



ACADEMIA QUETZALTECA DE CONSTITUCIONALISTAS

“REFORMA CONSTITUCIONAL”

Propuesta 06 de mayo de 2016

CAPÍTULO I

MOTIVOS POR LOS CUALES ES NECESARIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL

1. El modelo democrático implementado en Guatemala desde la Constitución Política de la República de 1985 obedeció en su momento a la transformación socio política que representó sobreponerse a una serie de rompimientos del orden social tras golpes de Estado, y el irrespeto de la participación democrática de la sociedad en general.
2. Se habla de la democratización en Guatemala tras la convocatoria realizada a la Asamblea Nacional Constituyente que quedó instalada el primero de julio de mil novecientos ochenta y cuatro, en la que se eligieron ochenta y ocho diputados distribuidos entre listado nacional y listado distrital, quienes como reza el preámbulo de la Constitución vigente en Guatemala, fueron electos “libre y democráticamente, reunidos con el objeto de organizar jurídica y políticamente al Estado” y bajo ese mandato crearon un texto jurídico político contenido en doscientos ochenta y un artículos, más veintidós disposiciones transitorias, las cuales hicieron viable la implementación del texto constitucional.
3. Dicha Constitución fue reformada en el año de mil novecientos noventa y tres bajo el acuerdo legislativo 18-93 el cual modificó algunos aspectos generales sobre la parte orgánica de la Constitución utilizando para ello el procedimiento establecido en el artículo 280 constitucional.
4. Independiente de los factores reales de poder que tuvieron participación tanto en la creación de la Constitución en 1985, como los actores que jugaron un papel importante en la reforma constitucional de 1993, es importante entender el contexto social, económico y político que se vivía en el país en aquel entonces, ya



ACADEMIA QUETZALTECA DE CONSTITUCIONALISTAS

que el conflicto armado no había terminado y la población sufría las consecuencias inmediatas del choque armado entre la guerrilla y el ejército, que tanto daño produjo en todos los aspectos a Guatemala.

5. De esa cuenta la redacción del texto constitucional de 1985 y vigente aún, se encuentra enmarcado en las secuelas de un conflicto civil que generó una desconfianza generalizada en la clase política y social de aquella época lo que motivo que dentro del articulado el optar a cargos públicos tuviera prohibiciones amplias para algunos de los partícipes del conflicto armado.
6. Treinta años después de la vigencia de la Constitución que actualmente rige a los guatemaltecos, y a pesar de la reforma dada en 1993, la Academia Quezalteca de Constitucionalistas, se plantea la necesidad de promover cambios sustanciales en la redacción de la Constitución, en todas sus partes, principalmente por los siguientes aspectos:
 - a. El modelo político que actualmente rige, tiene como base del Estado el punto de vista de una sociedad que vivía en un conflicto armado, y por la evolución social del guatemalteco, ello ha sido superado, inclusive tras los acuerdos de paz se proponían reformas a la norma fundamental que no fueron implementadas en su oportunidad y que podrían ser retomadas para el planeamiento de una reforma constitucional.
 - b. El momento político que ha vivido Guatemala durante el año 2015, ha provocado un descontento manifiesto por muchos sectores, en contra de la clase política y la forma en la que el Estado se encuentra hoy día estructurado, principalmente con el Organismo Ejecutivo, donde se fraguaron casos de corrupción que generan un descrédito en las entidades obligadas a cumplir la ley.
 - c. El sistema financiero de Guatemala está totalmente desacreditado desde la entidad recaudadora de impuestos, la Superintendencia de Administración Tributaria, quien por los desfalcos detectados y que tienen años de venirse dando, posee una credibilidad nula por parte de la ciudadanía. El gasto público en general, ha degenerado en focos de corrupción a nivel nacional, departamental y municipal, que han situado a Guatemala en lugares inauditos por la poca inversión en sectores como educación y salud, en los cuales el país necesita una atención urgente. Y finalmente en cuanto al



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

bloque financiero, la Contraloría General de Cuentas, ha quedado limitado frente a las necesidades de fiscalización del poder público, ya que las herramientas sancionatorias, la capacidad económica para cubrir las necesidades propias de la institución, y la independencia de la entidad, son muy débiles desde la perspectiva constitucional, siendo uno de los principales problemas la forma de elegir al Contralor.

- d. Varios sectores durante el año 2014 se pronunciaron, tras el proceso de integración de Salas de la Corte de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia, sobre la necesidad de reformular la integración y selección del Organismo Judicial, inclusive la misma Corte de Constitucionalidad dentro de los expedientes acumulados 4639-2014 4645-2014 4646-2014 y 4647-2014 sugiere cambios a la forma de elección desde la misma Constitución, sin embargo hasta el momento no se han presentado propuestas concretas ante el Organismo Legislativo que permitan una discusión para los cambios. En este tema se debe ser cuidadoso, ya que la reforma de 1993 tuvo incidencia en el poder judicial, sin embargo estos cambios en lugar de mejorar el sistema, generó una serie de dificultades, como la elección de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia en forma anual.
7. Siendo necesario que para implementar modificaciones a normas específicas como la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Ley del Organismo Ejecutivo, Ley del Organismo Judicial, Ley del Servicio Civil, Ley de Contrataciones del Estado, Ley de la Carrera Judicial y principalmente a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se presenten cambios en el texto constitucional, obviamente que juntamente con la reforma, el legislador antes de implementar estos cambios debe tener ya la propuesta de reforma también de estas normas.
8. Y con la finalidad de reafirmar los compromisos firmados por Guatemala ante la Comunidad Internacional, se hace necesario modificar el texto constitucional en relación a la aplicación práctica y real de derechos humanos, principalmente en materia social, que es donde la nación ha tenido retrocesos y estancamientos en cuanto a una proyección más eficaz y de largo plazo, supeditando los discursos populistas, siendo indispensable presentar dentro de la Constitución proyectos eficientes a largo plazo, que sean soluciones que perduren en el tiempo y constantemente mejorables, y que además vayan acompañadas de directrices



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

legislativas y políticas (como se realizó en la implementación de la Constitución revolucionaria de 1945) que no se rompan con el cambio en el Organismo Ejecutivo.

9. El proceso de descentralización en el ámbito público como un mecanismo de llevar beneficio a sectores donde es irreal el Estado como ente con soberanía, es uno de los temas que se deben priorizar con el ánimo de darle una mejor y más clara participación a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Gobierno Municipal, y siendo que la Constitución regula actualmente a estas entidades, es necesario darle un papel preponderante y así hacer más efectivo el proceso de participación pública en el gobierno, que es una de las principales finalidades de la democracia. Para ello nuevamente se reitera que antes de cualquier reforma, en forma aleatoria es necesario se presente una propuesta de las políticas para implementarla y en consecuencia las reformas en normas ordinarias correspondientes
10. La misma Corte de Constitucionalidad ha sido duramente criticada por su forma de integración y principalmente por la politización que vive cada vez que hay cambio de sus miembros, por ello se estima necesario plantearse modificaciones sobre su funcionamiento y la temporalidad de los cargos, ya que resulta ser una institución cuya decisión final es la última palabra en las decisiones en todo ámbito material. Este tema lastimosamente es puesto en la mesa únicamente cuando hay elecciones de magistrados pero ha carecido de una propuesta profunda dentro de las reformas a la Constitución que ya se encuentran presentadas en el Congreso.
11. Otro de los temas indispensables a tratar es el tema de la seguridad pública, que aún ostenta uno de los primeros lugares en cuanto a las necesidades que reclama el guatemalteco de sus gobernantes, y que desde la perspectiva constitucional puede ser un eje para modificar o mejorar la forma en la que actualmente se lleva desarrolla.

CAPÍTULO II

MOTIVOS POR LOS CUALES SE ESTIMA QUE NO ES VIABLE UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN ESTE MOMENTO



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

12. Se estima que la coyuntura política que ha vivido Guatemala en el último año, es oportuna para plantearse nuevos rumbos que el país puede tomar con la finalidad de beneficiar a todos los guatemaltecos, en vísperas de tener mejor confianza en la clase política y en los gobernantes en general, sin embargo la Academia considera que la vía no es por medio de una imposición reformista o propuestas politiqueras de corto plazo que responda a intereses de ciertos grupos, principalmente dentro del Congreso de la República, que es el ente encargado de analizar las reformas constitucionales en primer término, por mandato constitucional.
13. Así mismo se estima que el implementar una reforma sin discusión por parte de los sectores sociales, en lugar de beneficiar, podría perjudicar aún más la estabilidad del Estado. Por ello la Academia Quetzalteca de Constitucionalistas, aplaude el hecho de abrir un diálogo sobre la posibilidad de una reforma constitucional en el que se creen espacios para que actores participen en propuestas, tomando como base el constitucionalismo histórico guatemalteco, las constituciones latinoamericanas y de realidades similares a la de Guatemala, y las iniciativas de reforma constitucional que ya se encuentran en el Congreso de la República que fueran presentadas por diversos sectores desde la firma de los acuerdos de paz, sin dejar de menos los análisis de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, sobre cada artículo.
14. Se concluye que por la desconfianza que existe por parte de la población en la clase política que hoy dirige el país, principalmente en el Congreso de la República, donde hay diputados que han dejado en descrédito a la institución por intereses personales frente al bienes común, es necesario previo a pensar en una Reforma Constitucional, depurar el sistema político que actualmente nos dirige, y con las discusiones que se abren a partir del diálogo nacional, tener una propuesta eficaz y eficiente para el momento en el que el escenario político tenga una nueva perspectiva de nación.

CAPITULO III

**NORMAS ORDINARIAS QUE PUEDEN MODIFICARSE PUNTUALMENTE PARA REALIZAR
CAMBIOS EN LA CLASE POLÍTICA DE GUATEMALA**



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

15. **Modificación de la Ley Electoral y de Partidos Políticos sobre la forma de elegir diputados al Congreso de la República:** Que en el artículo 205 de dicha ley, se establezca que las votaciones para diputados se realizarán por medio de listas abiertas, en las que el candidato de cada lista, que más votos obtenga, ocupará la primera casilla y así en orden de prelación por la cantidad de votos obtenidos. Este cambio requeriría además la disminución de la cantidad de diputados para ser más sencilla la forma de elección al momento de acudir a las urnas. La propuesta sobre este tema se plantea en el numeral 19. El planteamiento incoado en este tema responde a la necesidad de que el ciudadano tenga certeza del representante que elige, y que pueda determinar que su voto es en confianza de una persona y no de un grupo de personas, eligiendo en determinados casos a personas a quien no va la intención del voto, tomando las palabras de Norberto Bobbio: "es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra" circunstancia no se dá en la forma que actualmente se eligen a nuestros representantes.
16. **Reformas a la Ley de Servicio Civil:** Establecer la carrera del servicio civil, en todos los niveles del organismo ejecutivo y legislativo, con propuestas similares a las que se proponen y actualmente rigen a la carrera judicial
17. **Modificación a la Ley Electoral y de Partidos Políticos sobre la facultad del Tribunal Supremo Electoral para evaluar, a los candidatos a la Presidencia, sobre sus aptitudes para alcanzar el cargo, sin que sea vinculante para su inscripción, pero que sí sea público previo al proceso electoral.**

CAPITULO IV

NORMAS CONSTITUCIONALES QUE DEBEN MODIFICARSE PUNTUALMENTE PARA REALIZAR CAMBIOS EN LA CLASE POLÍTICA DE GUATEMALA

18. **Reforma al Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, justificada en:**
- a. **Acuerdos de Paz de 1996:** Que en el acuerdo 9 dispone: "11. En lo que respecta al Congreso de la República, las condiciones actuales han motivado el planteamiento por parte de distintos sectores sociales, relativo al número de



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

diputados, de tal manera que, sin perjuicio de su representatividad como típica expresión de la democracia, no exceda de un número razonable predeterminado. Además, dicha representatividad plantea la necesidad de la renovación también razonable de los diputados, por lo que se ha previsto su no reelección por más de dos períodos consecutivos. **12.** Promover ante el Congreso de la República una reforma del Artículo 157 de la Constitución Política de la República con el objeto de mantener fijo el número actual de diputados al Congreso de la República. **13.** Se debe promover, además, la reforma del mismo artículo de manera que conste que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva, a fin de no impedir la carrera parlamentaria pero a la vez permitir la renovación de nuevos liderazgos políticos en el Congreso.”

19. En consecuencia debe modificarse el artículo 157 en los sentidos siguientes:
- Se elimine el listado nacional
 - Se establezca un número fijo de diputados, se sugiere 88, al igual como se integró la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 y el primer Congreso en la era democrática de 1986, con 23 distritos electorales.
 - Se prohíba la reelección de los diputados más de dos veces.

CAPITULO V

**COMENTARIOS HACIA LA PROPUESTA PLANTEADA POR LOS TRES ORGANISMOS DE
ESTADO EN EL 2016**

20. En general existe un consenso sobre la necesidad de realizar cambios al sistema de justicia, tema que por lo general se aborda únicamente al iniciar y al finalizar los procesos de selección de magistrados, y que queda en un limbo al momento de tomar posesión los electos, por ello la Academia estima adecuado que la propuesta contenga cambios profundos en la integración y funcionamiento del Organismo Judicial. La Corte de Constitucionalidad en sentencia emitida dentro del amparo conocido en los expedientes acumulados 1639-2014, 4645-2014, 4646-2014 y 4647-2014 planteado en contra de la forma de elección de Magistrados en el año 2014 emitida en el expediente en el considerando VII indicó: “ La Corte de Constitucionalidad, cumpliendo con su función esencial de defensa del orden constitucional, estima que se ha suscitado interés público por la forma de integración de las magistraturas del Organismo Judicial, que constituye uno de los poderes del Estado, y por ella se hace necesario un amplio dialogo nacional acerca de la normatividad jurídica, tanto suprema como ordinaria, que debe regir el



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

sector justicia. Respecto a ese asunto ya hizo referencia el Presidente de esta Corte en su discurso ante el Congreso de la Republica, pronunciado el veintinueve de mayo de dos mil catorce, cuyos términos este Tribunal comparte. De ahí que sea oportuno, *obiter dicta*, exhortar al Congreso de la Republica para que examine la posibilidad de convocar un dialogo abierto que discuta sobre las posibles reformas, tanto constitucionales como de leyes ordinarias, que garanticen la calidad e independencia del Organismo Judicial. Para el efecto, estimar la oportunidad, de resultar afirmativa la necesidad de reformas orgánicas de jerarquía suprema, de que en los próximos comicios generales le sean sometidas al pueblo para su decisión soberana.” La Academia comparte la necesidad imperante que existe para mejorar el sistema de justicia del país.

21. En cuanto al derecho de Antejuicio, la Academia estima adecuado limitar este derecho, sin embargo no comparte el hecho de sostener el derecho de antejuicio a los Secretarios de estado tanto privado como general de la Presidencia, ya que su incidencia para la sociedad en general no es directa, y contrario a ello el excluir a los alcaldes en cuanto a esta prerrogativa se estima errado, ya que ellos si ejercen un control y relación directa con la población de su jurisdicción, y por ende son propensos a mayor incidencia de denuncias en su contra, y al limitarles esta garantía quedan más expuestos incluso que los mismos diputados, a un juicio por motivos políticos.
22. En relación a la edad para optar el cargo de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, estima la Academia que no existe justificación jurídica ni real para modificarla, y al elevarse el tiempo de duración en el cargo, se hace más limitado el acceso a dicha Corte. Por lo que se estima que de darse la modificación en el período de duración del cargo, el requisito de edad no debe modificarse al que hoy se establece
23. Juntamente con la presentación de la reforma constitucional, debe obligatoriamente presentarse la iniciativa de reforma a la ley de la Carrera Judicial, para que no suceda la mora legislativa que hasta la presente fecha tiene el Congreso, a pesar de los mandatos constitucionales
24. En cuanto a la Integración de la Corte de Constitucionalidad, se estima que debe elevarse a 15 la cantidad de Magistrados por la cantidad de trabajo que poseen, y extenderse el mandato a 12 años, renovándose la Corte cada 6 años. Esta sugerencia se hace en base a la mora judicial que este Tribunal sostiene, y la



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

incapacidad para cumplir los plazos que la ley establece, siendo el mayor violador del sistema procesal constitucional. Además la experiencia en este Tribunal juega un papel aún más elevado que el de la misma Corte Suprema de Justicia, por ello se estima que el requisito de edad es adecuado en 50 años, y por demás está el señalar lo importante que es la no politización del Tribunal sin perder la jurisprudencia con el cambio abrupto de la Magistratura en forma completa.

25. Se estima adecuado que la Constitución incluya como requisitos para optar a la magistratura de la Corte de Constitucionalidad, aspectos como los establecidos en el artículo 152 de la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad, relacionados con las capacidades especiales que se necesitan, y que la elección sea por oposición, no importando el órgano que se elija.
26. Finalmente la Academia en relación a las reformas propuestas por los órganos del Estado, resalta la importancia de modificar la forma de elegir diputados, porque a pesar que los cambios que se proponen tiene aspectos positivos para mejorar el sistema, el fondo del mismo no cambia, si se sigue poniendo en las manos de un Congreso mal integrado, la elección de:
 - a. Contralor General de Cuentas
 - b. Corte Suprema de Justicia
 - c. Corte de Constitucionalidad
 - d. Presidente y Vicepresidente de la República – en caso de ausencia
 - e. Tribunal Supremo Electoral

CONCLUSIONES

27. Se concluye que
 - a. El diálogo nacional sobre una posible reforma a la Constitución es sano y necesario, sin embargo no existen en el Congreso de la República las condiciones para que la propuesta sea analizada y aprobada, principalmente por la apertura y modificaciones que la misma puede tener dentro del órgano parlamentario
 - b. Es necesario modificar la forma de seleccionar diputados, y para ello se puede utilizar, la reforma constitucional y la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, única y exclusivamente en cuanto a la forma de seleccionar diputados.



**ACADEMIA
QUETZALTECA DE
CONSTITUCIONALISTAS**

- c. Los planteamientos base, realizados por los tres órganos en cuanto a la forma de modificar el sistema justicia, contienen aspectos muy positivos para mejorar esta materia, valorando la Academia el esfuerzo que se pretende
- d. Sin embargo la misma requiere una discusión amplia con sectores que puedan aportar condiciones más adecuadas a fin que los cambios perduren en el tiempo y respondan realmente a las necesidades del país a largo plazo, y se solicita se tomen en cuenta las recomendaciones que la Academia Quetzalteca de Constitucionalistas plantea, principalmente lo relacionado con el Antejucio para los Alcaldes Municipales, ya que de lo contrario, la iniciativa corre el riesgo de tener poco respaldo en la consulta popular.