcalde, los Síndico y Concejales Municipales, ya que dicho procedimiento es bastante burocrático y lento; se debe promover la realización de la Consulta Popular, que implica la convocatoria a toda la población y el financiamiento de

dicha consulta por parte del Estado, por lo que se propone la reforma del Texto constitucional donde se permite la reelección haciendo uso de la interpretación y de la Mutación Constitucional de la forma siguiente:

Al establecerse que la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes ordinarias deben estar siempre en concordancia, existe una máxima de política legislativa que dota a la Constitución Política de fuerza normativa pero no de superioridad jerárquica sobre las demás leyes, por lo que se puede plantear la transformación de una norma específica constitucional, sin realizar una modificación formal, en tal sentido se puede solicitar por los integrantes de las comunidades de la República de Guatemala la reforma constitucional del artículo 254 por mutación.

El artículo 254 Constitucional quedará redactado como actualmente está, adicionándole la interpretación de la Corte de Constitucionalidad de la forma siguiente:

Gaceta No.\_\_\_\_ expediente \_\_\_\_\_ fecha de sentencia: \_\_\_\_\_. “Por ello bajo el principio de mutación el artículo 254 Constitucional debe entenderse que prohíbe la reelección de gobiernos municipales a partir del año 2019 ya que durante los periodos anteriores se han registrado un sin número de flagelos contra el sistema democrático. En tal sentido esta Corte de Constitucionalidad defiende la alternabilidad en los cargos de gobiernos municipales. Ante tales circunstancias para evitar retroceso en las administraciones municipales y no resultar discriminatorio, la regulación debe atender los principios de la democracia, transparencia buen gobierno municipal.”

Otra alternativa que se propone para reformar el artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es a través de la Interpretación Constitucional tomando en consideración que la Constitución es un Instrumento de Gobierno Permanente, cuya flexibilidad y generalidad le permite adaptarse a todos los tiempos y circunstancias ha de ser interpretada teniendo en cuenta, no solamente las condiciones, circunstancias y necesidades existentes al momento de su sanción, sino también las condiciones, circunstancias y

necesidades sociales, económicas y políticas que existen al tiempo de su aplicación e interpretación, de manera que siempre sea posible el cabal cumplimiento de los grandes fines que informan la Constitución. De la forma siguiente:

Gaceta No.\_\_\_\_ expediente \_\_\_\_ fecha de sentencia:\_\_\_\_; “Esta Corte ha establecido que la doctrina indica que el intérprete de la Constitución debe tomar en cuenta los antecedentes que dieron origen a la creación de la norma que se está interpretando para que la misma pueda ser aplicada a un caso concreto, pero teniendo en cuenta esa flexibilidad que debe tener la norma constitucional para que en este momento social, pueda aplicarse sin perder su vigencia debido al tiempo que tiene de estar en vigencia, en tal sentido y al ya no tener aplicabilidad el texto constitucional de la reelección este debe interpretarse que estaba adaptado a la realidad social cuando se creó esa norma pero en la actualidad no cumple su cometido y en esa adaptabilidad que tiene que tener ese texto constitucional debe interpretarse sin hacer cambio a su texto legal. Por lo que se entiende que, para fortalecer el sistema democrático de gobierno en todos los niveles de la Administración Estatal de la República de Guatemala, se restringe la participación en reelección también a los Gobiernos Municipales, a partir del próximo evento electoral programado para el año 2019.”

Objetivo: Facilitar la alternabilidad del Gobierno Municipal, para garantizar el sistema democrático, en el gobierno local.

Disponibilidad: El pueblo a través de los integrantes de la comunidad, organizados a través de los Concejos Comunitarios de Desarrollo pueden disponer mediante petición dirigida al Congreso de la República con no menos de cinco mil firmas de ciudadanos legalmente empadronados en el Registro de Ciudadanos, proponer las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala sin modificar el texto constitucional.

Requisitos: Los comunitarios requirentes de la reforma constitucional deben realizar una solicitud mediante un memorial dirigido al Congreso de la

República de Guatemala con la firma por lo menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados en el Registro de ciudadanos solicitando se reforme el texto constitucional en donde los integrantes del concejo municipal no puedan ser reelectos.

Beneficiarios: Los beneficios de la solicitud serán los integrantes de las comunidades ya que al regular la alternabilidad en cargo de gobiernos municipales, el beneficio redundará en el cumplimiento de planes de gobierno a largo plazo y como consecuencia la mejor prestación de servicio público.

Supletoriedad: Las disposiciones contenidas en el Código Civil, la Ley del Organismo Judicial o cualquier otra ley ordinaria, podrán aplicarse supletoriamente, siempre que no contradiga o tergiverse las disposiciones de ésta.

Vigencia: el artículo que se reforme entrará en vigencia después de agotado el procedimiento establecido en el artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

## **CONCLUSIONES**

- 1.** La normativa constitucional vigente permite la continuidad en los cargos de gobiernos municipales mediante reelección, sin embargo, existe la necesidad de regular constitucionalmente la alternabilidad en los mismos para fortalecer el sistema democrático y garantizar el desarrollo local.
- 2.** El rol del gobierno municipal dentro del sistema democrático, radica en la eficiente ejecución de las políticas, planes y programas, que contribuyan a solucionar los problemas de la población y a alcanzar la visión de Estado.
- 3.** La administración de los recursos del municipio es responsabilidad del gobierno municipal, el cual, pese a que tiene el mandato del Estado de manejarlos con transparencia, esta función se ha visto debilitada con la continuidad en los cargos mediante reelección.
- 4.** En materia de alternabilidad en los gobiernos municipales, se percibe debilidad tanto en la ley Constitucional y Leyes ordinarias que para el nivel municipal no ha sido regulado de forma similar con la disposición para Presidente y vicepresidente de la República.
- 5.** La reforma constitucional para la alternabilidad en los gobiernos municipales, puede realizarse por medio de dos opciones, la primera por la mutación constitucional y la segunda por medio de una interpretación constitucional del artículo 254 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

## REFERENCIAS:

### BIBLIOGRAFICAS

ALARCON DUQUE, Adolfo. **Política Criminal en Guatemala.** Asies. Guatemala 2014. Revista número 4.

BARRIA PAREDES, Manuel. **El Elemento de Interpretación Gramatical**, su origen en Savigny, algunos autores modernos y la doctrina nacional. Editorial Universidad Católica de Chile. 2010.

ASOCIACION Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala. Las Finanzas Municipales, Guatemala, Editorial Serviprensa, 2011.

BAZAN N. Victor, **Control de las Omisiones Inconstitucionalidades e Inconvencionales.** Primera Edición, Konrad Adenauer Stiftung. Colombia 2014.

BRAÑAS, Alfonso. **Manual de derecho civil.** Ed. estudiantil fénix. Universidad de San Carlos de Guatemala, 1998.

CALDERON MORALES, Hugo H, **Derecho Administrativo I**, Guatemala, Editorial Estudiantil Fénix, Octava Edición, 2005.

CALDERON MORALES, Hugo H. **Derecho Administrativo II.** Guatemala. Editorial Estudiantil Fénix.

CAPEL Horacio. **Las Ciencias Sociales y el estudio del Territorio.** Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona Primera Edición. 2016.

CARDARELLO, Antonio. **“La reelección inmediata del Ejecutivo a nivel sub-nacional.** Un Estudio de tres casos. Argentina. 2009.

CASTILLO GONZALEZ, Jorge Mario. Constitución Política de la República de Guatemala (comentarios, explicaciones, interpretación jurídica, documentos de apoyo, opiniones y sentencias de la Corte de constitucionalidad). 5ª. Edición. Guatemala 2003.

CONVENCION Interamericana contra la corrupción suscrita en caracas el 29 de marzo de 1997.

CONVENCION de las Naciones Unidas contra corrupción.

CONVENIOS y Tratados Internacionales en Materia de Derechos Humanos.

CORTE de Constitucionalidad Expediente 81-90

CORTE de Constitucionalidad Expediente 81-90

DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo constitucional**, Instituto de Investigación y Capacitación “Atanasio Tzul” 7ª. ed.1995.

DE LEON VELASCO, Héctor Aníbal. **Análisis de la Ley contra la Corrupción Guatemala.** Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia en Guatemala SEJUST. Segunda Edición. Diagramación e Impresión IDEART. 2016.

DICTAMEN de las comisiones Unidas de puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona Diversos Artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Reforma Política.

ENCICLOPEDIA Encarta **2009.** **Diccionario de la Real Academia Española**, versión electrónica 2009.

ESPINOZA TOLEDO, Ricardo. **Sistemas Parlamentario, Presidencia y Semipresidencial.** México. Instituto Federal Electoral. 2002.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge, **Servicios Públicos Municipales, Instituto Nacional de Administración Pública**, A.C. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2002.

FRAGA, Gabino, **Derecho Administrativo**, Vigésima primera edición, Editorial Porrúa, S.A. México.

GACETA 86 Expediente 1312-2006. Sentencia fecha: 19 noviembre de 2007.

GACETA 45 Expediente acumulado 342, 374, 441, 490 y 559-97 Fecha Sentencia 05-09-1997.

GARCÍA PELAYO Y GROSS. **Diccionario de Larousse Usual**. Buenos Aires Argentina, Editorial Larousse. 1976.

GOLDSTEIN, Mabel. **Diccionario Jurídico Consultor Magno**. Impreso en Colombia por D´vinni s.a. Edición 2010.

GUASTINI, Riccardo. **Teoría e Ideología de Interpretación Constitucional**. Madrid España. Editorial Trotta. 2008.

HORACIO LOMBARDO Aburto, **Gobierno, en Enciclopedia Jurídica Mexicana**. México Porrúa. Universidad Autónoma de México.

HUERTA BARRERA, Teresita Rendón y Gómez Romo de Vivar Guillermo Rafael. **Sobre la Ampliación del período de los ayuntamientos: Reelección municipal en México**. 2016.

JAVALOIS CRÚZ, Andy. **Consideraciones Sobre el Sistema Penitenciario**. Asies. Guatemala 2015.

LABAND Paul. "Die Wandlungen der Deutschen Reichverfassung" Publicado en el Jahrbuch der Gehe-Stitung zu Drese, 1985

LINARES QUINTANA, Segundo V. **La Constitución Interpretada**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Tirant lo Blanch, 1994.

LOPER MORAN, Rolando. **Análisis sobre la Ley contra la Corrupción**. Ensayo Dogmático sobre el Decreto 31-2012. Ley Contra la Corrupción. Editorial IDEART. Segunda Edición con el Apoyo de la Unión Europea. Guatemala 2016.

MUÑOZ, Nery Roberto. **Jurisdicción voluntaria notarial**. 2da. ed. (s.l.i.) Ed. Llerena febrero 1994.

MUÑOZ, Nery Roberto. **La Forma Notarial en el Negocio Jurídico Guatemala**. Segunda Edición. Infoconsult Editores. 2002.

NACIONES Unidas, **Oficina contra la droga y el delito**. Acción Mundial contra la Corrupción. Viena 2005.

OCAÑA, Luis Morel. **Dirección de la Administración Pública por el Gobierno de Garantías de Imparcialidad Administrativa**. España 2001.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, 1ra. ed. electrónica.

PÉREZ RODRÍGUEZ, Massiel del Rocío, **Tesis de grado Propuesta para limitar la reelección de los gobiernos municipales a una sola vez en la República de Guatemala**, universidad de San Carlos de Guatemala, 2013.

PEREIRA OROZCO Alberto, Castillo Mayen Víctor Manuel, Morales Bustamante Alejandro E. Richter Marcelo Pablo. **Derecho Procesal Constitucional**, Tercera Edición, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, 2015.

PROGRAMA Municipios para el Desarrollo Local. **El A, B, C del Gobierno Municipal**. Tomo III. Guatemala. Editorial Serviprensa S.A. Guatemala. 2011.

RODAS AYALA, Camilo. **Integrante de la Asamblea Nacional Constituyente**, Guatemala. Entrevista

RODRIGUEZ Jorge, González Daniela, Martínez Jorge y Páez Katerine, **Población, Territorio y Desarrollo sostenible**, Chile, Editorial CELADE, Primera Edición, 2011.

SAGÜÉS, NESTOR P. **Las Sentencias Constitucionales Exhortativas**. Universidad de Talca. Primera Edición. Chile 2006.

SALGUERO SALVADOR, Set Geovani. **El Derecho a la Paz**. Editorial Universitaria. Guatemala 2014.

SALGUERO SALVADOR, Set Geovani. **El Control de Constitucionalidad**. Editorial Corte de Constitucionalidad. Guatemala 2010.

SAUCEDO HERRERA, Francisco Javier. **Administración del Patrimonio Municipal**. Municipio de Miguel Auza Sac. México 2009.

SUPERINTENDENCIA de bancos. **Leyes financieras, disposiciones y oficios circulares de junio de 2002 a 23 de abril de 2008**. [www.sib.gob.gt](http://www.sib.gob.gt) (15 de diciembre de 2008).

VILLEGAS LARA, René Arturo. **Derecho Mercantil Guatemalteco**. Tomos I, II y III. ed. Guatemala. Ed. Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1988.

#### **Legislación:**

**Constitución Política de la República de Guatemala.**

**Código Civil**, Decreto Ley 106.

**Código de Comercio de Guatemala**, Decreto 2-70 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código Penal**, Decreto 17-73 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código Procesal Penal**, Decreto 51-92 del Congreso de la República de Guatemala.

**Código Procesal Civil y Mercantil**, Decreto Ley 107.

**Código de Notariado de Guatemala**, Decreto número 314.

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

**Ley Contra la Delincuencia Organizada**, Decreto 21-2006 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Contra la Corrupción**, Decreto 31-2012 del Congreso de la República de Guatemala.

**Ley Electoral y de Partidos Políticos**, Decreto 1-85

**Ley del Organismo Judicial**, Decreto 2-89

#### **Legislación Internacional:**

Convención Interamericana contra la corrupción suscrita en Caracas el 29 de marzo de 1997.

Convención de las Naciones Unidas contra corrupción.

#### **ELECTRÓNICAS**

Diccionario Abierto Español. Honduras. 2015. Disponible en <http://www.significadode.org/alternabilidad.htm>. Anónimo.

Organization of American States. Guatemala. 2016. Disponible en [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_cri\\_cam.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_cri_cam.pdf) Quetzaltenango.

Prensa Libre. Precedente contra Alcaldes Corruptos. Guatemala. 2016. Disponible en <http://www.prensalibre.com/opinion/opinion/precedente-contralcaldes-corruptos>

Alcaldes Corruptos y funcionarios en busca de reelección. Guatemala 2016. Disponible en: <http://lanoticiaenguatemala.com/>

Diccionario Abierto Español. Honduras. 2015. Disponible en <http://www.significadode.org/alternabilidad.htm>. Anónimo.

Precedente contra Alcaldes Corruptos. Guatemala. 2016. Prensa Libre. Disponible en: <http://www.prensalibre.com/opinion/opinion/precedente-contralcaldes-corruptos>.

Definición de Alternabilidad disponible en: <http://www.significadode.org/alternabilidad.htm>

Organization of American States. Guatemala. 2016. Disponible en: [http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_cri\\_cam.pdf](http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_cri_cam.pdf)

Mutación Constitucional y Fuerza normativa de la Constitución. una aproximación al origen del concepto. Sánchez Urrutia, Ana Victoria. Disponible en

<https://www.google.com.gt/search?q=la+mutacion+constitucional+pdf&oq=la+muta&aqs=chrome.0.69i59l2j69i57j69i60l2.3558j0j9&sourceid=chrome&ie=UTF-8>

## ANEXOS

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS  
Y SOCIALES  
MAESTRÍA EN DERECHO  
CONSTITUCIONAL

### ENTREVISTA

Realizo una investigación que servirá para elaborar una tesis profesional sobre el tema: **“LA NECESIDAD DE REGULAR CONSTITUCIONALMENTE LA ALTERNABILIDAD EN EL GOBIERNO MUNICIPAL COMO GARANTÍA DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO”** para ello le solicito fuera tan amable de contestar unas preguntas. Lea cuidadosamente las instrucciones, ya que existen preguntas de una opción, otras de varias opciones y también se incluyen preguntas abiertas.

**INSTRUCCIONES:** Conteste las preguntas que a continuación se le presentan de acuerdo a sus conocimientos y experiencias.

### ASPECTOS GENERALES:

1. ¿Considera usted que el municipio se beneficiaría, con la regulación constitucional sobre la alternabilidad en el gobierno municipal?

---

---

2. ¿Cuáles considera usted serían las tres principales ventajas de que un gobierno municipal no pueda reelegirse?

---

---

3. ¿Ha sido su municipio objeto de corrupción por la mala práctica municipal?

---

---

4. ¿Cuáles son las consecuencias que afectan a la sociedad por la corrupción en el gobierno local?

---

---

5. ¿Cuáles cree usted que deben ser los mecanismos para implementación de control social local en la administración municipal para garantizar la transparencia administrativa?

---

---

6. ¿Cuáles son los medios de control que se deben implementar el Estado y a través de que instituciones para ejercer un control al momento de realizar una contratación y con ello fiscalizar las arcas del municipio?

---

---

**ASPECTOS ESPECIFICOS:**

1. ¿Considera que se debe implementar la participación ciudadana local en las sesiones del concejo municipal al aprobar proyectos comunitarios?

---

---

2. Cree que la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un arma jurídica contra la corrupción.

---

---

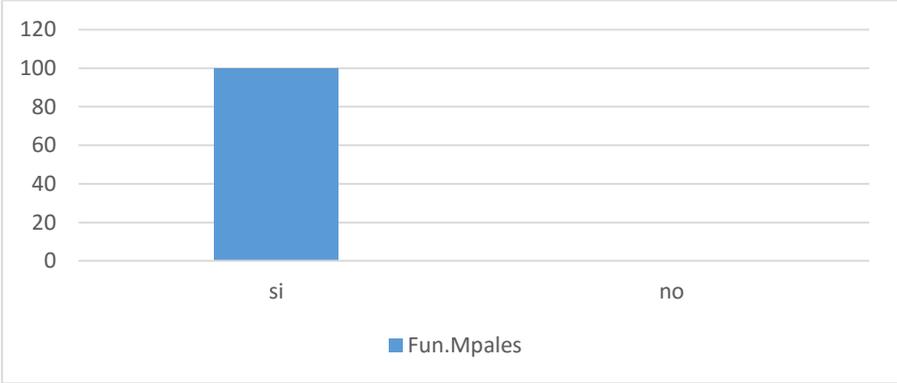
3. Considera que a nivel nacional existe una de incidencia de la CICIG en la administración municipal.

---

---

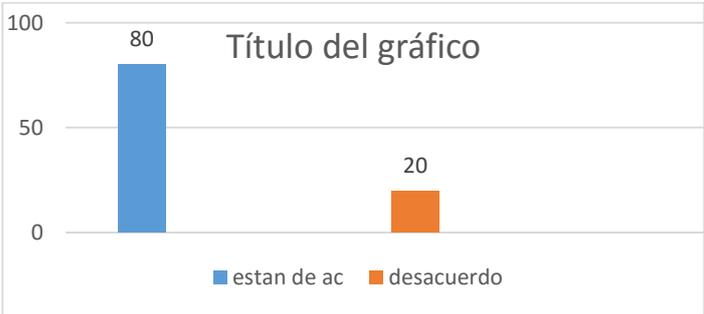
**Grafica No. 1**

¿Existen beneficios para el municipio al regular legalmente la alternabilidad en el gobierno municipal?



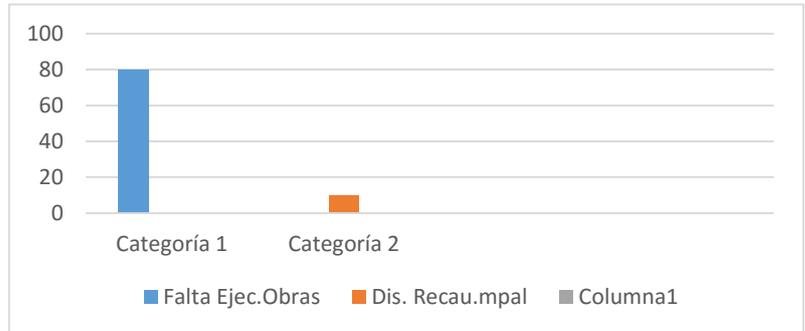
**Grafica No. 2**

¿Ha sido su municipio objeto de corrupción por mala práctica municipal?



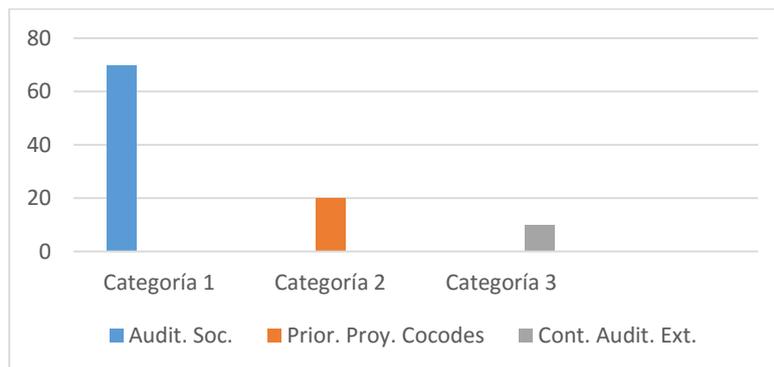
### Grafica No. 3

¿Cuáles son las consecuencias que afectan a la sociedad por la corrupción en el gobierno local?



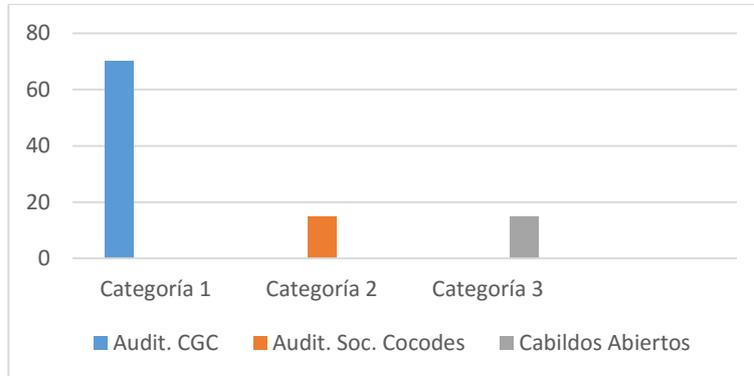
### Grafica No. 4

¿Cuáles son los mecanismos de control para la implementación de control social local en la administración municipal para evitar la corrupción?



### Grafica No. 5.

¿Cuáles son los medios de control que se deben implementar por el Estado y a través de que instituciones para ejercer un control al momento de realizar una contratación y con ello fiscalizar las arcas del municipio?



## ASPECTOS ESPECIFICOS:

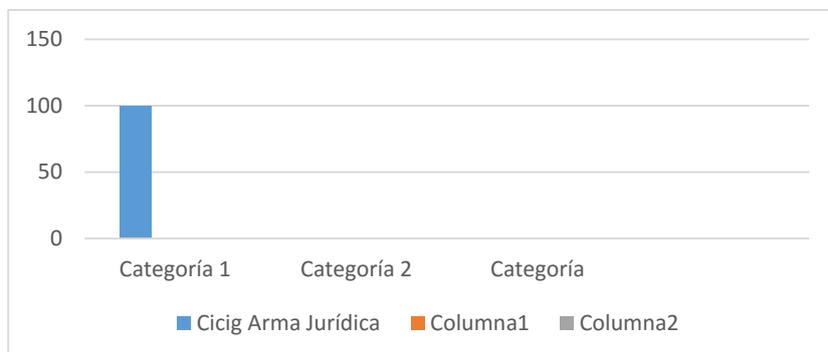
### Grafica No. 1

¿Consideran que se debe implementar la participación ciudadana local en las sesiones del concejo municipal al aprobar proyectos comunitarios?



## Grafica No. 2.

¿Cree que la Comisión Internacional contra la impunidad en Guatemala es un arma jurídica contra la corrupción?



## Grafica No. 3.

¿Considera que a nivel nacional existe una incidencia de la Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala en la Administración Municipal?

