

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

**LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y EFECTOS
DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES
RATIFICADAS EN CONSULTA POPULAR
DEL 30 DE ENERO DE 1994**

Tesis

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

Por

BENEDICTO TENAS AREVALO

Previo a optar el grado académico de

**LICENCIADO
EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES**

Y a los títulos de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, enero de 1997.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

THE UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC
SCHOOL OF DISTANCE EDUCATION

DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AND INTERNATIONAL STUDIES

THE UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC
SCHOOL OF DISTANCE EDUCATION
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AND INTERNATIONAL STUDIES

THE UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC
SCHOOL OF DISTANCE EDUCATION
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AND INTERNATIONAL STUDIES

UNIVERSITY OF THE SOUTH PACIFIC
SCHOOL OF DISTANCE EDUCATION
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
AND INTERNATIONAL STUDIES



DL
04
T(3206)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES

JUNTA DIRECTIVA:

DECANO:

Lic. José Francisco De Mata Vela

VOCAL I:

Lic. Luis César López Permouth

VOCAL II:

Lic. José Roberto Mena Izeppi

VOCAL III:

VOCAL IV:

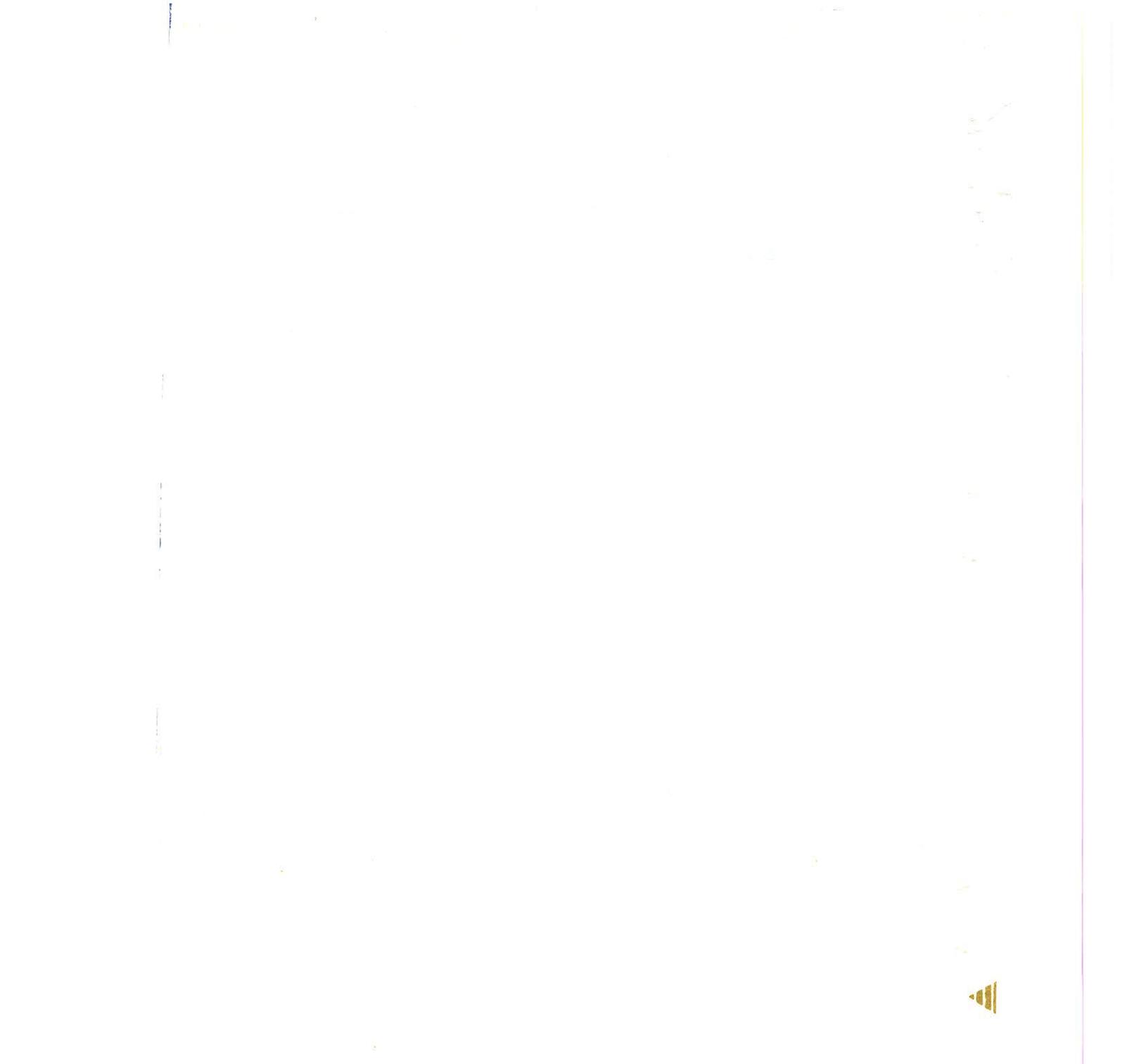
Br. Homero Ivan Quiñonez Mendoza

VOCAL V:

Br. Joaquin Enrique Pineda Gudiel

SECRETARIO:

Lic. Hector Anibal De León Velasco



TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN
TECNICO PROFESIONAL

PRIMERA FASE

PRESIDENTE:

Lic. Rafael Godinez Bolaños

VOCAL:

Lic. Eunice del Milagro Mendizabal

SECRETARIO:

Lic. Silvia Marilú Solorzano de Sandoval

SEGUNDA FASE

PRESIDENTE:

Lic. María Elisa Sandoval de Aqueche

VOCAL:

Lic. Carlos Humberto Mancio Bethancourt

SECRETARIO:

Lic. Edgar Osvaldo Aguilar Rivera

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la Tesis". (Artículo 25 del Reglamento para los exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis).

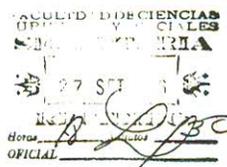


Ref. GP/amr.



Guatemala
23 de septiembre de 1996

Señor Decano de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado
José Francisco de Mata Vela
Su Despacho



Señor Decano:

Habiéndome nombrado como Consejero de Tesis del Bachiller Benedicto Tenas Arévalo, según providencia de fecha 15 de noviembre de 1994, le comunico que he cumplido con mi tarea y rindo a usted el siguiente informe:

1. El trabajo que preparó el estudiante Tenas Arévalo se denomina "Legalidad, legitimidad y efectos de las reformas Constitucionales ratificadas en consulta popular del 30 de enero de 1994", y lo desarrolló bajo mi directa supervisión, habiendo hecho las consultas y averiguaciones concernientes a tan interesante tema.
2. En el contenido del trabajo se aprecia la preocupación del estudiante y, como consecuencia considero que efectuó un análisis de los aspectos políticos, sociales y económicos que entraron en juego para que se llevara a cabo la reforma constitucional de 1994.

Como resultado de lo anterior estimo que el trabajo realizado cumple con los requisitos necesarios para el fin que se tuvo en mente.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme del señor Decano como su atento y seguro servidor.

GERARDO R. RAYADO
ABOGADO Y NOTARIO



REPRODUCED BY THE NATIONAL ARCHIVES AT COLLEGE PARK, MARYLAND



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, esqna 12
Dusemala, Centroamerica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, dos de octubre de mil novecientos noventa y -
seis. -----

Atentamente, pase a LIC. CESAR AUGUSTO CONDE RADA, para -
que proceda Revisar el Trabajo de Tesis del Bachiller BENE
DICTO TENAS AREVALO y en su oportunidad emita el dictamen
correspondiente.-----

alhj.



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central



ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರ
KARNATAKA GOVT
BANGALORE

ಕರ್ನಾಟಕ ಸರ್ಕಾರ
KARNATAKA GOVT
BANGALORE





FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica



3302-96

Ciudad de Guatemala, 4 de noviembre de 1996.

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
SECRETARIA

5 NOV 1996

Licenciado

José Francisco De Mata Vela

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

REUNIDO 45

Señor Decano:

Por medio de providencia de ese Decanato de fecha 2 de octubre de 1996, se me designó revisor del trabajo de tesis del bachiller Benedito Tenas Arévalo, titulado "Legalidad, legitimidad y efectos de las Reformas Constitucionales Ratificadas en Consulta Popular del 30 de enero de 1994"; al respecto informo:

- a) El 25 de noviembre de 1993 el Tribunal Supremo Electoral emitió el Decreto 4-93 por el que se convocó a la ciudadanía a Consulta Popular para ratificar o no las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993, y ese mismo organismo, por medio de Acuerdo 029-94, declaró la validez de la consulta realizada el 30 de enero de 1994 y anunció como ganadora la posición favorable a la ratificación de las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República a finales de 1993, de consiguiente la Consulta Popular fue válida y legítima, como lo fue el proceso de Reformas Constitucionales;
 - b) No obstante lo anterior, en el trabajo de tesis del bachiller Tenas se hace una revisión a diferentes posiciones político-jurídicas que se dieron paralelamente al proceso que conllevó las reformas a la Constitución Política de la República y a partir de estas el autor toma una posición que se refleja en las conclusiones de su monografía, las que no comparto plenamente, pero desde el punto de vista metodológico son aceptadas;
 - c) Las reformas constitucionales tienen como antecedente el golpe de estado de Jorge Serrano, el que fue rechazado por toda la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional y que provocó una crisis institucional que aún es discutida por los efectos que tuvo en la país, y es precisamente en ese ambiente en que se abre el proceso de reforma constitucional el que incidió en que se generara una discusión con la participación de diferentes grupos de interés con variados puntos de vista, situación que presentó diferentes opiniones y aún sigue siendo tema polémico, por eso la investigación es interesante y la no concurrencia de criterios; y
 - d) La tesis cumple con los requisitos que las normas de esta Casa de Estudios establecen para este tipo de documentos, por lo que puede ordenarse su impresión para ser discutida en el examen público respectivo.
- Sin otro particular me suscribo seguro servidor del Señor Decano.

"IR Y ENSEÑAR A TODOS"

CESAR A. CONDE RADA
ABOGADO Y NOTARIO

.....



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, Centroamérica



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES;
Guatemala, once de noviembre de mil novecientos noventa y
seis.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la
Impresión del Trabajo de Tesis del Bachiller BENEDICTO TE-
NAS AREVALO intitulado "LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y EFECTOS -
DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES RATIFICADAS EN CONSULTA
POPULAR DEL 30 DE ENERO DE 1994". Artículo 22 del Regla -
mento de Exámenes Técnico Profesionales y Público de Tesis.

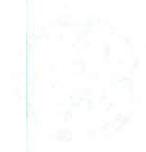
alhj.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central





Faint text, possibly a date or reference number.



Faint text, possibly a title or header.

REPUBLICAN PARTY OF CALIFORNIA
STATE PARTY



DEDICATORIA

A DIOS:
PRINCIPIO DE VERDAD Y JUSTICIA

A MIS PADRES:
CARLOS TENAS ROSALES (In memoriam) Y MARIA AREVALO
CONTRERAS.

A MI ESPOSA E HIJA:
ANA CONSUELO Y ANA GABRIELA.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS: EULALIO, FRANCISCO, EDGAR RENE,
GABRIELA, ARCADIA, MARIA HERLINDA, LAURA Y ELISA.

A MIS AMIGAS Y COMPAÑERAS:
SYLVIA Y LAURITA.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES DE LA
GLORIOSA Y TRISENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA.

AL PUEBLO DE GUATEMALA Y EN ESPECIAL A QUIENES HAN OFRENDADO
SU VIDA POR LA CONSTRUCCION DE UN VERDADERO ESTADO DE
DERECHO.

INDICE

PAGINA

INTRODUCCION	5
CAPITULO I. FUNDAMENTOS TEORICOS GENERALES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.	
1. Origen del Derecho Constitucional	8
2. Derecho Consitucional: Como Doctrina y como Norma Fundamental	12
3. Derecho Político y Derecho Constitucional	13
4. Clases de Constituciones	15
5. Estructura de la Constitución	17
6. Fuentes del Derecho Constitucional	17
7. Relación del Derecho Constitucional con otras Disciplinas Científicas	20
8. Relacion del Derecho Constitucional con otras Ramas del Derecho	20
CAPITULO II. BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS EN GUATEMALA.	
1. Etapa Pre-revolucinaria (1821 a 1944)	22
2. Etapa Revolucionaria: Constitución de 1945	32
3. Etapa Post-revolucionaria	37

CAPITULO III.	CONSTITUCION POLITICA DE 1985.	
1.	Contenido de la Constitución de 1985	41
2.	Instituciones Creadas en la Constitución de 1985	45
CAPITULO IV.	REFORMAS CONSTITUCIONALES RATIFICADAS EN CONSULTA POPULAR EL 30 DE ENERO DE 1994.	
1.	Antecedentes	58
2.	Ratificación de las Reformas	61
3.	Análisis Crítico de las Reformas	64
4.	Causas Internas y Externas de las Reformas Constitucionales	75
5.	Marco Legal	81
6.	Aspectos que Deslegitiman las Reformas	82
7.	Efectos de las Reformas Constitucionales	86
	CONCLUSIONES	93
	BIBLIOGRAFIA	96



INTRODUCCION

En Guatemala no es posible hablar de una cultura constitucionalista, debido a que desde nuestra independencia, a partir de que se redacta la primera constitución, comienza también una larga historia de violaciones a las distintas normas fundamentales, unas veces derogándolas como consecuencia de Golpes de Estado, para deponer a determinado Presidente e imponer a otro y otras para eternizarse en el poder. Esto indudablemente ha redundado en contra de la consolidación de un Estado de Derecho, y del principio de seguridad jurídica que lo debe sustentar.

La Constitución vigente fue decretada en 1985 por una Asamblea Nacional Constituyente, elegida en forma que podría calificarse de democrática. En estos momentos la Constitución ha entrado a su decimo primer año de vida y ya ha sufrido la primera reforma, en aspectos fundamentales como el económico.

El procedimiento consultivo que nuestra constitución regula para su reforma es en verdad interesante y novedoso; en otras condiciones o en otra sociedad, éste sería sin duda un excelente procedimiento para reformar la ley fundamental. Lamentablemente en Guatemala lo bueno o lo destruimos o lo hacemos malo.

Todas las constituciones que ha tenido Guatemala desde la independencia han contemplado la posibilidad de reforma con mayor o menor flexibilidad. Curiosamente, las reformas siempre se utilizaron para favorecer intereses individuales o de grupo y en vez de mejorar su texto lo hacían más defectuoso. Las que se dieron durante las tiranías de Jorge Ubico y Manuel Estrada Cabrera ilustran lo afirmado.

Las reformas eran impuestas al pueblo mediante la decisión arbitraria de quien ejercía el poder, al contrario de lo que sucedió en la reforma de 1994 en la cual predominó la argucia, engaño y manipulación de la información, al impulsar una campaña en favor de las reformas en base a la depuración de los organismos legislativo y judicial, sin mencionar las reformas de carácter económico, cuyo impacto en la población ya empieza a sentirse. Estas últimas reformas preparan el camino para el impulso de todas las medidas administrativas y legislativas, tendentes a reducir el Estado, privatizar sus bienes y endeudarlo con el sector privado. Esto último responde a intereses de minorías y de órganos financieros internacionales, en desmedro del 85% de la población que se debate entre la miseria y la pobreza, carentes de salud, educación y demás servicios esenciales.



El presente trabajo de tesis consta de IV capitulos que son:

Capitulo I:

Fundamentos Teóricos Generales del Derecho Constitucional

Capitulo II:

Breve Historia Constitucional y sus Reformas en Guatemala

Capitulo III:

Constitución Política de 1985

Capitulo IV:

Reformas Constitucionales Ratificadas en Consulta Popular el 30 de Enero de 1994. El interés fundamental es insistir en la importancia que tiene la Constitución para nuestro presente y futuro y, como tal, debe ser respetada por todos. Por lo mismo, cualquier modificación debe ser sometida a un riguroso proceso de consenso social y una adecuada publicidad, como medidas previas a ser aprobadas en definitiva. En ese sentido considero oportuno hacer un llamado a los estudiantes de derecho, a las facultades de ciencias jurídicas y sociales, particularmente a la nuestra, al Colegio de Abogados y Notarios y al gremio de abogados y notarios en general, para que jueguen el papel histórico que les corresponde en la construcción de un verdadero Estado de Derecho.

LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y EFECTOS DE LAS REFORMAS
CONSTITUCIONALES RATIFICADAS EN CONSULTA POPULAR DEL 30 DE
ENERO DE 1994.

CAPITULO I

FUNDAMENTOS TEORICOS GENERALES DEL DERECHOCONSTITUCIONAL

1. ORIGEN DEL DERECHO CONSTITUCIONAL

1.1 EVOLUCION HISTORICA:

Los griegos conocieron el concepto de Constitución en sentido material. Aristóteles la concebía desde dos ángulos: Como ordenación de los ciudadanos o como una ordenación de las magistraturas en el Estado y como un ordenamiento fundamental en relación con las leyes. Esta diferenciación entre constitución y leyes ordinarias fue recogida por los romanos, quienes para diferenciarlas usaban la expresión "rem publicam constituere".

El constitucionalismo, como proceso y expresión, se enraiza desde finales del siglo XVIII con el origen y ejercicio del poder supremo del pueblo, en la estructura fundamental de los estados. Con las revoluciones francesa y americana, se inicia una particular concepción jurídica y política, cuya preocupación por la libertad y seguridad, caracteriza su formulación escrita y solemne en un código.

En la antigüedad, durante la edad media y aún en la moderna, el poder se ha ejercido con carácter autocrático y era común que quien gobernaba, con facilidad se transformaba en dictador, sin el mandato expreso de nadie; la simple



posesión del poder público justificaba en el titular la potestad y capacidad para dictar toda norma, fundamental o no. Si bien es cierto que en algunos casos existía la Asamblea Legislativa, esta se encontraba sometida a la voluntad del soberano o de la realeza. En otros casos (como Inglaterra y Francia) cuando se manifestó la oposición, desembocó en verdaderas revoluciones que acabaron con tronos y derramándose mucha sangre.

Posterior a esta época histórica se da el crecimiento de los pueblos y una madurez ciudadana, dándole forma a la incorporación popular al gobierno, se produce el efectivo reconocimiento de la soberanía de la comunidad. Es aquí donde aparece el verdadero constitucionalismo, aunque no exista una constitución como norma fundamental.

1.2 LOS PRIMEROS TEXTOS CONSTITUCIONALES: La corriente enciclopedista es la que conduce a Francia a su revolución a fines del siglo XVIII. Este país elaboró su primera constitución en 1,791, la cual fue modificada en los años de 1,795, 1,799, 1,803, 1,814, 1,848 y 1,875. Posterior a la segunda guerra mundial sufre nuevas reformas en 1,946, rigiendo en la actualidad la de 1,958, la cual define la V República. Anterior a Francia, Estados Unidos de América redactó su constitución en 1787, poco tiempo después de independizarse de Inglaterra (1,776). Esta Constitución fue la que sirvió de modelo para los demás países americanos, conforme conquistaban su independencia.

Estados Unidos de América y Francia son los países en donde se redactan los textos constitucionales que influirán paulatinamente en los países europeos y de América. Es importante señalar que la instauración del

constitucionalismo no ha sido cosa fácil y para esto se han producido intensas luchas, pero en la actualidad se puede decir que el constitucionalismo ha triunfado en el mundo.

Entre las corrientes reformistas contemporáneas que más han influido en el constitucionalismo, está la que se produjo después de la primera guerra mundial, plasmada en la constitución alemana de Weimar (1,919), la cual inspiró y proporcionó los lineamientos técnicos para todas las reformas producidas hasta la segunda guerra mundial.

Concluida la segunda guerra mundial en 1,945, renace un constitucionalismo menos romántico y más realista, como una necesidad política de fundar las bases del Estado, procurando satisfacer las necesidades y aspiraciones de los pueblos de convivir en forma pacífica. A pesar de los principios y la técnica constitucional que ha producido excelentes textos de esta índole, que enriquecen al derecho constitucional, en algunos países los tiranos, los gobiernos autoritarios, el caudillismo y la demagogia han prevalecido y los textos constitucionales no han pasado de ser expresiones líricas plasmadas en un texto legal, constituyendo la antítesis del verdadero constitucionalismo.

1.3 DEFINICIONES.

1.3.1 DERECHO CONSTITUCIONAL:

Existen varias definiciones de lo que es Derecho Constitucional, entre ellas las siguientes: "Rama del



derecho político que comprende las leyes fundamentales del Estado referentes a la forma de gobierno, los derechos y deberes de los individuos y la organización de los poderes públicos"1.

Ossorio nos da la siguiente definición: "Rama del Derecho Público, que tiene por objeto la organización del estado y sus poderes, la declaración de los derechos y deberes individuales y colectivos y las instituciones que los garantizan 2.

La mayoría de definiciones coinciden en lo mismo, por lo que se puede decir que hay unidad de criterio en la doctrina.

Compartimos el criterio de Cabanellas, en cuanto que a pesar que también las tiranías han promulgado constituciones (la falangista en España, la fascista en Italia, en Guatemala la mayoría,...), el único y verdadero constitucionalismo, técnica y democráticamente hablando, es el de origen popular, que se desarrolla por medio de la Asamblea Nacional Constituyente plurirepresentativa, que crea o reforma una constitución, órgano que surge por la vía electoral.

1 Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo II, 14a. Ed. Pag.578.

2 Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Edit. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina. Pag. 232.



1.3.2 CONSTITUCION.

El diccionario Pequeño Larousse, nos da la siguiente definición: "ley fundamental de una nación" 3, la cual evidentemente es escueta, aunque toca uno de sus elementos esenciales, como es el hecho de mencionarla como la ley fundamental de un estado.

Para Cabanellas, la Constitución es "Acta o decreto fundamental en que están determinados los derechos de una nación, la forma de su gobierno y la organización de los poderes públicos de que éste se compone" 4. Se considera la anterior definición completa, ya que contiene los elementos fundamentales como lo son: a) Ley fundamental; b) determina derechos de una nación; c) determina la forma de gobierno; y d) establece la organización interna del Estado. La constitución, como norma fundamental, solo establece lineamientos generales, o debería establecerlos para ser desarrollados por la legislación ordinaria. A nuestro juicio, otro elemento que debe contener la definición de Constitución es que constituye el fundamento para todo el ordenamiento jurídico interno, en resguardo del principio de primacía constitucional.

2. DERECHO CONSTITUCIONAL: COMO DOCTRINA Y COMO NORMA FUNDAMENTAL.

Como quedó establecido en las definiciones anteriores, el Derecho Constitucional comprende dos campos específicos:

3 Diccionario Pequeño Larousse. Editorial Noguer, Barcelona, España. 1974. pag.251

4 Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit.

El puramente doctrinario, que lo configura como una rama de las ciencias jurídicas que se encarga de asuntos íntimamente relacionados con aspectos políticos y específicamente en cuanto a la estructura de los Estados.

El segundo campo es el normativo y podríamos decir que es aquí donde el Derecho Constitucional se concretiza a través de la norma fundamental vigente, positiva o no, pero al fin norma.

En cuanto a doctrina, esta es más amplia que la norma constitucional. Es en ella que se fundamenta el legislador para crear la norma constitucional. Podría afirmarse que la doctrina es el género y la norma la especie. La doctrina comprende todos los análisis, postulados y teorías concernientes a las corrientes constitucionalistas desde sus orígenes (en el siglo XVIII) hasta nuestros días.

3. DERECHO POLITICO Y DERECHO CONSTITUCIONAL.

Según Sánchez Viamonte, citado por Cabanellas, el DERECHO POLITICO ES EL DERECHO CONSTITUCIONAL ANTERIOR A LAS CONSTITUCIONES ESCRITAS y derecho constitucional es el derecho político ulterior a ellas.

El Derecho Político nace con el apareamiento del Estado y se reafirma con la institucionalización de los poderes y del reconocimiento de las garantías individuales por el proceso del moderno constitucionalismo a partir del siglo XVIII.

Lo anteriormente expuesto ha llevado a algunos autores a afirmar que Derecho Político y Derecho Constitucional son sinónimos. Para Cabanellas esa equiparación "no es sostenible"⁵, ya que existen Estados donde no rige el

⁵Cabanellas, Guillermo. Ob. Cit. pag.610.

constitucionalismo y sin embargo sí existe un Derecho Político. También existen manifestaciones de carácter político que no necesariamente están en un texto constitucional.

3.1 DEFINICION DE DERECHO POLITICO.

Ossorio sostiene que es la "Rama de la Ciencia del Derecho que estudia el origen, funcionamiento y fines del Estado"⁶.

Se comparte el criterio del Dr. Cabanellas, en cuanto que no se puede afirmar que Derecho Político y Derecho Constitucional sean sinónimos; si bien es cierto que en las constituciones se materializa el Derecho Político; esto se da en los Estados constitucionalistas, pero hay Estados que no se basan en el constitucionalismo (Inglaterra) y por eso no deja de existir el Derecho Político. Por otro lado, aún en los Estados constitucionalistas las constituciones no contienen todo el derecho político, se afirma en base a lo anterior, que cuando hablamos de Derecho Político y Derecho Constitucional nos referimos a género y especie, respectivamente.

⁶Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.1981. Pag.238.

4. CLASES DE CONSTITUCIONES.

En cuanto a la clasificación de las Constituciones existen varias, pero el trabajo se limitará a concretizar la más sencilla y general que es la siguiente:

4.1 DE ACUERDO A SU FORMA:

4.1.1 ESCRITAS: Son las que se encuentran en documentos sancionados y promulgados de acuerdo con un procedimiento válido y que, por su precisión y fijeza, constituyen una garantía para gobernantes y gobernados.

Las constituciones escritas consignan en su texto los principios fundamentales de la organización y funcionamiento del Estado, así como los derechos de los habitantes y sus garantías, caracterizándose por ser la ley suprema en la cual se debe fundar todo el ordenamiento jurídico, sin contradecirla, estableciendo como garantía de su primacía la inconstitucionalidad de leyes ordinarias.

4.1.2 CONSUETUDINARIAS:

Son aquellas constituciones no escritas que se forman por las prácticas constantes y consagradas por el uso y la tradición histórica que evolucionan las instituciones del Estado.

Estas constituciones no son producidas en base a un sistema determinado, ni se encuentran codificadas en un solo cuerpo legal. Ejemplo: La de Gran Bretaña.

4.1.3 MATERIALES O REALES:

Son aquellas constituciones que están integradas por la normatividad legal y por reglas sociales, o sea que toman en cuenta todos los aspectos que se dan en la sociedad a la cual rigen.

4.1.4 FORMALES:

Son las constituciones elaboradas de acuerdo a los procedimientos legislativos, establecidos por medio de las asambleas constituyentes cuando no existe constitución, la cual ha sido derogada por actos de fuerza o se dispone su modificación.

4.2 DE ACUERDO A SU POSIBILIDAD DE REFORMA:

4.2.1 RIGIDAS:

Son las que sólo pueden ser modificadas por procedimientos especiales, distintos de los que se aplican para reformar las leyes ordinarias; en otras palabras, no pueden ser alteradas por las leyes del poder legislativo. Este tipo de constituciones presentan ciertos obstáculos técnicos, que evitan que sus normas sean reformadas fácilmente.

4.2.2 FLEXIBLES:

Son las que pueden ser modificadas por el órgano legislativo ordinario, o por un procedimiento legislativo especial, llamándoseles en estos casos leyes constitucionales.

4.2.3 MIXTAS:

Estas constituciones contienen artículos que no pueden ser modificados por el órgano legislativo ordinario y otros que sí lo pueden ser. Puede afirmarse que la constitución guatemalteca encaja en esta clasificación, ya que contiene artículos reformables e irreformables; como ejemplo de los últimos tenemos los señalados en el artículo 281 y de los primeros, los indicados en los artículos 278 y 280 de la constitución vigente.



5. ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION.

Cuando hablamos de "estructura", nos referimos a la forma o partes en que se divide una constitución. La división estructural más aceptada es la siguiente: PARTE DOGMATICA O MATERIAL Y PARTE ORGANICA O FORMAL.

5.1 PARTE DOGMATICA O MATERIAL:

En esta se reconocen los derechos individuales y de la ciudadanía, y el ideal político del Estado, limitando la acción del poder público frente a los individuos o grupos sociales.

En esta parte, generalmente se encuentran contenidos los principales derechos humanos.

5.2 PARTE ORGANICA O FORMAL:

En ella se determina la organización del Estado, o sea que se refiere al poder público y sus relaciones interorgánicas. Se establece la manera como se crean y organizan las instituciones estatales.

6. FUENTES DEL DERECHO CONSTITUCIONAL.

Consideramos que las fuentes del Derecho Constitucional son las mismas que el derecho general, porque el Derecho Constitucional como tal, es una rama del derecho en general.

Sentada la premisa anterior recogemos la siguiente clasificación que nos da el conocido autor Eduardo García Maynez: Fuentes formales, reales e históricas 7.

7 García Maynez, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1970. págs. 51 y sigs.

6.1 FUENTES FORMALES:

Están compuestas por los procesos de creación de las normas jurídicas. Cada fuente formal está formada por diversas etapas, que conllevan un orden lógico y realizan determinados supuestos.

La división más aceptada de las fuentes formales del derecho es la siguiente: La legislación, la costumbre y la jurisprudencia.

6.1.1 LA LEGISLACION: Definición: "Es el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes". Algunos autores se refieren a la ley como la principal fuente formal del derecho; en este caso, compartimos el criterio de García Maynez, en el sentido de que la ley no es fuente del derecho sino producto de la legislación, es el resultado de la actividad legislativa. En el caso de las normas Constitucionales, estas son producto de la actividad legislativa constituyente.

6.1.2 LA COSTUMBRE: Angel Latorre, citado por Santiago López Aguilar nos da la siguiente definición: " Desde el punto de vista jurídico, llamamos costumbre a la norma de conducta nacida en la práctica social y considerada como obligatoria por la comunidad" 8.

8 López Aguilar, Santiago. Introducción al Estudio del Derecho. 2a. Reimpresión, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, 1985. pág. 98.

De la definición anterior se intuyen dos elementos básicos:
Objetivo:

1. Compuesto por la práctica constante, continua, de observancia general en una sociedad determinada.

2. Subjetivo o Psíquico: determinado por el convencimiento de los individuos de que la costumbre es obligatoria.

3. A su vez, la costumbre puede ser: a) Delegante: Cuando la misma autoriza a determinada autoridad a crear derecho escrito, en este caso la costumbre es superior a la ley; b) Delegada: En esta la norma jurídica remite a la aplicación de la costumbre y c) Costumbre derogatoria: En este caso la costumbre abroga la ley.

6.1.3 LA JURISPRUDENCIA: Esta palabra tiene varias acepciones, siendo las más aceptadas las siguientes: "Ciencia del derecho o teoría del orden jurídico positivo", en otra acepción significa "el conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales". En nuestro país, sólo las sentencias emitidas por la Corte Suprema de Justicia, con motivo del recurso de casación y las sentencias repetidas por la Corte de Constitucionalidad tienen carácter obligatorio, por lo que sólo en estos casos la jurisprudencia es fuente de derecho y esta se debe aplicar conforme se señala en las leyes respectivas.

6.2 FUENTES REALES:

Son los factores o elementos que se dan en la sociedad y que generan el derecho. Al hablar de factores o elementos reales, nos referimos a aspectos económicos, políticos, sociales y culturales que surgen en toda sociedad humana.



6.3 FUENTES HISTORICAS:

Las fuentes históricas son todas las leyes que ya no tienen vigencia, que rigieron o fueron derecho vigente en épocas pasadas, pero que sirven para consulta o estudio para crear nuevas normas, así también se consideran fuentes históricas a los monumentos, escritos y vestigios de sociedades que existieron en el pasado y que son importantes para comprender nuestro presente.

7.RELACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL CON OTRAS DISCIPLINAS CIENTIFICAS.

El derecho Constitucional, como parte de las ciencias sociales, tiene relación con la mayoría de éstas ciencias tales como la economía, ya que ésta determina el sistema económico que impera en cada sociedad; con la sociología, que es la ciencia que estudia al hombre en sus relaciones con los otros; la psicología, que es la parte de la filosofía, que trata del alma, sus facultades y operaciones; antropología, ciencia que trata del hombre y otras. En cuanto a la ciencia política, su relación es determinante, pues el derecho Constitucional es una expresión de la ciencia política; como quedó anotado es una relación de género a especie.

8.RELACION DEL DERECHO CONSTITUCIONAL CON OTRAS RAMAS DEL DERECHO.

8.1 CON EL DERECHO ADMINISTRATIVO:

Juan Casiello indica que el derecho administrativo es la dinámica del Estado, ya que estudia la organización y



funcionamiento de los servicios públicos y el derecho constitucional determina los contornos dentro de los cuales debe desenvolverse la administración 9.

8.2 CON EL DERECHO LABORAL:

Las instituciones propias del derecho laboral han evolucionado de tal forma que muchas de ellas tienen carácter constitucional, como el derecho de huelga, la libertad de sindicalización, etc.

8.3 CON EL DERECHO PENAL:

Nuestra disciplina tiene íntima relación con el Derecho Penal, principalmente porque éste se refiere a la intención de salvaguardar el orden social, la vida, el honor, la propiedad, la libertad, etc.

8.4 CON EL DERECHO PROCESAL:

La relación se da principalmente en cuanto a ciertas garantías procesales, como el derecho de defensa, el debido proceso, las cuales forman parte del Derecho Procesal y que están contenidas en la constitución, siendo ésta la base de todo el ordenamiento jurídico.

9Casiello, Juan. Derecho Constitucional Argentino. Editorial Perrot, Buenos Aires, Argentina. 1954. pág. 33

CAPITULO II
BREVE HISTORIA CONSTITUCIONAL Y SUS REFORMAS EN GUATEMALA.

1. ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA.
(de 1821 a 1944).

1.1 DE LA FEDERACION
CENTROAMERICANA:

La primera constitución de la República Federal de Centroamérica fue promulgada el 22 de noviembre de 1824, por la Asamblea Nacional Constituyente de Centroamérica, teniendo como principio las bases constitucionales promulgadas el 27 de noviembre de 1823. Esta constitución sufrió su primera reforma -y la primera de la historia constitucional centroamericano-guatemalteca- el 13 de febrero de 1835; esa reforma fue directamente incorporada al texto constitucional, ampliando o reduciendo el texto de los artículos reformados; el contenido de esta reforma en su mayor parte es intrascendente, pues se refiere más que todo a procedimientos de elección, conformación de órganos administrativos, visualizándose una redistribución de poderes o de privilegios de quienes en esa época decidían los destinos de la joven Federación de Estados Centroamericanos.

Ejemplo claro de esa "redistribución de privilegios y poder", lo encontramos en el Título IV, Sección I. Aquí las reformas dividen al poder legislativo en dos cámaras: Cámara de representantes y Cámara del Senado, determinando en forma ordenada las atribuciones de cada cámara, contrario a como se encontraban originalmente. Por otro lado, es evidente que



comienza a sentirse la influencia del sistema estadounidense en latinoamérica y particularmente en Guatemala.

Otra reforma interesante fue la que se plasmó en el artículo 11, visualizándose, por lo menos en la norma, el principio de la reducción de la influencia de la Iglesia Católica en el Estado.

Estas reformas, contrario a lo que se pretendía, provocaron confrontaciones entre las corrientes políticas de ese momento histórico (Liberales y Conservadores) y, por supuesto, la Iglesia Católica; confrontaciones que dieron al traste con la Federación de Estados Centroamericanos, tomando cada Estado "su propio rumbo".

El 11 de octubre de 1825 fue promulgada la Constitución que regiría los destinos internos del Estado Federado guatemalteco, o sea que debería estar subordinada a la Constitución Federal, razón por la cual no será comentada durante el presente trabajo.

1.2 DE LA REPUBLICA INDEPENDIENTE:

Como quedó apuntado, la reforma a la constitución federal de 1824, no sirvió para consolidar la federación de estados, sino por el contrario se precipitaron las luchas intestinas de las dos facciones políticas de la época (Liberales y Conservadores), dando como resultado la desintegración de la unión y, como consecuencia, cada Estado miembro inicia su propio camino, estructurando su propio sistema legal en base a las corrientes constitucionalistas provenientes de los Estados Unidos de América, con ciertas modificaciones, principalmente en cuanto a la estructura del Estado.

Aunque el rompimiento de la federación ya se había dado varios años atrás, es a partir del acta constitutiva del 19 de octubre de 1851 que comienza a hablarse de República; a partir de esta fecha predomina el término "República de Guatemala", más que todo, para tratar de desvincular el andamiaje legal del anterior esquema, que giraba en torno al Estado federado. La separación de la federación había quedado plasmada en el artículo 1 del decreto número 76 del 14 de diciembre de 1839 que literalmente establecía: "El Estado de Guatemala es soberano, libre e independiente".

El acta constitutiva de 1851 sufre reformas el 4 de abril de 1855, encontrándose ya en el poder el tirano de los 30 años: Rafael Carrera. Estas reformas son totalmente intrascendentes ya que sólo tenían como objeto concentrar todo el poder en el Presidente, para asegurarle su permanencia en el poder sin mayores obstáculos de manera vitalicia.

Terminada la dictadura de los 30 años, en el año de 1865, accedieron al poder por medio de las armas Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios, consolidándose en la presidencia este último, quien suspendió la vigencia del acta constitutiva de 1851 y gobernó desde 1873 hasta 1879 sin Constitución.

1.3 LA CONSTITUCION DE 1879 Y SUS REFORMAS:

Esta Constitución estuvo vigente hasta el 20 de octubre de 1944, habiendo sido derogada por el glorioso movimiento revolucionario de esa fecha. Es la Constitución que más ha durado en nuestra historia constitucional (65 años). En ella

se plasmaron muchos preceptos que fueron, en aquella época, de suma importancia, tales como la división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial; educación primaria obligatoria, gratuita y laica (la impartida por el Estado), la libertad religiosa, instituyó la exhibición personal o habeas corpus. Claro está que en muchos casos estas normas jamás se aplicaron en la práctica, pues no hay que olvidar que fue promulgada durante un gobierno dictatorial, como lo fue el del General Justo Rufino Barrios.

Entre los principales artífices de este texto constitucional está el Dr. Lorenzo Montúfar, de filiación Liberal y de ideas democráticas. La ley constitutiva de 1879 sufrió varias reformas durante su vigencia. Recordemos que la mayoría de los gobiernos que se sucedieron durante la vigencia de la misma, se caracterizaron por haber sido autoritarios, dictatoriales y casi siempre trataron de perpetuarse en el poder, por lo que las reformas que sufrió llevaron, en su mayoría, el fin de concentrar el poder en el presidente y perpetuarlo en el cargo.

Esta constitución fue reformada 8 veces: 1885, 1887, 1903, 1921, 1927, 1935, 1941. El procedimiento de reforma estaba contemplado en el Título VII, de los artículos 99 al 104. Las reformas eran decididas por la asamblea ordinaria, que a la vez se declaraba disuelta y el ejecutivo procedía a convocar a una Asamblea Constituyente, para que conociera del decreto de reformas.

1.3.1 REFORMAS DE 1885 Y 1887:

A la muerte de Justo Rufino Barrios lo sucede el General Manuel Lisandro Barillas. Rápidamente reúnen a la Asamblea para reformar la ley Constitutiva. Según Jorge Skinner-Klée, esto se dio debido a que los políticos de la época tenían una doble preocupación: "Recortar en lo posible los poderes del presidente y encontrar un sistema de sucesión presidencial que no causara los problemas del método de los designados a la presidencia"¹⁰. Es así como la Asamblea Nacional Constituyente de 1885 crea la figura del vicepresidente, electo en forma directa por votación popular, quien tendrá que suceder al presidente en caso de ausencia. Entre otros temas contenidos en esta reforma está el acortar el período presidencial a 4 años, en vez de los 6 anteriores; prohibición de reelección del presidente, sin que transcurra un período, y discutir las leyes en tres sesiones diferentes, garantía que aún se mantiene. Estas son en síntesis las reformas de importancia que se plasmaron en los artículos 52, 57, 66 y 69. La figura del Vicepresidente no dio el resultado esperado, lo que provocó que su vida fuera efímera y se convocara en 1887 a una constituyente, con el fin de eliminar dicha figura y regresar a la de los designados; prácticamente fue una derogatoria de las reformas de 1885, volviéndose a la concentración del poder en el Jefe del Ejecutivo.

1.3.2 REFORMAS DE 1897 Y 1903: El único fin de estas reformas fue prolongar el período del presidente de turno

¹⁰ Skinner-Klée, Jorge. Parlamentarismo, Presidencialismo y otras reflexiones. Edit. Serviprensa Centroamericana. 1991. Pag.24.



José María Reyna Barrios. La reforma de 1903 se concretó a un solo artículo: 66, que contenía la prohibición de reelección, la cual fue derogada y sólo se fijó la duración del período presidencial en 6 años. Esta reforma marca el inicio de la dictadura de Manuel Estrada Cabrera.

1.3.3 REFORMAS DE 1921: Esta contempló la reforma de varios artículos, entre las cuales existen algunas que son novedosas e importantes. Estas son: Reconocimiento de derechos laborales (derecho de huelga...), garantías para la libertad individual y dignidad humana, fomento a la seguridad social y a la organización laboral, prohibición de monopolios y ejercicio profesional sin título, modificación de la exhibición personal a un "amparo general", se creó el Ministerio Público y la figura del Procurador General de la Nación, se creó la Dirección General de Cuentas y el tribunal de cuentas, le otorga cierta "autonomía" a la Universidad, dotandola de personalidad jurídica, así también se habla de autonomía para las municipalidades, se garantizó el comercio, se estableció la elección popular y directa de Magistrados y Jueces, nuevamente se prohibió la reelección antes de que transcurrieran dos períodos y se redujo el período presidencial a 4 años, manteniéndose la figura de los designados para substituir al presidente, se "garantizó la libertad de emisión del pensamiento", creándose los jurados de imprenta para juzgar los delitos que se pudieran cometer en el ejercicio de la libre emisión del pensamiento; también varió, aunque sólo de forma, el mecanismo para reformar la constitución.

Las reformas de fondo a que se hace referencia en las líneas anteriores, están contenidas en los artículos: 3, 4, 5, 6, 7, 13, 14, 15, 20 y 23, que a su vez modificaron los artículos: 20, 26, 30, 34, 36, 66, 69, 77, 93 y 98 de la constitución de 1879.

Estas reformas no duraron mucho ya que en forma casi inmediata (el 5 de diciembre de 1921) derrocan al gobierno presidido por el señor Carlos Herrera Luna, restableciendo la plena vigencia de la ley constitutiva, a excepción de la reforma que Estrada Cabrera (el dictador de los 22 años) había impulsado, referente a la reelección presidencial.

1.3.4 REFORMAS DE 1927:

Skinner-Klée, se refiere a este proceso de reformas de la siguiente manera: "Relativamente esta Asamblea Constituyente puede calificarse de integrada libremente y como LEGITIMO el MANDATO de que estuvieron investidos los diputados que la integraron y su obra"¹¹. Es importante referir que las anteriores constituyentes, que efectuaron reformas a las leyes y actas constitutivas, no gozaron de estos elementos básicos, según el autor citado. Estas reformas estuvieron influenciadas por corrientes constitucionalistas modernas, así como de las frustradas reformas de 1921.

En este proceso de reforma se modificaron 48 artículos, entre los cuales se contemplaron las siguientes garantías: Obligación del Estado de conservar y mejorar las condiciones generales de la existencia y del bienestar de la nación, procurando el incremento de la riqueza pública y privada;

¹¹ Skinner-Klée, Jorge. Ob-Cit.



obligación de los funcionarios de sujetarse a la ley; libertad de hacer lo que la ley no prohíbe; libertad de industria y de trabajo; prohibición de monopolios y privilegios; derecho de petición y obligación de la autoridad de resolver conforme a la ley; libertad de emisión del pensamiento; se prohíbe la incomunicación de los presos y se establece la reclusión en lugares especiales para menores... La mayoría de estas garantías están incluidas en la constitución actual, lógicamente con algunas variantes. También se incluyeron reformas a las atribuciones de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por otro lado, mantuvieron la figura de los designados para substituir al presidente de la república. Unas de las figuras más novedosas e importantes, lo constituye la facultad de los tribunales de declarar la inaplicación de cualquier ley que fuera contraria a los preceptos constitucionales y el amparo en casos de abuso de poder; sin duda alguna, constituyen un antecedente a lo que hoy conocemos como Recurso de Inconstitucionalidad y Acción o Proceso de Amparo respectivamente, contenidos en el decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente y que constituyen una garantía del principio de Primacía Constitucional.

1.3.5 REFORMAS DE 1935 Y 1941:

Al dejar la presidencia el General Lázaro Chacón en 1930, le sucede el segundo designado Licenciado Baudilio Palma, quién presidió un gobierno corto, ya que fue derrocado por un golpe militar, encabezado por el General Manuel Orellana, quien al no tener el "visto bueno" del gobierno de los Estados Unidos de América, fue reemplazado por el Licenciado José María Reyna Andrade, nombrado por la Asamblea

Legislativa y cuya misión era la de convocar en forma inmediata a elecciones presidenciales. A esta contienda electoral sólo concurre un candidato: El general Jorge Ubico.

Siendo las reformas de 1927 de contenido democrático, que tendían a limitar el poder del presidente, lógicamente no serían del agrado del dictador Jorge Ubico, quien al igual que la mayoría de sus antecesores, rápido pensó en perpetuarse en el poder y la fórmula indicada (como siempre) era darle un manotazo a las normas constitucionales que se lo prohibían.

De esta cuenta, Ubico impulsa las reformas que son aprobadas dócilmente por la Asamblea Legislativa en 1935, en las cuales lo fundamental giraba en torno a ampliar sus atribuciones (concentración de poder), como la de emitir leyes en receso de la Asamblea, razón por la cual Skinner-Klée afirma que a partir de esta fecha "Ubico es fuente de derecho" 12. El contenido de la reforma gira en torno a la supresión de la autonomía municipal, substituyendo a los alcaldes electos popularmente por los intendentes, nombrados por el ejecutivo.

La Asamblea, en forma sumisa, deja en suspenso las reformas que prohibían la reelección, allanándole de esta manera el camino al tirano, que durante 14 años gobernó el país a su sabor y antojo, amparándose en un plebiscito que lo "aclamó" para seguir en la presidencia por otro período presidencial. De esta forma queda clara la tendencia a perpetuarse en el poder.

12 Skinner-Klée, Jorge. Ob.Cit.

Pag. 34.

De acuerdo a la reforma de 1935, Ubico terminaría su período el 15 de marzo de 1943. Sin embargo, aproximadamente dos años antes, en 1941, la Asamblea Legislativa, títere del General Ubico, prolongaba la suspensión del artículo 66 y decretaba que el período presidencial de Ubico terminaría hasta el 15 de marzo de 1949. Por adelantado el grupo servil que integraba la Asamblea, le servía en bandeja al dictador un nuevo período presidencial de 6 años.

Para concluir, después de revisar someramente lo que fue la constitución de 1879 y sus 8 reformas, se puede afirmar que las reformas reflejan un claro abuso de autoridad, una mala práctica de lo que debe ser un sano ejercicio democrático para adecuar la legislación a la evolución de cada sociedad. Se llegó al extremo, como ya se dijo, de reformar la constitución con el único propósito de prolongar en el poder al tirano de turno y su grupo, generalmente compuesto por la élite militar y económica (terratenientes). Jamás hubo un verdadero proyecto de nación o un interés de desarrollar al país, sino por el contrario, cada reforma significaba un retroceso en todos los órdenes de la vida. Desde mi muy particular punto de vista, sólo las reformas de 1921 se salvan de lo anteriormente afirmado, pero desafortunadamente no fue posible apreciar sus virtudes, pues fueron derogadas en forma prematura.

Lo rescatable de la historia de las reformas de la Constitución de 1879 es que deben ser el vivo ejemplo de lo que no se debe hacer con una Constitución. Lamentablemente, como veremos más adelante, las reformas de 1994, con relación a la actual constitución, revisten características muy parecidas a las que se le introdujeron a la Constitución de 1879.

2. ETAPA REVOLUCIONARIA:

CONSTITUCION DE 1945.

La revolución del 20 de octubre de 1944 es, sin duda, el evento más importante del presente siglo para la historia de Guatemala. Es el fin de las dictaduras de corte colonial, es un paso cuantitativo y cualitativo para la consecución de la verdadera independencia económica y política y el inicio de la construcción de un verdadero Estado constitucional-democrático, que recogía e interpretaba las necesidades de un pueblo sumido en la miseria y la ignorancia.

Por todo lo anteriormente indicado, considero que es necesario dedicarle un espacio especial a la constitución decretada el 11 de marzo de 1945, por la Asamblea Nacional Constituyente. En primer lugar hay que señalar que es una constitución desarrollada y rígida. Desarrollada en cuanto al número de artículos e instituciones que regula, ya que duplica el articulado de la de 1879 e incorpora a categoría constitucional diversos y nuevos aspectos; rígida, en cuanto a su posibilidad de reforma, que es bastante complicada y que está contenida del artículo 206 al 210. En ese orden de ideas, vamos a comentar lo relativo a los derechos fundamentales.

Entre los principales derechos incorporados a la constitución de 1945 están:

a) Derechos ciudadanos: Sufragio secreto y obligatorio para los ciudadanos alfabetas, optativo y secreto para las mujeres ciudadanas y optativo y público para los ciudadanos analfabetas (art.9).



b) Dentro de las llamadas "garantías individuales y sociales" están: La libertad de culto, derecho de petición, derecho de asociación y organización política, libertad de emisión del pensamiento, derecho de defensa, derecho de pedir amparo... (artos. 31, 32, 36, 42, 51).

c) En cuanto al trabajo: Fijación periódica del salario mínimo, descansos remunerados (70. día, días de asueto, fijación de la jornada única de trabajo, vacaciones, derecho de sindicalización y huelga, protección al menor de edad, derecho a la indemnización, seguro social obligatorio, jurisdicción privativa de los tribunales de trabajo, implementación del crédito agrícola y rural, colegiación profesional obligatoria... (Artos. 58, 63, 68)

d) En cuanto a la familia: Equiparación de la unión de hecho al matrimonio, la adopción (Artos. 74, 75).

e) Con respecto a la Cultura: Alfabetización, autonomía universitaria... (artos. 82, 84).

f) Reconocimiento de la propiedad privada en función social, prohibición de latifundios, expropiación por causa de utilidad y necesidad pública, se prohibieron monopolios y privilegios (artos. 90, 91, 98).

g) Se producen cambios en el funcionamiento del Estado, introduciéndose en forma tímida el parlamentarismo, con la creación del consejo de ministros, suprimiéndose la figura de secretario de Estado; se robustece al organo legislativo al darle una función fiscalizadora del ejecutivo y se prohibió la reelección (artos. 119, 129, 137, 142).

h) En cuanto al ejército, creó las figuras de Jefe de las Fuerzas Armadas, Ministro de la Defensa Nacional y el Consejo Superior de la Defensa Nacional, figuras controvertidas a las cuales nos referiremos más adelante (artos.151, 152, 150, 154, 155, 160 y 161).

i) Como órgano fiscalizador del manejo de los fondos públicos, se creó el Tribunal y Contraloría de Cuentas (artos.188, 189).

j) Se concedió autonomía a los municipios (artos. 199 al 205).

En cuanto a su posibilidad de reforma, como ya fue indicado al principio del presente apartado, puede considerársele una constitución rígida, no sólo por el difícil procedimiento sino por la inclusión de normas pétreas. Lo anterior es comprensible, dado a la triste historia de abusos cometidos en contra de las constituciones anteriores, las cuales eran reformadas según las necesidades de poder del tirano de turno, en desmedro del Estado de derecho y del principio de seguridad jurídica, que nunca imperó y en consecuencia, se falseaba la voluntad del del pueblo de Guatemala.

Es indiscutible la calidad del texto constitucional de 1945 y de las personas que formaron los dos gobiernos revolucionarios, para aplicarla en toda su plenitud, pues de nada sirve ninguna ley, si no hay voluntad política ni capacidad técnica y moral para cumplirla y hacer que se cumpla. Los derechos e instituciones que creó todavía subsisten hoy en día, aunque algunas lamentablemente distorsionadas, por el oscurantismo que reinó a partir de 1954.



2.1 EFECTOS POSITIVOS DE LA CONSTITUCION DE 1945.

La Constitución de 1945 trajo consigo, en forma inmediata, una rica legislación ordinaria, para desarrollar una serie de derechos e instituciones derivadas de la ley constitucional, incluyendo la descentralización del Estado.

Entre otras leyes e instituciones creadas en esa década (1944-1954) tenemos el primer Código de Trabajo (vigente, con algunas reformas), la creación del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la autonomía universitaria y Municipal y el histórico decreto 900 o Ley de Reforma agraria, que lamentablemente no cumplió con su cometido, por causas conocidas que no viene al caso mencionar.

Skinner-Klée se refiere de la siguiente forma a la constitución del 45: "Seguramente la más trascendental de las instituciones creadas en esta constitución, fue la inclusión de un complejo conjunto de preceptos para regular y proteger las actividades de los trabajadores. Los efectos de estas reglas, recibidas con enorme discusión, fueron las de crear una transformación de la condición legal de la mayoría de la población nacional. Instituciones que hoy nos parecen normales, usuales y necesarias...fueron ahora por primera vez anunciadas e incorporadas a la vida del país y hoy día ni se concebiría su supresión..." 13.

2.2 ASPECTOS NEGATIVOS.

No se debe olvidar que la Constitución del 45 fue obra de hombres y como tal sujeta a errores. Contrario a lo que opinan algunos estudiosos del derecho, se considera que la rigidez en esta Constitución fue positiva, así también se concuerda con los que creen que el mayor error fue haber

13 Skinner-Klée, Jorge. Ob.Cit. Pag.40.

creado demasiados privilegios para los militares y puestos para satisfacer a los coroneles, como lo fue la creación de la Jefatura de las Fuerzas Armadas y el Consejo Superior de la Defensa Nacional, separados de la autoridad presidencial, en donde se atrincheró el sector reaccionario del Ejército que suspiraba por la época ubiquista. Para García Laguardia 14, el Consejo Superior de la Defensa Nacional "abrió las puertas a la politización del ejército..." Skinner-Klée, se refiere a estas instituciones de la siguiente forma: "En capítulo constitucional consagrado al ejército, se crean dos instituciones que llegaron a ser el cáncer corrosivo que impidió una vida más larga a la constitución de 1945...No pueden ser calificadas como meras novedades, deben considerarse como monstruosas anomalías que hirieron de muerte a esta excelente constitución" 15.

La Constitución que se comenta no sufrió ninguna reforma, pero por sí sola no solamente reformó sino revolucionó la vida del país, al terminar con un sistema estático, viciado, como el que los liberales (neocoloniales) implantaron en casi toda la mitad del presente siglo, desarrollando lo que acertadamente ahora se conoce como "la primavera democrática", la única que hemos tenido en nuestra triste y larga historia de tiranías.

14 García Laguardia, Jorge Mario. Política y Constitución en Guatemala, la Constitución de 1985 y sus Reformas. 3a. Edición, Edit. Llerena S.A, Guatemala, C.A. Pag.33.

15 Skinner-Klée, Jorge. Ob.Cit. Pag.41.

3. ETAPA POST-REVOLLUCIONARIA.

Con la aceleración del desarrollo del proyecto revolucionario, al llegar al poder el Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, los sectores ultraconservadores (nacional e internacional) vieron amenazados sus intereses económicos y consiguen truncar el proyecto revolucionario en 1954 y, como consecuencia la derogación total de la Constitución de 1945. Posterior a esta se promulgaron otras en 1956, 1965 y la actual en 1985.

3.1 CONSTITUCION DE 1956.

El segundo gobierno revolucionario terminó al concretarse la invasión planificada y financiada por el gobierno de los Estados Unidos de América, en contubernio con los terratenientes y empresarios conservadores locales, luego de haber neutralizado al ejército, mediante el soborno de miembros del alto mando militar, que de esta forma deshonraron a una institución llamada a defender los más elevados intereses del pueblo y del estado: su soberanía e independencia. El "caudillo" de la invasión fue el coronel Carlos Castillo Armas, quien lógicamente, al convertirse en presidente (o convertirlo la C.I.A), derogó la Constitución de 1945 y se procedió a promulgar otra en 1956.

Los constituyentes del 56, a decir de García Laguardia y Skinner-Klée, se basaron en la Constitución de 1945, eliminando derechos sociales y otorgando privilegios a sectores de poder en el país (principalmente a la Iglesia Católica y al poder económico); eliminó la Jefatura de las Fuerzas Armadas y al Consejo Superior de la Defensa Nacional; protege irrestrictamente la propiedad privada, eliminando lo relativo a la función social y a la

prohibición de latifundios contenidos en la anterior, autoriza la enajenación de bienes nacionales en favor de particulares y protege las inversiones extranjeras; autoriza la creación de universidades privadas; suprime el derecho de rebelión para garantizar la alternabilidad; autoriza la enseñanza religiosa y la adquisición de bienes por la iglesia, entre otras concesiones (artos. 2, 6, 7, 8, 9, 50, 51, 53, 124, 216...). La "inspiración" de esta constituyente fue la corriente anticomunista que se encontraba de moda en esos días.

En cuanto al procedimiento para reformarla (artos. 239 al 244) prácticamente se mantiene invariable el que establecía la del 45. La constitución del 56 tampoco fue sometida a reformas durante su corta vida; estuvo vigente hasta el año 1963.

3.2 CONSTITUCION DE 1965.

Esta constitución es producto de un golpe de Estado, propiciado entre facciones de los mismos que se prestaron para la invasión de 1954, por lo que se concluye que no reviste mayor trascendencia. A partir de 1954, las constituciones no pasan de ser un documento formal que nadie respeta y la cumplen o exigen que se cumpla sólo cuando conviene a los usurpadores del poder estatal. Tampoco fue reformada y se mantiene vigente hasta 1982.

Para la elección de la Asamblea Nacional Constituyente que la emitió, hubo un ausentismo del 70%, lo que indica que fue aprobada por una minoría de ciudadanos (algo similar a lo que ocurrió en la consulta popular del 30 de enero de 1994).

En el IV Congreso Jurídico del Colegio de Abogados de 1966, se aprobó una resolución declarando la ILEGITIMIDAD DE LA CONSTITUCION. La base de esta Constitución fue el texto constitucional de 1956. Habiéndose producido el golpe, entre los mismos que en 1954 traicionaron al pueblo guatemalteco, no tenía sentido que derogaran la Constitución de 1956, como lo expone García Laguardia en su folleto titulado "Política y Constitución en Guatemala".

Se considera que lo único nuevo, de alguna manera, lo constituye la reincorporación de la figura del Vicepresidente, para substituir al Presidente en su ausencia y la creación de la Corte de Constitucionalidad, la cual se integraba ocasionalmente con magistrados de la Corte Suprema de Justicia, reforzada con magistrados de las Salas de Apelaciones.

Estas dos instituciones pueden considerarse como un avance en el sistema constitucional, pues en cuanto a la Corte de Constitucionalidad, su principal función es la de fiscalizar y garantizar el respeto al orden constitucional.

Lamentablemente, esta institución no funcionó como se esperaba (art. 191 al 195 y del 262 al 265).

En lo que se refiere al sistema para reformarla, tampoco varió mayor cosa. Lo único nuevo es que ahora el Consejo de Estado también debe aprobar las reformas conjuntamente con el Congreso. Como quedó apuntado, esta constitución tampoco sufrió reformas, sino que fue derogada por otro golpe de Estado, para variar, dirigido por los militares en 1982, debido a que el terrorismo de Estado, impulsado por los últimos gobiernos militares y la corrupción, lastre que aún persiste, habían llegado a situaciones insostenibles y era

necesario "oxigenar" el sistema. Es importante indicar que el golpe de Estado nunca llevó como fin el reorientar el rumbo del gobierno, únicamente se desvió la atención popular. Dejamos hasta aquí estas consideraciones, por no ser el objeto de la presente investigación.

Para concluir sobre lo referente a la Constitución de 1965 citamos a García Laguardia, quien la considera como "del peor tipo" 16(16). Skinner-Klée se refiere a ella de la siguiente forma: "Podría decirse que de todas las constituciones que han regido Guatemala, seguramente esta es la más anodina y descaracterizada". Los términos anteriores son ampliamente expresivos y no necesitan mayor comentario.

16García Laguardia, Jorge Mario. Ob. Cit. Pag. 59.



CAPITULO III CONSTITUCION POLITICA DE 1985.

Como quedó anotado en el capítulo anterior, la constitución de 1965 fue derogada el 23 de marzo de 1982, por un "nuevo" golpe militar que colocó a la cabeza del gobierno de facto al General José Efraín Ríos Mont, quien a su vez fue "relevado" de la Jefatura de Estado por otro General, Oscar Humberto Mejía Víctores. Estos fueron verdaderos golpes entre militares, que lamentablemente repercutían en contra del pueblo de Guatemala, desangrado y sumido en una miseria que no parece tener fin.

El último de los Generales referidos fue quien convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, por medio del decreto-ley número 3-84, habiéndose realizado la elección de diputados para la Asamblea por el sistema de lista nacional y de distritos el 1 de julio de 1984, sumando un total de 88 diputados constituyentes.

1. CONTENIDO DE LA CONSTITUCION DE 1985.

Esta constitución se desarrolla bajo tres aspectos importantes:

- a) Ausencia de intelecto sobresaliente. Recordemos que el país viene de sufrir una de las etapas más sangrientas de su historia reciente.
- b) Miedo de los Diputados Constituyentes a enojar a los jefes militares. De este modo se trataba por todos los medios de satisfacer las exigencias de éstos y no tomar alguna decisión que los enojara, en resguardo del incipiente proceso de retorno a la constitucionalidad y por qué no decirlo, de sus propias vidas.

c) Un ambiente preelectoral, ya que inmediatamente a la promulgación de la Constitución vendría la elección presidencial, para suceder al Gobierno de Facto.

A los diputados les preocupó mucho el reciente pasado de violencia y es por ello que esta constitución consagra el respeto a los derechos humanos, entre ellos el máspreciado: La vida, el cual se encuentra contenido en el artículo 3.

A decir de García Laguardia y Skinner-Klée, los Constituyentes quisieron ser originales, en cuanto a cuidarse de no tomar en cuenta los textos constitucionales del país anteriores, pero, en su lugar, se basaron en tres constituciones extranjeras recientes: La española, la peruana y la salvadoreña 17.

Sin duda alguna muchos aspectos de esas constituciones que fueron tomados en cuenta son valiosos y enriquecedores, pero otros son lo contrario y eso dio lugar a la existencia de vacíos y lagunas, que en algunos casos pueden ser suplidos por la legislación ordinaria. Lamentablemente el Congreso, a partir de 1986, ha sido incapaz de legislar en forma seria y sistemática y se ha sumido en una vorágine de corrupción e incapacidad, que en más de una ocasión ha hecho crisis.

Como se indicó, el contenido de la Constitución gira principalmente en torno a la protección de los derechos humanos, en cuanto a su parte dogmática; en la parte orgánica trata de fortalecer al organismo legislativo, con el ánimo de limitar el marcado presidencialismo anterior, reincorpora la figura de la interpelación a los ministros, la cita a funcionarios para rendir informes sobre sus actos; pluralismo político, reconocido en el artículo 223, derecho

17 Skinner-Klée, Jorge. Ob. Cit. Pag.55.



de asociación (art.34), creación de nuevas instituciones como la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral; este último aunque no está incluido en el texto constitucional, tiene calidad de ley constitucional en vista que se encuentra regulado en el Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Es necesario hacer énfasis que también se dejan abiertas las puertas a la descentralización de las instituciones del Estado, como una posible forma de mejorar la función administrativa (art.134) y se prohíben en forma expresa los monopolios (art.130).

1.2 PROCEDIMIENTO DE REFORMA.

Las reformas o procedimientos para reformar esta constitución, están contenidos en el Título VII, del artículo 277 al 280. Se establecen dos procedimientos diferentes: Uno por medio de una Asamblea Nacional Constituyente, en caso de que se pretenda reformar el Capítulo I del Título II y el artículo 278. La convocatoria la hará el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran. El Capítulo I del Título II contiene todo lo referente a derechos humanos individuales.

Las calidades para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, son las mismas que para ser diputado al Congreso de la República y gozan de las mismas prerrogativas. El Congreso y la Asamblea pueden funcionar simultáneamente, pero no se puede ser diputado en los dos organismos al mismo tiempo (art.279).

El segundo procedimiento es el que está a cargo del Congreso de la República y lo regula un solo artículo: el 280. En

este caso el Congreso tiene facultad para reformar cualquier artículo que no sea el 278 y los contenidos en el Capítulo I del Título II. Estas reformas deben ser sometidas a ratificación por el procedimiento de la consulta popular que establece el artículo 173; este fue el procedimiento que se llevó a cabo el 30 de enero de 1994, al cual nos referiremos con mayor amplitud en el capítulo designado a su análisis .

Tienen iniciativa para proponer reformas a la constitución:

- a) El presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c) La Corte de Constitucionalidad y
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos (art.277). En lo que se refiere a convocar a consulta popular, tienen iniciativa para solicitar la convocatoria al Tribunal Supremo Electoral, el Presidente de la República o el Congreso de la República, debiendo fijar con precisión la o las preguntas que se dirigirán a los ciudadanos (art.173).

1.3 ESTRUCTURA DE LA CONSTITUCION.

Al hablar de estructura nos referimos a las partes en que se divide. Esta constitución se divide en dos partes: a) Parte Dogmática o Material: que contiene todo lo referente a derechos humanos, tanto individuales como sociales y, b) Parte Orgánica o Formal: que contiene todo cuanto se refiere a la estructura organizativa del Estado y su forma de gobierno. Esta es la división más aceptada por los autores y que comparto plenamente.



1.4 CLASIFICACION.

En cuanto a su ubicación dentro de la clasificación de constituciones, la determino de la siguiente manera:

a) Por su forma: Es escrita o formal, ya que consta en un texto o código y existe un procedimiento definido en sus normas para reformarla.

b) Por su posibilidad de reforma: es mixta, ya que contiene tres tipos de normas y dos procedimientos para reformarla, o sea que contiene normas que solo pueden ser reformadas a través de una Asamblea Nacional Constituyente; normas que pueden ser modificadas por el Congreso de la República, debiendo ser ratificadas posteriormente, en consulta popular (que ya fue puesto en práctica en 1994); también contiene normas pétreas, que no pueden ser reformadas de ninguna manera, por ejemplo las contenidas en el artículo 281.

2. INSTITUCIONES CREADAS EN LA CONSTITUCION DE 1985.

Con el pasado reciente y por la accidentada historia constitucional hubo necesidad de garantizar, de alguna manera, los principales contenidos de la Constitución en cuanto al respeto a los derechos humanos, el pluralismo político y los principios de alternabilidad en el poder, no reelección y de primacía constitucional.

Es así como nacen a la vida jurídica, dentro de la Constitución política de 1985, a excepción del Tribunal Supremo Electoral, dos instituciones que con altibajos en su accionar, por múltiples razones, son y serán fundamentales en el afianzamiento del Estado Constitucional Democrático.

Estas instituciones son:

1) La Corte de Constitucionalidad; 2) La Procuraduría de los Derechos Humanos. El Tribunal Supremo Electoral, aunque nace antes de ser instalada la Asamblea Nacional Constituyente y no está contenido dentro de la Constitución, fue elevado a rango constitucional a través del Decreto 1-85 de dicha Asamblea.

2.1 CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD.

2.1.1 ANTECEDENTES. Este órgano, de suma importancia para la vida constitucional del país, aparece por primera vez en la constitución de 1965. No era un órgano permanente, ya que se integraba cuando era necesario, en virtud del planteamiento del Recurso de Inconstitucionalidad, con 12 miembros, de la siguiente manera: El Presidente y 4 magistrados de la Corte Suprema de Justicia designados por la misma corte y el resto era electo por sorteo que practicaba la Corte Suprema entre los magistrados de la Corte de Apelaciones y de lo Contencioso-Administrativo(art.162 Const.1965).

2.1.2 LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD EN LA CONSTITUCION VIGENTE:

La Constitución vigente transforma a la Corte de Constitucionalidad en un tribunal permanente, regulado del artículo 268 al 272. Se afirma que es una institución nueva porque es en esta Constitución que se le da la importancia y seriedad que este alto organismo requiere para cumplir con su cometido, ya que en la Constitución de 1965 su regulación fue difusa, no gozaba de independencia y permanencia como la presente.

Su fin principal es garantizar la supremacía y eficacia de la Constitución, para que no sólo sea vigente sino también positiva.

2.1.3 CARACTERISTICAS:

Sus principales características son: a) Es un tribunal permanente; b) de jurisdicción privativa, pues su principal fin es defender el orden constitucional; c) es un tribunal colegiado; d) goza de independencia en cuanto a los demás organismos del Estado; e) tiene funciones específicas, determinadas en la constitución y en el decreto 1-86 (Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad) de la Asamblea Nacional Constituyente; y f) tiene independencia económica en base al porcentaje de los ingresos que corresponden a la Corte Suprema de Justicia (art.268 de la Const.).

2.1.4 INTEGRACION DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD:

Se integra con cinco magistrados titulares y cinco suplentes. En los casos en que conoce de asuntos de inconstitucionalidad en contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o Vicepresidente de la República el número de integrantes se eleva a siete, escogiéndose a los dos integrantes entre los suplentes.

Los magistrados son electos por un período de cinco años, debiendo tomar posesión noventa días después de que lo hagan los diputados al Congreso de la República. Su designación se da de la forma siguiente:

- a) Un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia,
- b) Un magistrado por el pleno del Congreso de la República;
- c) Un magistrado designado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- d) Un magistrado por el Consejo Superior Universitario de la U.S.A.C. y;

e) Un magistrado electo en Asamblea General del Colegio de Abogados. En forma simultánea se efectúa la elección de los magistrados suplentes.

Para ser magistrado de la Corte de Constitucionalidad se exigen los siguientes requisitos: a) Ser guatemalteco de origen; b) Ser abogado colegiado; c) Ser de reconocida honorabilidad y; d) Tener por lo menos quince años de ejercicio profesional.

La presidencia la ejercen los magistrados titulares en forma rotativa por períodos de un año, en forma descendente tomando en cuenta la edad (artos. 269, 270, 271). Esta regla fue violada por los magistrados que concluyeron este año sus funciones, al haber dividido el último año en dos períodos, o sea que se sucedieron dos presidentes en el mismo año; esto constituye un mal precedente en la historia de ésta institución.

2.1.5 FUNCIONES DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD:

a) Función esencial: Es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional.

b) Funciones Generales: 1) Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general; 2) Conocer en única instancia en calidad de tribunal extraordinario de amparo, en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República; 3) Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia; 4) Conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos; 5) Emitir opinión en los siguientes casos: Sobre



la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado, sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el ejecutivo, alegando ese motivo; 6) Conocer y resolver conflictos de jurisdicción en materia constitucional; 7) Compilar doctrina y principios constitucionales derivados de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de leyes, actualizando el boletín jurisprudencial y; 8) Actuar, opinar, dictaminar o conocer asuntos que de acuerdo a la constitución sean de su competencia (art. 268 y 267 de la const.).

Han quedado enumeradas las principales funciones de la Corte de Constitucionalidad, intuyéndose de las mismas la vital importancia que este órgano jurisdiccional juega en el desarrollo y fortalecimiento del Estado Constitucional y del régimen de legalidad en general. En la práctica este órgano ha tenido altibajos en su accionar, debido, por una parte a la calidad ética y científica de los profesionales que en su momento la han integrado y a las presiones que funcionarios de otros organismos (principalmente del Ejecutivo) y sectores de poder ejercen sobre ella; reconociéndoseles los méritos en unos casos y recibiendo duras críticas en otros.

Para ilustrar lo anterior baste recordar la resolución emitida sobre la decisión del expresidente Jorge Antonio Serrano Elías de reconocer la independencia de Belice, resolución que aún es muy criticada por sectores representativos del país; en contraste, tenemos el trascendental papel jugado para restablecer el orden constitucional durante el autogolpe perpetrado el 25 de mayo de 1993, bajo la presidencia del ilustre jurista Epaminondas Gonzalez Dubon, posteriormente asesinado. Así también juega

un papel importante, por su carácter de tribunal constitucional, en lo que a las reformas de la constitución se refiere y que constituyeron el centro de la presente investigación, en virtud de los recursos o consultas que se sometieron a su conocimiento.

2.2 PROCURADURIA DE LOS DERECHOS HUMANOS.

2.2.1 ANTECEDENTES:

Los Derechos Humanos nacen con la humanidad. La historia de la lucha del hombre por el respeto de estos derechos que le son inherentes, que representan la esencia de su ser, se remonta a miles de años atrás pasando por la cultura griega, romana, la colonia en América hasta llegar a nuestros días.

El primer antecedente en Latinoamérica sobre regulación legal de estos derechos lo encontramos en lo que hoy se conoce como "la Declaración del Buen Pueblo de Virginia", en la cual el mismo pueblo determinó cuales eran los derechos que como humanos nos correspondían. Entre los derechos contemplados en la declaración citada tenemos: La igualdad natural en la libertad y la independencia, derecho a la vida, derecho a la propiedad, se reconoce que el poder es inherente al pueblo, derecho a la resistencia, etc.

La declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, aprobada en Francia el 26 de agosto de 1789 por la Asamblea Nacional, es otro antecedente histórico sobre la regulación de los Derechos Humanos, que se da como consecuencia de la situación infrahumana y por lo tanto indigna en que se encontraba la población, por culpa de quienes la gobernaban. Otros documentos importantes que han dado relevancia a estos derechos son la Constitución mexicana del 5 de febrero de



1917, la Constitución rusa del 12 de enero de 1919 y la Constitución alemana de Weimar del mismo año.

Hay que hacer notar que a pesar de su regulación, desde hace ya más de dos siglos, estos derechos han sido violados en forma sistemática en todas partes del mundo y particularmente en nuestro país. La violación de estos derechos ha hecho que se busquen mecanismos para velar por su cumplimiento, creándose tribunales especiales y más recientemente la figura del Procurador de los Derechos Humanos. El antecedente de esta institución en Guatemala lo constituye el "Protector o Defensor de Indios" (1525), que se encargaba de "defender" a los indígenas en esa época, de los abusos a que eran sometidos por las autoridades. Esta labor fue encomendada, por la corona española, a los misioneros de la orden religiosa de Santo Domingo, sobresaliendo Fray Bartolomé de las Casas, quien desde su llegada a América en 1502 consagró su vida a la defensa de los nativos.

El origen de esta institución, como se conoce en la actualidad, se encuentra en la Constitución sueca de 1809. En Francia le llaman "Mediateur" y es incorporado como institución de derecho a partir de 1973, en Canadá a partir de 1977 con el nombre de "Privacy Commissioner"; en España fue incorporado a la Constitución de 1978, con el nombre de "Defensor del Pueblo".

La Constitución guatemalteca de 1985, es la primera en Latinoamérica que incorpora esta institución a la vida constitucional, influenciada por la figura del "Defensor del Pueblo" que contempla la Constitución Española de 1978.

2.2.2 ELECCION DEL PROCURADOR.

La elección del Procurador está a cargo del Congreso por mayoría calificada, dentro de una terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos, 30 días después de que es nombrada dicha comisión, para un período de 5 años. El Procurador deberá reunir las mismas calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y goza de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso; de acuerdo a la Constitución es un Comisionado del Congreso de la República, para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza (artos. 216, 273, y 274 de la Cons. y 10 de la Ley del Procurador de los Derechos Humanos).

Por otro lado, el artículo 12 de dicha ley establece los casos por los que puede ser revocado el mandato y cesar en el cargo de procurador, así: a) Incumplimiento manifiesto de las obligaciones que le atribuye la Constitución y la ley; b) Participación material o intelectual, comprobada, en actividades de política partidista; c) Por renuncia; d) Por muerte o incapacidad sobreviniente; e) Ausencia inmotivada del territorio nacional por más de treinta días consecutivos; f) Por incurrir en incompatibilidad conforme lo previsto por el Dto. 54-86 y 32-87 y; g) Por haber sido condenado en sentencia firme por delito doloso.

2.2.3 ATRIBUCIONES DEL PROCURADOR.

La función principal es defender los Derechos Humanos que garantiza la Constitución. Estos están contenidos en la Constitución Política vigente y en los Dtos. 54-86 y 32-87, en los artículos 275 y 13 y 14 respectivamente,

siendo las principales las siguientes:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales;
- f) Promover acciones o recursos judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente y;
- g) En caso de régimen de excepción deberá velar, de oficio o a instancia de parte, por que se garanticen los derechos que no hubieren sido restringidos.

El artículo 15 del Dto. 54-86 le impone la obligación de rendir informe circunstanciado al Congreso sobre sus actividades y de la situación de Derechos Humanos, en el mes de enero de cada año, por conducto de la comisión.

2.3 EL TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL.

2.3.1 ANTECEDENTES.

En la primera mitad del siglo XX la organización y control de los procesos electorales en Centroamérica, estuvo a cargo de los organismos Ejecutivo y Legislativo, el primero se hacía cargo de administrar y controlar el proceso y el segundo efectuaba una función de calificación. Esta práctica motivó, particularmente en Guatemala, una serie de abusos,

... la aplicación de la legislación y la ejecución de la política económica y social en materia de...

... las actividades administrativas y de gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades...

... la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades, así como la coordinación de las actividades...

... la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades, así como la coordinación de las actividades...

... la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades, así como la coordinación de las actividades...

... TRIBUNAL SUPLENTE

... ANEXO

... la gestión de los recursos humanos, materiales y financieros de las entidades, así como la coordinación de las actividades...



Cada miembro titular tendrá un suplente, el cual será electo en la misma forma que el titular, salvo los suplentes del Rector de la Universidad de San Carlo de Guatemala y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de dicha casa de estudios, que serán electos por el Consejo Superior universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la misma Universidad respectivamente. El cargo de miembro de la comisión de postulación es obligatorio y gratuito. Los magistrados durarán en sus funciones seis años y pueden ser reelectos (artos. 223 de la Constitución y 121 al 124; 136, 139 del Dto.1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).

2.3.3 FUNCIONES.

El artículo 125 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos le atribuye al Tribunal Supremo Electoral las siguientes obligaciones y atribuciones:

- a) Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
- b) Convocar y organizar los procesos electorales, declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección;
- c) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones del Registro de Ciudadanos elevados a su conocimiento, en virtud de recursos o de consulta;

- d) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a ser efectivas tales normas;
- e) Resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas;
- f) Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;
- g) Nombrar a los integrantes de las juntas electorales departamentales y municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causas justificadas, velando por su adecuado funcionamiento;
- h) Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;
- i) Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia que conozca de oficio o en virtud de denuncia;
- j) Poner en conocimiento de los tribunales de justicia los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;
- k) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal del proceso electoral, la cual deberá prestarse en forma inmediata y adecuada;
- l) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;



- m) Resolver los recursos que deban conocer de conformidad con la ley;
- n) Examinar y calificar la documentación electoral;
- ñ) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;
- o) Dictar su reglamento interno y el de los demás organos electorales;
- p) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual;
- q) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral;
- r) Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados, en su oportunidad;
- s) Aplicar de conformidad con la ley del organismo judicial, las disposiciones legales referentes a materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas.

CAPITULO IV

REFORMAS CONSTITUCIONALES RATIFICADAS EN CONSULTA POPULAR EL 30 DE ENERO DE 1994

1. ANTECEDENTES.

En Guatemala se ha vivido en los últimos años un clima de inestabilidad política y económica, debido a muchos factores, entre los que resaltan la incapacidad y corrupción que se da en las altas esferas de gobierno. Esta situación de inestabilidad llega a su máxima expresión con el autogolpe de Estado, decretado por el expresidente Jorge Antonio Serrano Elías, con apoyo de algunos miembros de la cúpula militar de ese momento; este es el principio de los intentos de consulta popular, ya que el 27 de mayo de 1993, el presidente solicitó por escrito al Tribunal Supremo Electoral, que le indicara en cuanto tiempo se podía verificar una consulta popular; en dicha solicitud no especificaba qué es lo que se sometería a la consideración del pueblo.

Esta solicitud fue rechazada por medio de misiva que el Tribunal le dirigió al presidente golpista, con fecha 29 de mayo del mismo año, la cual en su última consideración literalmente dice: "En consecuencia, toda consulta popular, al igual que las elecciones, debe realizarse en un ambiente de libertad y plena vigencia de los derechos constitucionales. Mientras no sea esa la situación o la misma sea afectada de hecho -como es el caso actual- este tribunal no está en condiciones de responder a su pregunta".

Habiéndose superado la crisis provocada por el autogolpe del presidente Jorge Antonio Serrano Elías y viéndose éste obligado a renunciar, fue substituido por el Licenciado Ramiro de León Carpio, quien fue electo por el Congreso de la República.

Ramiro de León Carpio entra en conflicto con los Diputados al Congreso y con los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con quienes sostiene enfrentamientos verbales muy fuertes, llegando al punto de exigirles la renuncia (a diputados y magistrados), a lo cual no accedieron.

Mientras el presidente De León distraía la atención pública con su "cruzada de depuración" contra el Congreso y la Corte Suprema de Justicia, la crisis económica se acentuaba y los más elementales problemas de la población no eran atendidos por un presidente, que a pesar de la frustración que causaron los anteriores, despertó grandes esperanzas, que rápidamente se perdieron.

Es así como el Ejecutivo, por iniciativa de su Presidente, solicita formalmente al Tribunal Supremo electoral iniciar un proceso de consulta, por medio de nota con fecha 27 de septiembre de 1993, en la cual se incluyen dos preguntas que serían sometidas a consulta y que se referían a solicitar al pueblo su apoyo al Presidente para pedir la renuncia a los Magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia y a los Diputados titulares. El Tribunal Supremo Electoral en respuesta, emite el decreto número 2-93 de fecha 1 de octubre de 1993, por medio del cual se hace la convocatoria a consulta popular, para que los ciudadanos respondan las preguntas formuladas por el Presidente, que literalmente decían: a) "Apoya usted al Presidente de la República en su decisión política de pedir a los diputados titulares del

Congreso de la República que renuncien irrevocablemente?";
b) "Apoya usted al Presidente de la República en su decisión política de pedir a los magistrados titulares de la Corte Suprema de Justicia que renuncien irrevocablemente de sus cargos?". El Tribunal designó, en ese mismo decreto, la fecha 28 de noviembre de 1993, para realizar la consulta popular.

El decreto 2-93 del Tribunal Supremo Electoral motivó las siguientes acciones legales:

a) Recurso de Revisión: Resuelto sin lugar el 8 de octubre de 1993.

b) Amparo: Interpuesto ante la Corte Suprema de Justicia en contra del Tribunal Supremo Electoral. La Corte Suprema otorgó amparo provisional y se inhibió de seguir conociendo, al otorgarse el amparo provisional se suspendió el proceso de consulta. Este amparo provisional fue revocado, en apelación, por la Corte de Constitucionalidad el 21 de octubre de 1993.

c) Recurso de Revisión: Resuelto sin lugar por el Tribunal Supremo Electoral el 8 de octubre de 1993.

d) Amparo: Ante la Corte Suprema de Justicia, contra el Tribunal Supremo Electoral. Se otorga el amparo provisional el 12 de octubre de 1993. La Corte de Constitucionalidad revoca el amparo provisional, en apelación, con fecha 21 de octubre de 1993.

El 10 de diciembre de 1993, la Corte Suprema de Justicia declara improcedentes ambos amparos, ya que había transcurrido la fecha para la cual se había convocado a consulta.



e) Recurso de Inconstitucionalidad: La Corte de Constitucionalidad ordenó la suspensión provisional del Dto.2-93 y del proceso de consulta, el 11 de noviembre de 1,993.

El 19 de noviembre de 1,993, el Presidente de la República desiste de su solicitud de consulta popular. Con el Decreto número 3-93, el Tribunal Supremo Electoral dio por concluido el proceso de consulta el 23 de noviembre del mismo año. Las anteriores impugnaciones fueron promovidas por diputados al Congreso de la República y por el abogado particular Héctor Horacio Zachrisson Descamps. Mientras todo esto sucedía, paralelamente se formaba una comisión compuesta por diputados, representantes del Ejecutivo, políticos y con la mediación de la Iglesia Católica, que sin tener el mandato o la legitimación del pueblo, a puertas cerradas preparaba un proyecto de reformas a la constitución en donde se incluía la "depuración" de la Corte y del Congreso.

2. RATIFICACION DE LAS REFORMAS.

En noviembre de 1993, cuando era evidente que la consulta convocada para el 28 de ese mes no prosperaría, se inició una serie de reuniones entre diputados del Congreso, políticos y representantes del ejecutivo, con la mediación de la Iglesia Católica, que dieron como resultado el proyecto de reformas constitucionales, aprobadas por el Congreso el 17 de noviembre del mismo año, por medio del acuerdo legislativo número 18-93, en ejercicio de sus facultades constituyentes que el artículo 280 de la Constitución le confiere, el cual fue comunicado en forma inmediata al Tribunal Supremo Electoral; éste, a su vez, convocó a consulta popular nuevamente, por medio del decreto

número 4-93, fijando como fecha para efectuar la consulta el domingo 30 de enero de 1994.

La decisión del Tribunal Supremo Electoral motivó que se interpusiera en su contra, una acción de Amparo, la cual fue denegada por medio de resolución de fecha 1 de febrero de 1994. Es así como finalmente se efectúa la consulta popular convocada por el Tribunal Supremo Electoral para el 30 de enero de 1994, con el objeto de aprobar o rechazar las reformas constitucionales negociadas.

Un proceso de reforma constitucional en un momento dado puede ser saludable para la democracia, pero en ese momento, por lo joven de la Constitución, por la forma como se procedió, por quienes las planificaron y por parte de su contenido no eran aconsejables ni oportunas.

Es importante señalar la participación de la Iglesia Católica, la cual fue duramente criticada por quienes no compartían la decisión de reformar la Constitución. Durante la presente investigación, se entrevistó en dos oportunidades a Monseñor Juan Gerardi, quien fue el representante religioso ante la comisión que redactó el proyecto de reformas; en las dos ocasiones fue muy escueto y no quiso emitir opinión al respecto, indicando que "lo jurídico no era su campo" 18, refiriendo que la única participación de la iglesia fue prestar sus instalaciones y que en lo demás se limitaron a ser "observadores".

Lo afirmado por monseñor Gerardi fue confirmado por el Lic. Jorge Skinner-Klée, quien participó activamente en la

18Gerardi Conedera, Juan. Entrevistas realizadas en junio de 1996, en el arzobispado de Guatemala.



preparación de las reformas, indicando que "la Iglesia no intervino, no opinó, su participación fue útil como testigo" 19.

El Lic. Oscar Clemente Marroquín Godoy, un definido crítico del procedimiento preparatorio y del contenido de las reformas, se refiere a éstas de la siguiente forma: "...Debido al manoseo que hubo de normas constitucionales que nada tenían que ver con la famosa depuración, me opuse y en la consulta popular no solo voté NO sino que hice campaña por el NO..." 20.

No hay que olvidar que las reformas tienen como "origen" la bien publicitada campaña de "depuración" del Lic. Ramiro de León Carpio, en contra del Congreso y de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el Dr. Edmundo Vázquez Martínez, habla de la reforma en los siguientes términos: "En el ámbito de lo constitucional la seguridad jurídica requiere permanencia de las normas el mayor tiempo posible...La Constitución de 1985 apenas llega a los diez años y ya sufrió las primeras reformas. Se habla ya de otras reformas. Esto no hace ningún favor al Estado de Derecho y a la seguridad jurídica, sobre todo porque es muy vago, por no decir ignorado, el contenido de las reformas, las situaciones que lo reclaman

19 Skinner-Klée, Jorge. Entrevista efectuada en el mes de mayo de 1996

20 Marroquín Godoy, Oscar Clemente. Diario la Hora del 20 de enero de 1995. Pag.2

o el cambio de la realidad que lo exige...) 21.

3. ANALISIS CRITICO DE LAS REFORMAS.

El acuerdo legislativo número 18-93 contiene en total 43 artículos, por medio de los cuales se reformaron o modificaron 35 artículos de la Constitución, adicionándole o suprimiendo algunos párrafos o cambiando términos. Se reformó el nombre del capítulo VI del título V, se derogó el artículo 256, asimismo, se adicionaron 5 nuevos artículos transitorios y finales; el artículo final del decreto referido, establece lo relativo a su aprobación por mayoría calificada y el posterior sometimiento a consulta popular de las reformas. En concreto, las reformas que sufrió la constitución política vigente, el 17 de noviembre de 1993 y que fueron ratificadas el 30 de enero de 1994, son:

3.1 SECCION DECIMA, CAPITULO II, TITULO II:

Aquí se reformó el artículo 133, el cual tiene gran importancia en cuanto a la situación financiera del Estado. Con esta reforma, el Estado no puede obtener crédito del Banco de Guatemala, ya que la reforma prohíbe que la Junta Monetaria autorice dichos préstamos para financiar al Estado, entidades descentralizadas o autónomas, ni a entidades privadas no bancarias. También quedó prohibido que el Banco de Guatemala adquiriera valores emitidos o negociados en el mercado primario por las entidades estatales referidas.

21 Vázquez Martínez, Edmundo. Diario la Hora. 26 de abril de 1995. Pag.3.



Solo en caso de catástrofe o desastre público puede otorgarse financiamiento, pero debe ser aprobada por mayoría calificada del Congreso. Esta es una de las reformas de mayor importancia y sus efectos (negativos) empiezan a sentirse. En entrevista realizada al Lic. Jorge Skinner-Klée (ex diputado y miembro del grupo que redactó el proyecto de reformas), indicó que fue el sector económico uno de los más interesados en esta reforma; según su criterio no debió reformarse ese artículo, pero la justificación que, según él, tuvo mucha incidencia fue el mal uso y abuso que los gobiernos anteriores habían hecho de este tipo de créditos, que el Banco de Guatemala le podía otorgar al Estado.

3.2 CAPITULO II DEL TITULO IV: (Organismo Legislativo).

Este capítulo fue el que más reformas sufrió, en total fueron 14 artículos los reformados debido a que está relacionado con aspectos políticos que se consideró necesario reformar con la finalidad de disminuir la presión política que en ese momento se vivía. A pesar que abundaron las reformas, muy pocas pueden considerarse de importancia. En el artículo 157 se determinaron los distritos y el número mínimo de diputados por cada uno, también se estableció la reducción del período a 4 años y el procedimiento para llenar vacantes; en el artículo 158 se modificó lo referente a los períodos de sesiones anuales del Congreso.

Al artículo 160 sólo se le adicionó un párrafo, en el que se determina cómo se llena la vacante en caso un diputado pase a ocupar otro puesto en el Ejecutivo.

En el artículo 161 se modificó la literal a), trasladando a la Corte Suprema de Justicia, la potestad de declarar si ha lugar o no a formación de causa contra algún diputado, previo informe del juez pesquisidor.

Al artículo 162 solamente se le suprimió el último párrafo, en donde se establecía el período de funciones de un diputado. En el artículo 164, sólo se ampliaron las causas de incompatibilidad del cargo de diputado con otras funciones específicas.

Al artículo 165 se le reformaron las literales e) y h) y se le adicionó un nuevo inciso, consistente en eliminar la obligación del Presidente y Vicepresidente de pedir permiso al Congreso para ausentarse del país, pero prohíbe que ambos se ausenten al mismo tiempo, determina, asimismo, que el Congreso es el competente para conocer de antejuicios contra Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, Procurador de los Derechos Humanos y el Fiscal General, adicionando la potestad del Congreso de conceder condecoraciones.

En cuanto a las reformas sufridas por los artículos 168, 173, 176 y 177, no revisten mayor importancia y consisten en: La obligación de los Ministros o Viceministros de asistir al Congreso; Remitir al Dto. 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente lo relativo al procedimiento consultivo y en remitir a la Ley Orgánica y de Régimen Interior el procedimiento de formación de la ley. Se considera que estas reformas no tienen mayor importancia y que debieron ser incluidas en las leyes ordinarias correspondientes.

Para concluir nos referiremos a las reformas sufridas por los artículos 178, 179 y 180, la cual gira en torno a la potestad de veto del Ejecutivo y del Congreso de conocer el

veto y aceptarlo o rechazarlo; en el último caso ordenando su publicación. También se establece la posibilidad de modificar el ámbito territorial de aplicación de la ley, deduciendo que se refiere a que puede restringirse la aplicación de una ley a uno o varios departamentos de la República o una o varias regiones determinadas del país. Estas normas perfectamente pudieron haber sido incluidas en leyes ordinarias.

3.3 CAPITULO III: (Organismo Ejecutivo)

A este capítulo le reformaron 5 artículos, el 182, 183 y 184 se refieren a la integración del Organismo Ejecutivo y a las funciones del Presidente; las reformas consisten, por lo general, en cambiar unas palabras por otras, quizá buscando un lenguaje más técnico. Lo más importante en estos tres artículos es la reducción del período presidencial de 5 a 4 años.

Los artículos 191 y 194, sufrieron los cambios de mayor importancia; en el primero se suprime la corresponsabilidad del Vicepresidente en las decisiones políticas de gobierno. Esto sin duda se debe a lo sucedido en el caso del exvicepresidente Gustavo Espina Salguero, que no pudo asumir la presidencia en fecha posterior al autogolpe de estado, propiciado por el presidente de ese momento y que de alguna manera, provocó un vacío de poder en la dirección del Estado. En el segundo artículo citado, simplemente se suprimió la literal h), ya que su contenido estaba regulado en el artículo 168 Constitucional.

3.4 CAPITULO IV: (Organismo Judicial)

En este capítulo también se reformaron 5 artículos: 213, 214, 215, 217 y 222. En el 213 y 214 se agregó lo referente a la obligación de la Corte Suprema de Justicia, de publicar cada año el presupuesto programático y de informar cada 4 meses al Congreso sobre su ejecución analítica y alcances, asimismo, se aumentó el número de magistrados de 9 a 13.

El artículo 215 se modificó en la siguiente forma: Se redujo el período de los magistrados de 6 a 5 años, se integró una comisión de postulación que deberá proponer al Congreso una nómina de 26 candidatos para que elijan a los 13 titulares; la comisión se integra así: Un representante de los rectores de las universidades, que la preside, los decanos de las facultades de Derecho de las universidades, un número equivalente de representantes, electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número, electos por los Magistrados titulares de la corte de apelaciones y demás tribunales a que se refiere el artículo 217 de la Constitución. La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la comisión, en votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se acepta ninguna representación.

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán, entre sus miembros, con el voto favorable de las dos terceras partes, al presidente de la misma, el que durará en sus funciones un año y no podrá ser reelecto durante ese período de la Corte.



Las reformas a los artículos 217 y 222 consisten en nombrar una comisión de postulación para elegir candidatos a magistrados de la corte de apelaciones y demás tribunales de igual categoría (función que tenía anteriormente la Corte Suprema de Justicia), a la forma de suplir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia por los Magistrados de la Corte de Apelaciones y tribunales análogos y a que los suplentes de los magistrados a que se refiere el artículo 217 son nombrados en el mismo acto por el Congreso.

3.5 TITULO V, CAPITULO I: (Régimen Político Electoral)

En este primer capítulo del título V, sufrió reformas su único artículo: el 223, la que consiste en que se le agregó un párrafo más, en el cual se le prohíbe al Presidente, funcionarios del Organismo Ejecutivo, alcaldes y funcionarios municipales hacer propaganda de las obras y actividades realizadas, a partir de que el Tribunal Supremo Electoral haya convocado a elecciones.

3.6 CAPITULO III: (Régimen de Control y Fiscalización)

A este capítulo se le reformaron dos artículos: 233 y 234. Las reformas consisten en modificar el sistema de elección del Contralor General de Cuentas, dejando la misma en manos del Congreso, quien decide dentro de una nómina de 6 candidatos, propuestos por una comisión de postulación integrada de la siguiente manera: a) Un representante de los Rectores de las universidades del país, que la preside; b) Los Decanos de las facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de las universidades del país; c) Un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas. Los seis candidatos deben ser electos por mayoría calificada de la

comisión y no se admite representación en las votaciones. En el segundo artículo, que contiene los requisitos que debe llenar el Contralor General de Cuentas, se agregó que es el Jefe de la institución y se estableció un requisito más: Ser Contador Público y Auditor.

Como se puede apreciar, las reformas a estos dos artículos son de forma y, a más de dos años de haber adquirido vigencia, esta institución continúa siendo deficiente.

3.7 CAPITULO IV: (Régimen Financiero)

A este capítulo se le reformaron tres artículos, 237, 238 y 240. Estas reformas consistieron en: Al primero de los artículos citados, que se refiere a cuestiones presupuestarias, se agregó que se deben detallar los gastos e inversiones por realizarse; asimismo se suprimió el último párrafo, que contenía la potestad del Congreso de decretar ampliaciones presupuestarias y se agregó que la ley puede establecer otros casos (aparte de los expresados en la Constitución) de dependencias del Ejecutivo, cuyos fondos deben administrarse en forma privativa, siendo púnible el incumplimiento de esta norma, y la responsabilidad será personal del funcionario que dirige la dependencia.

También se prohibieron los gastos confidenciales y cualquier gasto que no deba ser comprobado o sujeto a fiscalización. El resto se refiere al carácter público del presupuesto, en base a lo cual puede ser consultado por cualquier ciudadano y a la obligación de los organismos e instituciones descentralizadas y autónomas, que manejen fondos públicos, a publicar cada año el origen y aplicación de dichos fondos, dentro de los seis meses después de cada ejercicio



fiscal; previa auditoría de la Contraloría General de Cuentas.

Lo agregado a este artículo se considera positivo, independientemente de que en la práctica, hasta el momento, no ha surtido los efectos que se esperaban en cuanto a sanear la administración de los recursos públicos, que es a lo que se dirigen. También tienden -las reformas- a ordenar el gasto público, al fijar reglas para definir el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.

Al segundo artículo, o sea al 238 que trata sobre la Ley Orgánica de Presupuesto, se le reformaron los incisos b), f) y g) y se le adicionó un último párrafo. En el inciso b), se estableció la prohibición de transferir fondos de programas de inversión a funcionamiento o pago de deuda pública. En el inciso f) se agregó, además de la forma la cuantía de la remuneración de los funcionarios y empleados públicos, agregando a las entidades autónomas que no estaban incluidas anteriormente. Concretamente a este inciso se le agregaron dos palabras: "Cuantía" y "autónomas".

Por último se le agregó un párrafo que establece la obligación de provisionar los fondos necesarios en el presupuesto para terminar una obra o servicio que abarque dos periodos fiscales y se suprimió lo relativo a la posibilidad de incluir gastos confidenciales en el presupuesto.

Para finalizar lo relativo al capítulo IV, tenemos que al artículo 240 se le adicionaron dos párrafos finales, en los que se establece lo siguiente: Que debe existir opinión favorable del ejecutivo, si la inversión o gasto no está incluida en el presupuesto del ejercicio fiscal

correspondiente; en caso contrario no puede aprobarse la ampliación del presupuesto. El último párrafo establece que si la opinión del Ejecutivo es desfavorable, el Congreso podrá aprobar la ampliación solo con mayoría calificada (dos terceras partes del total de diputados).

La tendencia a restringir los posibles abusos en materia presupuestaria continúa, pero aquí ya se advierten otros matices, como limitar la posibilidad de crecimiento del Estado.

3.8 CAPITULO VI:

(Ministerio Público y Procuraduría General de la Nación).

El título del presente capítulo fue modificado por el artículo 32 del acuerdo legislativo número 18-93. De esta manera se adecúa más al nuevo sistema de justicia penal, que recientemente introdujo el juicio penal oral en Guatemala. Asimismo, se le modificaron a este capítulo dos artículos: 251 y 252, que se relacionan con separar a las dos instituciones, que anteriormente funcionaban como una sola: la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio Público. Se crea la figura del Fiscal General de la Nación con la responsabilidad de ejercer la acción penal pública, y dirigir la institución.

Por otro lado la representación del Estado, como persona jurídica, queda exclusivamente a cargo del Procurador General de la Nación. Esta institución continúa manteniendo la función de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales. Aquí es importante comentar que en el artículo 252, que contiene las anotaciones anteriores se

habla de una ley orgánica que debe regir a esta institución, la cual aún no ha sido emitida por el Congreso, por lo que continúa funcionando con la antigua ley (Dto. 512 del Congreso), en lo que no fue derogado por la Ley Orgánica del Ministerio Público (Dto. 40-94 del Congreso), también se estableció el periodo del Procurador General de la Nación y del Fiscal General a 4 años. De esta forma cada una de estas instituciones tiene su propio titular, que ejerce sus funciones independientemente del otro e incluso de los demás organismos del Estado.

3.9 CAPITULO VI:

(Régimen Municipal)

Este es el último capítulo de la Constitución que sufrió modificaciones; se le reformaron dos artículos, el 254 y 257 y se derogó en forma expresa el artículo 256, que contenía lo relativo a la clasificación de las municipalidades en categorías.

En el artículo 254, al órgano colegiado que ejerce el gobierno municipal se le cambió el nombre de Corporación por el de Concejo Municipal y que sigue estando conformado de la misma forma: Por el Alcalde, los Síndicos y Concejales; estableciendo el periodo en cuatro años en forma general, ya que como quedó apuntado desaparecieron las categorías y el periodo se equiparó al de los demás cargos de elección popular directa (Presidente, Vicepresidente y diputados), permitiendo su reelección.

El artículo 257 sufrió varias modificaciones, en primer lugar se elevó el porcentaje que le corresponde a las municipalidades del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del estado, del 8% al 10%; estableciendo que el noventa por ciento debe ser invertido en proyectos de

educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos y solo el 10% puede utilizarse para gastos de funcionamiento. Anteriormente, estaba establecido que el 8% que les correspondía, debía invertirse en obras de infraestructura y servicios públicos, pero el Estado proporcionaba otro tipo de subsidios, especialmente para mejorar salarios de los trabajadores municipales.

Con la reforma queda prohibido que el Estado proporcione otro tipo de asignación que no sea el 10%. Estas reformas siguen en el sentido de ordenar las finanzas públicas, sin embargo, el 10% no es la solución a los problemas económicos de las municipalidades, que ahora se ven afectadas porque tienen que financiar de sus recursos cualquier gasto de funcionamiento, especialmente lo relacionado con salarios.

Para finalizar el análisis directo de las reformas, tenemos que se agregaron cinco artículos a las disposiciones transitorias y finales: del artículo 23 al 27. En estos artículos se plasmó lo referente a la elección de nuevos diputados que sustituirían a los que en ese momento se encontraban en funciones, así como la forma de proceder para renovar a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones y demás tribunales contenidos en el artículo 217 de la Constitución, al Contralor General de Cuentas, al Fiscal General de la República y al Procurador General de la Nación.

En estos cinco artículos se encuentra contenida la tan publicitada "depuración" que promovió el Presidente de la República Ramiro de León Carpio.



4. CAUSAS INTERNAS Y EXTERNAS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES.

La decisión de reformar la Constitución no se dio así por así, porque se le ocurrió a algún "político" o funcionario. En atención a lo anterior se clasifican las causas de la forma siguiente: Económicas, políticas y sociales.

4.1 CAUSAS ECONOMICAS.

Las políticas de ajuste estructural impulsan no sólo la eficiencia del Estado, en cuanto a mantener un equilibrio del presupuesto de ingresos y egresos, para reducir los déficits fiscales y garantizar los pagos de la deuda interna y externa, sino también la reducción del Estado, mediante la privatización de sus empresas o activos y la reducción del aparato burocrático; en otras palabras, el despido masivo de trabajadores del Estado.

Esto es perfectamente entendible, ya que la otra vía de garantizar la eficiencia y equilibrio en el presupuesto sería la de una verdadera reforma fiscal, en donde todos tributáramos estrictamente en base al principio de capacidad de pago. Esto en Guatemala es prácticamente imposible. Hay casos en nuestra historia de gobiernos que han caído por querer intentarlo, pues esta forma injusta de tributar y de evadir impuestos, es una de las fuentes de enriquecimiento de ciertos empresarios.

Es importante hacer notar que antes de las reformas, la deuda interna del Estado era con el Banco de Guatemala, el cual, siendo una institución del mismo Estado, carecía de poder coercitivo para cobrar, tanto el capital como los intereses. Según el Licenciado Sergio González Rodríguez, de la Dirección de Estudios Económicos del Banco de Guatemala,

el Estado ni siquiera pagaba intereses al Banco. El profesional citado indicó que la otra forma como el Estado se agenciaba de fondos era mediante el crédito externo, pero que los órganos financieros externos exigen la solvencia del Estado.²²

Las reformas a los artículos 237, 238, 240 y 257 y particularmente al artículo 133, responden precisamente a lo anteriormente indicado. Para los empresarios locales esta reforma, por medio del cual se prohíbe que el Banco de Guatemala otorgue créditos al Estado, representa un doble negocio: Por un lado el Estado debe financiar sus gastos vía el crédito interno, pero como ya no puede acudir al Banco de Guatemala ahora acude al sector privado (Bancos, financieras, empresas, inversionistas individuales) por medio de los títulos de crédito denominados "Certibonos", los que al 6 de julio de 1996 devengaban un interés del 23% 23. Por otro lado al hacer irreversible la privatización, al empujar al Estado a una situación de crisis financiera que lo obligue a vender sus activos o empresas, tales como la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones, Ferrocarriles de Guatemala, Instituto Nacional de Electrificación y la Empresa Eléctrica de Guatemala, principalmente, tendrán la oportunidad de aumentar sus

22 Rodríguez Gonzáles, Sergio. Entrevista efectuada por el autor, el 11 de julio de 1996.

23 Fuente: Dirección de Estudios Económicos del Banco de Guatemala. Julio de 1996.



ganancias y su poder económico, sin olvidar las demás ventajas que se derivan del dominio de estas empresas que son estratégicas.

Las financieras externas (BID, BM, FMI, BCIE), como ya se apuntó, otorgan sus créditos bajo condiciones que hagan seguro su reembolso íntegro (capital e intereses), de esta cuenta tenemos que en las últimas décadas ellas han influido en el rumbo de la política económica de nuestro país, mediante sus constantes "recomendaciones".

Para reforzar las anteriores afirmaciones, se cita estadísticas de la Dirección de Estudios Económicos del Banco de Guatemala, las cuales indican que al 5 de julio del presente año, el Banco de Guatemala había colocado 1,600 millones de Quetzales, por medio de los Certibonos. De esa cantidad, el 25% fue adquirida por los bancos y otras empresas dedicadas a operaciones financieras, en total el 90% fue adquirida por inversionistas del sector privado, mientras el resto o sea el 10% se encuentra en poder de otros inversionistas menores. 24

Para Karin Beeck asesora de ASIES, las reformas "son parte de acuerdos entre el gobierno y los organismos financieros internacionales, en torno al programa de modernización financiera del Estado". Asevera la Lic. Beeck, que "en principio considera que la prohibición de otorgar crédito al Estado es una buena medida, pero que lamentablemente la

24 Fuente: Dirección de Estudios Económicos del Banco de del Guatemala. Ob. Cit.

buena intención es desvirtuada por grupos de presión (organizaciones empresariales), que tergiversan para su propio interés las medidas que debieron tomarse" 25.

En otra parte de la entrevista, la Lic. Beeck expone que lo positivo de esta reforma es que obliga al Ministerio de Finanzas Públicas a ver su realidad y a planificar mejor los gastos en base a los ingresos; se le otorga autonomía real al Banco de Guatemala, para controlar las tasas de interés, la inflación en general, para que el Estado sea más "eficiente"; lo negativo, según la entrevistada, es que al no tener recursos el Estado, emite bonos o títulos de crédito que pueden incidir en el incremento de las tasas de interés y precipitar la privatización de activos del Estado, en favor de pequeños grupos, que siempre han gozado de privilegios en Guatemala.

En relación a lo anterior, el Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la USAC se expresa en los siguientes términos: "...Debe tomarse en cuenta que los altos grados de corrupción en la ejecución presupuestaria contribuye a esa actitud,...Aunque esa situación ha sido la excusa del sector privado para no tributar en la medida que le corresponde, y so pretexto que pueden administrar más eficientemente esos recursos, han llegado al colmo que, ante la falta de crédito al gobierno por parte de la Banca Central, ellos son capaces de "prestarle" los recursos económicos necesarios, recursos que en buena medida

25 Beeck, Karin. Asesora de la Asociación de Estudios Económicos y Sociales, ASIES. Entrevista realizada en julio de 1996.



proviene de la falta de pago al fisco" 26.

4.2 CAUSAS POLITICAS.

En el momento que se dieron las reformas, la convulsión política y la situación anárquica era preocupante. El "enfrentamiento" que se dio entre los titulares de los tres poderes del Estado creaban esas condiciones de ingobernabilidad. El Congreso efectivamente había perdido toda credibilidad, lo mismo que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los altos funcionarios del Ejecutivo. Estas condiciones hacían necesario tomar medidas urgentes para prevenir que la situación fuera incontrolable. Ante esa realidad surge la reforma a la Constitución, como una "salida" a esa crisis. En el proyecto de reforma se incluyeron cinco artículos nuevos que fueron agregados a las disposiciones transitorias y finales, en donde se estableció el procedimiento para cambiar a todos los diputados, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los demás tribunales colegiados contenidos en el artículo 217 de la Constitución, el Contralor General de Cuentas, el Procurador General de la Nación y el Fiscal General de la República, de acuerdo a la división que del Ministerio Público se hizo en las reformas.

En estos cinco artículos se plasmó la "solución" a la crisis política y el "plan de depuración" de Ramiro de León Carpio. En torno a estos artículos giró el despliegue publicitario del gobierno para pedir al pueblo que aprobara las reformas, mientras se tendía una cortina de humo al resto de reformas,

26 Boletín No. 22, junio de 1994. Centro de Estudios Urbanos y Regionales.

Universidad de San Carlos de Guatemala. Pags. 4 y 5.

que verdaderamente tendrían un impacto en la población del país. A casi dos años de vigencia de las reformas los vicios e ineficiencias en las esferas de los poderes del Estado continúan.

4.3 CAUSAS SOCIALES.

La situación social que se vivía no incidió, de manera directa, en la decisión de reformar la constitución, más bien se aprovecharon de esa situación de convulsión y desorientación de la opinión pública, a la que se le había alucinado de alguna manera, con la famosa depuración del Presidente Ramiro de León Carpio. Cuando el pueblo se dio cuenta de que una vez más se le había engañado, ya que el fondo de las reformas era otro, no le quedaban mayores opciones, se encontraba literalmente entre la espada y la pared.

En este contexto, el Presidente Ramiro de León Carpio quiso impresionar al pueblo y satisfacer su ego de "estadista", al impulsar su campaña de "depuración" de los Organismos Legislativo y Judicial, pero fue incapaz de limpiar su propia casa: El organismo Ejecutivo. La "depuración" fue el "caballo de batalla" del Presidente, mientras se daba otro paso para consolidar el proyecto económico Neoliberal, mediante las reformas constitucionales de carácter económico, que se fundamenta en la reducción del Estado mediante la privatización de empresas y bienes públicos y el despido masivo de trabajadores estatales. Al respecto, el Lic. Edgar Gutiérrez se expresa de la siguiente forma: "Para la depuración no eran necesarias

tantas reformas" 27.

Es así como en el Ejecutivo continuaron en funciones muchos funcionarios comprometidos con actos de corrupción de los gobiernos anteriores. Esto contribuyó a que el gobierno del Presidente de León se deteriorara con mayor rapidez que sus antecesores; todo esto aunado a que evidentemente quien tomaba las principales decisiones era, como siempre, el Estado Mayor Presidencial.

5. MARCO LEGAL.

En los aspectos legales, a primera vista se observa un proceso impecable, pues todos fueron llenados a cabalidad. En este sentido, la Constitución preceptúa en el artículo 280 los casos en que el Congreso puede actuar con el carácter de órgano constituyente, para aprobar reformas a la Constitución. Ese mismo artículo estipula que las reformas acordadas por el Congreso deben ser sometidas a ratificación mediante el procedimiento de consulta popular, como lo establece el artículo 173, estableciendo además, que en caso de ser ratificadas entrarán en vigencia sesenta días después. Las reformas que el Congreso aprobó por medio del Acuerdo Legislativo número 18-93, se enmarcan dentro de lo establecido en la Constitución Política en los artículos relacionados y en el 277, 278 y 281, ya que se reformaron estrictamente sólo los artículos contenidos en los capítulos de los títulos que la misma constitución faculta, no así aquellos que el Congreso tiene una prohibición expresa para

27 Gutiérrez, Edgar. Asesor de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado. Cuestionario contestado el 24 de junio de 1996.

reformularlos y que se encuentran contenidos en el artículo 281.

Aprobadas las reformas por el Congreso, se facultaba al Tribunal Supremo Electoral para que procediera, como lo ordena el artículo 173 de la Constitución, a convocar a consulta popular. El Tribunal Supremo Electoral por su parte y en cumplimiento de la ley, emitió el decreto número 4-93, por medio del cual convocó a consulta popular para el día 30 de enero de 1994.

El Tribunal Supremo Electoral fue sumamente cuidadoso en todo el procedimiento consultivo, desde su inicio con la convocatoria hasta su conclusión con la publicación de los resultados finales y la declaración de validez, actuando siempre apegado a la Constitución y a la Ley Electoral y de Partidos Políticos (Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente).

6. ASPECTOS QUE DESLEGITIMAN LAS REFORMAS.

6.1 AUSENCIA DE LIDERES LEGITIMOS EN SU ELABORACION Y APROBACION.

Es sabido que quienes elaboraron el proyecto de reformas, que posteriormente fue aprobado por el Congreso en dos horas, no representaban a los sectores más amplios del pueblo guatemalteco y que, a la postre, serían los más afectados en un mediano y largo plazo por los efectos negativos de las mismas. A excepción de la Iglesia Católica, que a decir de algunos profesionales anteriormente citados sólo fue utilizada para darle legitimidad a las reformas, al involucrarla, de alguna manera, en el proceso de preparación de las reformas; pues es indiscutible el reconocimiento que en estos momentos tiene esta institución

dentro de nuestra sociedad, particularmente por su lucha en favor de los Derechos Humanos. La elaboración no giró en torno a un consenso entre instituciones y personas legitimadas para hacerlo. Se deduce que lo que se buscaba era satisfacer un interés económico de los grandes empresarios nacionales y de los órganos financieros internacionales. Claro que al mismo tiempo y aprovechando la coyuntura, se introdujeron reformas que afectaron la organización del Estado, tales como la separación del Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación. En lo referente a su aprobación, el grado de desprestigio en que habían caído los diputados es indiscutible, pues muchos de ellos eran acusados de frecuente relación con actividades delincuenciales; desde este punto de vista no tenían la solvencia moral ni intelectual para aprobar las reformas. Un cuerpo de diputados que fue incapaz de legislar para consolidar el Estado de Derecho, en beneficio de la nación, sino que se dedicaron a beneficiarse personalmente del cargo que el pueblo les confió, con algunas pocas excepciones. Definitivamente estas personas no eran las más indicadas para manosear nuestra máxima ley.

6.2 EL AUSENTISMO CIUDADANO EN LA CONSULTA POPULAR.

Al tratar el tema del abstencionismo, se cita de manera textual la opinión del Lic. Edgar Gutiérrez, quien se expresó de la siguiente manera: "Es el abstencionismo más grande registrado en la historia política moderna de Guatemala. Refleja la soledad del sistema político y a la vez el grado de descrédito entre la población. Expresa el desinterés de la gente hacia un sistema que no le resuelve problemas, sino que le genera otros que se suman a su ya difícil sobrevivencia. No creo que sea muestra de

despolitización (el ausentismo), al revés, refleja un grado de conciencia importante. Por observaciones que pude hacer en el interior del país...pude constatar que la decisión de NO VOTAR FUE CONCIENTE, DELIBERADA".

En cuanto a los términos legalidad y legitimidad, el profesional citado manifestó que: "Sí existe diferencia entre legalidad y legitimidad. Las leyes son resultado de ciertas correlaciones de fuerza en la sociedad...El procedimiento fue legal (de las reformas), pero no legitimado por la mayoría de la población.

La legitimación tiene que ver con el sentimiento de los ciudadanos en relación al sistema: Es algo así como la carne que cubre la armazón ósea. Un sistema político sin legitimidad se vuelve fácilmente ingobernable" 28.

La anterior cita contrasta con las estadísticas que se presentan a continuación:

Electores aptos para votar el 30 de enero de 1994: 3.439, 331.

VOTOS POR EL SI-----	370,044	= 10.75%
VOTOS POR EL NO-----	70,761	= 2.05%
VOTOS VALIDOS-----	440,805	= 12.81%
VOTOS NULOS-----	97,107	= 2.82%
VOTOS EN BLANCO-----	7,982	= 0.23%

TOTAL DE VOTOS:----- 545,894

PORCENTAJE DE ASISTENCIA:-----	15.87%
PORCENTAJE DE ABSTENCIONISMO:---	84.13%

Más adelante, el entrevistado opinó que "aunque el abstencionismo deslegitima las reformas, es insuficiente para calificarlas, ya que la legitimidad es dinámica,...

28 Gutiérrez, Edgar. Entrevista citada.

Por lo tanto las reformas sí carecieron de legitimidad, pero que podría contener elementos que ya en vigencia le hagan ganar legitimidad o al contrario, puede contener otros que le hagan perder legitimidad".

Hasta este momento, las reformas que nacieron sin legitimidad no la han podido adquirir durante el tiempo que llevan en vigencia; es más, las reformas constituyen algo negativo que muchos quisiéramos olvidar. Citando ejemplos tenemos que las reformas de carácter económico están incidiendo de manera negativa en las masas empobrecidas, no hubo reestructuración (salvo la separación del Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación) ni depuración del Estado, la aplicación de la justicia no ha mejorado, etc.

6.3 EL PRINCIPIO DEL RESPETO A LA VOLUNTAD DE LAS MAYORIAS Y LAS REFORMAS.

En todo Estado democrático se tiene como principio fundamental el respeto al consenso de las mayorías, el cual se puede lograr por medio de sus representantes legítimos o por la consulta directa.

Las reformas debieron llenar este requisito, pero no fue así. Primero porque quienes elaboraron el proyecto y quienes lo aprobaron en el Congreso, no tenían la legitimidad para hacerlo y segundo porque del total de ciudadanos aptos para votar, solo acudió a las urnas el 15.84 % y de este porcentaje la cantidad que optó por el "SI", apenas superó la mitad. Para fortalecer la democracia se debe respetar la voluntad de las mayorías, los procedimientos deben ser claros, para no dejar lugar a dudas.

Las reformas ratificadas en la consulta no llenaron ese requisito esencial, por lo que a pesar de que son legales no fueron democráticas, por que en su elaboración no hubo consenso de los sectores representativos del país, por que fueron aprobadas por un congreso deslegitimado y por que el pueblo realmente no acudió a ratificarlas a las urnas. Estos son aspectos que inciden directamente en la falta de legitimidad.

La importancia de este análisis no radica en pretender cambiar lo hecho, sino para que estos "procedimientos" viciados, dañinos a un incipiente régimen constitucional y democrático no se repitan. cuando parece que estamos a las puertas de una nueva reforma constitucional, como resultado de las negociaciones de paz entre los insurgentes y el gobierno.

Es evidente que las reformas del 94 son la expresión, la voluntad de una minoría, hechas a la medida de sus ambiciones económicas.

7. EFECTOS DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES

7.1 EFECTOS SUPERESTRUCTURALES.

7.1.1 EFECTOS SOBRE LA ORGANIZACION DEL ESTADO:

En este sentido las reformas produjeron algunos cambios en la estructura del Estado, principalmente con la separación del Ministerio Público y la Procuraduría General de la Nación, asignándoles diferentes funciones. La creación de la figura del Fiscal General a cargo del Ministerio Público, es de vital importancia para la implementación del nuevo sistema procesal penal que recientemente se estrenó en



Guatemala. Lamentablemente no se ha legislado adecuadamente ni se han tomado medidas administrativas, las que son necesarias para fortalecer a esta institución, con el fin de que cumpla a cabalidad con su función de principal auxiliar del los tribunales y es una de las razones por lo que no ha llenado las expectativas que de ella se tenían.

En cuanto al Congreso y la Corte Suprema de Justicia no se dieron cambios de fondo, lo que sucedió fue un cambio de personas y esto explica que la situación no ha variado mayor cosa en estos dos organismos. El único efecto positivo que se puede citar, quizá, es el de un aparente mejor manejo de sus recursos económicos y lo relativo al antejuicio de los diputados, que ya no es conocido por ellos mismos sino por la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, hasta este momento no se pueden evaluar aún sus efectos, en donde de acuerdo al Lic. Edgar Gutiérrez, "se reservaron (los diputados) un derecho de llave".

El aumento en el número de magistrados y el cambio anual de presidente de la Corte Suprema de Justicia, se espera que produzca efectos positivos en la agilización de las resoluciones y sentencias que le compete emitir y en la administración de ese organismo en general. Algunos otros efectos, positivos o negativos, aún no son posibles de evaluar por el poco tiempo transcurrido desde su entrada en vigencia.

7.1.2 EFECTOS POLITICOS:

Las reformas constitucionales de alguna manera produjeron estabilidad a la convulsión política subsiguiente al autogolpe serranista. El efecto político en este caso fue casi inmediato, pues la situación no podía esperar y como

estaba cualquier cosa era posible. Este efecto político se logró con el slogan de la "depuración", para lo cual, como ya se indicó, se agregaron cinco artículos transitorios, dirigidos particularmente al organismo Legislativo y Judicial.

El resultado o efecto político fue exitoso, pues se "estabilizó" la situación de efervescencia que se vivía y terminó con el "enfrentamiento" que se había producido entre los poderes del Estado.

7.1.3 EFECTOS SOCIALES:

Los efectos sociales se derivan directamente de los efectos políticos y de los económicos. En cuanto a los políticos, como apuntamos, son de efecto inmediato y que fueron exitosos, relativamente hablando, al traer cierta calma a la situación de convulsión y anarquía que se vivía; trae aparejada estabilidad social, sin que esto signifique que se solucionaron sus más urgentes problemas. Como si el pueblo toma un respiro y se relaja un poco para prepararse a lo que sigue.

Los efectos sociales, derivados de los efectos económicos, aún no se hacen sentir en toda su dimensión, pero de no tomarse medidas correctivas en el impacto económico sobre la población de toda la política económica del "Estado", lógicamente incluidas las reformas a la constitución, el futuro es incierto, ya que cada día la pobreza afecta con gran dureza a la mayor parte de guatemaltecos.

7.2. EFECTOS INFRAESTRUCTURALES.

7.2.1 DESDE EL PUNTO DE VISTA ECONOMICO Y FINANCIERO DEL ESTADO.

Aquí hay dos aspectos importantes a tomar en cuenta para establecer los posibles efectos: El Estado no puede financiar su déficit fiscal por medio de créditos del Banco de Guatemala, lo que lo obliga a adquirir millonarias deudas con el sector privado y con los órganos financieros internacionales. Esta situación provocará a mediano y largo plazo, que el Estado sea incapaz de cumplir con los compromisos derivados de estas dos fuentes financieras. Para evitar llegar a esta situación de insolvencia, al Estado sólo le quedan dos salidas: la primera privatizar las empresas estatales para pagar los préstamos o por lo menos parte de ellos. Esta "solución" es la que desea el sector privado guatemalteco, pero plantea el problema de qué hará después el Estado cuando no tenga qué vender, aparte de otros efectos colaterales como: desempleo, más pobreza, encarecimiento de los bienes y servicios ya privatizados, etc. Junto a la privatización, los grandes empresarios aconsejan al gobierno reducir el Estado mediante el despido masivo de sus empleados; si se toma esta vía, como parece que será, los resultados, sin duda alguna, van a ser dramáticamente negativos y muy buenos para los dueños del capital, al acelerarse la concentración de riqueza en pocas manos.

La segunda solución sería efectuar una verdadera reforma tributaria, aplicándose el principio de capacidad de pago: Que más tribute el que más tiene, no como sucede ahora que tributan los pobres y la ya casi desaparecida clase media; algunos grandes empresarios no sólo no tributan sino que se

apropian de impuestos como el IVA, al cobrarlos y no trasladarlos al fisco.

Esta medida es rotundamente rechazada por los empresarios. Se considera que es la solución al problema financiero; a mediano y a largo plazo produciría, sin duda alguna, resultados positivos, encauzando al país hacia el desarrollo social integral.

Otro aspecto es el otorgamiento del 10% a las municipalidades del presupuesto general de ingresos del Estado. Esta medida tiende a descentralizar el manejo del presupuesto de ingresos, lo cual es una buena medida que puede traer excelentes resultados, siempre que se tomen medidas adicionales, principalmente en cuanto a la fiscalización. Claro está que de nada sirve si ese 10% no se paga puntualmente o se paga con bonos, como se está haciendo actualmente.

7.2.2 DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL CAPITAL NACIONAL E INTERNACIONAL.

Para la Lic. Karin Beeck, las reformas constitucionales, en cuanto a sus aspectos económicos son parte del plan de "modernización financiera del Estado", impulsado por el BID y el F.M.I.,²⁹ (29) Esta apreciación concuerda con la hipótesis de que lo que originó las reformas fue la necesidad de "crear las condiciones reales" para hacer

irreversible el proyecto de privatización y reducción del Estado, como principal objetivo de un plan económico integral que pretende, por esta vía, "sanear la economía",

²⁹Beeck, Karin. Lic. en Economía, Consultora de ASIES. Entrevista, julio de 1996.

garantizando los fondos suficientes para cumplir con los compromisos económicos y políticos derivados de la deuda interna y externa y acordes con la corriente neoliberal, sin modificar la estructura tributaria que actualmente es injusta y que sólo beneficia a los grandes empresarios, en manos de quienes se ha acumulado la mayor cantidad de riqueza producida en el país, a través del mantenimiento de salarios miserables y la evasión y apropiación fiscal (según el sistema aduanero, anualmente se evade o se deja de tributar un monto aproximado de 3 mil millones de quetzales) y a los organismos financieros internacionales, incrementando los problemas sociales, principalmente la pobreza y la extrema pobreza que actualmente alcanzan el 85% de la población.

Es aquí donde los órganos financieros internacionales demuestran cierto grado de deshumanización, preocupándose sólo de sus intereses económicos y sin importarles el sufrimiento de millones de personas. Con el poder que poseen bien pudieron jugar un papel consecuente con nuestro país, tanto en el sentido de implementar una verdadera reforma tributaria como la de fiscalizar la utilización de los millonarios préstamos que le han efectuado al Estado de Guatemala, cuando estos dineros en su mayoría han ido a parar a las cuentas particulares de altos funcionarios de gobierno y no a las obras para las que estaban destinados.

En cuanto al capital nacional se dirá que es el más beneficiado hasta el momento, le ha prestado al gobierno 1,640 millones de quetzales al 23% de interés; este ha sido un buen negocio, sin ningún tipo de riesgo ni trabajo (solo adquirir los bonos), y ha sido un salvavidas para muchas empresas privadas dedicadas a las finanzas (principalmente los Bancos que poseen el 25% de los bonos), que atravesaban

problemas de insolvencia. Pero el pastel mayor aún no ha sido repartido, éste está compuesto por las empresas estatales que están en lista de privatización, tales como la Empresa Electrica, el Instituto Nacional de Electrificación, la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones... En otras palabras, los principales beneficiados por la reforma constitucional son los grandes "capitalistas" locales.

7.2.3 EFECTOS ECONOMICOS SOBRE LA POBLACION EN GENERAL.

A partir de la fecha en que entraron en vigencia las reformas constitucionales, la pobreza se ha incrementado de manera sensible, la inflación y el desempleo ha ido en aumento, las tasas de interés no han bajado como supuestamente sucedería. Sólo en el sector público se han suprimido aproximadamente 5 mil puestos y se espera que para fin de año lleguen a 20 mil; la inversión en salud y otros servicios vitales ha disminuido, se han comenzado a implementar políticas privatizadoras encubiertas, como sucede en el Hospital Roosevelt, donde se cobran ciertas sumas de dinero, por los servicios que se prestan, sin preocuparse de la situación económica de quienes solicitan sus servicios, olvidando que ya han pagado el dercho a ser atendidos con el pago de sus impuestos.

CONCLUSIONES

1. La forma de organización suprema de toda sociedad moderna, por medio del cual se expresa el poder político, es el Estado, cuyos elementos fundamentales son: territorio determinado, población, poder y estructura organizada. El constitucionalismo es la forma de organización jurídica de una sociedad, mediante una constitución escrita con supremacía en la estructura jurídica.

2. El órgano legislativo ordinario, en principio, no puede modificar sustancialmente la Constitución, ni alterar sus principios y características ni mucho menos abrogarla, pues su existencia se origina en la misma Constitución. Sin embargo le puede indicar los casos en los cuales puede actuar con facultades de órgano constituyente.

3. La reforma de la Constitución es un mecanismo de defensa, que debe ser utilizado estrictamente, con la finalidad de adecuarle a la realidad de la sociedad a la cual rige y no permitir la ruptura del orden Constitucional.

4. La reforma de la Constitución puede llevarse a cabo por dos órganos y dos procedimientos: a) Asamblea Nacional Constituyente, convocada por el Congreso por medio de mayoría calificada; o b) Organismo Legislativo, en cuyo caso se requiere mayoría calificada y posteriormente someterla a consulta popular.

5. La Constitución guatemalteca es rígida y contiene tres tipos de normas: a) Normas pétreas o irreformables, estas no se pueden reformar por ningún sistema o motivo; b) Normas que sólo pueden ser reformadas por una Asamblea Nacional

Constituyente; y c) Normas que pueden ser reformadas por el Congreso de la República, actuando con facultades de órgano constituyente.

6. Guatemala ha contado con constitución, prácticamente desde su independencia, pero estas han tenido una vida efímera debido a que nunca fueron respetadas por los gobiernos, y siempre fueron diseñadas para favorecer a personas o grupos de personas y no a un proyecto de nación basado en el Constitucionalismo.

7. Las dictaduras que más abusaron de la reforma a la Constitución fueron las de: Rafael Carrera, Justo Rufino Barrios, Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico. La mayoría de veces reformaron la Constitución para satisfacer sus intereses y los de sus protegidos, causándole grave daño a la nación y al sistema constitucional.

8. De toda nuestra historia Constitucional hay dos momentos rescatables: 1) El de 1,921, durante el corto gobierno del señor Carlos Herrera Luna; y 2) El comprendido de 1,944 a 1,954, período regido por la Constitución de 1,945.

9. La posibilidad de reformar la Constitución es positivo, si se ve como el efectivo medio de defensa, para adaptarla a la evolución y necesidades de la sociedad, en el entendido de que si toda sociedad es dinámica, cambiante, el derecho también lo debe ser. Esto no debe ser pretexto para reformar la Constitución en beneficio de minorías, sino debe responder a la necesidad de la mayoría de la población, debe ser el fruto de una madura reflexión, de un estudio serio y tranquilo, no en un estado de caos y violencia sino pacífico.

10. Las reformas introducidas a la Constitución Política de la República, por medio del Decreto Legislativo número 18-

93, aprobadas por medio de Consulta Popular, reformaron 35 artículos, se derogó uno y se adicionaron 5 nuevos artículos transitorios y finales. El proceso de reforma fue un tema que generó mucha controversia en el medio intelectual guatemalteco, se emitieron opiniones de grupos y personas de todos los sectores, que tuvieron la oportunidad de apoyarlas o criticarlas; lo que evidencia, de alguna manera, que las condiciones sí están mejorando en Guatemala. En otra época esto no hubiera sido posible.

12. Atribuir a las reformas constitucionales el futuro económico y político de la nación es erróneo, el país requiere, no solo del cambio de normas constitucionales para superar las profundas contradicciones que se dan en su seno. Si la panacea para resolver la problemática nacional es de ese orden, no tendríamos ningún problema en Guatemala.

BIBLIOGRAFIA

1. García Laguardia, Jorge M.
Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985.
4a.Ed. Imprenta y Fotograbados Llerena, S.A., 1996.
2. Publicación del Banco de Guatemala.
Estudio Económico y Memoria de Labores del Banco de Guatemala, año 1994. Litografías Modernas, S.A., Guatemala 1995.
3. Skinner-Klée, Jorge.
Parlamentarismo, Presidencialismo y Otras Reflexiones.
Serviprensa Centroamericana. Guatemala, C.A., 1991.
4. Revista del Colegio de Abogados de Guatemala.
Digesto Constitucional.
Serviprensa Centroamericana. Guatemala, 1978.
5. Ossorio, Manuel.
Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales.
Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina. 1981.
6. Cabanellas, Guillermo.
Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
14a. Ed. Ampliada, Revisada y Puesta al día por Luis Alcalá-Zamora y Castillo.
Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina. 1980.
7. Diccionario Enciclopédico Ilustrado, Oceano uno.
Ediciones Oceano S.A. Barcelona, España. 1991

8. Dictamen del Banco de Guatemala.
Dictamen CT-4/96.
Evaluación de la Actividad Económica y de los Resultados de la Política Monetaria, Cambiaria y Crediticia Durante el Primer Trimestre de 1996.
Junio de 1996.
9. Publicación del Tribunal Supremo Electoral.
Consulta Popular. Reforma Constitucionales.
Exposición Comparativa de las Reformas Constitucionales Aprobadas por el Congreso de la República, con la Constitución Vigente. 1993.
10. Publicación del Tribunal Supremo
Memoria. Consultas Electoral.
Populares (1993-1994) Elección de diputados (1994).
Tribunal Supremo Electoral,
Delgado Impresos & Cía. Ltda. 1994.
11. Publicación de la Facultad de C.C.J. y S.S de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1990.
Curso de Derecho Constitucional Guatemalteco.
12. de Esteban, Jorge.
Desarrollo Político Y Constitución Española.
Ediciones Ariel, Barcelona, España., 1973.
13. Pérez de León E. Enrique.
Notas de Derecho Constitucional y Administrativo.
11a. Edición. Edit. Porrúa. S.A. Mexico. 1990.
14. Duguit, León.
Manual de Derecho Constitucional.
Traducido por José G. Acuña. 2a. Ed. Imprenta de Sucesores de Rivadeneyra S.A. Madrid, España

15. Bielsa, Rafael.
Derecho Constitucional.
3a. Ed. Macagno, Lauda y Cía; Buenos Aires, Argentina.
1959.
16. Echeverría S. Buenaventura.
Derecho Constitucional Guatemalteco.
Tipografía Nacional, Guatemala, C.A. 1944.
17. Diccionario Pequeño Larousse.
Editorial Noguer. Barcelona España. 1974
18. Peláez Martínez, Severo.
La Patria del Criollo.
8a. Ed. Eon Editores. S.A. de C.V. Mexico. 1987.

LEYES VIGENTES CONSULTADAS

1. Constitución Política de
la República.
2. Ley Electoral y de Partidos Políticos. Dto. 1-85
3. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de
Constitucionalidad. Dto. 1-86
4. Ley Orgánica del Ministerio Público. Dto. 512
5. Ley Orgánica del Ministerio Público. Dto. 40-94