

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

**“ANALISIS COMPARATIVO DE LAS POSICIONES Y  
PLANTEAMIENTOS DEL CENTRO PARA LA DEFENSA DE LA  
CONSTITUCION (CEDECON), ASOCIACION DE DIGNATARIOS DE LA  
NACION (ADN) E INSTANCIA INTERINSTITUCIONAL (II) POSTERIOR  
A LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE 1996”**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WALTER AROLD GILBERTO SANTISTEBAN VILLAGRAN

Previo a conferírsele

El grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA

El título de

POLITOLOGO

Guatemala, Marzo de 2018



## INDICE

		Página
Introducción		I
CAPITULO I:		
1	Aspectos Metodológicos:	
1.1	Justificación.....	1
1.2	Planteamiento del Problema.....	2
1.3	Delimitación del Problema.....	4
1.4	Marco Teórico.....	4
1.5	Objetivos.....	7
1.6	Métodos, Técnicas, Instrumentos.....	8
1.6.1	Abstracción.....	8
1.6.2	Inductivo.....	8
1.6.3	Análisis.....	9
1.6.4	Síntesis.....	9
CAPITULO II:		
2	Propuestas de Reformas constitucionales.....	10
	Propuestas de Reformas constitucionales de 1998.....	10
2.1		
2.2	Propuesta grupo Pro Reforma, (2008-2009).....	12
2.3	Propuesta de consorcio URL – USAC- ASIES (2011).....	21
2.4	Opinión técnica jurídica y política, consorcio USAC – URL.....	25
2.5	Propuesta de Otto Pérez Molina (2012).....	51
2.6	Propuesta de Reformas Constitucionales en materia de justicia De CICIG, MP, PDH, OACNUDH y PNUD.....	52
2.7	Las Reformas constitucionales según los acuerdos de paz.....	54

### CAPITULO III

3	Análisis de las propuestas de las Instituciones Participantes en la formulación de Propuestas de Reformas Constitucionales.....	61
3.1	Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON).....	61
3.1.1	Consideraciones de reformas constitucionales – (CEDECON).....	62
3.2	Asociación -de dignatarios de la nación, (ADN).....	65
3.2.1	Consideraciones de Reformas Constitucionales de ( ADN).....	65
3.2.2	Análisis comparativo de las propuestas planteadas por (CEDECON Y ADN).....	66

### CAPITULO IV

4	Análisis prospectivo de las Reformas Constitucionales en Guatemala posterior a la Firma de los Acuerdos de paz.....	70
4.1	Escenario Real: Reformas a las leyes.....	70
4.2	Escenario Ideal: Propuestas de Reformas Constitucionales.....	71
4.3	Escenario Negativo: La no aplicación de las Reformas constitucionales.....	71
	Conclusiones.....	73
	Recomendaciones.....	74
	Bibliografía.....	75
	Glosario.....	77

## ACTO ESPECIAL QUE DEDICO

A DIOS NUESTRO SEÑOR:	Bendito seas por todas las bondades que He recibido.
A MIS PADRES: Gilberto Santisteban (Q.E.P.D) Rosa Villagrán	Gracias por haberme apoyado, para convertirme en profesional.
A MI ESPOSA: Licda. Fabiola de Santisteban	Por su apoyo y lealtad en nuestra vida matrimonial.
A MIS HIJOS:	Con todo mi amor.
A MIS HERMANOS:	Con cariño especial
A MIS AMIGOS:	Gracias por su amistad.
TANTO AL ASESOR DE TESIS: Lic. Manuel Antonio Aguilar Gaitán COMO AL REVISOR: Lic. Henry Dennys Mira Sandoval	Quienes hicieron posible que esta tesis se convirtiera en realidad.
A MIS PADRINOS:	Licda. Geidy Magali de Mata Medrano Lic. Manuel Antonio Aguilar Gaitán

## INTRODUCCION

Los cambios dinámicos y las variantes sociopolíticas acaecidas en la evolución de la sociedad guatemalteca desde la firma de los Acuerdos de Paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en el año 1996, trajo consigo una preocupación de la sociedad guatemalteca en su conjunto en lograr reformas trascendentales en el contenido de la Constitución Política de la República que exprese realmente los intereses y las posiciones de toda la sociedad.

Estas reformas, aunque no constituyen una solución a todos los problemas que aquejan a la población guatemalteca, permiten una transformación institucional tal como lo expresan los Acuerdos de Paz, siempre y cuando sean efectuadas de conformidad con los procedimientos previstos en la Constitución Política y expresar el consenso nacional manifestado por el órgano competente, sea éste la Asamblea Nacional Constituyente o el Congreso de la República, según sea el caso, ya que son los únicos organismos soberanos del Estado que gozan de institucionalidad y competencias asignadas por la propia Constitución.

De esa cuenta, la presente investigación que versa sobre las propuestas de reformas constitucionales posterior a la firma de los Acuerdos de Paz planteadas por el Centro de la Defensa de la Constitución (CEDECON), la Asociación de Dignatarios de la Nación (ADN) y la Instancia Interinstitucional (II) se torna interesante en el sentido de que tanto el CEDECON como ADN han planteado sus propuestas que, finalmente, se quedaron archivadas como propuestas de iniciativas de ley en el Congreso de la República. En cuanto a la Alianza Interinstitucional, surgió como alianza de diversas instituciones en torno a la problemática política del año 2015 sugiriendo, de forma verbal en las manifestaciones y sin argumentos concretos, cambios en la Constitución Política que no fueron recogidos por CEDECON ni por ADN ni por otra instancia jurídicamente aceptada en el país.

Por ello, en el desarrollo de esta investigación no se hace referencia alguna a los planteamientos verbales planteados por la II.

Por lo anteriormente expuesto, el primer capítulo aborda los antecedentes de las diversas propuestas de reformas constitucionales planteadas luego de la firma de los Acuerdos de Paz, en donde en forma concreta se plantea el contenido de cada propuesta.

En el segundo capítulo, se desarrolla lo referente al Centro de la Defensa de la Constitución (CEDECON), su origen y propuesta de reforma constitucional, haciendo una relación con la propuesta planteada por la Asociación Pro Reforma.

El tercer capítulo contiene lo atinente a la Asociación de Dignatarios de la Nación (ADN), asociación creada por los ex constituyentes de 1984 y que en la realidad política guatemalteca no han presentado iniciativa alguna de reforma constitucional, sino más bien indican que solamente hay que dar a conocer la actual Constitución Política para que sea ampliamente conocida por la ciudadanía en general.

El cuarto capítulo, referente a un análisis comparativo entre CEDECON y ADN, no se presenta los análisis enriquecidos debido a la poca o nula seriedad y capacidad de ADN frente a los planteamientos de CEDECON.

## **CAPITULO I:**

### **1. ASPECTOS METODOLOGICOS:**

#### **1.1 JUSTIFICACION.**

Como aporte al desarrollo de la presente investigación, la influencia de los movimientos sociales posterior a la firma de los Acuerdos de Paz se centra principalmente en las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON) y la Asociación de Dignatarios de la Nación (ADN), como instituciones legalmente constituidas en el país, han formulado, con sus diferentes puntos de vista, una serie de planteamientos y propuestas para lograr una profunda reforma al Estado, lo que hace una valiosa justificación al hacer un análisis comparativo de estas dos instancias, para luego también hacer una comparación sociopolítica con el movimiento Instancia Interinstitucional cuya trayectoria política fue tan fugaz que así como surgió en la ola anticorrupción así fue su desaparición del sistema político guatemalteco.

Es de vital importancia conocer también la posición político-ideológica de estas instancias, ya que en el caso de CEDECON, representa principalmente los intereses del sector más conservador del país, especialmente en cuanto a darle continuidad a los planteamientos del Proyecto PRO-REFORMA, planteamientos que la ciudadanía guatemalteca desconoce en su totalidad.

En cambio, la ADN, integrada por los ex constituyentes de la Asamblea Nacional Constituyente de 1985 que aprobaron la nueva Carta Magna que entró en vigencia el 14 de enero de 1986 con el gobierno del entonces presidente Vinicio Cerezo, tiene posiciones encontradas con CEDECON, ya que los ex constituyentes agrupados en ADN coinciden en que no es conveniente reformar la Constitución.

Estos planteamientos, aunque ya han sido abordados por algunos investigadores e instituciones, son de gran interés de estudio y conocimiento para la ciudadanía en general ya que presenta la oportunidad de abrir nuevos caminos para la democracia en Guatemala, caminos que de una u otra manera abrirán espacios de diálogo y debate en torno a la viabilidad de las reformas a la Constitución en los temas de Derechos Humanos, el Estado, el Poder Público, la Estructura y Organización del Estado y Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional.

En cuanto a los planteamientos de la Instancia Interinstitucional (II), se anota que fue una organización meramente coyuntural, obligada e impulsada por la convulsiva situación que se presentó a partir de abril de 2015, que más que realizar protestas y manifestaciones contra el binomio presidencial se dedicó a exigir la depuración de los tres organismos del Estado. Ya con la renuncia de la vicepresidenta Roxana Baldetti, esta Alianza continúa con las protestas para exigir la renuncia del presidente Otto Pérez, momento a partir del cual la Alianza deja de existir como una organización coyuntural que pudo consolidarse para seguir exigiendo los cambios necesarios para el sistema político guatemalteco.

Con estos elementos de las tres instancias, se espera que la presente investigación contribuya no sólo a aportar nuevos conocimientos sobre el tema sino que aporte de manera clara y precisa diversos mecanismos que puedan ser aprovechados para llegar a consensos y a la solución del conflicto que genera las reformas constitucionales, que desde la firma de los Acuerdos de Paz ha sido un tema de constante discusión en círculos políticos, académicos y sociales.

## **1.2 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La tarea de la transformación y reforma del Estado guatemalteco, como parte del problema de la presente investigación, conlleva plantear y promover los cambios necesarios y de fondo en la búsqueda del desarrollo y progreso a favor de los intereses de la nación.

En Guatemala existen diversas instituciones que han formulado sus planteamientos en materia de reformas al Estado, especialmente en materia constitucional, bajo argumentos de que las leyes guatemaltecas se encuentran obsoletas, especialmente la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las relacionadas al sector justicia, educación, salud, vivienda, trabajo y del sector indígena.

Por su origen, y sobre todo por su contenido, la Constitución Política de la República de Guatemala requiere de importantes y trascendentales reformas para que pueda expresar realmente los intereses y las posiciones de todos los sectores de la sociedad.

La reforma debe expresar, tanto el consenso nacional como el contenido de los acuerdos de la negociación de la paz en Guatemala, en donde los grandes temas a plasmar tienen que ser reflejo de los puntos planteados en esa ocasión

De esa forma, tanto el Centro para la Defensa de la Constitución como la Asociación de Dignatarios de la Nación han planteado sus propuestas en torno a la problemática generalizada en todo el Estado. Dicha problemática es analizada por esas dos instancias desde diferentes ángulos, ya que el Centro para la Defensa de la Constitución responde más a la línea conservadora del país conformada por el grupo empresarial con mayor influencia en las decisiones trascendentales de la vida política nacional, y la Asociación de Dignatarios de la Nación, conformada por ex constituyentes de 1984, que se opone a las reformas constitucionales indicando que lo que se necesita es una amplia difusión de la Constitución Política porque la población desconoce los derechos fundamentales que le corresponden. Asimismo, la ADN considera urgentes los cambios, actualmente en el sector justicia, vía reformas a las leyes ordinarias como la Ley del Organismo Judicial, el Código Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Código Tributario, el Código Militar y otros relacionados con la temática.

La oposición que plantea la Asociación de Dignatarios de la Nación a una posible reforma constitucional que incluya los tres organismos de Estado se refiere a que CEDECON es una institución que sirve a los intereses de la oligarquía guatemalteca y que las reformas que proponen solamente vendrán a causar más inconformidad en la ciudadanía en general.

La Asociación de Dignatarios de la Nación que aglutina a los ex constituyentes, defienden el texto constitucional de 1985, especialmente en la actualidad donde se debate la aprobación de las reformas constitucionales al sector justicia que surgieron en el marco del Diálogo Nacional de Justicia. Este proceso de diálogo mediante actores intermedios ha sido tortuoso y puede llevar a un proyecto débil de cara a la consulta popular.

### **1.3 DELIMITACION DEL PROBLEMA.**

La investigación sobre el análisis comparativo de las posiciones y planteamiento de las principales Organizaciones sociales frente a las Reformas Constitucionales posterior a la firma de la Paz se desarrolló, habiéndose realizado el día 29 de diciembre de 1996, en la ciudad de Guatemala, tomando como base el periodo comprendido a partir de diciembre de 1996 hasta el mes de Junio de 2015. Se hizo un análisis comparativo que plantearon ante el proceso de paz en Guatemala.

Dichas comparaciones abarcaron los aspectos políticos, económicos y sociales, tratando de establecer las divergencias y convergencias que las organizaciones plantearon con respecto al cumplimiento de los acuerdos, después de la firma de la Paz y las reformas Constitucionales.

### **1.4 MARCO TEORICO.**

Los elementos teóricos que conlleva un análisis sobre la conveniencia o no de las reformas constitucionales en Guatemala, presentan una serie de posiciones y planteamientos de

diversos sectores de la sociedad civil, especialmente de las dos instancias que se estudian: El Centro para la Defensa de la Constitución y la Asociación de Dignatarios de la Nación. En este apartado, no se tomará en cuenta a profundidad el planteamiento que hizo la Alianza Interinstitucional por ser una alianza coyuntural que únicamente sirvió para definir una postura anti corrupción y depuración de los tres organismos del Estado, que planteó también reformas a la Constitución de una manera muy superficial, es decir, propuestas de reformas sin una sustentación legal, política e ideológica para ser tomadas en cuenta con la seriedad que el caso se merece.

Las reformas constitucionales que se han venido planteando posteriormente a la firma de los Acuerdos de Paz, han sido un tema con un recorrido bastante confuso, complicado y tortuoso, debido a las diferentes opiniones que la temática genera.

La reforma constitucional debe plantearse como un proceso de adecuación de la norma fundamental, a los cambios políticos, económicos, sociales y culturales, buscando el fortalecimiento, modernización y eficiencia de las instituciones del Estado. Y lo que es más, para que tenga el valor y legitimidad necesarios, exige una profundización y definición, tanto de la forma en que deben concebirse esas reformas, como del contenido mismo que no pueden tratarse a la ligera ni constreñirse de manera parcial o coyuntural.

La Constitución Política actual es el fruto de un proceso democrático que resultó en la elección de una Asamblea Nacional Constituyente en la que participaron todos los sectores que forman parte de la vida legal del país y, que, dadas las condiciones sociales, políticas y económicas reales de Guatemala, tomará tiempo poner en plena vigencia todas las normas constitucionales, por la necesidad de realizar cambios estructurales, culturales y sociales.

Las reformas a la Constitución deben ser efectuadas de conformidad con el procedimiento previsto en ella y expresar el consenso nacional manifestado por el órgano competente, sea éste la Asamblea Nacional Constituyente o el Congreso de la República, ya que estos dos son los únicos organismos soberanos del Estado que gozan de institucionalidad y competencias asignadas por la propia Constitución Política para conocer de una posible reforma constitucional.

Durante el proceso de negociación de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala se firmó el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral, en donde la

Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y los partidos políticos del país se comprometieron a promover las reformas a la Constitución Política de la República que fuesen necesarias para la reconciliación de todos los guatemaltecos, especialmente las reformas constitucionales contenidas en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Desde que se sancionó la Constitución Política de la República de Guatemala el 31 de mayo de 1985, ha existido un debate inacabado sobre las bondades y problemas de nuestra Carta Magna, de manera que durante estos 32 años de vigencia, se ha reformado en una ocasión (reforma de noviembre de 1993), y ha habido varios intentos de hacerlo, entre los que se pueden mencionar los siguientes.

- a) Consulta popular derivada de los Acuerdos de Paz
- b) Propuesta del Grupo Pro-Reforma (2008-2009)
- c) Propuesta del Consorcio USAC-URL-ASIES
- d) Propuesta del ex presidente Otto Pérez Molina (2012)
- e) Propuesta impulsada por el Ministerio Público, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la Procuraduría de Derechos Humanos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, presentada por los tres poderes del Estado en octubre de 2016.
- f) La base sobre la que se sustentan todas estas propuestas es el convencimiento de que la Constitución de la República adolece de varios fallos que favorecen la cooptación de instancias claves del Estado, mediante el mecanismo de comisiones de postulación, lo que impide un adecuado fortalecimiento del sector justicia y promueve la exclusión sistemática de los grupos indígenas, entre otros defectos.

Las propuestas de reforma, por lo tanto, intentan en alguna medida mejorar el funcionamiento institucional de Guatemala, ya que tal como está diseñado el sistema, produce periódicamente un escenario de concentración sistemática del poder, de manera que el funcionamiento de las instituciones guatemaltecas, frecuentemente, es anulado por

esta matriz concentradora del poder. En ese sentido, lo que se intenta cambiar es el sistema de pesos y contrapesos del sistema guatemalteco, de manera que se garantice el adecuado funcionamiento de la democracia y, así, evitar los abusos derivados de la concentración del poder y la consecuente impunidad generalizada que ello implica.

## **1.5 OBJETIVOS.**

**1.5.1. Objetivo General.** Establecer el grado de convergencia y diferencia entre las tres organizaciones sociales, las cuales son: Asociación de Dignatarios de la Nación (ADN), Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON), Instancia Interinstitucional (II), en relación al proceso después de la firma de la Paz, realizada el 29 de Diciembre de 1996, dicho proceso se desarrolla en la sociedad Guatemalteca, así como; los criterios determinantes, en las posiciones asumidas, respecto a las Reformas Constitucionales.

### **1.5.2. Objetivos Específicos.**

- Conocer el origen y fundamentos ideológicos de cada una de las organizaciones sociales a estudiar en la investigación.
- Comparar analíticamente las propuestas de reformas constitucionales presentadas por las instituciones mencionadas
- Identificar otras propuestas de reformas constitucionales posterior a la firma de los Acuerdos de Paz.
- Sugerir la actualización de la propuesta de reforma constitucional planteada por la URNG. que contribuya al fortalecimiento de la institucionalidad del Estado en todos sus niveles y que sirva de base para el estudio e investigación de nuevas propuestas.

**1.5.3. Variables.** En virtud de que nuestra unidad de análisis son las Reformas Constitucionales de tipo comparativo y cualitativo por lo tanto se toman globalmente las variables.

Nuestras variables son la convergencia y divergencia de los planteamientos tanto de los grupos de interés como de los grupos de presión en la esfera económica, social y política, de acuerdo a sus objetivos, aspectos ideológicos, tipo de organizaciones, composición interna, entre otros.

**1.5.4. Definición De Conceptos.** Organizaciones sociales: son aquellas entidades orgánicas de carácter gremial, cuya posición humana es mayoritariamente asalariada, la cuál esta representada por sus dirigentes.

Variables: es una característica que puede asumir diferentes valores entre los elementos que permiten establecer diferencias y semejanzas entre dichos elementos.

Los indicadores que sirvieron de base para establecer el grado de convergencia y divergencia de los planteamientos ante el proceso, después de la firma de la Paz, están determinados por las exigencias primarias y secundarias de cada organización, las acciones que realizan cada una de ellas en torno al proceso, los métodos de lucha y las estrategias utilizadas.

## **1.6 METODOS, TECNICAS E INSTRUMENTOS.**

Para la realización de la investigación que se representa, se utilizaron los siguientes procedimientos lógicos.

**1.6.1. Abstracción.** Con el objeto de conocer de una manera más profunda determinados aspectos de la realidad que nos expone cada una de las organizaciones en estudio, o sea; tomar los hechos más relevantes, para estudiarlos y llegar a hacer una concreción de los hechos más relevantes y las partes.

**1.6.2. Inductivo.** Para conocer aspectos en forma particular, de cada una de las organizaciones y luego poder inferir conclusiones generales, lo que significa analizar a cada organización por separado, para profundizar en su conocimiento y después inferir una

conclusión general, que pueda dar respuesta a nuestras interrogantes, en la parte medular del planteamiento del problema.

**1.6.3. Análisis.** Complementando la metodología anterior, el análisis de cada elemento en particular, sirvió para realizar una evaluación de cada uno de los aspectos estudiados para una mejor comprensión, lo que permitió establecer conclusiones más acertadas.

**1.6.4. Síntesis.** Para reunir los elementos previamente considerados por separado, para la conclusión general.

Las técnicas que se emplearon en la presente investigación: la entrevista informal, que permitió establecer el grado de conocimiento del entrevistado, sobre el tema, así como; otros aspectos relevantes. Las técnicas documentales, mediante la consulta de documentos, publicaciones, investigaciones sobre el tema, periódicos y bibliografía diversa. Así como las diferentes propuestas de Reformas Constitucionales, 1.-la de 1998, rechazada por los votantes en la consulta, 2--la propuesta de grupo Pro Reforma tuvo un dictamen desfavorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República quedando archivada, 3. -la Propuesta del consorcio URL-USAC-ASIES (2011), esta propuesta tampoco siguió los trámites correspondientes 4- Opinión técnica jurídica y política Consorcio USAC, URL ASIES, 5.-la propuesta de Otto Pérez Molina, tampoco prosperó, quedando archivada en el Congreso. 6.-la Propuesta de Reformas Constitucionales en Materia de Justicia de CICIG, MP, OACNUDH Y PNUD, es conocida actualmente en el Congreso de la República para su eventual aprobación con más de 105 votos. 7.-Las Reformas constitucionales según los acuerdos de paz.

## CAPITULO II

### **2. PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES:**

#### **2.1 PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES DE 1998.**

Durante los años 1997 y 1998, el Congreso de la República y múltiples instancias de la Sociedad Civil, luego de múltiples sesiones y discrepancias entre partidos políticos y los participantes se logró la aprobación de 53 reformas constitucionales, divididas en las áreas de: Nación y Derechos Sociales (incluyendo las de la población indígena, los trabajadores, el servicio militar y la expansión del sistema de seguridad social), Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo (Redefinición del papel de los militares) y Organismo Judicial y Administración de la Justicia.

El 26 de octubre de 1998, mediante el Acuerdo Legislativo 41-98 se aprueban las reformas constitucionales y se ordena al Tribunal Supremo Electoral TSE preparar la actividad de consulta. A pesar de las deficiencias en la propuesta final de reformas, que sería sometida a la consideración de la ciudadanía, varias expresiones del movimiento social se inclinaron por apoyarla, incluyendo la URNG. Paulatinamente otros grupos fueron expresando su oposición a que se aprobaran las reformas constitucionales; tal fue el caso del Centro para la Defensa de la Constitución –CEDECON-, institución ligada a los intereses de la derecha guatemalteca, cuya reacción al Acuerdo Legislativo 41-98 fue negativa.

Dos años después de la firma de la paz, el 29 de diciembre de 1998, el CEDECON presenta a la Corte de Constitucionalidad un recurso de inconstitucionalidad, argumentando que los artículos constitucionales 136), inciso b), relativo a los deberes y derechos políticos y artículo 173) con respecto al procedimiento consultivo eran inconstitucionales.

Las organizaciones civiles que desde sus inicios apoyaron el proceso, se manifestaron en contra del CEDECON argumentando que la derecha guatemalteca no deseaba perder sus posiciones tradicionales en el poder.

Estructurando el procedimiento consultivo en 4 preguntas distribuidas así: En el transcurso del mes de enero de 1999, la Liga Pro-Patria y la Asociación de Dignatarios de la Nación presentan otros recursos en contra del Acuerdo Legislativo 41-98, con argumentos débiles en búsqueda de protagonismo, que más tarde la Corte de Constitucionalidad calificó de no procedentes. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad emite una sentencia el 8 de febrero de 1999, favorable para el CEDECON, declarando la inconstitucionalidad parcial del Acuerdo Legislativo 41-98. Días más tarde, el Congreso de la República promulga el decreto 15-99.

1. Nación y Derechos Sociales.

2. Organismo Legislativo.

3. Organismo Ejecutivo.

4. Organismo Judicial y Administración de Justicia, áreas que versaban en la reestructuración del Estado de Guatemala y en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

El Tribunal Supremo Electoral convocó a la población a Consulta Popular el 1 de marzo de 1999, y fueron sometidas a la población el 16 de mayo de 1999, las cuales no fueron aprobadas por la población guatemalteca. Las propuestas incluidas en las cuatro cuestiones fueron rechazadas por los votantes, aunque la participación sólo fue 18,6%. La posición del Sí es la que más apoyo aparentaba tener en los diferentes sectores del país. Los partidos políticos de esa época, PAN y FRG fueron los que hicieron proselitismo por medio de sus precandidatos presidenciales Óscar Berger y Alfonso Portillo, la URNG, el Frente por el Sí, encabezado por el ex presidente del CACIF, Luis Reyes Mayen, Agrupaciones Mayas, Cooperativas, la Universidad de San Carlos, la Unidad de Acción Sindical y Popular y la Asamblea de la Sociedad Civil. A pesar de la intensa campaña por el Sí, cobró fuerza la campaña por el No en las últimas semanas. El entonces partido ARDE encabezado por su precandidato Francisco

Bianchi, ligado a los sectores más conservadores, sumándosele la cúpula del CACIF, la Liga Pro Patria y el CEDECON, Amigos del País y sectores de la Iglesia Evangélica.

El temor del Tribunal Supremo Electoral era que al final el abstencionismo representara un alto porcentaje, por el escepticismo y desinformación de gran parte de la población y la polarización de los diferentes sectores por las diferencias ideológicas que arrastraron las propuestas a las reformas constitucionales.

Quienes se oponían por el No temían que el reconocimiento de los pueblos mayas fuera a dividir al país otorgándole privilegios sobre los ladinos por mencionar una de las razones a la negativa. Siguen las demás propuestas de Reformas:

## **2.2 PROPUESTA DEL GRUPO PRO REFORMA (2008-2009).**

El grupo Pro Reforma es un proyecto, el cual intenta cambiar la actual Constitución Política aprobada en 1985. Para ello, este grupo recabó más de 70,000 firmas para presentar su propuesta de reformas constitucionales al Congreso de la República, la cual se conoce como la Iniciativa No. 4028, en donde el Pleno la conoció el 16 de abril de 2009. En esta Iniciativa, el procedimiento constitucional de reforma que debe utilizarse es el aprobado por el Congreso de la República y ratificación mediante consulta popular.

Del análisis de las reformas propuestas por este grupo, se infiere que cuatro hechos relevantes son los causantes de estas intenciones:

Primero, el miedo a perder la fortaleza económica con que cuentan, la idea de perder su riqueza acumulada desde la colonización, reforzada en los periodos del conflicto armado, donde la oligarquía alcanza su poder político a través del CACIF.

La segunda, por una debilitada izquierda, la cual no muestra rumbo de unión en sus pensamientos, también carece de una visión de nación, perdida desde la firma de la paz en 1996. Dichos grupos no logran articulaciones serias, al contrario, desde hace varios años, se

nota un quebrantamiento en sus instituciones, falta de un liderazgo puro y decidido a realizar cambios profundos en el país.

Tercero, una sociedad civil polarizada entre ricos y pobres. Las brechas entre estos dos grupos, son cada día un factor mucho más amplio, el cual divide y confronta las realidades del país. Aparecen gran cantidad de grupos con demandas sociales, sin embargo sin una propuesta de fondo bien estructurada, con lo cual se podría atacar y eliminar la pobreza del país.

El cuarto, es el debilitamiento del estado. La coyuntura del país se encuentra brindando una oportunidad a Pro Reforma. La situación de inseguridad del país, la mala administración de la justicia y la poca inversión de proyectos en propuestas estructurales en el país, crea el ambiente deseado para establecer una idea fundamental para el cambio: la Constitución de 1986 ya no es funcional para Pro Reforma.

En resumen, los cambios propuestos van dirigidos a los tres organismos del Estado: Se hicieron reformas en el Ejecutivo, en el capítulo III sección primera, se procedió así:

Artículo 183 Funciones del presidente de la república, se suprimió la literal M, que establece la coordinación en consejo con ministros, la política de desarrollo de la nación, la literal T que se refiere a conceder jubilaciones, pensiones y monte píos de conformidad con la ley. La literal W que establece someter cada cuatro meses al congreso de la república por medio del ministerio respectivo, un informe analítico de la ejecución presupuestaria para su conocimiento y control. Artículo 185, se adiciona o los naturalizados por más de 20 años, que tengan más de 45 años de edad y no hayan ocupado ningún cargo público desde la fecha en que se haya hecho la convocatoria de elecciones. Se suprimió el artículo 194 referente a funciones del ministro. También el Artículo 198, referente a memoria de actividades de los ministerios, el artículo 199, comparecencia obligatoria a interpelaciones de los ministros. Artículo 200 Viceministros de estados, Artículo 201, responsabilidad de los ministros y vise ministros.

Título V, Estructura y organización del estado, Capítulo II, Régimen administrativo, Artículo 227.

El gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador electo por los ciudadanos en su jurisdicción departamental, en la fecha de las elecciones generales, para un período de cuatro años. Podrá ser reelegido una sola vez en forma consecutiva. Deberá reunir las mismas calidades que los diputados, gozará de las mismas inmunidades que éstos, y debe haber estado domiciliado durante los cinco años anteriores a su designación en el departamento para el que fuere nombrado. El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado deberá incluir los gastos de funcionamiento de cada Gobernación departamental.

Capítulo III Régimen de Control y Fiscalización.

Artículo 233, Elección del Contralor General de Cuentas, Reformado.

El jefe de la Contraloría General de Cuentas será elegido por el Senado, a mitad del período legislativo, mediante sorteo, y en presencia de la Comisión de Postulación y de los candidatos designados para ocupar el cargo. Durará cuatro años en el ejercicio del mismo, pudiendo ser removido por el Senado solo en caso de negligencia, delito o falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Senado cada vez que sea requerido, y de oficio en los meses de enero y julio de cada año calendario. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones, y en ningún caso podrá ser reelegido. El Senado hará la elección a que se refiere este artículo de una nómina de seis candidatos, propuestos por una Comisión de Postulación integrada por los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada universidad del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas de Guatemala, y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio. La Comisión de Postulación hará una convocatoria abierta, en la que invitará a todos los Contadores Públicos y Auditores que tengan interés y cumplan los requisitos exigidos por esta Constitución, para que presenten su solicitud y participen como

candidatos en la elección. En la convocatoria se detallará la documentación que deberá acompañarse a la solicitud, para evaluar los méritos personales, académicos y profesionales y la solvencia moral de los candidatos. La Comisión de Postulación deberá organizar y coordinar audiencias orales y públicas para establecer la idoneidad de las personas que aspiren al ejercicio del cargo. A estas audiencias podrán comparecer a dar testimonio o a rendir otra clase de prueba quienes puedan aportar elementos de juicio sustanciales, para que la Comisión de Postulación resuelva si acepta o no a la persona propuesta. La elección de los candidatos se hará con el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de los miembros que integran la comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para integrar la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación.

#### Capítulo VI Ministerio Público. Artículo 251, Reformado.

El Ministerio Público será una institución auxiliar de los tribunales, con funciones autónomas, cuyo fin principal será el ejercicio de la acción penal pública, cuya organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General, deberá ser abogado colegiado con experiencia demostrable en Derecho Penal y Procesal Penal. Será nombrado por la Corte Suprema de Justicia en pleno, mediante sorteo, en presencia de la Comisión de Postulación y de los candidatos designados para el cargo, de una nómina de seis candidatos propuesta por una Comisión de Postulación, integrada por los Decanos de las facultades de Derecho o de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio. La Comisión de Postulación hará una convocatoria abierta, y en ella invitará a todos los abogados que tengan interés y llenen los requisitos exigidos en esta Constitución, para que presenten su solicitud y participen como candidatos a la elección. En la convocatoria se detallará la documentación que deba acompañarse a la solicitud, para evaluar los méritos personales, académicos y profesionales, así como la solvencia moral de los interesados. La Comisión de Postulación organizará y coordinará audiencias orales y

públicas para establecer la idoneidad de las personas que aspiren al ejercicio de la magistratura. A estas audiencias podrán comparecer a dar testimonio o a rendir otra clase de prueba quienes puedan aportar elementos de juicio sustanciales, para que la Comisión de Postulación resuelva designar o no a la persona propuesta. En la elección de los candidatos se requiere el voto favorable de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para integrar la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación. El Fiscal General ejercerá sus funciones con carácter vitalicio, mientras no incurra en causa de remoción. La Corte Suprema de Justicia podrá removerlo por causa debidamente justificada. Durante el ejercicio del cargo gozará de las mismas prerrogativas e inmunidades que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

#### Titulo VI, Garantías constitucionales y Defensa del Orden Constitucional, Capítulo IV

Artículo 269. Integración de la Corte de Constitucionalidad. La Corte de Constitucionalidad se integra con diez magistrados titulares y cinco suplentes, quienes sustituirán por sorteo a los titulares, en los casos de excusa, recusación o ausencia temporal. Se integrarán en dos Cámaras de Amparo con cinco magistrados cada una. Ambas cámaras tendrán igual competencia. Cuando conozcan de asuntos de inconstitucionalidad contra de la Corte Suprema de Justicia, el Congreso de la República, el Presidente o el Vicepresidente de la República, se integrarán en una sola cámara con nueve magistrados, debiendo eliminarse por sorteo al magistrado titular restante. Los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad desempeñarán sus funciones con carácter vitalicio, siempre que no incurran en causa de remoción. Serán designados por el Senado, mediante sorteo, en presencia de la Comisión de Postulación y de los candidatos designados para el cargo, de una nómina de treinta candidatos propuestos por una Comisión de Postulación, integrada por un representante de los Decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, el Presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio. La Comisión de Postulación hará una convocatoria abierta, en la que invitará a todos los

abogados que tengan interés y cumplan los requisitos exigidos en esta Constitución, para que presenten su solicitud y participen como candidatos. En la convocatoria se detallará la documentación que deba acompañarse a la solicitud, para evaluar los méritos personales, académicos y profesionales, y la solvencia moral de los interesados. La comisión de postulación deberá conducir audiencias orales y públicas tendentes a establecer la idoneidad de las personas que aspiren al ejercicio de la magistratura. A estas audiencias podrán comparecer a dar testimonio o rendir otra clase de prueba, quienes puedan aportar elementos de juicio sustanciales para que la comisión de postulación designe o no a la persona propuesta. La elección de candidatos requiere el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de los miembros de la Comisión. En las votaciones tanto para integrar la Comisión de Postulación como para la integración de la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación. El cargo de Presidente de la Corte de Constitucionalidad será desempeñado en forma rotativa por los Magistrados Titulares que la integren, durante cinco años cada uno, comenzando por el de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades. En caso de muerte, renuncia, suspensión o destitución del Presidente, completará el período el magistrado que corresponda según su edad, sin perjuicio del período que le hubiere correspondido si el Presidente no hubiere fallecido, renunciado, sido suspendido o destituido. En los casos de muerte, destitución o renuncia, de un Magistrado de la Corte de Constitucionalidad se utilizará el mismo procedimiento descrito en este artículo para nombrar a quien deba sustituirlo.

En el Legislativo, se hicieron reformas en el título IV capítulo II, Organismo Legislativo, Sección primera del Congreso de la República, de esta manera:

Artículo 157, integración. El congreso se integra con:

- a- La cámara de diputados cuya función es emitir decretos legislativos sobre las materias que le asigna esta constitución.

b- El senado, cuya función es emitir la ley sobre las materias que le asigna esta constitución, de acuerdo con lo que se establece en su artículo 173.

Artículo 162. Requisitos y prohibiciones para ser senador o diputado: Los senadores deben de ser Guatemaltecos de origen, o naturalizados por más de 15 años y tener por lo menos 50 años de edad y no más de 65.

Los diputados deben ser Guatemaltecos de origen, o naturalizados por más de 10 años, mayores de 30 años y estar en el ejercicio de sus derechos políticos.

Artículo 164. Prohibiciones y Compatibilidades: suprimido.

Artículo 167. Integración y Atribuciones, la cámara de diputados se integra con 80 diputados serán elegidos 40 diputados en la misma fecha de elección de presidente de la república y 40 diputados a mitad del periodo presidencial.

Artículo 171. Integración del Senado. El senado se integra con 45 senadores, duraran en sus funciones 15 años.

Artículo 172. Atribuciones del senado: Decretar, reformar, derogar y abrogar la ley.

Artículo 175. Primacía constitucional y jerarquía de las normas. Ninguna Ley, decreto legislativo o tratado de cualquier naturaleza podrá contrariar las disposiciones de la constitución, agregándole los incisos del 1 al 7.

Artículo 176. Presentación y Discusión. Reformado con literal A y B.

Artículo 180. Reformado con incisos A y B.

Artículo 183. Funciones, Suprimidos los incisos M, T, W, X.

Artículo 194, Funciones del ministro, suprimidas las literales, A, B, C, D, E, F, G, H.

Artículo 198, Memoria de actividades de los ministerios, Suprimido.

Artículo 199. Comparecencia obligatoria e interpelaciones, Suprimido.

Artículo 200. Viceministros de estado, Suprimido.

Artículo 201. Responsabilidad de los ministros y viceministros, Suprimido.

Y en el Capítulo IV Organismo Judicial, Sección primera, disposiciones Generales:

Artículo 206. Derecho de antejuicio de magistrados y jueces. Reformado.

Artículo 207. Requisitos para ser magistrado o Juez. Lo magistrados o jueces deben ser Guatemaltecos de origen o naturalizado por más de 20 años en el primer caso, y diez años en el segundo. Para ser juez de primera instancia será requisito indispensable haber ejercido comprobadamente la profesión de abogado por un minino de 5 años.

Artículo 208, Periodo de funciones de los magistrados y jueces. Reformado. Los magistrados cualquiera que sea su categoría, y los Jueces de Primera Instancia ejercerán su cargo con carácter vitalicio siempre que no incurran en las causas de remoción establecidas en la ley.

Artículo 122. Jurisdicción Específica de los Tribunales. Reformado con literales A, B, C.

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán elegidos por el Senado, mediante sorteo, en presencia de la Comisión de Postulación y de los demás candidatos designados para el cargo, y desempeñarán sus funciones en forma vitalicia, si no incurren en causa de remoción. El Senado hará la elección de una nómina de treinta candidatos, escogidos en sesiones públicas por una Comisión de Postulación, integrada por los decanos de las

facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada universidad del país, el presidente de la Junta Directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y el Presidente del Tribunal de Honor de dicho Colegio. La Comisión de Postulación hará una convocatoria abierta y en la misma una invitación a todos los abogados que tengan interés y cumplan los requisitos exigidos en esta Constitución, para que presenten su solicitud y participen como candidatos en la elección. En la convocatoria se detallará la documentación que deban acompañar a la solicitud, a fin de evaluar los méritos personales, académicos y profesionales, y la solvencia moral de los interesados. La Comisión de Postulación deberá organizar y coordinar audiencias orales y públicas para establecer la idoneidad de las personas que aspiren al ejercicio de la magistratura. A estas audiencias podrán comparecer a dar testimonio, o a rendir otra clase de prueba, quienes puedan aportar elementos de juicio sustanciales para que la Comisión de Postulación pueda designar o no a la persona propuesta. La elección de candidatos requiere el voto favorable de por lo menos dos terceras partes de los miembros de la Comisión. En las votaciones, tanto para integrar la Comisión de Postulación como para integrar la nómina de candidatos, no se aceptará ninguna representación. El cargo de Presidente de la Corte Suprema de Justicia será desempeñado de forma rotativa por los Magistrados Titulares que la integren, durante cinco años cada uno, comenzando por el de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades. En caso de muerte, renuncia, suspensión o destitución del Presidente, completará el período el Magistrado que corresponda, según su edad, sin perjuicio del período que le hubiere correspondido, si el Presidente no hubiere fallecido o renunciado.

En ese sentido, los sectores de la sociedad civil reaccionaron rápidamente para plantear la contra propuesta y definir sus posturas las cuales fueron presentadas ante el Congreso de la República. Se identifica la participación de sindicatos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones indígenas, cooperativas, centros de defensores de derechos humanos, sector indígena, sector de mujeres, sector campesino, centros de estudio, entre otras.

Al final, esta propuesta de Iniciativa de Ley de Reformas Constitucionales tuvo un dictamen desfavorable de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República y quedó archivada.

### **2.3 PROPUESTA DEL CONSORCIO URL-USAC-ASIES (2011).**

**El proyecto a las reformas constitucionales –propuesta de la Universidad Rafael Landívar, la Universidad de San Carlos y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, - es un mecanismo de balance entre las necesidades de la estabilidad constitucional y las exigencias que demanda el cambio social político y económico que tiene el Estado de Guatemala-**

El proyecto de ley sobre las reformas constitucionales en materia de justicia consta de los siguientes puntos:

- a. Carrera judicial para jueces y magistrados: Se busca garantizar la independencia judicial y se le quitaría la función a la Corte Suprema de Justicia (CSJ) de administrarla. Esta atribución pasaría al Consejo de la Carrera Judicial por lo cual se propone la reestructuración de la integración de esta instancia, la cual actualmente es presidida por el presidente de la CSJ. El consorcio USAC-URL-ASIES hace la siguiente propuesta de contenido: Artículo 208. Carrera Judicial. Son principios de la carrera judicial la independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia, publicidad, méritos, estabilidad y especialización. La carrera judicial comprende desde la judicatura de paz hasta la magistratura de la Corte de Apelaciones y otras de igual categoría y garantiza la estabilidad en el cargo mientras no se incurra en causal legal para el cese del mismo.

La Ley de la Carrera Judicial tendrá como finalidad garantizar parámetros objetivos y transparentes, para que en los procesos de ingreso, selección, nombramiento y ascenso de magistrados y jueces, se garantice la independencia judicial, objetividad y la excelencia profesional, tomando como base los méritos de idoneidad, capacidad y

probidad. Así también establecerá los derechos y deberes de los integrantes de la carrera judicial, la dignidad de su función y las normas para su adecuada remuneración, las causas y el procedimiento para traslados, retiro obligatorio y sistema de pensiones, los órganos y procedimientos disciplinarios contra jueces y magistrados, incluyendo causales de destitución conforme faltas y sanciones preestablecidas, y los órganos y procedimientos para la evaluación del desempeño profesional de jueces y magistrados.

Los magistrados y jueces, cualquiera que sea su categoría, durarán en sus funciones doce años, mandato que podrá ser renovado o finalizado con base en resolución razonada emitida por el Consejo de la Carrera Judicial, de acuerdo con los resultados de la evaluación del desempeño profesional, por sanción de destitución según la Ley de la Carrera Judicial o por comisión de delito doloso en sentencia debidamente ejecutoriada. Durante ese período no podrán ser removidos ni suspendidos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley.

- b. Corte Suprema de Justicia: Con esta reforma se pretende la ampliación a 12 años del período de funciones de los magistrados de la CSJ, que actualmente es de 5. Además se propone un método paulatino de sustitución, y cambios en la manera de integrar la comisión que postula a los candidatos para ser electos como magistrados de este organismo, a través de la eliminación de la representación individual de los decanos de las facultades de derecho de las universidades del país.
- c. El consorcio USAC-URL-ASIES propone el Artículo 215. Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de doce años, mediante el sistema de designación escalonada, de manera que cada cuatro años sean renovados cuatro o cinco magistrados, según corresponda. La elección se realizará por el Congreso de la República, de dos nóminas que incluyan el doble de candidatos por vacante, según corresponda a magistrados que provengan o no del sistema de carrera judicial, propuestas por un órgano nominador integrado de la siguiente forma.

-dos integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, designados por el pleno de consejeros.

-Un rector designado por los rectores de todas las universidades legalmente constituidas en el país.

- un decano designado por todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas o Derecho del país, quien pertenecerá a universidad distinta a la del rector designado.

-un designado por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, mediante sufragio universal, directo y obligatorio. Para el efecto, entre los tres candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos de dicha Asamblea General, la junta directiva del Colegio de Abogados y **Notarios de Guatemala** practicará un sorteo para determinar al consejero designado.

La integración de éste órgano nominador se realizará dentro de los sesenta días anteriores a cada renovación parcial de la Corte Suprema de Justicia. Para la elección de magistrados por el Congreso de la República se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número total de diputados que lo integra.

La elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia será atendida de manera prioritaria a cualquier otro asunto.

- d. Asistencia legal gratuita: Se busca que el Estado asuma su compromiso de prestar asistencia legal gratuita a la población que no cuenta con los recursos suficientes cuando requieren formular acusaciones por algún hecho delictivo, ya que actualmente el Instituto de la Defensa Pública Penal no cuenta con este servicio.
- e. Policía Nacional Civil: Se pretende la profesionalización de su recurso humano y el reconocimiento constitucional de esta institución, porque así se evitan reformas “antojadizas” a su cuerpo normativo ordinario.
- f. Ministerio Público: Se busca la modificación a la forma de integrar la comisión que postula a los candidatos a ser electos como Fiscal General y Jefe del Ministerio

Público, a través de la eliminación de la representación individual de los decanos de las facultades de Derecho de las universidades del país. El consorcio USAC-URL-ASIES, propone el Artículo 251. El Ministerio Público es una institución de la administración pública, con personalidad jurídica propia, que no está supeditada a ningún organismo del Estado o autoridad de cualquier índole, cuyo fin principal es velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica. El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Para optar al cargo, deberá ser abogado colegiado activo y contar con al menos quince años de experiencia en materia penal. El Fiscal General será nombrado por el Presidente de la República de una nómina de tres candidatos propuestos por un órgano nominador, integrado de la siguiente forma.

-dos integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, designado por el pleno de consejeros.

-un rector designado por los rectores de todas las universidades del país.

-un decano designado por todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas o Derecho del país, quién pertenecerá a universidad distinta a la del rector designado.

-un designado por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. Para el efecto, entre los tres candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos por dicha Asamblea General, la junta directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala practicará el sorteo, a fin de determinar el consejero designado.

El órgano nominador elaborará la terna basado en concurso público y de acuerdo a los principios de transparencia, excelencia profesional, excelencia en el servicio, objetividad y publicidad. El Fiscal General y Jefe del Ministerio Público durará seis años en funciones a partir de su toma de posesión, tendrá las mismas preeminencias, inmunidades e impedimentos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no pudiendo ser reelecto para un período inmediato siguiente. El Fiscal General podrá ser

removido mediante causa justificada, por incurrir en las causas de remoción de los miembros de la carrera judicial.

Esta propuesta fue conocida por el Congreso de la República mediante la Iniciativa No. 4387, respondiendo al generalizado clamor de la sociedad guatemalteca por afianzar las bases de nuestra democracia, dirigida a fortalecer a las instituciones responsables de brindar seguridad, proteger los derechos y libertades ciudadanas, y administrar la justicia. Seguidamente se presenta la opinión técnica, jurídica y política del Consorcio USAC-URL-ASIES, en materia de Justicia.

#### **2.4 OPINIÓN TÉCNICA JURÍDICA Y POLÍTICA, CONSORCIO USAC – URL – ASIES.**

La presente opinión contiene observaciones y consideraciones jurídicas y políticas sobre la Propuesta para la discusión presentada por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala en materia de justicia. Las opiniones y recomendaciones aquí contenidas responden al compromiso e interés de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Universidad Rafael Landívar y la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), por contribuir a la consolidación del imperio de la ley, fortalecer la institucionalidad del Estado y la democracia en Guatemala, a través de la mejora del sistema de justicia.

Las instituciones que conforman el consorcio son impulsadas por la convicción que, como se refiere en la exposición de motivos de la iniciativa núm. 4387, los cambios dinámicos y las variantes sociopolíticas que se han producido en la evolución de la sociedad guatemalteca desde la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, relacionados con la administración de justicia, ponen de manifiesto la necesidad de adaptar el contenido constitucional a la realidad jurídico-política, a fin de

conciliar la estabilidad de la Carta Magna y evitar un divorcio entre el proceso político y el texto constitucional.

La valoración aquí presentada se une a la búsqueda de soluciones idóneas para suprimir la debilidad institucional del Estado, a través de la modernización del marco constitucional en materia de justicia, que tienda a revertir su débil eficacia, permita abatir la corrupción, promueva el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación y la independencia judicial. El punto de partida de reflexión y análisis fue basado en investigaciones académicas, teorías, doctrina, legislación nacional e internacional, así como en la opinión emitida por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República sobre la iniciativa número 4387. A efecto de exponer las consideraciones y observaciones generales al texto normativo, estas se agruparon en cuatro secciones temáticas, con la finalidad de mantener la integralidad de la opinión y una mejor comprensión; tales secciones deben atenderse en la formulación de las preguntas a responder por la población, en la eventual consulta popular que se realizará luego de la aprobación del Congreso de la República. Esta agrupación tiene el propósito de ofrecer una adecuada respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo:

- 1) el antejuicio,
- 2) pluralismo jurídico,
- 3) Organismo Judicial y Ministerio Público y,
- 4) justicia constitucional.

1. El antejuicio (Art.154 bis, 227 y 258) Las reformas propuestas relacionadas con el antejuicio que gozan ciertas personas atienden a aspectos de tipo político administrativo y no exclusivamente de justicia, que lo apartan del encuadre temático establecido para el diálogo de la reforma constitucional y extralimita las reglas dispuestas para el debate y reflexión; por ello, el Consorcio estima que no debe incluirse la propuesta de adición del artículo 154 bis. Pese a esta valoración, se hace obligatorio pronunciarse sobre el tema, debido a la connotación de su contenido y efectos. El hecho de adherir la definición de

antejuicio y la lista de los cargos que gozan del mismo es anti técnico, genera redundancia y duplicidad con lo dispuesto en otras disposiciones constitucionales; asimismo, tácitamente excluye a funcionarios que ostentan cargos de especial importancia en la garantía del proceso electoral y de la fiscalización a las organizaciones políticas. De la propuesta derivan dos efectos directos:

a) la supresión expresa del antejuicio para alcaldes y gobernadores y,  
b) la exclusión por omisión de dicha prerrogativa a ciertos cargos del Tribunal Supremo Electoral y a candidatos en los procesos de elecciones generales, establecida en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es importante anotar que los vicios y dificultades que ha generado el antejuicio responden más a inadecuados criterios y aplicación en los procedimientos para conocer del mismo, que a la propia figura constitucional; por ello, debe ser mediante reformas a leyes ordinarias que estos deben superarse. A continuación se examinan los efectos de la eliminación de esta prerrogativa a determinados cargos, con el objeto de que sea considerada en su momento oportuno:

- El antejuicio del Alcalde: Se rechaza la eliminación del antejuicio debido a que esta autoridad pública ejerce el cargo de jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; tiene funciones de carácter directivo, representativo, financiero, presupuestario, operativo, de inspección y comunicación; tiene a su cargo implementar y ejecutar las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal. Es quien ejerce la representación de la municipalidad y del municipio, bajo su mando se encuentra la policía municipal -en donde se haya establecido- y es el canal de comunicación del gobierno municipal con las autoridades y funcionarios públicos, así como es parte de los consejos comunitarios, municipales y departamentales de desarrollo urbano y rural, según el caso. El adecuado cumplimiento de estas obligaciones y el ejercicio de sus atribuciones requieren de protección para garantizar el apropiado ejercicio de gobierno local.

De llevarse a cabo la supresión, se advierte el incremento de ataques judiciales por motivos políticos espurios o ilegítimos con la finalidad de entorpecer el cumplimiento de las obligaciones del jefe edil, acción que llevada a extremos podría incluso paralizar el

funcionamiento de la alcaldía. Debe tenerse presente también que por la propia naturaleza del cargo y el sistema de elección por medio del cual se obtiene este, surgirán candidatos derrotados o potenciales contendientes que seguramente basarán su posicionamiento en el demérito del funcionario y no necesariamente en sus méritos personales o profesionales.

- El antejuicio del Gobernador: Aunque se valora oportuna la supresión de esta prerrogativa para tal cargo, a pesar de no tratarse de un asunto enmarcado en reformas al sector justicia, es necesario que del antejuicio para gobernadores se realice mediante reforma expresa al artículo 227 constitucional.

- El antejuicio de los candidatos: También se considera como buena medida eliminar el derecho de antejuicio a candidatos de elección popular, pues gozan de esta garantía bajo el supuesto acaecimiento de un hecho incierto (ser electo), en contradicción a la misma naturaleza y origen de esta prerrogativa, que como norma excepcional busca proteger el adecuado ejercicio del cargo y que en el caso de los políticos aspirantes, ellos no ostentan ningún cargo durante todo el proceso electoral, además de que no todos lograrán ocupar alguno.

Sin embargo, técnicamente tal supresión debe efectuarse mediante una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, dado que dicha ley es constitucional y que conforme a la jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, forma parte del bloque de constitucionalidad.

- El antejuicio del Secretario General del Tribunal Supremo Electoral (TSE): Esta autoridad tiene funciones ejecutivas tales como asistir a las sesiones periódicas, notificar sobre las resoluciones y acuerdos del Pleno, firmar las actas correspondientes, ejecutar el cumplimiento de las funciones que le sean asignadas al TSE y extender las credenciales que correspondan a distintos actos o momentos del proceso electoral. Debido a que el cargo exige acciones administrativas que toman mayor relevancia durante el proceso electoral, la eliminación de esta garantía para dicha autoridad lo ubica en una posición vulnerable a

ataques espurios que al lograr su cometido limitaría la capacidad de acción del TSE Y afectaría el adecuado cumplimiento de sus obligaciones.

- El antejuicio del Inspector General del Tribunal Supremo Electoral: Esta autoridad vigila el cumplimiento de las disposiciones en materia político electoral, así como supervisa el desarrollo de la propaganda electoral y que las dependencias y oficinas del TSE funcionen de la manera establecida. Tiene la facultad de investigar de oficio a ciudadanos u organizaciones políticas que eventualmente transgredan disposiciones en materia electoral y presentar las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes. En atención a las dinámicas políticas de cada campaña electoral y las constantes transgresiones a las disposiciones contenidas en la ley electoral, los reglamentos y los acuerdos emitidos por el TSE, el retiro del antejuicio volvería inoperante el cargo de inspector, limitaría los recursos del TSE y las posibilidades para transparentar el proceso electoral, y también el logro de una competencia más justa.

- El antejuicio del Director de Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral: Es la autoridad que supervisa el proceso de inscripción de ciudadanos, desarrollo y verificación del padrón electoral, todo lo relacionado con la inscripción de candidatos a elección popular, así como presenta proyectos de reglamentos e instructivos que faciliten el cumplimiento de las obligaciones, elabora estadísticas, resuelve solicitudes de organizaciones políticas, participa en la selección para integrar las juntas electorales departamentales y municipales. Debido al rol que le corresponde en materia electoral, el retiro del derecho de antejuicio limitaría el cumplimiento de sus funciones de regulación del proceso electoral y su capacidad de evitar la trashumancia electoral, así como la de respuesta a las solicitudes de las organizaciones políticas, las cuales aumentan durante la contienda electoral, período en el que demandan una respuesta pronta e incrementan procesos jurídicos espurios e infundados contra el director, volviendo de esta manera el cargo inoperante para el cumplimiento de sus funciones. Para dar mayor operatividad al proceso del antejuicio, se sugiere que al reformar la Ley en materia de Antejuicio se tome en cuenta los siguientes aspectos:

- La reducción de plazos, en especial el correspondiente para la entrega del informe del juez pesquisador.
- La capacidad del Ministerio Público de recolectar la información e indicios previamente a la solicitud de antejuicio.
- La suspensión en el ejercicio de la función pública a quien se le declare con lugar el antejuicio. Por todo lo anterior, el Consorcio USAC – URL – ASIES solicita que se elimine el artículo 154 bis, dado que el contenido del debate debe limitarse estrictamente al fortalecimiento de la administración de justicia. Adicionalmente, es inviable la conceptualización del antejuicio en el texto constitucional, técnicamente no es en el texto constitucional que deben superarse las deficiencias operativas que presenta la tramitación de los antejuicios y tampoco deben realizarse reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos en forma tácita, provocando un conflicto de normas de rango constitucional.

2. Pluralismo jurídico El reconocimiento constitucional de un sistema de justicia indígena debe incorporar la aceptación de sus normas, procedimientos, instituciones y autoridades, como parte de un pluralismo jurídico amplio, que además dote a sus autoridades de jurisdicción; se requiere una redacción más clara del texto, que ofrezca certeza jurídica y establezca las condiciones que deben cumplirse para su aplicación. Su contenido debe:

- a) reconocer claramente la existencia del derecho indígena y la validez de las decisiones que se tomen de acuerdo con ese derecho.
- b) puntualizar quienes están sujetos a dicha competencia.
- c) determinar quienes administran la justicia indígena en forma acorde al principio del juez natural y del “juzgamiento por uno de sus pares”.
- d) indicar la validez de sus decisiones a la luz de la Constitución y de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

A este respecto, la redacción del párrafo que se adiciona al Art. 203 no contempla los aspectos indicados, es ambigua, suscita diversas interrogantes y discrecionalidad en su interpretación. Por estas razones la norma propuesta produce efectos contraproducentes al

mismo fin que se pretende alcanzar, incluso limita los efectos que los propios criterios jurisprudenciales que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y la Corte de Constitucionalidad (CC) han sentado en lo que a esta materia corresponde y a los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Considerando que es evidente el desconocimiento del sistema jurídico indígena, la redacción propuesta puede provocar una interpretación errónea de la coexistencia de pluralidad de órdenes normativos dentro de un mismo Estado; debe diseñar remedios constitucionales adecuados consistentes en reglas de preferencia entre el derecho estatal y el derecho indígena, de delimitación entre la jurisdicción indígena y la ordinaria, y de articulación entre ambas. En tal virtud el texto que regule esta materia debe ser conciso y puntual, estableciéndose en las propias reformas el mandato, con plazo, para que el Congreso de la República emita una ley ordinaria que regule la materia. Para solventar las debilidades y deficiencias indicadas, se propone el siguiente texto:

Artículo 203. Pluralismo jurídico y potestad para juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución, sus valores y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Se reconoce el pluralismo jurídico en la República de Guatemala, así como las normas, procedimientos y autoridades de los pueblos indígenas. Estas podrán ejercer funciones jurisdiccionales de conformidad con sus usos y costumbres, siempre que no sean contrarios a los derechos consagrados en esta Constitución y a los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Para este efecto deberán desarrollarse las articulaciones necesarias entre el sistema de justicia estatal y las autoridades indígenas. La Ley de Reconocimiento del Pluralismo Jurídico regulará los casos en que proceda la aplicación de justicia por autoridades indígenas, debiendo considerar la filiación comunitaria de las partes y su sometimiento voluntario.

3. Organismo Judicial y Ministerio Público Garantías del Organismo Judicial La inclusión en el texto constitucional de la observancia del sistema de servicio civil y de la carrera judicial equiparan al Organismo Judicial con los demás organismos de Estado; asimismo, contribuye a garantizar la eficiencia en la administración de la justicia y la protección de los derechos laborales de los colaboradores de este Organismo, por lo que se considera favorable esta modificación. Sin embargo la propuesta normativa requiere cambios para dar coherencia y relación a su contenido, por lo que se sugiere el siguiente texto: Artículo 205. Independencia judicial y garantías del Organismo Judicial. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas en la legislación penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. Se instituyen como garantías del Organismo Judicial, las siguientes:

- a) la independencia funcional.
- b) la independencia económica.
- c) la observancia de la carrera judicial.
- d) la observancia del sistema del servicio civil.

La adecuada implementación de esta norma obliga la inclusión en las disposiciones transitorias la ordenanza a emitir las leyes ordinarias que garanticen el desarrollo de la carrera judicial y el sistema de servicio civil del Organismo Judicial, en un plazo determinado.

Carrera judicial (Art.207, 208) La enumeración de los empleos o cargos con los cuales existe incompatibilidad de la judicatura garantiza la independencia judicial y abate las posibles relaciones de poder que pueden originarse en el desempeño del cargo. Sin embargo, la redacción planteada adolece de imprecisiones, incongruencia y contradicción con las normas constitucionales. Para superar estas deficiencias se debe, entre otros, eliminar la expresión: “(...) en la forma prescrita por esta Constitución,” establecer como

requisito no haber desempeñado o participado con antelación a los dos años la juramentación como juez o magistrado las labores descritas en este artículo, para evitar posibles conflictos de intereses y el aumento de las posibilidades que el juzgador deba inhibirse de conocer determinados asuntos; y, dar coherencia al contenido con lo dispuesto en Art. 165, literal b) de la CPRG. Las razones expuestas obligan a redactar el Art. 207, así:

Artículo 207. Requisitos para ser magistrado o juez. Los magistrados y jueces deben ser guatemaltecos de origen, de reconocida honorabilidad, estar en el goce de sus derechos ciudadanos y ser abogados colegiados activos. La ley fijará la organización y funcionamiento de los tribunales y los procedimientos que deban observarse, según la materia de que se trate. La función de magistrado o juez es incompatible con cualquier otro cargo o empleo en instituciones políticas, sindicatos o entidades que reciban, administren o ejecuten recursos públicos o bienes del Estado o que sean parte de la administración pública, así como con la calidad de ministro de cualquier religión o culto.

Los impedimentos antes relacionados comprenden haber desempeñado los mismos durante los dos años previos a la toma de posesión del cargo de magistrado o juez. El desempeño de funciones jurisdiccionales también es incompatible con el ejercicio profesional, salvo la docencia y otras actividades académicas. Los magistrados y jueces prestarán ante el Consejo de la Carrera Judicial, la protesta de administrar justicia pronta y cumplida, a excepción de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes deberán prestar su protesta ante el Congreso de la República. El Consejo de la Carrera Judicial dará posesión del cargo a todos los magistrados y jueces. Para la eficacia de esta norma es necesario que en las disposiciones transitorias se considere indicar a partir de cuándo se hará efectiva su vigencia.

El Consorcio USAC – URL – ASIES sostiene que la cúspide de la Carrera Judicial es la magistratura en la CSJ, por lo que quienes integren dicho órgano no deben estar sujetos a esta, dado que la carrera judicial comprende desde la judicatura de paz a la magistratura de la Corte de Apelaciones y magistraturas de igual categoría. Sobre la base de esta posición y

atendiendo a que el Art. 208 no es claro, se hace la siguiente propuesta de contenido para la referida norma:

Artículo 208. Carrera Judicial. Son principios de la carrera judicial la independencia, imparcialidad, objetividad, transparencia, publicidad, méritos, estabilidad y especialización. La carrera judicial comprende desde la judicatura de paz hasta la magistratura de la Corte de Apelaciones y otras de igual categoría, y garantiza la estabilidad en el cargo mientras no se incurra en causa legal para el cese del mismo.

La Ley de la Carrera Judicial tendrá como finalidad garantizar parámetros objetivos y transparentes, para que en los procesos de ingreso, selección, nombramiento y ascenso de magistrados y jueces, se garantice la independencia judicial, objetividad y la excelencia profesional, tomando como base los méritos de idoneidad, capacidad y probidad. Así también establecerá los derechos y deberes de los integrantes de la carrera judicial, la dignidad de su función y las normas para su adecuada remuneración; las causas y el procedimiento para traslados, retiro obligatorio y sistema de pensiones; los órganos y procedimientos disciplinarios contra jueces y magistrados, incluyendo causales de destitución conforme faltas y sanciones preestablecidas; y, los órganos y procedimientos para la evaluación del desempeño profesional de jueces y magistrados. Los magistrados y jueces, cualquiera que sea su categoría, durarán en sus funciones doce años, mandato que podrá ser renovado o finalizado con base en resolución razonada emitida por el Consejo de la Carrera Judicial, de acuerdo con los resultados de la evaluación del desempeño profesional, por sanción de destitución según la Ley de la Carrera Judicial o por comisión de delito doloso en sentencia debidamente ejecutoriada. Durante ese período no podrán ser removidos ni suspendidos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley. La viabilidad de la reforma obliga a prever un proceso paulatino de implementación acompañado de un programa educativo, para garantizar que sean aquellos jueces capaces e idóneos quienes inicien con el nuevo sistema y expulsar a quienes corresponda. Se advierte que las disposiciones transitorias y finales de la reforma a CRPG deberán incluir el plazo para que el Congreso de la República emita una nueva Ley de la Carrera Judicial.

El Consejo de la Carrera Judicial (Art. 209) Se valora positivamente que el Consejo de la Carrera Judicial (CCJ) esté conformado por los diferentes estamentos de la judicatura y tres personas externas de la carrera judicial, expertas en disciplinas que contribuyan al desarrollo profesional de los juzgadores. Sin embargo, el texto presenta entre otras debilidades, el uso de términos inapropiados a fin de otorgar independencia e imparcialidad a este órgano, por lo que el vocablo “representantes” es inadecuado pues puede implicar la defensa de derechos de sus electores o “representados”, en tal razón se sugiere sea sustituido por el de “consejero”. Es confuso e inexacto referirse a la integración del CCJ e indicar que cuatro de sus integrantes son “representantes de todas las categorías de jueces”, pues daría lugar a interpretar que los jueces suplentes o los de mayor riesgo constituyen una categoría diferente y que por lo tanto también deben designar un “consejero”. Por otra parte, debe indicarse el período del ejercicio de cargo como consejero, para que no se interprete que es vitalicio, por ende se sugiere determinar un tiempo prudente que conjugue con el plazo del ejercicio de la judicatura y magistratura, que pondere la continuación de los programas, proyectos y políticas que desarrollen la carrera profesional. Preocupa la ausencia de mecanismos de contrapesos al poder concentrado del Consejo; a este respecto se alerta que la omisión influirá negativamente en las decisiones y acciones de dicho órgano, que pueden derivar en abuso de poder. El hecho de que sean los cuatro consejeros designados por los estamentos de jueces y magistrados quienes seleccionen a los otros tres consejeros de disciplinas indispensables para el desarrollo de la carrera judicial, condiciona negativamente el actuar de estos tres y genera el riesgo de actuación en “agradecimiento” por la selección. Los tres consejeros externos deben ser designados mediante un proceso que incluya actores externos a la carrera judicial e incorpore el sorteo como elemento decisor en la selección final, previéndose siempre que los designados por los integrantes del Organismo Judicial para la carrera judicial, constituyan mayoría dentro del consejo.

Artículo 209. Consejo de la Carrera Judicial. El Consejo de la Carrera Judicial es el ente rector de la carrera judicial y actúa con independencia en el ejercicio de sus funciones. Es el órgano responsable del desarrollo de todos los procesos relativos a la carrera judicial,

contemplados en la ley correspondiente. El Consejo de la Carrera Judicial se conforma por un total de siete miembros, quienes duran en su cargo seis años; son denominados consejeros y designados conforme los procedimientos desarrollados en la Ley de Carrera Judicial, que cumplan, al menos, con lo siguiente: Un consejero designado por la Corte Suprema de Justicia. Tres consejeros designados por los magistrados y jueces del Organismo Judicial, mediante procesos de elección que culminen con la integración de una nómina con las tres personas más votadas en cada estamento. De cada una de estas nóminas, se designará por sorteo al consejero designado por estamento. Tres consejeros expertos en diversas disciplinas indispensables para el desarrollo de la carrera judicial, designados de la siguiente manera:

- a) Uno electo por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. Para el efecto, entre los tres candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos por dicha Asamblea General, la junta directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala practicará un sorteo para determinar al consejero designado. La participación de los colegiados en este proceso de elección es obligatoria.
- b) Uno electo por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos.
- c) Uno electo por los Rectores de las Universidades Privadas del país. La integración del Consejo de la Carrera Judicial es de carácter permanente y sus miembros tienen incompatibilidad para el ejercicio de cualquier otra actividad o cargo, salvo la docencia. Inmediatamente a la toma de posesión de sus cargos, el pleno de consejeros elegirá entre sus miembros, con no menos de cuatro votos a favor, a su director quien ejercerá sus funciones por seis años. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo de la Carrera Judicial se auxilia de las Juntas de Disciplina Judicial, la Supervisión General, la Unidad de Evaluación del Desempeño Profesional y la Escuela de Estudios Judiciales, las cuales dependen directamente del mismo.

La Ley de la Carrera Judicial desarrollará la integración, funcionamiento, atribuciones del Consejo y su Director, causales de remoción de sus miembros y lo relativo a sus órganos auxiliares. El Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala debe tener participación en la

integración del CCJ porque son los abogados quienes nutren el sistema de justicia de profesionales y son usuarios del andamiaje del sistema de administración de justicia, tanto como jueces y magistrados, así como litigantes, entre otros. De igual forma, se aprecia que la academia no puede excluirse, pues es la responsable de la formación profesional de los abogados e indirectamente de su adecuado ejercicio. El Consorcio USAC – URL – ASIES no es ajeno a los cuestionamientos y señalamientos que se han dado en los últimos procesos de comisiones de postulación y por ello la presente propuesta incorpora elementos que garantizan la democratización y objetividad del proceso de designación: el voto obligatorio de los miembros del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y el sorteo como factor decisorio para la designación en los procesos de elección. La inclusión en el texto constitucional sobre la obligatoriedad del voto para los colegiados en el proceso de elección del integrante designado por la Asamblea del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, constituye un mecanismo de democratización del proceso y concede mayor legitimación a las personas designadas. Asimismo, el incremento de la participación de todos los colegiados disminuirá la incidencia de sectores de poder que pretendan cooptar el CCJ por intereses ajenos a la independencia judicial y la eficacia de la carrera judicial. Por esta razón y en complemento a ese precepto se debe modificar el artículo 90 constitucional, mediante la adición como segundo párrafo quedando de la siguiente forma:

Artículo 90.- Colegiación profesional. La colegiación de los profesionales universitarios es obligatoria y tendrá por fines la superación moral, científica, técnica y material de las profesiones universitarias y el control de su ejercicio. Los profesionales colegiados están obligados a votar en los procesos de selección de nóminas o candidatos a cargos que ejercen funciones públicas puestos en esta Constitución, de conformidad con la normativa y reglamentos correspondientes, en los que se establecerán las causas justificadas que eximen de esta obligación.

Los colegios profesionales, como asociaciones gremiales con personalidad jurídica, funcionarán de conformidad con la Ley de Colegiación Profesional Obligatoria y los estatutos de cada colegio se aprobarán con independencia de las universidades de las que

fueren egresados sus miembros. Contribuirán al fortalecimiento de la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala y a los fines y objetivos de todas las universidades del país. En todo asunto que se relacione con el mejoramiento del nivel científico y técnico cultural de las profesiones universitarias, las universidades del país podrán requerir la participación de los colegios profesionales.

Integración del Consejo de la Carrera Judicial Corte Suprema de Justicia (Art. 214) Integración Debe fijarse un número concreto de magistrados electos por el sistema de la carrera judicial: nueve (9), para asegurar que siempre habrá magistrados “externos”; se considera que la redacción actual abre la posibilidad que todos los magistrados procedan de la carrera judicial y con ello se elimine la probabilidad de oxigenar con conocimientos actualizados la jurisprudencia en materia de casación y permita un equilibrio interno de la CSJ. Asimismo, se señala que el concepto “mayoría absoluta” es confuso si se aplica a un número impar, como 13, por lo que debe establecerse un mínimo de votos: siete (7) para la elección del presidente. Se debe mantener la redacción actual de la Constitución, ya que al hacer referencia a la representación del OJ y de la CSJ se confiere personalidad jurídica propia a estos entes, sin especificarse si la representación es administrativa, judicial o de otra índole, contrariando la naturaleza y carácter del Organismo Judicial.

Artículo 214. Integración de la Corte Suprema de Justicia. La Corte Suprema de Justicia se integra por trece magistrados, incluido su Presidente, de los cuales nueve magistrados deberán haber ingresado al Organismo Judicial por medio del sistema de carrera judicial. La Corte Suprema de Justicia se organizará en las cámaras que la misma determine. Cada cámara tendrá su Presidente. El Presidente de la Corte Suprema de Justicia también lo será del Organismo Judicial. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia elegirán entre sus miembros, con al menos siete votos a favor, al Presidente de la misma, quien fungirá como tal por un período de cuatro años, no pudiendo ser reelecto. En caso de falta temporal del Presidente del Organismo Judicial o cuando conforme a la ley no pueda actuar o conocer, según determinados casos, lo sustituirán los demás magistrados de la Corte Suprema de Justicia, en el orden de las vocalías que la integran.

Elección (Art.215) Es propicio permitir que otros actores participen en el proceso de nominación, no únicamente el CCJ, con el objetivo de abatir la concentración de poder y disminuir la capacidad discrecional en su actuar. Cabe indicar que en la propuesta actual este ente (CCJ) continúa realizando una labor de postulación, aunque no se denomine de esa manera, pues al final de cuentas, entre todos los interesados o magistrados de sala de apelaciones, se deben seleccionar o filtrar para determinar la nómina a proponer al elector. Por ello se considera que la figura de las comisiones de postulación no se elimina por medio del modelo del Consejo de la Carrera Judicial. La propuesta de dos de los integrantes del Consorcio (USAC y ASIES) es incorporar otros actores o sectores para el proceso de nominación, que garantice una adecuada distribución de poder. Es importante señalar que se trata de un órgano nominador integrado únicamente por cinco miembros para facilitar el consenso y la legitimación de los nominados.

En el caso concreto del designado por el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala se hará un sorteo que dará mayor transparencia al proceso y asegurará la consecución del principio de ingratitud con sus electores. En cuanto a la participación de la academia se simplifica esta, y se considera no duplicar la fuerza de cualquier centro de enseñanza superior, ya que el integrante del órgano nominador designado por los rectores debe proceder de una diferente universidad del designado por los decanos. Se establece un sistema de elección escalonada que propicia la consolidación de la doctrina legal y a su vez permite la incorporación de nuevos conocimientos que la nutran y respondan a la realidad social; fortalece la separación de poderes y la independencia judicial.

El referido sistema consiste en que cada cuatro años sean relevados los magistrados, todos ellos en el ejercicio del cargo por doce años pero su toma de posesión ocurre en momentos distintos. Para que ello pueda suceder es necesario establecer en las disposiciones transitorias y finales que, en virtud de sorteo practicado por el Congreso de la República, de los electos, cuatro magistrados ejerzan un mandato únicamente de cuatro años, otros cuatro

de ocho años y un tercer grupo de cinco magistrados de doce años. Esto permitirá la implementación del referido sistema.

Una nómina de 39 candidatos no asegura la idoneidad para el ejercicio del cargo e incluso conlleva el riesgo de que con el fin de asegurar el número de integrantes constitucionalmente requerido, no solamente se incluyan los que obtengan los mejores resultados y méritos. Se elimina la frase “Cada magistrado ejercerá el período para el que fue electo, con independencia de la fecha de nombramiento y toma de posesión del resto de magistrados de dicha Corte”, en virtud que ello crearía desorden en el proceso de elección de los magistrados, pues cada período se contaría de forma independiente. De tal forma, se sugiere que, en caso de vacancia permanente, se recurra al proceso de selección de magistrados por el Congreso de la República, sobre los 13 candidatos propuestos por el CCJ que no fueron electos por el Pleno del Congreso, para concluir el período que debía cumplir el magistrado inicialmente electo.

Artículo 215. Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de doce años, mediante el sistema de designación escalonada, de manera que cada cuatro años sean renovados cuatro o cinco magistrados, según corresponda. La elección se realizará por el Congreso de la República, de dos nóminas que incluyan el doble de candidatos por vacante. Según corresponda a magistrados que provengan o no del sistema de carrera judicial, propuestas por un órgano nominador integrado de la siguiente forma.

- a) dos integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, designados por el pleno de consejeros.
- b) un rector designado por los rectores de todas las universidades legalmente constituidas en el país.
- c) un decano designado por todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas o Derecho del país, quien pertenecerá a universidad distinta a la del rector designado.
- d) un designado por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, mediante sufragio universal, directo y obligatorio.

Para el efecto, entre los tres candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos de dicha Asamblea General, la junta directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala practicará un sorteo para determinar al consejero designado. La integración de este órgano nominador se realizará dentro de los sesenta días anteriores a cada renovación parcial de la Corte Suprema de Justicia.

Para la elección de magistrados por el Congreso de la República se requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del número total de diputados que lo integran. La elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia será atendida de manera prioritaria a cualquier otro asunto.

Requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia (Art.216) Para dar precisión a la propuesta debe de eliminarse del texto “Para ser electo...”, y se sustituye por “para optar al cargo”, a efecto de que desde el momento del proceso de elección, los postulantes cumplan con los requisitos contenidos en este artículo; así como provienen de la Carrera Judicial sea “haber desempeñado diez años ininterrumpidos” como magistrado titular, con el propósito de eliminar la ambigüedad causada por el concepto de “años efectivos”.

ARTÍCULO 216. Requisitos para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Para optar al cargo de magistrado de la Corte Suprema de Justicia, se requiere, además de los requisitos previstos en el artículo 207 de esta Constitución, ser mayor de cincuenta años de edad; y, para los aspirantes que provengan de la Carrera Judicial, haberse desempeñado por diez años consecutivos como magistrado titular. En el caso de los aspirantes externos a la Carrera Judicial, haber ejercido la profesión de abogado por más de quince años

Corte de Apelaciones (Art. 217) En cuanto a las suplencias en las Salas de Apelaciones se sugiere que estas sean cubiertas por el estamento inferior, pero del mismo ramo, salvo en los casos donde no existan jueces como por ejemplo las Salas de lo contencioso administrativo, donde estos pertenecen al ramo civil.

Se elimina el término “efectivo” y se indica el tema de la titularidad como juez de primera instancia por cinco años consecutivos, como requisito. Asimismo, se debe sustituir el requisito de “haberse desempeñado efectivamente como juez”, por el de “haberse desempeñado como juez titular”, pues el adverbio de modo “efectivamente” es ambiguo.

ARTÍCULO 217. Magistrados de la Corte de Apelaciones. Para ser magistrado de la Corte de Apelaciones, de los tribunales colegiados y de otros que se crearen con la misma categoría, se requiere, además de los requisitos señalados en el artículo 207, ser mayor de cuarenta años, y haberse desempeñado como juez titular de primera instancia por un período no menor de cinco años consecutivos. Producida una vacante, el Consejo de la Carrera Judicial procederá a la selección y nombramiento respectivo de acuerdo al procedimiento establecido en la Ley de la Carrera Judicial.

Suplencias (Art.222) La propuesta actual crea un vacío al pretender que los jueces y magistrados de la Corte de Apelaciones sean suplidos por jueces o magistrados de la misma categoría, pues la eliminación de la figura del suplente trae como consecuencia que otro órgano jurisdiccional del mismo rango quede fraccionado para que el juez o magistrado titular, sustituya temporalmente al faltante.

Las suplencias a que se hace referencia en el Art. 222 son de carácter temporal, una vez que al producirse ausencia definitiva tendrá que elegir el CCJ. En el caso de los magistrados de la CSJ, ante la ausencia definitiva de uno de sus magistrados, el Congreso de la República deberá elegir al sustituto. Se debe desarrollar en una ley ordinaria el mecanismo para resolver las ausencias de jueces y magistrados de la Corte de Apelaciones.

ARTÍCULO 222. Suplencias. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán suplidos temporalmente por los magistrados de los tribunales a que se refiere el Artículo 217 de esta Constitución, conforme lo disponga la Ley de la Carrera Judicial, siempre que reúnan los mismos requisitos de aquellos. Los jueces y magistrados de la Corte de Apelaciones serán suplidos temporalmente por otros jueces o magistrados de la misma

especialidad, en la forma prevista por la ley, cumpliendo los mismos requisitos que los titulares.

Ministerio Público (Art. 251) Dentro del ámbito del Derecho Administrativo, la autonomía implica, además de personalidad jurídica propia, la elección de las propias autoridades, así como la obtención y disposición de sus propios recursos. En el caso del MP, no se puede afirmar que sea una entidad autónoma, porque no cumple con las condiciones referidas pero se entiende que el espíritu de las propuestas de reforma es buscar la no supeditación de esta institución al Presidente de la República, al Congreso de la República o al Organismo Judicial, así como a cualquier otra entidad. Por lo anterior se estima que por medio de la indicación expresa de la no subordinación del MP a los organismos del Estado se garantiza su funcionamiento. Se elimina la frase “en caso de comisión de un delito doloso durante el ejercicio de su función, por el cual haya sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada”, por considerar que al Fiscal General, como máxima autoridad del ente encargado de la investigación y el ejercicio de la acción pública penal, le deben aplicar las mismas causas de remoción que imponen a los integrantes de la carrera fiscal, causas que deberán expresarse en la ley que, de conformidad con las disposiciones transitorias y finales incluidas en la presente reforma, deberá ser emitida por el Congreso de la República. Se debe retirar el término “comprobable” por ser ambiguo. Es necesario suprimir el listado de profesiones jurídicas que se requieren para optar al cargo, pues es muy limitativo, asimismo, sustituir el término “sucesivo” por resultar confuso. Se concluye que, para equiparar las condiciones necesarias para optar al cargo de Fiscal General con las solicitadas para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, es necesario requerir 15 años de ejercicio profesional. Dos de los integrantes del Consorcio (USAC y ASIES) estiman que es un órgano nominador el que deben proponer los tres candidatos al Presidente.

ARTÍCULO 251. Ministerio Público. El Ministerio Público es una institución de la administración pública, con personalidad jurídica propia, que no está supeditada a ningún organismo del Estado o autoridad de cualquier índole, cuyo fin principal es velar por el

estricto cumplimiento de las leyes del país. Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

El jefe del Ministerio Público será el Fiscal General y le corresponde el ejercicio de la acción penal pública. Para optar al cargo, deberá ser abogado colegiado activo y contar con al menos quince años de experiencia en materia penal.

El Fiscal General será nombrado por el Presidente de la República, de una nómina de tres candidatos propuestos por un órgano nominador, integrado de la siguiente forma:

a) dos integrantes del Consejo de la Carrera Judicial, designados por el pleno de consejeros; b) un rector designado por los rectores de todas las universidades del país; c) un decano designado por todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas o Derecho del país, quien pertenecerá a universidad distinta a la del rector designado; d) un designado por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. Para el efecto, entre los tres candidatos que obtengan la mayor cantidad de votos por dicha Asamblea General, la junta directiva del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala practicará sorteo, a fin de determinar al consejero designado.

El órgano nominador elaborará la terna basado en concurso público y de acuerdo a los principios de transparencia, excelencia profesional, excelencia en el servicio, objetividad y publicidad. El Fiscal General y Jefe del Ministerio Público durará seis años en funciones a partir de su toma de posesión; tendrá las mismas preeminencias, inmunidades e impedimentos que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, no pudiendo ser reelecto para un período inmediato siguiente.

El Fiscal General podrá ser removido mediante causa justificada, por incurrir en las causas de remoción de los miembros de la carrera fiscal. La ley regulará lo relativo a la carrera del fiscal.

4. Justicia Constitucional: El Consorcio USAC – URL – ASIES opina que la propuesta originaria de reforma a los artículos relacionados a la Corte de Constitucionalidad (CC) no

permite abordar la problemática existente en la justicia constitucional, generada, principalmente, por la exagerada cantidad de casos que son sometidos a su conocimiento. Por esta razón es indispensable incluir una reforma al artículo 265 de la Constitución Política de la República, que regule el amparo judicial, limitándolo a su procedencia, a las resoluciones definitivas que pongan fin al proceso, con la intención de reducir significativamente la cantidad de casos que son sometidos a conocimiento de la Corte de Constitucionalidad, la Cámara de Amparo y Antejuicio de la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que se constituyen en tribunales de amparo.

Por ende, que tales tribunales tengan la oportunidad de un conocimiento con mayor profundidad y resolución que incorpore jurisprudencia y doctrina en los casos que conozca; con esta propuesta también habría mayor oportunidad de que se realicen ejercicios de auditoría social, dado que se generaría una cantidad manejable y mejor conocida de los fallos que pronunciara la CC. No deben reformarse los artículos 269, 270 y 271 de la Constitución Política de la República, no solo por considerar que la regulación del amparo judicial coadyuva a solucionar el principal problema que enfrenta la justicia constitucional, sino por las razones que se exponen en los apartados siguientes.

Integración de la Corte de Constitucionalidad (Art. 269) La propuesta originaria plantea la supresión de los magistrados suplentes, integrando la CC con nueve magistrados titulares. Se advierte adecuado el cambio de régimen para los magistrados suplentes, pues el mayor riesgo que existe -generado por la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad- es que los magistrados suplentes puedan seguir ejerciendo su profesión e incluso actuar como auxiliares en acciones constitucionales que deba conocer el tribunal del que forman parte; la simple inhibitoria para el caso concreto que se trate no garantiza la eliminación de potenciales conflictos de interés o de afectaciones a la independencia judicial. Sin embargo, para solucionar esta situación no es necesario efectuar una reforma constitucional; basta con la asignación de funciones específicas a los magistrados suplentes y la inclusión en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (LAEYC) de un artículo referente a que tanto magistrados titulares como suplentes deben dedicarse

con exclusividad a las funciones que les correspondan en la CC. Los magistrados suplentes devengarían un salario digno y se pueden dedicar a las actividades de capacitación, recopilación jurisprudencial, investigación y desarrollo de la justicia constitucional. Por otra parte, debe recordarse que la naturaleza y especialidad de la CC es la propia interpretación constitucional; de ahí que es la norma prima la que sirve de base para el análisis en los asuntos sometidos a su conocimiento y no necesariamente la materia a que se refiere el asunto que subyace (penal, civil, laboral, administrativo, tributario, mercantil, electoral, etc.). Debe observarse que la ciencia constitucional tiene perfiles, según las escuelas y las doctrinas de interpretación de conceptos generales como el bien común, la justicia y la equidad. Se plantean con frecuencia matices diferentes como el positivista y el naturalista. En tal virtud, se estima contraproducente la creación de cámaras dentro de la CC, porque presenta el riesgo que la jurisprudencia constitucional registrara posiciones divergentes de cámara a cámara, aunque es normalmente aceptada la disidencia personal y su expresión en votos razonados. Es un órgano en el que pueden presentarse criterios divergentes en sus integrantes y prevalece el de la mayoría, pero no pueden ser dos órganos en el que cada uno tenga un criterio que pueda ser contrario o incluso antagónico.

Lo que se estima funcional y necesario, aunque esto no es materia de la reforma a la reforma objeto del diálogo, es el funcionamiento de la plataforma técnica, formada con letrados de especial formación, capacitación y experiencia (experticia), como punto de apoyo técnico y bien informado de las materias específicas, cuyo conocimiento pormenorizado no es posible para cada quien, en los tiempos actuales. En cuanto al planteamiento que la totalidad de magistrados de la CC sea designada únicamente por los tres Organismos de Estado, tres por cada uno de ellos, se opina que esto contradice la búsqueda de la limitación y regulación al ejercicio del poder que se aprecia en otros bloques de reformas propuestas, pues considera que solo estos Organismos integren en su totalidad la CC.

Se está “encomendando” al sistema de partidos políticos –cuyas debilidades son en gran medida las responsables de la necesidad de realizar la reforma constitucional- la integración

y designación del Órgano Constitucional llamado a controlar y regular su actuación, vía el control constitucional de los actos de las autoridades y de las normas, emitidas también por autoridades públicas. Para el medio guatemalteco, es aconsejable establecer mecanismos moderadores del Estado - conformado por sus tres organismos supremos, dos de ellos eminentemente políticos (Congreso y Ejecutivo) y el tercero con algún riesgo de influencia política, pues los magistrados de la CSJ siguen siendo electos por el Congreso, por lo que al establecer, en 1985, un contrapeso de un sector plural significativo de la sociedad civil se procura que la visión constitucionalista abra más espacios de diálogo y representatividad. Mantener la integración actual permite la operación del sistema de “checks and balances”, en cuanto a contraponer un moderador al poder político. Definitivamente, la conformación de la CC solamente mediante magistrados designados por el Congreso de la República, el Presidente de la República y la CSJ, representa un riesgo de concentración de poder y una invitación a la negociación política para lograr una mayoría que determine el sentido y criterio con el que actúe la CC. El Consorcio no es ajeno a las debilidades que ha presentado el sistema de integración actualmente vigente, pero es necesario enfocar el esfuerzo en mejorar y regular los procedimientos para la designación, privilegiando la previa verificación de los méritos constitucionales de idoneidad, capacidad, honradez y honorabilidad; y no que mediante una modificación al sistema, “entregar” a la clase política del país al órgano que con luces y algunas sombras ha logrado mantener la institucionalidad y el Estado Constitucional de Derecho en Guatemala.

En cuanto a que la propuesta contempla un pleno de la totalidad de magistrados para determinados casos (“asuntos de inconstitucionalidad”), pero que al mismo tiempo vislumbra la posibilidad de que una resolución se dicte por mayoría simple de los magistrados presentes, se considera que los magistrados presentes podrían ser solo dos o tres y ellos tomaran la decisión sobre asuntos de particular trascendencia e impacto para el país. En casos de inhibitorias o simplemente una decisión personal de no “ser parte” en un asunto de impacto social o complejidad, la Corte podría quedar desintegrada y la propuesta está avalando que así sea y a la vez, que un muy reducido número de magistrados tome esas importantes decisiones. Ya en su normativa interna la CC ha previsto la integración

obligatoria por sorteo, a fin de asegurar el número establecido de magistrados que debe conocer en cada caso. Por otra parte, la referencia a “asuntos de inconstitucionalidad” es confusa; parece referir que se refiere a las acciones de inconstitucionalidad general, pero hay que tener presente que en Guatemala, el sistema de control constitucional de las normas es mixto y procede solamente contra normas, no contra actos. De esa cuenta, la reforma propuesta implicaría, tácitamente, la adopción de un sistema concentrado -desaparece la inconstitucionalidad en caso concreto-, insuficiente, pues no contempla el control de constitucionalidad de los actos. La adopción de un sistema concentrado en un órgano que como se indicó en el punto anterior, adolece de una indebida concentración de poder para su designación en el sistema de partidos políticos, representa un inminente riesgo al Estado de Derecho. Requisitos de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad (Art.270) La propuesta establece en 50 años la edad mínima para “ser” magistrado e incorpora el ejercicio profesional en forma “efectiva” por al menos 15 años. La incorporación del requisito de edad para “optar” -se considera más técnico- puede establecerse en la LAEPYC en el artículo 168, que si bien solo será un criterio de preferencia, se complementa perfectamente con el requisito de 15 años de ejercicio profesional. Conforme la Ley Constitucional de Amparo se pueden desarrollar los requisitos constitucionales y regular el procedimiento de designación (que va desde la calificación que debe realizarse de quienes pueden competir como candidatos), a fin de asegurar la idoneidad, capacidad, honradez y honorabilidad de magistrados.

Asimismo, el establecer a nivel constitucional un calificativo como el “efectivo” ejercicio profesional, se genera incertidumbre y falta de seguridad jurídica. Se es efectivo cuando se es eficaz; eficacia es la “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera.” (DRAE). ¿Cómo se evaluará o asegurará esa eficacia en el ejercicio profesional? Presidencia de la Corte de Constitucionalidad (Art. 271) La redacción de reforma constitucional propuesta establece que la Presidencia de la CC será desempeñada en forma rotativa, por un período de dos años. Es contradictorio el período de dos años para el ejercicio de la presidencia si el período total de la Corte se plantea de nueve años. Uno de los Presidentes sólo ejercerá por un año y habrá cinco magistrados que no serán presidentes. La situación no la corrige el

artículo 30 de disposiciones finales y transitorias, pues si se incluyera una renovación por parte de la Corte, matemáticamente no hay armonía entre el período de los magistrados y el plazo de la Presidencia, sobre todo en atención al orden cronológico por edad para ejercer la misma.

Procedencia del Amparo (Art. 265) La información cuantitativa de que se dispone da cuenta que una importante cantidad de acciones constitucionales de amparo que conocen y tramitan los tribunales de justicia y, especialmente la Corte Suprema de Justicia (en Pleno y su Cámara de Amparo y Antejuicio) y la Corte de Constitucionalidad, corresponde a los denominados “amparos judiciales”, en los que se busca establecer si los tribunales de justicia, al tramitar los procesos propios de la jurisdicción ordinaria, vulneraron los derechos que la Constitución Política de la República y las leyes reconocen y garantizan a quienes intervienen o se ven afectados por tales procesos judiciales. La procedencia del “amparo judicial” ha generado una serie de inconvenientes y recarga para los tribunales de amparo, lo que se adiciona al retraso -muchas veces injustificado o malicioso- y mora judicial que para la justicia presenta esta situación. Además, la mayoría de los amparos judiciales buscan en definitiva que el amparo se constituya en una 3ª o 4ª instancia revisora de lo actuado o resuelto por los tribunales de justicia. De esa cuenta, es muy reducida la cantidad de amparos judiciales que son otorgados. Por ello, se plantea que si se limita y regula el amparo judicial determinando específicamente los casos en que un proceso judicial pueda ser “revisado” por la jurisdicción constitucional, se desincentivará el planteamiento de amparos “dilatorios o maliciosos”, se reducirá la carga de trabajo de los tribunales de amparo y se permitirá que estos profundicen en el análisis y desarrollo de los amparos que se presenten en otras materias (y los propios judiciales); todo ello, sin vedar la posibilidad de que el amparo cumpla su función de tutela judicial. Con la adición que se propone, el texto del artículo 265 de la Constitución quedaría así:

Artículo 265. Procedencia del amparo. Se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible de

amparo, y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan. En el ámbito judicial, el amparo solo procederá una vez se haya dictado la resolución que ponga fin al proceso, siempre que se haya cometido un agravio contra las garantías judiciales del debido proceso y que no haya sido subsanado mediante los recursos ordinarios y extraordinarios que tiene a su alcance. Disposiciones transitorias y finales Considerando la integralidad de la propuesta del Consorcio legislativo y su implementación, es necesario contemplar todos los mecanismos y procedimientos indispensables, por lo que deberán incluir cuatro artículos a las disposiciones transitorias y finales, a través de los que se obligue al Congreso de la República a emitir o reformar, según el caso las leyes correspondientes. Artículo 29. Dentro del primer año de aprobadas las reformas constitucionales, el Congreso de la República deberá aprobar o reformar, según el caso, las siguientes Leyes:

- a) Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, incluyendo procesos de elección y nombramiento de magistrados de la Corte de Constitucionalidad.
- b) Ley de la Carrera Judicial, incluyendo el desarrollo del procedimiento de elección de magistrados de Corte Suprema de Justicia, de Corte de Apelaciones y de tribunales de igual categoría; Consejo de la Carrera Judicial, procedimientos de evaluación que garanticen el cumplimiento de los principios constitucionales de la misma; mecanismos de responsabilidad del ejercicio de la judicatura, incluyendo régimen disciplinario, así como los demás aspectos establecidos en la presente reforma.
- c) Ley del Organismo Judicial, incluyendo los aspectos contemplados en la presente reforma.
- d) Código Penal, a efectos de tipificar el delito de violación a la independencia judicial, de conformidad con la reforma al Artículo 205 de esta Constitución.
- e) Ley de Colegiación Profesional Obligatoria.
- f) Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial.
- g) Ley de Reconocimiento del Pluralismo Jurídico.
- h) Ley en materia de Antejjuicio.

i) Ley Orgánica del Ministerio Público.

Artículo 30. Para la conformación de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados que se encuentren en funciones al de la vigencia de las presentes reformas, culminarán el período para el cual fueron electos, aplicándose los nuevos requisitos y normas relativas a la elección e integración de la Corte Suprema de Justicia, al proceso de elección inmediato siguiente. Para la integración del Consejo de la Carrera Judicial, se establece un plazo de noventa días contados a partir de la vigencia de las reformas constitucionales. Al momento de la primera elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia realizada bajo la vigencia de las presentes reformas, el Congreso de la República realizará el sorteo para que un número de cuatro magistrados sea relevado a los cuatro años de su elección, un segundo grupo de cuatro magistrados sea relevado a los ocho años y que un tercer grupo de cinco magistrados concluya su período de doce años. Al momento de dejar el cargo, los magistrados electos por sorteo, de acuerdo al párrafo anterior, se practicará una nueva elección por el Congreso de la República, dentro de una nueva nómina presentada por el órgano nominador.

Artículo 31. La persona que ejerza el cargo de Fiscal General y Jefe del Ministerio Público al momento de la entrada en vigencia de las presentes reformas, culminará el período para el cual fue designado.

Esta Iniciativa tampoco siguió los trámites correspondientes, quedando también archivada en el Congreso de la República.

## **2.5 PROPUESTA DE OTTO PÉREZ MOLINA (2012).**

La propuesta de reformas a la Constitución Política de la República, presentada por el ahora ex presidente Otto Pérez Molina, buscaba que el Congreso de la República aprobara la modificación a 35 artículos fundamentales y 4 disposiciones transitorias.

Las enmiendas del proyecto de Ley estaban enfocadas principalmente al Sistema de Justicia, Seguridad Pública y Ciudadana, Democracia Representativa, Reconocimiento de la Diversidad dentro de la Unidad Nacional, así como Transparencia y Rendición de Cuentas.

En esta propuesta, 18 de los 35 artículos que se presentaron tenían como fin fortalecer la seguridad y la justicia, 8 están relacionados con la transparencia, 5 abordan el tema de la democracia y el resto está enfocado al reconocimiento de la diversidad que existe en el país, respetando la unidad de la Nación.

Las reformas a los 35 de los 280 artículos de la Constitución, que, según la legislación guatemalteca, podrían ser reformadas por dos terceras partes de los diputados del Congreso, es decir con el voto favorable de 105 de los 158 legisladores. Luego de ser aprobadas las reformas por los legisladores, las mismas deberían ser ratificadas por la población mediante una consulta popular que tendría que ser convocada por el Tribunal Supremo Electoral, a petición del Congreso. Esta Propuesta, como las anteriores tampoco prosperó, quedando archivada en el Congreso de la República.

## **2.6. PROPUESTA DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE JUSTICIA DE CICIG, MP, PDH, OACNUDH Y PNUD.**

La reforma al sistema de justicia, que se concreta en su punto más excelso con esta reforma constitucional, persigue mejorar el acceso a la justicia, principalmente de las personas que han tenido serias dificultades para alcanzarla, como los pueblos indígenas y las mujeres, fortalecer la independencia, imparcialidad y transparencia, asegurar la idoneidad, capacidad y honradez de los funcionarios, despolitizar los procesos de selección y nombramiento de

funcionarios de este sistema, así como el reconocimiento expreso del sistema jurídico de los pueblos indígenas, conforme a las obligaciones internacionales del Estado de Guatemala en materia de derechos humanos.

Asimismo, la reforma reviste especiales relieves porque por primera vez en la historia de Guatemala se busca inspirar la administración de justicia con garantías y principios que permitan a quienes imparten justicia, conocer la verdad conforme los términos del debido proceso y así, contar con mejores herramientas para juzgar, que permitan asegurar un régimen que garantice la paz social.

Se realizaron eventos en siete departamentos de la República, en los que participaron más de 1500 personas de diferentes sectores representados en 148 mesas de trabajo, para opinar y dialogar respecto de las reformas contenidas en el documento base.

Esta propuesta de reforma constitucional en materia de justicia es conocida actualmente en el Congreso de la República para su eventual aprobación con más de 105 votos. Entre otras reformas a la Ley de la Carrera Judicial: El MP, conjuntamente con CICIG y OACNUDH, presentaron el 14 de Octubre de 2015, en la Mesa de Seguridad y Justicia de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República la propuesta de reformas a la Ley en Materia de Antejucio. La propuesta busca generar un procedimiento ágil y transparente para la tramitación del antejucio y preservar su naturaleza con el objeto de garantizar la continuidad y eficiencia de las atribuciones inherentes al cargo. Esta propuesta fue discutida con organizaciones e integrantes de la Mesa de Seguridad y Justicia, lográndose un texto consensuado, pendiente de debate y consenso con distintos actores sociales.

Otra propuesta es Reformas a la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad. El MP, conjuntamente con CICIG y OACNUDH, presentaron el 14 de Octubre de 2015, en la Mesa de Seguridad y Justicia de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, la propuesta de reformas a la Ley de

Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Pendientes de debate y consenso con distintos actores sociales.

## **2.7 LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES SEGÚN LOS ACUERDOS DE PAZ.**

En el Planteamiento Global de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se plantea que la reforma constitucional es necesaria e indispensable para quitar los obstáculos que algunas de las leyes actuales ponen a la democratización y a la paz y que debe expresar, tanto el consenso nacional como el contenido de los acuerdos planteados en el temario de la negociación

Los principales temas que URNG planteaba para la reforma constitucional son:

- Garantizar la preeminencia de la sociedad y el poder civil, y la facultad del presidente de la República de nombrar a un civil como Ministro de la Defensa, contemplado en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.
- Ampliar y fortalecer mecanismos, instituciones, tratados y convenios referidos a los derechos humanos, refiriéndose al Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, para la política pública de resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones de derechos humanos, como el mejor camino para dar respuesta a las necesidades de las víctimas en congruencia con las posibilidades financieras del país.
- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas y la promulgación de las leyes respectivas. El eje central de las reformas contenidas en este Acuerdo es la participación, para lo cual se destacan los esfuerzos realizados, desde la firma del Acuerdo en 1995, por la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala y otras organizaciones como personas en su implementación y, en particular, en la integración de las comisiones. La participación colectiva de sus beneficiarios, constituye una de las mejores garantías para el cumplimiento del

Acuerdo. Es, además una contribución directa a la lucha contra la marginación y la discriminación que constituye una prioridad del Acuerdo indígena.

- El concepto de propiedad de la tierra con función social. En vista de la trascendencia del tema de la tierra y del impacto de los conflictos de su tenencia en la vida de la población rural, es urgente que se actualice el diagnóstico sobre los diversos tipos de conflicto existentes (desalojos masivos) y se reinicien las actividades con los recursos correspondientes a su relevancia que refleje la prioridad otorgada a la inversión en el medio rural en particular por parte de los fondos sociales y del Ministerio de Comunicaciones.
- Los derechos sociales tendrían que ser concebidos y normados en base a la realidad histórica y política del país. El Acuerdo reconoce que la paz se consolida cuando existen condiciones de desarrollo que permitan a la población urbana y rural mejorar su nivel de vida. Para ello, los compromisos prevén la formulación y ejecución de una estrategia integral a favor del desarrollo urbano y rural. El diseño de políticas de creación de empleo, salud preventiva, reforma educativa, apoyo al déficit de vivienda, infraestructura. Al sector agropecuario y su ejecución de esas políticas, en un marco regional multiétnico y pluricultural, caracterizan la complejidad de un proceso cuya evolución sólo puede verse en forma global y reconociendo las dificultades de concertación que implica. Organizaciones campesinas e indígenas, asociaciones de finqueros, instituciones de gobierno y empresas privadas, entre otras, deberán considerarse como socios en el proceso de transformación del agro. De otra manera, difícilmente podría construirse el acuerdo social que permita una evolución conjunta de los distintos componentes del desarrollo.
- La protección de los recursos naturales y el medio ambiente, que es el punto medular sobre vulnerabilidad y riesgo del cambio climático que se está convirtiendo en una amenaza cada vez más seria para la humanidad y que puede aumentar la devastación más severa en regiones enteras a través de la escases de agua y alimentos. Por lo que se hacen las recomendaciones siguientes:

- implementación de sistemas de micro-riego.
- promoción, socialización, asistencia técnica, capacitación, monitoreo y avalúo.
- implementación de sistemas agroforestales y de monocultivos y hortalizas, granjas y la producción de artesanías, aprovechando el espacio regional con que cuentan, para que le saquen el mayor provecho de los recursos disponibles y que ayude a la economía familiar, asistiéndolos con capacitación, créditos y diversas técnicas de cooperación a micro y medianos productores, especialmente a mujeres.
- conservación de bosques naturales.
- manejo forestal sostenible para la reproducción.
- cooperación científica para la generación y seguimiento de información del cambio climático.
- sensibilización de los actores locales y la población sobre los efectos del cambio climático y prácticas de adaptación.
- instalación de estaciones de monitoreo ambiental, ecológico e hidrológico en las áreas que se prioricen.
- realizar cambios estructurales, creando las condiciones necesarias para lograr los objetivos del desarrollo y progreso deseados.
- Junto a la reforma constitucional es indispensable la derogación preforma de las leyes ordinarias.
- La revocatoria de un mandato dada a determinada persona o dignatario cuando atente contra los intereses de la población que lo ha elegido.
- Los lineamientos básicos sobre la integración, organización y funciones de la Policía Nacional. Es importante la verificación de la reestructuración, la capacitación y selección (depuración y profesionalización) de los integrantes de la PNC y su despliegue, abarcando los aspectos constitucionales, legales y reglamentarios, con la aprobación de varios reglamentos. Prioritario además que se valore la disposición de las autoridades para dotar a la Policía Nacional Civil de la infraestructura adecuada, para subsanar serias deficiencias identificadas, así como en los procedimientos, tanto de selección de los agentes de la Policía Nacional Civil, para los cursos de reeducación, como de selección de los aspirantes al primer

curso básico en la Academia. La reestructuración de las fuerzas policiales ha adquirido un papel particularmente importante a raíz de la situación de inseguridad pública. La adhesión de la población al proceso de paz depende en buena parte, de los éxitos que logre la policía en el combate a la delincuencia, narcoactividad y el crimen organizado, se recomienda también que se siga solicitando el apoyo internacional a este empeño, así como al conjunto de los esfuerzos para reformar el sector justicia y afianzar la coordinación entre todas las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana.

- Las funciones, independencia y papel de los poderes legislativo y judicial. En cuanto a las reformas de los poderes legislativo y judicial, es importante destacar que no ha existido voluntad para legislar a favor de las reformas constitucionales, lo que preocupa a muchos sectores de la sociedad, así como es evidente que la comunidad internacional también está preocupada porque no se den las reformas en ambos poderes.
- La reforma a la ley electoral y de partidos políticos. Es importante resaltar que las organizaciones sociales y personas interesadas, han sometido propuestas y solicitaron audiencias para la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, lo que puede permitir un intercambio nacional en torno a estas reformas, en la medida que haya voluntad política, antes de su consideración por el congreso.

En respuesta al planteamiento de URNG, el Gobierno de la República de Guatemala, indicaba que dadas las condiciones sociales, políticas y económicas reales de Guatemala, tomaría tiempo poner en plena vigencia todas las normas constitucionales, por la necesidad de realizar cambios estructurales, culturales y sociales que facilitarían su total positividad. Todas estas exigencias de URNG ponían en peligro el compromiso de promover la reforma constitucional por los mecanismos legales establecidos en la Constitución Política vigente.

En el estira y encoge de las negociaciones, se llega a la firma del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en donde se destaca que la identidad de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y

el ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos, así como las identidades de los pueblos maya garífuna y xinca. En este Acuerdo, el gobierno se comprometió a impulsar reformas en este sentido, las cuales ya están enmarcadas en la Sección Tercera, artículos del 66 al 70 referente a las Comunidades Indígenas de la Constitución Política, así como la creación de otras leyes ordinarias referentes a la discriminación étnica, al acoso sexual contra la mujer indígena, los derechos de los pueblos indígenas, el Convenio 169 de la OIT, la oficialización de los idiomas mayas, educación bilingüe, el traje indígena, los derechos relativos a la tenencia y uso de la tierra, por los que no la tienen o que la tengan de manera insuficiente y para promover el desarrollo del país. Estableciendo una nueva ley para la protección del Patrimonio Cultural de la Nación, en concordancia con la revisión y congruencia con los resultados de las deliberaciones de la comisión de acompañamiento y todo lo concerniente a la materia.

Se está a la espera también lo relacionado al Derecho Consuetudinario como elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades indígenas debido a la falta de acceso que los indígenas tienen a los recursos del sistema jurídico nacional. Esta iniciativa es meritoria en cuanto refleja el interés de la sociedad pero que no encuentra apoyo en el Congreso, por lo que los esfuerzos surgidos de los Acuerdos de Paz, se debilitan. Esto podría evitarse armonizando todos los esfuerzos para compatibilizar el papel de las comisiones, como eje central de la concertación entre pueblos indígenas y Gobierno, y la labor del Congreso como legislador y foro de debate público de los asuntos nacionales fundamentales.

Por otra parte, en la IV Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos que da lugar a la Declaración de Contadora, los partidos políticos reconocieron la especial importancia que dentro de los acuerdos de negociación de paz tuvieron aquellos compromisos que implicaron reformas constitucionales y que actualmente se están discutiendo al interior del Congreso de la República. Por lo que se deben actualizar esos compromisos para su afianzamiento y exitosa culminación. Hoy les corresponde una responsabilidad particular en el debate público y en la aprobación de la agenda, en especial de las Reformas

Constitucionales. Así como la aprobación de otras leyes importantes en el ámbito ecológico, laboral, administrativo, legal y de seguridad. Para ello es importante generar al margen de las diferencias de plataforma entre los partidos políticos, un clima de cooperación en torno a la implementación de estos proyectos de ley, para coadyuvar en la consolidación de la paz.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria es otro de los Acuerdos que dieron lugar a la participación social de los habitantes del área rural para definir los instrumentos que institucionalizaran la descentralización de la decisión socioeconómica, con transferencia real de los recursos económicos gubernamentales y de capacidad para discutir y decidir localmente las medidas encaminadas a incrementar la participación de la población en los distintos aspectos de la gestión pública incluyendo las políticas de desarrollo social y rural.

Actualmente, se encuentra en suspenso la aprobación por parte del Congreso de la República la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral y que actualmente se encuentra enmarcada dentro del Plan Nacional desarrollo Rural Integral y del programa K'atún, ambos derivados de dicho Acuerdo, especialmente del numeral 27 referente a la resolución de la problemática agraria correspondiendo al Estado un papel fundamental como orientador del desarrollo nacional para impulsar una modernización agraria en dirección de una mayor justicia y eficiencia.

En ese Acuerdo se planteó una reforma del marco jurídico del agro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra y que permitiera también la plena integración de la población campesina a la economía nacional.

Otro de los Acuerdos que dieron lugar al planteamiento de las reformas a la Constitución Política es el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, como mecanismo indispensable para superar las carencias y de las debilidades de las instituciones civiles y como oportunidad histórica para superar las secuelas de un pasado de enfrentamiento armado e ideológico, fortaleciendo el poder civil,

en cuanto a expresión ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos afianzando la función legislativa, las reformas a la administración de justicia y garantizar la seguridad ciudadana y correspondiendo al Ejército la función esencial de defender la soberanía nacional y la integridad territorial del país. Además de la disminución en un 33% del presupuesto en relación con el Producto Interno Bruto (PIB) y la desmovilización de efectivos, esto permitiría liberar recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, para la atención de los programas de Salud, Educación y Seguridad ciudadana. El gasto ejecutado por el ejército alcanzó en 2015 (en época de paz), cifras superiores al gasto ejecutado en el período de 1995, (en el enfrentamiento armado). Lo ocurrido no solo contraviene el espíritu de la Ley del Presupuesto, sino que viola la letra y el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Este Acuerdo revela las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco en todos sus niveles, especialmente en el sector justicia y que dio lugar a las reformas que se plantearon en materia de justicia, según se indica en el numeral 2.4 y 2.6 de la presente investigación.

Por último, está el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral y que constituyen las bases sustantivas y fundamentales para la reconciliación de la sociedad guatemalteca en el marco de un Estado de derecho y que el gobierno de la República debió promover ante el Congreso de la República el proyecto de reformas constitucionales contenidas en las secciones A y B del presente Acuerdo y que en la actualidad no se han llevado a cabo. Por lo que es importante el compromiso de los diferentes partidos políticos, la responsabilidad del debate público y la aprobación de la agenda legislativa principalmente en la aprobación de varias leyes importantes.

Planteadas así las reformas constitucionales que indican los Acuerdos de Paz en general, se concluye que todos los intentos de lograr reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala han sido impulsados sin tomar en cuenta lo establecido en los Acuerdos de Paz, ya que a excepción de lo planteado por el conglomerado institucional del

MP, CIGIG, PDH, OACNUDH y PNUD, los anteriores intentos solamente han servido para mantener el status quo que impera en la actualidad.

### **CAPITULO III.**

#### **3. ANALISIS DE LAS PROPUESTAS DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES (CEDECON Y ADN), EN LA FORMULACION DE PROPUESTAS DE REFORMAS CONSTITUCIONALES.**

##### ***3.1. Centro Para La Defensa De La Constitución.***

**Origen.** El Centro para la Defensa de la Constitución -también llamado CEDECON- es una institución no gubernamental de Guatemala fundada, el 4 de agosto de 1992, por un grupo de 25 abogados preocupados por los frecuentes rompimientos del orden constitucional.

Sus estatutos fueron aprobados el 22 de marzo de 1993, mediante Acuerdo Gubernativo Número 125-93, publicado en el Diario Oficial el 25 de mayo de ese mismo año, precisamente, el día que el Organismo Ejecutivo publicó las Normas Temporales de Gobierno, por medio de las cuales el Presidente Jorge Serrano Elías intentó dar un golpe de Estado.

Tiene como principales fines y objetivos:

- a) Mantener un análisis constante de las normas de la Constitución Política de la República de Guatemala, y promover su correcta aplicación,
- b) Organizar actividades sobre la importancia del sistema constitucional,
- c) Realizar estudios en torno a los sistemas constitucionales de otros países,
- d) Iniciar y apoyar todas las acciones que se precisen para coadyuvar a la defensa del orden constitucional y del régimen de legalidad,

- e) Participar en los estudios y en la elaboración de proyectos para el desarrollo, evolución y adaptación de la Constitución y de la legislación a la realidad del país,
- f) Proponer y promover iniciativas para la defensa de la Constitución,
- g) Realizar estudios y actividades de naturaleza profesional y académica, en lo que concierne a proponer soluciones a los problemas que se presentan en la administración de justicia.

Por otra parte, el CEDECON desarrolla las siguientes funciones.

1. Sirve de foro nacional para el estudio y consideración de los fenómenos y hechos sociopolíticos y económicos que conforman la problemática guatemalteca constitucional, así como del régimen de legalidad y de la administración de justicia,
2. Organiza toda clase de actividades científicas y culturales, públicas y privadas, que faciliten la investigación, reflexión, interpretación y defensa del orden constitucional,
3. Establece relaciones con entidades e instituciones de carácter cultural y científico, nacionales e internacionales, que tengan fines similares.
4. Cooperar con las entidades, públicas y privadas, interesadas en el estudio y defensa de la Constitución y del régimen de legalidad, así como en la solución de la problemática relacionada con la administración de justicia.
5. Contribuye a la formación democrática de los guatemaltecos, por todos los medios compatibles con la naturaleza de la entidad

**3.1.1. Consideraciones de Reformas Constitucionales de CEDECON.** El Centro para la Defensa de la Constitución –CEDECON- estima que es provechoso para el Estado de Derecho el análisis de la normativa constitucional desde distintos puntos de vista y siempre

ha invitado a que el debate científico sobre temas político- constitucionales sean institucionalizados en nuestro país.

Al partir de un análisis de la normativa constitucional se estima que es imprescindible, comenzar por valorar la legitimidad de nuestra Constitución, la cual fue producto de un verdadero debate parlamentario en 1984-1985, y en consecuencia, de acuerdo con la doctrina constitucional universal, toda enmienda debe continuar y preservar la legitimidad del texto, de lo contrario, el intento por “modernizarla”, o bien, por “actualizarla o mejorarla”, podrían acarrear descrédito institucional y hacer precario el andamiaje institucional.

Es preciso indicar que el CEDECON de forma institucional ha sostenido y se ha opuesto a promociones de reforma constitucional, como ocurrió en 1999, bajo la premisa que la Carta Magna no se ha desarrollado y que existe diversa normativa que debería priorizarse por el Congreso de la República, así como que mucho de lo contenido en algunas propuestas que se han hecho públicas pueden bien ser derecho positivo con la sola aprobación de enmiendas legales y por consiguiente no necesita de modificaciones constitucionales.

La propuesta de CEDECON se basa en apoyar la propuesta de reformas constitucionales de Pro reforma, la cual se centra en la reducción de las funciones del Estado bajo la lógica de garantizar espacios e instituciones privadas más fortalecidas.

Para este grupo contar con un Estado con capacidades fortalecidas en el rubro de la regulación y orientación de lo económico, lo político y lo social, afecta directamente al individuo en el ejercicio de sus derechos individuales, la premisa es vivir en un estado débil, que garantice solamente la seguridad y la justicia, además las instituciones se han visto afectadas principalmente por la corrupción y la burocracia.

El planteamiento es dejar sin poder de injerencia del Estado en la toma de decisiones, continuar con la privatización de los servicios públicos por lo tanto, la tendencia ideológica de esta propuesta se enmarca en los planteamientos del neoliberalismo, plantea la reducción

del Estado, versus la garantía de los derechos individuales de los pobladores, el fortalecimiento del mercado como motor del desarrollo lo consideran necesario en una democracia por dos razones:

1. La democracia real solo funciona si las personas o los grupos de interés respetan los derechos individuales.
2. Para sacar el país adelante no necesitamos mejores gobernantes, el problema no son las personas que llegan al gobierno, sino que es un problema de sistema.

Esto es un corto vistazo a las propuestas del plan Pro Reforma, las mismas como se ha explicado desde el inicio, responden a las necesidades y deseos de un grupo de ciudadanos, identificado con un sector de la oligarquía del país, dentro de los sectores oligárquicos existe una divergencia en el apoyo a estos grupos, un grupo de industriales denominados libertarios, neoliberales, los cuales están en contra de un grupo de empresarios a los que llaman mercantilistas, este grupo es el más fuerte dentro de las cámaras, económica y políticamente hablando, y que han generado o amasado grandes fortunas alrededor de los negocios y favores del Estado. El CEDECON establece que las reformas constitucionales de Pro Reforma se encuentran plasmadas en la Iniciativa No. 4028 del Congreso de la República que pretende la modificación de diversos artículos constitucionales que se detallan en esta investigación, pero que sobresalen en el texto de la propuesta y se toman como temas torales los siguientes.

- a) Modificación sustantiva de la integración del Congreso de la República y modificación sustantiva al proceso de creación legislativo y legal;
- b) Modificación orgánica del Organismo Ejecutivo y delimitación de funciones;
- c) Modificación orgánica del Organismo Judicial y delimitación de funciones;

d) Modificación sustantiva a la Estructura, Organización del Estado y Régimen Financiero, así como a los órganos de Control Constitucional como la Contraloría General de Cuentas, Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, Tribunal Supremo Electoral y Procuraduría de los Derechos Humanos.

En esa Iniciativa, se hace una comparación del articulado de la Constitución Política actual con la propuesta de Pro Reforma. Asimismo, se encuentra en dicha documentación el dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República que sirve de base para una mayor comprensión de las reformas.

### **3.2 ASOCIACIÓN -DE DIGNATARIOS DE LA NACION, ADN.**

*Origen.* La Asociación de Dignatarios de la Nación, conformada por ex constituyente de 1984, surge como un grupo con personería jurídica que integraron la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1984 y que redactaron la actual Constitución Política de la República de Guatemala que entró en vigencia en 1985.

En realidad, esta Asociación, desde su origen, no ha tenido incidencia en ningún tipo de reformas constitucionales además de que siempre se opone a cualquier iniciativa de reforma indicando que lo que se necesita es una amplia difusión de la Constitución Política porque la población desconoce los derechos fundamentales que le corresponden.

Actualmente existe una directiva que solamente se dedica a hacer planteamientos en cuanto a que la Constitución es desconocida por la población guatemalteca y a defender el texto constitucional de 1985.

La Asociación cuenta con una oficina en el Congreso de la República en donde atiende una persona que desconoce los quehaceres de la Asociación. Se contactó con los directivos y algunos ex constituyentes que no son miembros de dicha asociación pero indican que la Asociación no tiene razón de existir.

Por ello, en este sub tema no se aborda mayor cosa ya que la información que se quiere obtener no se consigue.

*3.2.1 Consideraciones De Reformas Constitucionales De ADN.* En este punto, al igual que el anterior, no se hacen mayores observaciones debido a que, como ya se ha indicado en el punto anterior, la Asociación de Dignatarios de la Nación – ADN- no está de acuerdo a ninguna clase de reforma al texto constitucional, indicando que lo que se necesita es una amplia difusión de la Constitución Política porque la población desconoce los derechos fundamentales que le corresponden.

Asimismo, la ADN considera urgentes los cambios, actualmente en el sector justicia, vía reformas a las leyes ordinarias como la Ley del Organismo Judicial, el Código Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, el Código Tributario, el Código Militar y otros relacionados con la temática.

El desacuerdo consiste en que todas las reformas que se han querido hacer a la Constitución Política nunca son consensuadas con los diversos sectores y que no llenan los requisitos constitucionales, como no haber sido estudiadas ni analizadas, así como presentarlas luego de una reunión del consejo de ministros.

Como se puede notar, ADN no tiene propuesta alguna para reformar la Constitución Política por lo que este capítulo no presenta mayor análisis

### ***3.2.2 Análisis Comparativo De Las Propuestas Planteadas Por CEDECON Y ADN.***

Las reformas propuestas a la Constitución originan cada vez acciones de simplismos conceptuales, algunos casi perversos. Uno de ellos: calificar de progresistas a quienes las apoyan y de retrógrados a quienes las consideran inconvenientes. Se han vuelto motivo de una nueva desunión entre la ciudadanía y, peor aún, una prueba de fuerza. Pero hasta este momento no ha habido un esfuerzo serio por explicar cómo funcionan los nuevos criterios a la realidad práctica del país.

Tampoco nadie ha explicado cuáles medidas se deben tomar a fin de permitirle a la población ahora marginada de la justicia, un acceso real a ésta. Se quieren hacer cambios o mantener lo existente sólo en base a la esperanza de lograr éxito.

Los grupos contendientes que presentan reformas constitucionales tienen en común, como es el caso del resto de guatemaltecos, no haber leído la Constitución actual. Eso lo complica todo aún más, porque tanto los insuflados temores como la persistencia en quedarse sin cambios se han pensado y exigido sin un estudio acerca del texto constitucional. Por eso, y con el objetivo de eliminar tanta subjetividad, resulta imperativo también explicar las

presuntas fallas de la Carta Magna guatemalteca. Han pasado 33 años desde su creación, pero por fortuna aún quedan varios de los constituyentes de 1984-85, cuyos criterios pueden ofrecer instrumentos válidos para lograr un mejor proyecto de reformas, fuera de toda consideración gremial e incluso personal en los campos nacionales políticos, sociales y económicos.

Por su origen, y sobre todo por su contenido, la Constitución Política de la República de Guatemala requiere de importantes y trascendentales reformas para que pueda expresar realmente los intereses y las posiciones de todos los sectores de la sociedad.

La reforma debe expresar, tanto el consenso nacional como el contenido de los acuerdos de la negociación de la paz en Guatemala, en donde los grandes temas a plasmar tienen que ser reflejo de los puntos planteados en esa ocasión.

Después de la Firma de los Acuerdos de Paz en 1996, se plantearon una serie de Reformas a la Constitución de la República, las cuales iban orientadas a dar cumplimiento a una serie de acuerdos realizados por el gobierno y la guerrilla.

Para poder entrar en vigencia, fue necesaria la realización de una consulta popular a nivel nacional. A partir de esta consulta, se observó la lucha de dos grupos sociales, por una parte los sectores sociales quienes promovían el denominado “sí” a las reformas y los oligarcas, quienes promovían el “no” a las mismas.

Este intento de reforma llegó a su fin con la victoria del no, así también terminó la intención de reforma.

Bajo la lógica de reformas constitucionales de parte de la derecha guatemalteca, en el año 2005 nace otra propuesta, la denominada Pro Reforma, una asociación cívica no partidista, cuyo objetivo central es buscar cambios a la Constitución sin convocar a una asamblea Constituyente, utilizando el recurso de no proponer cambios a los artículos denominados pétreos, los demás artículos pueden ser cambiados por la propuesta de diez diputados en el pleno y ratificados en consulta popular.

Dichos cambios fueron promovidos por el difunto Dr. Manuel Ayaú Cerdón, y un grupo de analistas de derecha conservadora quienes se autodenominan libertarios, fervientes seguidores de las teorías planteadas por el liberal Friedrich August Hayek actualmente este grupo maneja importantes espacios de opinión en distintos medios escritos, programas radiales y otros espacios mediáticos importantes. La mayoría pueden ser identificados en sus columnas de opinión

CEDECON hizo suya el planteamiento de Pro Reforma que ha formulado sus planteamientos en materia de reformas al Estado, especialmente en materia constitucional, bajo argumentos de que las leyes guatemaltecas se encuentran obsoletas, especialmente la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las relacionadas al sector justicia, educación, salud, vivienda, trabajo y del sector indígena. Responde más a la línea conservadora del país conformada por el grupo empresarial con mayor influencia en las decisiones trascendentales de la vida política nacional, provocando e induciendo a diversos grupos de la sociedad guatemalteca a que acepten que el mejor planteamiento sobre las reformas constitucionales es el que ha planteado Pro Reforma.

En cambio, la Asociación de Dignatarios de la Nación señala estar en desacuerdo con las reformas propuestas por no ser consensuadas y no haber llenado los requisitos constitucionales, como no haber sido estudiadas ni analizadas, así como presentarlas luego de una reunión del consejo de ministros.

En las actuales reformas planteadas en materia de justicia, ADN indica que los tribunales indígenas significaría una estructura paralela de alto costo, además de violar los artículos 3) y 153) de la Constitución porque significa una justicia diferente según la raza o población donde vive cada persona, además de existir un sistema escrito para juzgar a un grupo de guatemaltecos, y otro basado en costumbres ancestrales para el resto de la población.

Asimismo, los ex constituyentes señalan que crear el Consejo Nacional de Justicia viola el artículo 214 constitucional y degrada a la Corte Suprema de Justicia en sólo una Corte de Justicia. Por estas causas, estos dignatarios de la Nación califican de retroceso las reformas planteadas, y se extrañan de haber sido ya aprobadas en tercera lectura por el Congreso, cuyos integrantes ya comenzaron a hacer realidad otro de los riesgos: la adhesión de cambios adicionales pedidos o incluso exigidos para satisfacer intereses grupales.

Los cambios constituciones son justificados, necesarios, para adaptar los textos a las realidades actuales del país, algunas incluso impensadas hace 31 años. Pero no puede ser una posición de rechazo o apoyo en un cien por ciento. Será mejor un balance, lo cual implica tiempo, serenidad y deseo de sentar bases de unidad nacional, dentro de su evidente diversidad étnica, con las consecuencias de ello en el tema de la justicia para todos, no sólo para unos pocos.

Si se aprueban y luego es necesario gastar unos 300 millones de quetzales para una consulta popular minoritaria cuyo resultado sea negativo, de nuevo se habrá perdido una oportunidad a causa de la insensatez de tantos, derivada a la vez de pasiones e intereses espurios, causantes en el pasado de la triste situación nacional.

## **CAPITULO IV**

### **4. ANÁLISIS PROSPECTIVO DE LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES EN GUATEMALA, POSTERIOR A LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ.**

#### **4.1 ESCENARIO REAL:**

En cuanto a las propuestas de reformas de los poderes legislativo, judicial, ley electoral y de partidos políticos, es importante destacar que no ha existido voluntad política para legislar a favor de las reformas constitucionales, lo que preocupa a muchos sectores de la sociedad, así como es evidente la preocupación de la comunidad internacional, por tanto en

lo social se acentúa la extrema pobreza, la desnutrición, el analfabetismo, carencia de servicios básicos, faltos de proyectos de vivienda y faltos de infraestructura en buenas condiciones.

En lo que concierne a la reforma a la ley electoral y de partidos políticos es importante resaltar que las organizaciones sociales y las personas interesadas, han sometido propuestas y solicitado audiencias para la reforma lo que ha permitido un intercambio a nivel nacional, unas propuestas han sido archivadas y otras no han tenido eco en la sociedad, y sin propuestas estructurales para la solución de los problemas nacionales, para presentarlas en el congreso de la república que sean aprobadas y ejecutarlas a través del estado.

#### **4.2 ESCENARIO IDEAL:**

Se resalta la importancia que se observa en las iniciativas de reformas constitucionales y la especial relevancia dentro de los acuerdos de negociación de paz, teniendo aquellos compromisos que habrían implicado reformas constitucionales y que actualmente se deberían de estar aprobando, además de los acuerdos, las reformas propuestas por el consorcio URL,- USAC- ASIES. Y las propuestas del MP , CICIG, OACNUDH y PNUD. Así como las reformas a la ley electoral y de partidos políticos, en la medida que haya existido voluntad política.

#### **4.3 ESCENARIO NEGATIVO:**

Hasta el momento no se han realizado las reformas necesarias a la constitución política de la república de Guatemala, en el aspecto de democratización, a la paz, al desarrollo social, político y económico, que deberían expresar el consenso nacional en el temario de la negociación, por mantener el estatus quo que impera en el país, por un lado la oligarquía con su doctrina neoliberal de que el estado no intervenga en lo económico, debilitándolo con la privatización de las instituciones, bajo la lógica de garantizar espacios e

instituciones privadas más fortalecidas y por el otro lado la clase política que no quiere perder sus privilegios para actuar con total impunidad.

## CONCLUSIONES:

1. La universidad de San Carlos de Guatemala como única universidad estatal tiene el compromiso de participar activamente en formulación de propuestas de solución a los problemas nacionales. Por lo que su participación en las sesiones de opinión y debate sobre la problemática nacional, es justa y necesaria.
2. El MP, OACNUDH, PDH, y PNUD presentaron propuestas de reforma en el sector justicia que están consensuadas con los diferentes sectores de la sociedad para su eventual aprobación en el congreso de la república, por más de 105 votos del total de sus integrantes. Por lo que deben continuar con el trámite correspondiente.
3. Por no existir voluntad política, se archivó el planteamiento global de La unidad Revolucionaria Guatemalteca, para realizar las reformas necesarias e indispensables que quitarían los obstáculos que alguna de las leyes actuales ponen a la democratización, a la paz y al desarrollo económico, político y social que deberían expresar, tanto el consenso nacional como el contenido de los acuerdos planteados en el temario de la negociación.
4. La propuesta (Pro Reforma) que apoya el centro para la defensa de la constitución CEDECON modifica y destruye el sistema republicano, democrático y representativo de Guatemala; por lo tanto es contrario a los principios constitucionales del actual sistema Guatemalteco, para mantener el status quo que impera en la actualidad.
5. La asociación de Dignatarios de la Nación considera que, a pesar de sus limitaciones, nuestra constitución actual, garantiza la independencia de los poderes del estado y varios principios constitucionales favorables a los intereses del pueblo.

## RECOMENDACIONES

1. Las Reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala deben ser efectuadas de conformidad con el procedimiento previsto en ella y en los Acuerdos de Paz.
2. Las Reformas deben expresar el consenso nacional manifestado por el órgano competente, ya sea el Congreso de la República o la Asamblea Nacional Constituyente, ya que son los únicos organismos soberanos del Estado que gozan de institucionalidad y competencias asignadas por la propia Constitución Política para conocer de una posible reforma constitucional.
3. En una reforma constitucional debe preverse y estipularse claramente que, junto a ella, es indispensable y simultánea la derogación o reforma de las leyes constitucionales ordinarias, códigos o reglamentos de cualquier tipo, que contradigan o contravengan la letra y espíritu de la reforma constitucional.
4. Las reformas constitucionales deben plantear la responsabilidad del Estado de promover y garantizar el bien común, la convivencia democrática, la plena observancia y el estricto respeto de los derechos humanos, la erradicación de la corrupción y la impunidad y la más amplia participación social a todos los niveles e instancias de poder.
5. A través de las reformas constitucionales se debe reformular las concepciones mismas de los órganos e instituciones del Estado con miras al fortalecimiento de la democracia en armonía con tendencias constitucionales modernas.

## BIBLIOGRAFIA

1. Congreso de la República de Guatemala (2009). Iniciativa de Ley No. 4028. Guatemala.
2. Congreso de la República de Guatemala (2010). Iniciativa de Ley No. 4198. Guatemala.
3. Congreso de la República de Guatemala (2011). Iniciativa de Ley No. 4387. Guatemala.
4. Congreso de la República de Guatemala (2016). Iniciativa de Ley No. 5179. Guatemala.
5. Constitución Política de la República de Guatemala (1993). Guatemala.
6. MINUGUA (2001). Proceso de Negociación de la Paz en Guatemala. Guatemala.
7. Nohlen, D. (2005). Elections in the Americas. A data handbook, volume I. Oxford University Press, USA.
8. Informe del secretario general de las Naciones Unidas, sobre el proceso de paz en Guatemala.
9. HARNECKER, MARTA. “LOS CONCEPTOS ELEMENTALES DEL MATERIALISMO HISTORICO”, 25ª. Ed. Siglo XXI. Editores. México, 1974.
10. AGUILERA PERALTA, GABRIEL. “LAS PROPUESTAS PARA LA PAZ”. Debate No. 20, facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, 1991. 96 págs.

11. SALGUERO, MARTA ELENA. “PERSPECTIVAS DE LA PAZ EN CENTROAMERICA 1990-91”. Debate No. 9, facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, 1991. 96 págs.
12. CHAVEZ ZEPEDA, JUAN J. “ELABORACION DE PROYECTOS DE INVESTIGACION –MODELOS DE APRENDIZAJE-“. Guatemala, 1992. 74 págs.
13. MONZON GARCIA, SAMUEL. “INTRODUCCION AL PROCESO DE LA INVESTIGACION CIENTIFICA”. Editorial Tukur. Guatemala, 1993. 189 págs.
14. CELIS DE, JACQUELINE B. “LOS GRUPOS DE PRESION EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORANEAS”. Editorial Tecnos, S.A., Madrid. 15-26 págs.
15. REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. Universidad de San Carlos. No 4. (El Clamor de la Tierra, Conferencia Episcopal de Guatemala). Guatemala, Diciembre de 1988. 23-43 págs.
16. REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. Universidad de San Carlos. No 11 (varios artículos). Guatemala, Diciembre de 1988. 112 págs.
17. REVISTA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS. Universidad de San Carlos. No 13 (Etnicidad, Clases Sociales, Resistencia y Participación Social en los procesos de cambio en Guatemala). Guatemala, Diciembre de 1988. 112 págs.

## GLOSARIO

CIA: Agencia central de inteligencia, USA.

FAR: Fuerzas armadas rebeldes.

EGP: Ejército guerrillero de los pobres

ORPA: Organización revolucionaria, nacional Guatemalteca.

PNSD: Plan nacional de seguridad y desarrollo.

URNG: Unidad revolucionaria nacional Guatemalteca.

CNR: Comisión nacional de reconciliación.

ONU: Organización de las naciones unidas.

CEDECON: Centro para la defensa de la constitución.

ADN: Asociación de dignatarios de la nación.

II: Instancia interinstitucional

PAN: Partido de avanzada nacional.

FRG: Frente republicano Guatemalteco.

CACIF: Coordinadora agrícola, comercial industrial y financiera.

ARDE: Acción reconciliadora democrática.

CSJ: Corte suprema de justicia.

CCJ: Consejo de la carrera judicial

USAC. Universidad de San Carlos de Guatemala.

URL: Universidad Rafael Landívar.

ASIES: Asociación de investigación y estudios sociales.

CC: Corte de constitucionalidad.

CANG: Colegio de abogados y notarios de Guatemala.

OJ: Organismo judicial.

LAEPYC: Ley de amparo, exhibición personal, y constitucionalidad.

CICIG: Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala.

MP: Ministerios público.

PDH: Procuraduría de derechos humanos.

OACNUDH: Oficina del alto comisionado de las naciones unidas, para los derechos humanos.

PNUD: Programa de naciones unidas para el desarrollo.

CPRG: Constitución Política de la república de Guatemala.