

# Los PROCEDIMIENTOS de Reforma a la Constitución - Aspectos básicos

*Midori Papadopolo*

Doctora en Derechos Fundamentales (Universidad Carlos III de Madrid). Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales (URL).

*Junio 30, 2012*

Aclaración inicial.....	1
Introducción.....	2
I. LA CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA.....	4
La Constitución.....	4
Asamblea Nacional Constituyente Originaria o Genuina.....	4
Asamblea Nacional Constituyente Constituida o Derivada.....	8
II. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.....	9
A. Iniciativa de reforma constitucional - Quiénes pueden proponer reformas a la Constitución.....	10
B. Procedimientos de reforma constitucional.....	15
B.1 Primer procedimiento - Asamblea Nacional Constituyente.....	18
B.2 Segundo Procedimiento - Congreso de la República y Consulta Popular.....	22
C. Artículos No Reformables.....	24
III. Algunos aspectos fundamentales a tener en consideración.....	28
IV. Dos breves señalamientos adicionales en relación a la propuesta de reforma constitucional promovida por el Presidente de la República.....	30

---

## Aclaración inicial:

*El análisis comprendido en este documento tiene por objeto facilitar la comprensión de los temas jurídicos en él tratados especialmente para quienes carecen de capacitación jurídica formal, dicho en palabras comunes y corrientes, **está dirigido a quienes “no han estudiado Derecho”**. Por tanto, tratará de evitarse, en lo posible, un uso exagerado de “jerga jurídica” y emplear los términos más sencillos que el tema permita. Tampoco pretende abarcar los temas en todos sus detalles y por completo sino solo resaltar sus aspectos más básicos. Sin embargo, no puede eludirse el hecho de que es un tema jurídico y, además, en el área más importante del ordenamiento jurídico interno que es el área constitucional. Recomendamos a cualquier tipo de lector que la lectura de este documento se haga simultáneamente con la lectura de la Constitución especialmente de*

*los artículos más estrechamente vinculados con el tema a tratar que es la reforma constitucional.*

### Introducción:

En las últimas semanas ha empezado a adquirir notoriedad, otra vez, el tema de la **reforma** a la Constitución Política de la República a raíz de las declaraciones del Presidente de la República de su intención de presentar una iniciativa de reformas constitucionales. La importancia del tema se refleja, entre otros, en la gran cantidad de pronunciamientos, declaraciones y opiniones por parte de funcionarios públicos y políticos, de artículos, editoriales, columnas de opinión y reportajes en los medios de comunicación y en las opiniones de muchos ciudadanos comunes y corrientes.

Pretender reformar la Constitución de un Estado es un asunto muy serio, probablemente el asunto más serio que se pueda intentar en el ámbito jurídico, debido a que la Constitución es la ley más importante del Estado, es la ley suprema que está por encima de todas las demás leyes.

En los últimos años ha habido una serie de propuestas de reformas a la Constitución, algunas de ellas constituyen auténticas iniciativas de propuesta de reforma constitucional y otras no.

Es conveniente que toda propuesta de reforma a la Constitución sea precedida por un diálogo serio y un profundo análisis y discusión sobre la necesidad de reformar o no la Constitución. Ello es un proceso que puede llevar meses mientras se discute el asunto dentro y entre los partidos políticos, los sectores más representativos de la sociedad civil, la comunidad académica, etc. y, ante todo y lo que es más importante, entre los ciudadanos en general *antes* de que deba ponerse en movimiento el procedimiento y/o procedimientos de reforma a la Constitución establecidos en ella misma.

Sin embargo, para que dicho diálogo y discusión sobre la conveniencia o inconveniencia de realizar reformas a la Constitución se lleve a cabo, es necesario que todos tengamos entendidas las reglas del juego, es decir, es necesario empezar por asegurarnos de que al opinar, analizar y discutir sobre el tema al menos todos tengamos claro *qué* es la reforma constitucional, *cómo* lo regula nuestra Constitución y *cuáles* son los procedimientos que existen para que se lleve a cabo. En caso contrario, no podrá haber diálogo fructífero, lo que puede provocarse es una especie de torre de babel donde todo el mundo hable pero nadie se entiende.

Desafortunadamente, ese problema precisamente es el que ha empezado a manifestarse en las últimas semanas. Las declaraciones de algunos políticos y funcionarios públicos, alguna de la información proporcionada por parte de los medios de comunicación en artículos, editoriales, columnas de opinión, reportajes, etc. hacen, en el mejor de los casos, palpablemente notoria una alarmante falta de entendimiento, una muy peligrosa superficialidad y, en general, confusión en la forma de proponer, abordar, opinar e informar sobre el tema relativo a los *procedimientos* de reforma constitucional y, en el

peor de los casos, hacen palpable una peligrosa intención de manipular a la opinión pública al crear intencionalmente confusión sobre el tema.

Por supuesto, cada quien tiene derecho a opinar lo que mejor le parezca, pero a lo que no tenemos derecho es a “inventar” o “asumir” que la Constitución prescribe o dice cosas que, en realidad, ni prescribe ni dice. En caso de que no nos guste lo que prescribe o dice la Constitución, perfecto, cada quien que opine que se cambie “en un futuro” pero eso es muy distinto a no entender, no comprender o intentar manipular lo que actualmente dice y, en el caso específico que nos ocupa, hay que empezar por lo más básico que es lo relacionado al aspecto de los *procedimientos* de reforma constitucional.

Por lo general, ha sido nuestra costumbre casi siempre abstenernos de opinar públicamente, salvo con una excepción, y es cuando se intenta reformar la Constitución. Es nuestra Ley Suprema, es la piedra angular de todo el ordenamiento jurídico político, es la que "reconoce" nuestros derechos humanos y la que "limita" el poder, entre muchas otras cosas.

Como podrá apreciarse más adelante, no cualquiera tiene el derecho de “Iniciativa” de proponer reformas a la Constitución. Tal derecho lo confiere la Constitución misma solo a determinados órganos o miembros de determinados órganos del Estado o a 5,000 o más ciudadanos debidamente empadronados en el Registro de Ciudadanos.

La actitud de los ciudadanos en estos casos en que se pretende reformar la Constitución siempre debería ser: Sr. Presidente, señores Diputados, o cualesquiera otros que gozan de Iniciativa para reformar la Constitución de conformidad con la propia Constitución: ¿Quieren reformar la Constitución? Bien, están en todo su derecho de hacer “propuestas”. Pero, primero, demuestren que conocen la Constitución. Antes de tan siquiera entrar a aspectos de fondo, demuestren que saben cuál es la diferencia entre una Asamblea Nacional Constituyente “originaria o genuina” y una Asamblea Nacional Constituyente “constituida o derivada”. Demuestren que conocen cuáles son los *procedimientos* que la misma Constitución contempla para su propia reforma. Demuestren que saben cuando la Constitución prescribe que debe convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución y cuando no lo permite. Demuestren que saben cuando la Constitución, en cambio, prescribe otro procedimiento distinto y es el de que las reformas deben ser aprobadas por el Congreso de la República con mayoría calificada de la 2/3 partes del total de diputados y después ser sometidas a ratificación de los ciudadanos por medio de una consulta popular. Demuestren que saben cuando debe seguirse un procedimiento u otro. Demuestren que saben si es posible que ambos procedimientos tengan que funcionar al mismo tiempo. Demuestren si saben si pueden coexistir simultáneamente una Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso ambos encargados de reformar la Constitución al mismo tiempo pero ocupándose de artículos constitucionales distintos. Demuestren que al “tocar” o “reformar” un artículo no están al mismo tiempo “tocando” o “reformando” otro u otros artículos que expresamente no se presentan como objeto de reforma. Demuestren si saben si hay algunos artículos de la Constitución que no pueden reformarse. Ante todo, demuestren que al menos “han pensando” (aunque no sea de forma muy profunda como debería de

ser) en los efectos y consecuencias a corto, mediano y largo plazo que las reformas que proponen implican. Demuestran primero todo eso, y mucho más, y luego consideran también la tremenda cantidad de dinero, que por supuesto no es su dinero sino de los contribuyentes, que habría que emplear para, dependiendo del caso, nombrar una Asamblea Nacional Constituyente y pagarle a los diputados constituyentes mientras realizan su labor o realizar una consulta popular en caso de que tenga que emplearse el otro procedimiento en que previamente le corresponde al Congreso aprobar las reformas y, todavía más, la cantidad que tendría que erogarse en caso de que tuviera que implementarse ambos procedimientos al mismo tiempo.

La mayoría (aunque no todas) de las interrogantes anteriores son tan solo de “forma”, es decir, solo se refieren a las formas, mecanismos o procedimientos que deben seguirse para reformar la Constitución. El asunto se complica mucho más cuando lo que se intenta analizar es la reforma de “fondo”, es decir, la reforma del “contenido” o de “lo que dice” cada artículo que se quiere reformar. En este documento básico abordaremos solo lo relativo a la “forma”, es decir, a los *procedimientos* que deben seguirse para reformar la Constitución, el desconocimiento es tan grande que hay que empezar por lo más elemental. Más adelante, en caso de que sea necesario, tal vez abordemos los aspectos de fondo, si es que otros no se ocupan de hacerlo, y no en un simple y sencillo documento de información básica y elemental como lo es este.

Para entender los cuestionamientos o interrogantes anteriores y muchos otros más, e incluso, para tan siquiera saber formularlos, hay que empezar, poco a poco, por comprender en qué consiste la reforma constitucional y cuales son los procedimientos que contempla nuestra Constitución para su propia reforma.

## **I. LA CONSTITUCIÓN Y SU REFORMA:**

### La Constitución:

No hay que confundir una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* cuya función es hacer o elaborar la Constitución con una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* cuya función, en ciertos casos y solo en ciertos casos, es hacer “reformas” a una Constitución que ya existe.

A continuación haremos una básica descripción de ambos tipos de Asamblea Nacional Constituyente.

#### **- Asamblea Nacional Constituyente *Originaria o Genuina***

La Constitución es la ley suprema. Eso quiere decir que es la ley más importante de todas. Es la ley más importante de todas porque, entre otras cosas, fue hecha por los representantes del “Poder Constituyente” o como también se le denomina “Asamblea Nacional Constituyente”.

En una democracia representativa se considera que el *poder constituyente*, es decir, el poder de hacer la Constitución, reside en el pueblo, es decir, en los ciudadanos. Pero es imposible que todos y cada uno de los ciudadanos que conforman la sociedad puedan participar personalmente en la elaboración de la Constitución y por ello esos ciudadanos, a través de elecciones, eligen “representantes” o “diputados constituyentes” que integran lo que se llama Asamblea Nacional Constituyente para que elaboren la Constitución.

Lo que caracteriza a esa Asamblea Nacional Constituyente que elabora o hace la Constitución es que es “*originaria o genuina*”. Usualmente, aunque no siempre, se forma o se convoca en casos como los siguientes:

- Cuando un Estado nace o se forma por primera vez como Estado independiente;
- Cuando ha habido un rompimiento del orden constitucional existente (ya sea porque se dio un golpe de Estado o hubo una revolución o alguna otra circunstancia semejante);
- Cuando existe un alto clamor popular por dotarse a si mismos de una nueva Constitución porque la Constitución vigente es muy antigua, etc.

Así pues, una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* tiene la función de elaborar totalmente una nueva Constitución y **no** la función de “reformular” una Constitución ya hecha.

Cuando se crea por primera vez un Estado o cuando ha habido un rompimiento del orden constitucional ya existente, o bien, como ha sucedido esporádicamente en algunos Estados en los que ha habido un alto clamor popular por dotarse a si mismos de una nueva Constitución por considerar que la que tienen es ya muy antigua, etc., lo que una sociedad debe darse a si misma es una **Constitución** que reconozca y regule, ante todo, cuáles son los derechos más importantes de las personas y cuál va ser la forma en que funcione el Estado, es decir, cual va ser su forma de gobierno.

Dicha **Constitución** va a ser la norma básica y más importante porque es la que regula las “principales reglas del juego”, es decir, los aspectos más fundamentales (no todos sino solo los más importantes porque para lo demás están el resto de leyes constitucionales y de leyes ordinarias) que en el caso de la Constitución son los **derechos constitucionales** de las personas (nuestra Constitución les denomina *Derechos Humanos*) y la **forma de gobierno**. Pero no se trata de una forma de gobierno cualquiera sino de una forma de gobierno “**limitada**” porque lo que caracteriza al constitucionalismo, y por ende a las Constituciones, es que establecen una forma de funcionamiento del gobierno del Estado que, para que los gobernantes no puedan abusar del poder con que cuentan, se “distribuye” entre varios órganos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Corte de Constitucionalidad) y a cada cual se le confiere una serie de funciones distintas y se les somete a controles recíprocos, es decir, el poder no está concentrado en un solo órgano. Ahora bien, esa “limitación” del poder no es un fin en si mismo sino que es solo un instrumento o una vía para asegurar que se respete lo más importante que son los “derechos constitucionales de las personas”, entre menos poder tenga un órgano y entre

más diluido lo tenga por tener que compartirlo con otros órganos, menos posibilidad hay de que dañen gravemente nuestros derechos reconocidos en la Constitución.

Una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* no está sujeta ni depende de ninguna norma jurídica superior o ley anterior que limite su funcionamiento al elaborar la Constitución. Con lo anterior sencillamente quiere decirse “que no hay ninguna norma jurídica positiva que esté vigente” que le imponga limitaciones, ni siquiera una Constitución anterior porque ésta o nunca ha existido o dejó de existir si hubo un golpe de Estado, revolución, etc. Lo anterior no quiere decir que los diputados constituyentes que la integran no tengan otro tipo de límites como lo serían principios universalmente aceptados en relación con el respeto a la dignidad del ser humano, la libertad, la igualdad, la justicia, etc.

Como puede apreciarse, la labor de una Asamblea Nacional Constituyente de esta clase entraña gran poder y gran responsabilidad y por ello los ciudadanos que eligen a tales representantes deben tener mucho cuidado en elegir a las personas que les representarán en la labor de redactar la Constitución.

Quienes conformaron la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* encargada de elaborar nuestra actual Constitución en 1984-1985 no estaban limitados por ninguna “norma jurídica” superior o ley anterior que constriñera su labor, sin embargo, por su propia voluntad, tal y como se establece en el *Prólogo* de la Constitución, quisieron hacer constar los principios o aspectos más importantes en que se basaron para redactarla. Dicho Prólogo dice así:

*INVOCANDO EL NOMBRE DE DIOS*

*Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente el Estado; afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho.*

*SOLEMNEMENTE DECRETAMOS, SANCIONAMOS Y PROMULGAMOS  
LA SIGUIENTE:*

*CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA*

Los diputados constituyentes que conformaron la Asamblea Nacional Constituyente de 1984-1985, basados en los principios que se mencionan en el Preámbulo antes transcrito, procedieron a redactar una Constitución que actualmente (y después de un proceso de reforma llevado a cabo en 1994) consta de 281 artículos y 27 disposiciones transitorias y finales.

Del Preámbulo también puede apreciarse el carácter ilimitado, al menos en los términos que hemos descrito, de una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* de la sola lectura de la expresión “solemnemente *decretamos, sancionamos y promulgamos* la siguiente Constitución de la República”. Con las leyes ordinarias no ocurre lo mismo, entre muchas otras cosas, no solo son producto de poderes u órganos ordinarios o constituidos, sino que esa labor está repartida: el Congreso decreta la ley ordinaria, el Ejecutivo la sanciona (o veta) y la promulga y, en caso de que dichas leyes no sean conformes o contradigan la Constitución, pueden ser declaradas inconstitucionales por los jueces y magistrados que integran el Organismo Judicial en caso de inconstitucionalidad en caso concreto o por la Corte de Constitucionalidad en caso de inconstitucionalidad de carácter general.

Una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* es un *órgano temporal* y no permanente. Se *disuelve* una vez concluida su labor que es elaborar o redactar la Constitución. Lo que es permanente, entonces, es el resultado de su labor que es la Constitución.

Este fenómeno puede observarse, precisamente, en el artículo 7 de las Disposiciones Transitorias y Finales de nuestra Constitución en el que la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* dispone y manda su propia disolución:

**ARTÍCULO 7.- Disolución de la Asamblea Nacional Constituyente.** Una vez cumplido el mandato de dar posesión a los diputados electos al Congreso de la República y quedar organizado el Congreso, el día 14 de enero de 1986, la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, electa el 1o. de julio de 1984, *dará por terminadas sus funciones y por agotado su mandato ese mismo día, procediendo a disolverse.* Previamente a su disolución, examinará sus cuentas y les concederá su aprobación.

(Las cursivas son nuestras).

#### Leyes constitucionales:

En el caso específico de Guatemala la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* de 1984-1985, y lo mismo sucedió con otras Asambleas Nacionales Constituyentes anteriores de la misma clase como la de 1965, decidió no solo elaborar la Constitución sino también las denominadas “*Leyes Constitucionales*”.

Las *Leyes Constitucionales* tratan sobre temas tan importantes en materia constitucional que la Asamblea Nacional Constituyente consideró necesario redactarlas ella misma o dejar en vigencia algunas de las Leyes Constitucionales redactadas por una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* anterior y no dejar su redacción o elaboración sencillamente al Congreso de la República.

Las *Leyes Constitucionales* son solo cuatro:

1. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad
2. Ley Electoral y de Partidos Políticos
3. Ley de Emisión del Pensamiento
4. Ley de Orden Público

Las dos primeras, es decir, la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad* y la *Ley Electoral y de Partidos Políticos* fueron decretadas, sancionadas y promulgadas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1984-1985 la cual, a su vez, dejó en vigencia las otras dos, es decir, la *Ley de Emisión del Pensamiento* y la *Ley de Orden Público* que habían sido decretadas, sancionadas y promulgadas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1965.

Para reformar la *leyes constitucionales* se requiere de un procedimiento un poco menos riguroso que para reformar la Constitución pero más riguroso que el que es necesario para reformar las leyes ordinarias<sup>1</sup>.

#### **- Asamblea Nacional Constituyente *Constituida o Derivada***

A diferencia de una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina*, una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* **no** tiene por objeto elaborar una nueva Constitución ni tiene un poder ilimitado y absoluto.

No tiene por objeto elaborar una nueva Constitución porque ésta ya fue elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina*. Su objeto, en algunas legislaciones como la nuestra, es solo y exclusivamente ocuparse de la reforma únicamente de determinados artículos de la Constitución y no de todos.

Los términos “*constituida y derivada*” hacen alusión al hecho de que fue creada o “constituida” por la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* y, por tanto, “deriva” de ella.

Mientras que una Asamblea Nacional Constituyente *originaria y genuina* tiene un poder ilimitado, en los términos descritos anteriormente, una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* está completamente *limitada* por la Constitución que le indica solo en qué casos puede conformarse, solo qué artículos puede reformar, el procedimiento que debe seguir para reformarlos, cómo debe integrarse y otra serie de más limitaciones. Además, como se verá más adelante, en Guatemala existen dos procedimientos para reformar la Constitución y solo uno de ellos requiere la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada*, así es que tampoco tiene el monopolio absoluto en materia de reforma constitucional.

Por otro lado, al igual que una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina*, una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* es también un órgano *temporal y no permanente*. Una vez cumplida su labor, que es reformar solo algunos artículos de la Constitución, debe disolverse.

---

<sup>1</sup> El segundo párrafo del artículo 175 de la Constitución señala que: “*Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad*”.



## II. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

A partir de aquí ya va a empezar a hacerse referencia específica a los artículos de la Constitución que regulan lo relativo a la reforma constitucional. Lo ideal es que el lector tenga a mano la Constitución, ya sea impresa o que la consulte en línea, para que pueda contrastar y corroborar todo lo que se dice aquí y lo que diga cualquier otro con lo que dispone la Constitución. En otras palabras, no me crea a mí, no le crea a nadie, no acepte como ciertos los señalamientos u opiniones de nadie hasta que no los compare y contraste con lo que dice la Constitución.

Ya se señaló que la Constitución es la ley suprema y porqué es la ley suprema. La mayoría de ciudadanos han escuchado, alguna que otra vez, la expresión “principio de supremacía constitucional” que significa que la Constitución está y debe estar por encima de cualquier otra ley.

Para lograr que, efectivamente, se respete esa supremacía de la Constitución existen varios mecanismos o vías.

Uno de esos mecanismos o vías (porque también hay otros<sup>2</sup>) para asegurar y demostrar la supremacía de la Constitución, es establecer que la Constitución no puede ser “reformada”, modificada o cambiada de una forma tan fácil que se pueda poner en riesgo esa supremacía.

Lo anterior quiere decir que para que los artículos de los que se conforma la Constitución puedan ser reformados o cambiados esas reformas o cambios están sometidos a *procedimientos de reforma mucho más rigurosos* o más difíciles que el procedimiento de reforma o de cambio de una simple ley ordinaria (como el Código Civil, el Código Penal, el Código Laboral, etc.), e incluso, procedimientos más rigurosos que el procedimiento de reforma o de cambio de las leyes constitucionales.

Las leyes ordinarias, comunes y corrientes, pueden ser reformadas o cambiadas por el Congreso. En la mayoría de los casos para aprobar esas reformas o cambios se requiere sencillamente mayoría absoluta, es decir, el voto de la mitad más uno de los diputados y, solo muy excepcionalmente, se requiere de mayoría calificada, es decir, del voto de las dos terceras partes del total de diputados.

Ahora bien, la Constitución es tan importante que las reformas o cambios de los artículos que contiene no pueden hacerse de una forma tan sencilla.

Con tal objeto, entonces, la Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* que elaboró la Constitución estableció las reglas básicas que deben observarse en caso de que se pretenda reformar la Constitución señalando:

---

<sup>2</sup> El mecanismo fundamental para asegurar que se respete la supremacía de la Constitución es a través de la declaratoria de *inconstitucionalidad*, parcial o total, de cualquier ley, reglamento o disposición de carácter general que contradiga, restrinja o viole la Constitución.

- 1) Quienes pueden “proponer” reformas a la Constitución;
- 2) Los **procedimientos** o mecanismos de reforma; y,
- 3) Los artículos que no se pueden reformar.

Esas reglas básicas que deben observarse para la reforma a la Constitución están establecidas en solo cinco artículos de la Constitución: artículos 277, 278, 279, 280 y 281.

## **A. Iniciativa de reforma constitucional - Quiénes pueden proponer reformas a la Constitución**

No cualquiera puede proponer reformas a la Constitución. Intentar reformar, cambiar o tocar la ley más importante o la ley suprema es algo sumamente serio. Por ello es que la Constitución establece expresamente quiénes pueden proponer reformas o cambios y a eso le denomina “**Iniciativa**” de reforma constitucional.

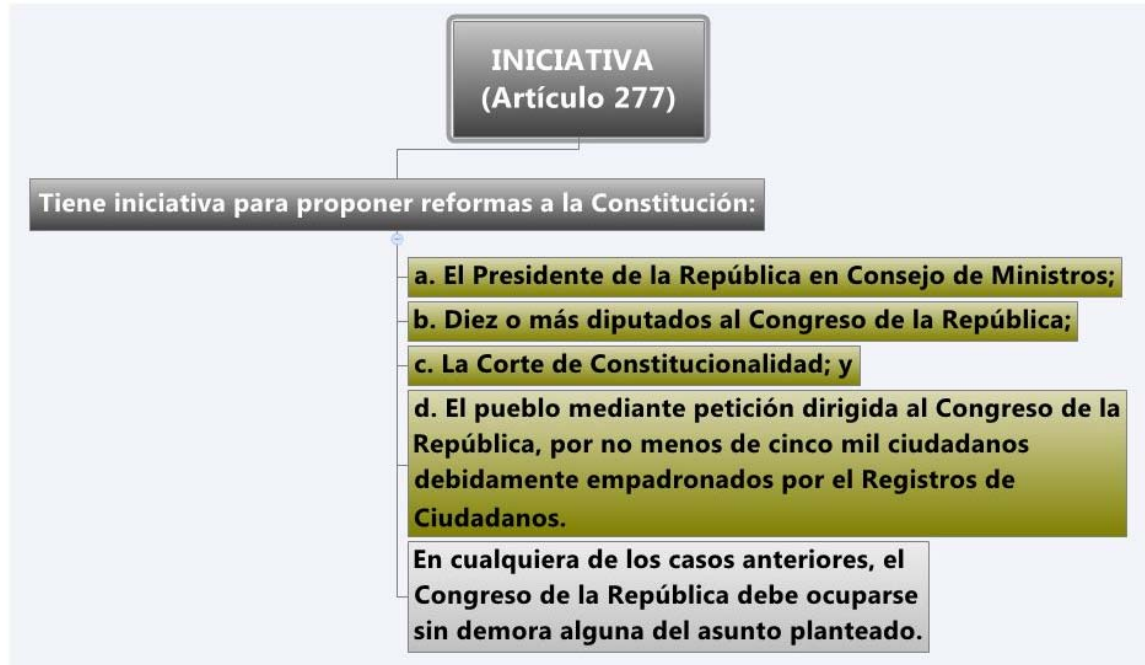
Ello se encuentra regulado en el artículo 277 de la Constitución, de la siguiente forma:

**ARTÍCULO 277.- Iniciativa.** Tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- a. El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b. Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c. La Corte de Constitucionalidad; y
- d. El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registros de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

Breve explicación de los aspectos básicos de este artículo:



1. El Presidente de la República tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución pero esa decisión de proponer reformas no puede tomarla él solo sino que, como señala el inciso a) del artículo 277, tiene que ser “en Consejo de Ministros”, es decir, tiene que tomarse tal decisión junto con los Ministros de Estado.

2. Diez o más diputados al Congreso de la República también tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución. Nótese, pues, que la Constitución, en el inciso b) del artículo 277, no exige que sean todos los diputados al Congreso, ni siquiera exige que sea una mayoría absoluta (mitad más uno) sino que confiere tal derecho de iniciativa a tan solo diez diputados (o más). Comparado con los rigurosos requisitos que existen en otros Estados, esta disposición de la Constitución es generosa.

3. La Corte de Constitucionalidad, según el inciso c) del artículo 277, también tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución. La Corte de Constitucionalidad es un órgano especializado en materia constitucional y su función primordial es la defensa del orden constitucional. Debido a ello, es que los constituyentes que elaboraron la Constitución decidieron conferir el derecho de iniciativa de reforma constitucional a la Corte de Constitucionalidad, aunque ello no deja de presentar reales o potenciales problemas a los que, por el momento, no haremos referencia para mantener el carácter básico y elemental de este documento.

4. No solo a algunos órganos del Estado les confiere la Constitución el derecho de proponer reformas a la Constitución sino que, según el inciso d) del artículo 277, lo confiere también al pueblo o a los ciudadanos, pero no puede ser un solo ciudadano individual, ni diez, ni veinte, etc., sino que, por lo menos, deben ser 5,000 ciudadanos (o más) que, además, deben contar con el requisito de estar debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

Comparado con los rigurosos requisitos que existen en otros Estados, lo dispuesto en este inciso d), siempre hemos creído no solo que es generoso sino que es “exageradamente” generoso. En un país que actualmente cuenta con aproximadamente 14 millones de habitantes (e incluso en 1985 cuando se decretó, sancionó y promulgó la actual Constitución y el número de población era menor) habría que cuestionarse si una cifra tan mínima de 5,000 ciudadanos debe tener iniciativa para, eventualmente, poner en marcha todo el complejo y oneroso mecanismo para la reforma constitucional, o si bien, debería aumentarse ese número a una cifra más significativa. Sin embargo, esa es la forma en que actualmente la Constitución regula este aspecto y, por tanto, lo acatamos y respetamos.

Insistimos en que se preste atención a *exactamente* quiénes la Constitución le confiere el derecho de “Iniciativa” para proponer reformas a la Constitución. Desafortunadamente la información proveniente de algunas declaraciones de algunos funcionarios públicos y políticos, y de algunos artículos, editoriales y columnas de opinión, etc. de algunos medios de información puede crear confusión en relación a este aspecto.

Así, es común escuchar o leer, cuando se hace referencia a las distintas “Iniciativas” de propuesta de reforma a la Constitución que se han planteado en los últimos años, señalar o identificar como “Iniciativas” las siguientes:

- Iniciativa de propuesta de reforma constitucional presentada por un magistrado de la Corte de Constitucionalidad;
- Iniciativa de propuesta de reforma constitucional presentada por ASIES, Universidad de San Carlos de Guatemala, y Universidad Rafael Landívar
- Iniciativa de propuesta de reforma constitucional presentada por la CICIG;
- Iniciativa de propuesta de reforma constitucional presentada por la Asociación Guatemala Futura en 2007 y que se presentó adjuntando la firma de 6 mil 480 ciudadanos;
- Iniciativa de propuesta de reforma constitucional presentada por la Asociación ProReforma en 2009 y que se presentó adjuntando la firma de 73 mil 193 ciudadanos;
- Iniciativas de reforma constitucional presentadas por Diputados al Congreso de la República;
- Iniciativa de reforma constitucional propuesta por el Presidente de la República (todavía no ha sido formal u oficialmente presentada ante el Congreso así es que todavía no puede otorgársele el término de “Iniciativa”).

Si se comparan los casos anteriormente señalados con lo que realmente dispone el artículo 277 de la Constitución podrá observarse inmediatamente que *algunos* de los casos que se incluyen no deben ser considerados como “Iniciativas” de reforma a la Constitución.

Un solo magistrado de la Corte de Constitucionalidad individualmente considerado no tiene iniciativa para proponer reformas a la Constitución. La Constitución le confiere tal

derecho a la Corte de Constitucionalidad como órgano y no a ninguno de sus miembros individualmente. Asimismo, ni ASIES, ni la Universidad de San Carlos de Guatemala, ni la Universidad Rafael Landívar tienen el derecho de iniciativa de proponer reformas a la Constitución. Mucho menos tiene ese derecho ningún organismo internacional como la CICIG. Lo que sucede es que como no tienen derecho de iniciativa de proponer reformas a la Constitución entonces, en ciertos casos, alguno de los que sí tienen derecho de iniciativa de reforma acoge la propuesta como suya y la presenta como suya. En algunos casos, se usa la vía de que diez o más diputados, los cuales sí tienen el derecho de iniciativa para proponer reformas constitucionales, presentan la “Iniciativa” de propuesta de reforma (este fue el camino que se siguió, por ejemplo, en el caso del documento de reformas a la Constitución de ASIES, la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Universidad Rafael Landívar). En los casos en que alguien o algún órgano *no comprendido* en el artículo 277 presenta un proyecto de reforma constitucional el mismo *no* puede ser considerado jurídicamente como una “Iniciativa” de reforma a la Constitución.

Vamos a darle el beneficio de la duda a quienes mencionan dichos casos como ejemplos de “Iniciativa” de reforma constitucional porque tal vez piensan que “se entiende” que aunque las personas, instituciones u organismos internacionales que mencionan legalmente no tienen iniciativa, se señala así solo para que sea más fácil identificar las propuestas a las que se está haciendo referencia. Pero en, estos casos, nada debe darse por entendido. La mayoría de ciudadanos no están familiarizados con la Constitución y sus disposiciones y lo menos que puede pedirse, para no crear confusión en un tema tan delicado, es que se expresen correctamente y que la información que se proporcione concuerde lo más exactamente posible con lo que disponen las normas jurídicas.

Ahora bien, los otros casos mencionados, efectivamente si constituyen casos de auténticas “Iniciativas” de propuesta de reforma constitucional, es decir, los casos de iniciativas presentadas por la Asociación Guatemala Futura en 2007 y que se presentó adjuntando la firma de 6 mil 480 ciudadanos; por la Asociación ProReforma en 2009 y que se presentó adjuntando la firma de 73 mil 193 ciudadanos; y, varias iniciativas presentadas por Diputados al Congreso de la República. Constituyen auténticas “Iniciativas” de propuesta de reforma constitucional porque, como ya tuvo oportunidad de observarse, el artículo 277 de la Constitución confiere el derecho de “Iniciativa” a diez o más Diputados del Congreso (inciso b) y a 5,000 o más ciudadanos debidamente empadronados en el Registro de Ciudadanos (inciso d).

En cuanto a la propuesta de reforma constitucional promovida actualmente por el Presidente de la República hasta el momento no constituye una auténtica “Iniciativa” de propuesta de reforma constitucional porque todavía no ha sido presentada formalmente ante el Congreso de la República. Una vez presentada formalmente ante el Congreso de la República, si es que efectivamente se presenta, entonces si podrá considerársele como una auténtica “Iniciativa” de propuesta de reforma constitucional porque el artículo 277 de la Constitución confiere el derecho de “Iniciativa” también al Presidente de la República en Consejo de Ministros (inciso a).

### Ante quién debe plantearse la Iniciativa de reforma

La iniciativa para proponer reformas a la Constitución debe plantearse ante el **Congreso** de la República.

Si se lee, otra vez, el artículo 277 antes transcrito se observará que tiene un segundo párrafo y ahí se establece:

"En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado".

Es decir, en cualquiera de los casos en que una iniciativa de reforma a la Constitución es presentada por el Presidente de la República, por diez o más diputados al Congreso, por la Corte de Constitucionalidad o por 5,000 o más ciudadanos debidamente inscritos por el Registro de Ciudadanos, esa propuesta debe presentarse al Congreso.

En ese segundo párrafo se indica también que el Congreso "debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado", es decir, que a una propuesta de reforma constitucional se le debe dar prioridad y no debe dejarse su conocimiento para dentro de 5 o 9 meses o un año, u otro lapso de tiempo más extendido.

Sin embargo, uno de los aspectos que más contribuye a confusión y a que en el Congreso no se siga siempre la misma línea en materia de Iniciativas de reforma a la Constitución es la "falta de regulación constitucional" que se refiera más ampliamente a este aspecto, contrario a lo que algunos opinan en relación a que nuestra Constitución es demasiado extensa y reglamentaria, en este caso al menos, hay falta de regulación y dicha falta de regulación a nivel constitucional presenta problemas. La forma de proceder del Congreso en estos casos se ha llevado, en parte, basándose en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y, en parte, a decisiones absolutamente "discrecionales" por parte de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Hay que considerar y ponderar si esa forma de actuar del Congreso ha sido correcta y constitucional.

En ausencia de disposiciones constitucionales claras y expresas respecto a como debe procederse, el Congreso ha decidido considerar que el procedimiento a seguir cuando se presenta una "Iniciativa" de reforma constitucional es el mismo que cuando se presenta una iniciativa de reforma de ley ordinaria. Por tanto, lo que ha hecho, en primer lugar, es trasladar el conocimiento de dicha "Iniciativa" de reforma constitucional a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para que emita dictamen. A su vez, dicha Comisión, en algunos casos, ha decidido que antes de emitir su dictamen es conveniente escuchar las opiniones de los distintos sectores que conforman la sociedad en relación a las reformas constitucionales. Posteriormente la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales debe presentar su dictamen al Congreso que en definitiva es al que corresponde aprobar o no las reformas, o bien, aprobar o no la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente para que ésta realice las reformas solo de los artículos que está facultada a reformar.

Antes del año 2007, sólo hubo dos intentos de reforma a la Constitución: en 1994 en que, en los términos señalados, las reformas fueron aprobadas y en 1999 en que los ciudadanos en la consulta popular votaron en contra de las reformas y por lo tanto la reforma constitucional fracasó. A partir de 2007 se han presentado *varias* “Iniciativas” de reforma a la Constitución y, sin embargo, hasta el momento – cinco años después - el pleno del Congreso no se ha pronunciado al respecto en ninguno de los casos. En algunos casos, no obstante ya haber habido un dictamen de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales no ha sido posible, todavía, que el Congreso en pleno se decida a entrar a conocerlas y, en otros casos, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales ni siquiera ha emitido todavía el dictamen correspondiente. Las “Iniciativas” de propuesta de reforma que fueron presentadas con absoluto apego al artículo 277 y en ejercicio legítimo del derecho de iniciativa de proponer reformas a la Constitución no deben ser dejadas por el Congreso en esa especie de estado de “coma” aprovechándose de la circunstancia de que la Constitución “expresamente” no señala un plazo específico y obviando el señalamiento “expreso” de que el Congreso debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

También hay que ponderar si esa falta expresa de regulación constitucional, en algunos aspectos, ha contribuido a que exista cierta flexibilidad que en algunos casos ha resultado beneficiosa. Así, por ejemplo, en ninguna parte de la Constitución se dispone que los ciudadanos y distintos sectores de la sociedad puedan pronunciarse y dar su opinión sobre las “Iniciativas” de reforma constitucional presentadas previamente a su aprobación por parte del Congreso. Sin embargo, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales ha dispuesto en algunos casos (no en todos) realizar audiencias en que se permite a los distintos grupos de la sociedad proferir su opinión acerca de dichas propuestas de reforma constitucional. Esa participación ciudadana no deja de ser beneficiosa aún y cuando dichas opiniones no tengan carácter vinculante, es decir, no obligan ni a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales ni al Congreso en pleno a necesariamente tenerlas en consideración.

En fin, hay una serie de omisiones o carencias tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo respecto a la forma de proceder en materia de “Iniciativa” de propuestas de reforma a la Constitución que son causa de problema y que eventualmente habrá que resolver, sin embargo, para mantener el carácter básico y elemental de este documento, por el momento, no ahondaremos más en ello.

## **B. Procedimientos de reforma constitucional**

Lo que es importante tener claro desde un principio es que en Guatemala para reformar la Constitución no existe un procedimiento sino que existen 2 procedimientos distintos.

El que deba seguirse uno u otro procedimiento depende única y exclusivamente del artículo o artículos que se quiera reformar y, no hay que olvidar que, además, hay algunos artículos que no se pueden reformar.

1) Procedimiento de reforma constitucional mediante la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente:

Si lo que se propone reformar es algún artículo o artículos de los comprendidos en los artículos del **3 al 46** (Derechos Humanos Individuales) o el artículo **278** entonces tiene que seguirse el procedimiento de convocar a una **Asamblea Nacional Constituyente** pero, como se verá más adelante, para que se pueda convocar a dicha Asamblea Nacional Constituyente primero el Congreso de la República debe aprobar su convocatoria con mayoría calificada, es decir, con el voto de las  $2/3$  partes del total de diputados al Congreso.

En caso de que se aprobara por el Congreso, con la mayoría calificada requerida, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente estaríamos, entonces, en presencia de una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* porque solo tiene poder para reformar la Constitución (y en el caso de Guatemala, sólo algunos artículos de la Constitución) y no de una Asamblea Nacional Constituyente *originaria o genuina* que como, ya sabemos, es a la que le corresponde elaborar o redactar una Constitución de forma total.

2) Procedimiento de reforma constitucional mediante **aprobación por parte del Congreso y posterior ratificación de los ciudadanos mediante consulta popular**:

Para la reforma de cualquier artículo o artículos de la Constitución (con excepción de los artículos que no se pueden reformar y de los artículos del 3 al 46 - Derechos Humanos Individuales - o el artículo 278 porque para ello se requiere del otro procedimiento, es decir, de la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente) debe seguirse el procedimiento en que el **Congreso** de la República debe aprobar la reforma del artículo o artículos de que se trate con mayoría calificada, es decir, de las  $2/3$  partes del total de diputados que integran el Congreso y, además, en caso de que efectivamente dichas reformas fueran aprobadas por el Congreso, esas reformas tienen que ser ratificadas, es decir, tienen que ser aprobadas también por los ciudadanos mediante el mecanismo de la **consulta popular**.

Este otro procedimiento de reforma constitucional es el que debe emplearse para reformar la mayoría de artículos de la Constitución, es decir, los artículos 1 y 2, artículos 47 al 280 y los 27 artículos que conforman las Disposiciones Transitorias y Finales, con excepción de los artículos que no se pueden reformar.

Este procedimiento, asimismo, contempla dos fases o pasos. En la primera fase o paso, la aprobación de la reformas a la Constitución está en manos del Congreso de la República, es decir, de “representantes” que el pueblo ha elegido en la elección para Diputados del Congreso y sólo si esa primera fase o paso culmina con la aprobación de las reformas constitucionales por parte de las  $2/3$  partes del total de diputados que integran el Congreso entonces se pasará a la fase o paso siguiente. En esa segunda fase o paso le corresponde a los ciudadanos o al pueblo participar “directamente” en la reforma de la



Constitución porque, en caso de que el Congreso haya aprobado las reformas constitucionales con la mayoría calificada requerida, esas reformas constitucionales tienen que ser ratificadas por los ciudadanos a través de consulta popular y si los ciudadanos no ratifican dichas reformas entonces la Constitución no puede reformarse o modificarse. En este caso el pueblo o los ciudadanos tienen la última palabra.

Cuando el Congreso tiene facultad de intervenir en el proceso de reforma constitucional en la doctrina constitucional suele afirmarse que está actuando como “*poder constituyente constituido o derivado*” a diferencia de cuando realiza su función normal de legislar y realizar otras labores parlamentarias en las que se señala que actúa, como general y ordinariamente lo hace, es decir, como simple *poder constituido*.

Cuando el pueblo o los ciudadanos tienen el derecho de participar en el proceso de reforma constitucional es cuando puede observarse uno de los pocos ejemplos en la práctica en el que el pueblo o los ciudadanos, que no hay que olvidar que en una democracia son los titulares primarios del *poder constituyente*, ejercen dicho poder “directamente” y no a través de representantes (como sí sucede cuando “delegan” ese poder en una Asamblea Nacional Constituyente o en el Congreso). No en todos los Estados o países sucede necesariamente lo mismo, es decir, no en todos los ordenamientos constitucionales el pueblo o los ciudadanos se confieren a sí mismos o se reservan expresamente en la Constitución el derecho o la facultad de poder seguir interviniendo “directamente” en la determinación del contenido de la Constitución. Ello conlleva una enorme responsabilidad y por ello es indispensable que el pueblo o los ciudadanos estén debidamente informados y capacitados para cumplir con dicha responsabilidad.

3) Artículos no reformables: Hay que tener presente que nuestra Constitución establece que hay ciertos artículos que no se pueden reformar, es decir, hay artículos que no pueden modificarse o cambiarse ni empleando el procedimiento de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente *constituida o derivada* ni empleando el procedimiento de aprobación por el Congreso con mayoría calificada y posterior ratificación de los ciudadanos mediante consulta popular, aspecto al que se hará referencia con mayor detenimiento más adelante.

Después de este muy pequeño resumen veamos *exactamente* como regula la Constitución esos 2 procedimientos:

Los procedimientos de reforma constitucional los regula la Constitución en los artículos 278, 279 y 280.

- Al primer procedimiento le denomina sencillamente "**Asamblea Nacional Constituyente**" (artículo 278)
- Al segundo procedimiento le denomina "**Reformas por el Congreso y Consulta Popular**" (artículo 280)

## B.1 Primer procedimiento - Asamblea Nacional Constituyente:

Este procedimiento está regulado en los artículos 278 y 279 de la Constitución.

### Asamblea Nacional Constituyente:

El artículo 278 dispone:

**ARTÍCULO 278.- Asamblea Nacional Constituyente.** Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

Breve explicación de los aspectos básicos de este artículo:

1. En primer lugar, nótese que se debe convocar a una Asamblea Nacional Constituyente solo si lo que se pretende reformar es este mismo artículo **278** o cualquier artículo o artículos de los que están comprendidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución. Si leemos la Constitución nos daremos cuenta que los artículos contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución son únicamente los artículos del **3 al 46**, es decir, solo los **Derechos Humanos Individuales**.



Desafortunadamente, algo que está explicado tan claro por la propia Constitución, es comúnmente objeto de confusión. Algunos afirman - asumimos que porque sencillamente no se han tomado la molestia de leer la Constitución - que el procedimiento de reforma en el que debe convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente es necesario cuando se pretende reformar “cualquier” artículo de la Constitución; otros afirman que debe convocarse a una Asamblea Nacional Constituyente cuando se pretende

reformular cualquiera de los “Derechos Humanos” (es decir, tanto los individuales, como los sociales y los políticos), es decir, lo que usualmente se denomina “parte dogmática” de la Constitución y no solo los “Individuales” como efectivamente lo dispone la Constitución; otros afirman que los “Derechos Humanos Individuales” no pueden reformarse; y, lo que es más grave, otros afirman o tienen el temor de que esta Asamblea Nacional Constituyente (que no hay que olvidar que es solo *constituida o derivada*) pueda auto proclamarse soberana e ilimitada y proceder a reformar prácticamente toda la Constitución o incluso a redactar totalmente una nueva Constitución.

La lectura del artículo 278 de la Constitución permite comprobar inmediatamente que ninguna de esas afirmaciones tiene fundamento jurídico, es decir, todas esas afirmaciones son incorrectas. Ante tal avalancha de desinformación es comprensible que los ciudadanos comunes y corrientes se sientan confundidos o frustrados.

De entre todas esas confusiones hay una que es más grave que todas las demás y es necesario que quede perfectamente aclarada. En ningún caso la Constitución permite que esta Asamblea Nacional Constituyente pueda auto proclamarse “soberana e ilimitada” y proceder a reformar prácticamente toda la Constitución o incluso a redactar totalmente una nueva Constitución porque únicamente está facultada para reformar determinados artículos. Si ello llegara a suceder dicha Asamblea Nacional Constituyente, que es solo *constituida o derivada*, estaría violando la Constitución y sus acciones serían inconstitucionales.

2. Nótese que una Asamblea Nacional Constituyente de esta clase, según lo dispone la Constitución, no puede decidir convocarse del aire o por generación espontánea. Alguien o algún órgano tiene que decidir y aprobar su convocatoria. En este sentido, de conformidad con la Constitución, ese alguien u órgano es el **Congreso** de la República. Una Asamblea Nacional Constituyente de esta clase solo puede convocarse si previamente el Congreso aprueba su convocatoria, pero no basta solo con eso, sino que es necesario, además, que dicha aprobación se haga con el voto de las 2/3 partes del total de diputados que integran el Congreso. Si esa cantidad de votos necesaria no se consigue o no se alcanza ahí terminó el asunto, es decir, no se puede convocar esa Asamblea Nacional Constituyente.

En definitiva, entonces, es en manos del **Congreso** en quien está el poder de decidir si se reforman o no uno o algunos o todos los artículos del 3 al 46 (Derechos Humanos Individuales) y el 278 porque es el órgano que tiene el poder de decidir si convoca o no a una Asamblea Nacional Constituyente.

3. En caso de que el Congreso efectivamente haya aprobado la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente con la mayoría de las 2/3 partes requerida, el Congreso debe emitir un Decreto de Convocatoria y obsérvese que el artículo 278 señala que en tal decreto el Congreso "... señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse". Es decir, la Asamblea Nacional Constituyente **no** puede decidir que artículos va a reformar o no va a reformar porque solo puede reformar los artículos que el Congreso le indique. El Congreso, a su vez, no puede “sacarse de la manga” o decidir sin ningún tipo de

limitación qué artículos puede reformar la Asamblea Nacional Constituyente porque eso ya está decidido o establecido en la Constitución en el mismo artículo 278 que dispone que una Asamblea Nacional Constituyente solo puede reformar los artículos del 3 al 46 (Derechos Humanos Individuales) y el artículo 278. Aquí puede apreciarse, otra vez, la razón por la cual sería inconstitucional que la Asamblea Nacional Constituyente, después de haber sido convocada por el Congreso, decidiera auto proclamarse “soberana e ilimitada” y proceder a reformar prácticamente toda la Constitución o incluso a redactar totalmente una nueva Constitución.

Los aspectos anteriores están claros y no admiten mayor duda. Sin embargo, el artículo 278 que regula lo relativo a la Asamblea Nacional Constituyente no es exhaustivo, es decir, no contempla todas y cada una de las situaciones, problemas, etc. que pudieran darse en la práctica y podrían surgir “algunos otros aspectos” que pudieran complicar un tanto el asunto. Existen, entonces, una serie de reales y/o potenciales problemas que eventualmente habrá que resolver, sin embargo, para mantener el carácter básico y elemental de este documento y no confundir al lector, por el momento, no ahondaremos más en ello.

4. El artículo 278 establece cómo debe procederse para la elección de los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, es decir, cómo debe elegirse a los diputados constituyentes. Para que tal elección pueda llevarse a cabo el Congreso debe comunicar al Tribunal Supremo Electoral que se va a convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para que el Tribunal Supremo Electoral prepare y lleve a cabo el procedimiento de elección. Esa elección de diputados constituyentes debe realizarse dentro del plazo máximo de 120 días.

#### Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente:

El artículo 279 dispone:

**ARTÍCULO 279.- Diputados a la Asamblea Nacional Constituyente.** La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas.

No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y al Congreso de la República.

Las elecciones de diputados a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República.

Breve explicación de los aspectos básicos de este artículo:

1. En primer lugar, la Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso podrán funcionar simultáneamente. Una de las razones de que ello sea así, entre otras, es porque la Asamblea Nacional Constituyente, como sabemos, solo puede reformar los artículos del 3 al 46 y el artículo 278 y en caso de que se proponga reformar alguno o algunos de los otros artículos de la Constitución (con excepción de los que no se pueden reformar) hay que seguir otro procedimiento, que se verá en detalle más adelante, y que consiste en que las reformas deben ser aprobadas por el Congreso con mayoría calificada y después ser sometidas a la ratificación de los ciudadanos mediante consulta popular. En el caso de que una propuesta de reforma, presentada por quien tenga derecho de “iniciativa” para hacerlo comprendiera la reforma de algún o algunos de los artículos del 3 al 46 y el artículo 278 y, además, comprendiera también la propuesta de reforma de cualquier otro artículo de la Constitución, es decir, artículos 1 y 2 y artículos del 47 al 280 (con excepción de los artículos que no se pueden reformar) así como de las disposiciones transitorias y finales, entonces habría que poner en marcha ambos procedimientos de reforma al mismo tiempo, uno en manos de la Asamblea Nacional Constituyente y el otro en manos del Congreso.

2. El artículo 279 señala las calidades requeridas para poder ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y solo dice que deberán ser las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso. Si leemos la Constitución, veremos que los requisitos para ser Diputado al Congreso están regulados en el artículo 162 de la Constitución que sencillamente dispone que para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Por lo tanto, para ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente se tiene que cumplir con esos mismos requisitos de ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Asimismo, el artículo 279 dispone que los diputados a la Asamblea Nacional Constituyente gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas que los diputados al Congreso. Si leemos la Constitución, veremos que tales inmunidades y prerrogativas están reguladas en el artículo 161 de la Constitución.

3. No se puede al mismo tiempo ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente y ser Diputado al Congreso, o se es miembro de un órgano o se es miembro del otro pero no se puede ser miembro de ambos órganos a la vez.

4. El número de diputados que conformarán la Asamblea Nacional Constituyente será el mismo número de diputados que tenga el Congreso. Si el Congreso, por ejemplo, tiene 158 diputados entonces la Asamblea Nacional Constituyente deberá tener también 158 diputados.

5. De los aspectos anteriores puede apreciarse que la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente es algo sumamente caro. Hay que tener en cuenta el costo del proceso para elegir a los diputados que la integrarán que es un proceso de elecciones que cuesta mucho dinero y, además, hay que tener en cuenta también la cantidad de dinero que, una vez electos, hay que gastar en pagarle sueldo a los diputados constituyentes que

la integrarán. Dicho dinero, por supuesto, viene del pago de impuestos de los contribuyentes. Es el pueblo, los ciudadanos, quienes tienen que pagar por dicha Asamblea Nacional Constituyente.

Esa cantidad de dinero aumentaría mucho más en el caso de que hubiera que emplear los dos procedimientos que existen de reforma a la Constitución simultáneamente o al mismo tiempo porque ello implicaría además la realización de una consulta popular cuya organización y realización es también bastante costosa u onerosa.

## **B.2 Segundo Procedimiento - Congreso de la República y Consulta Popular:**

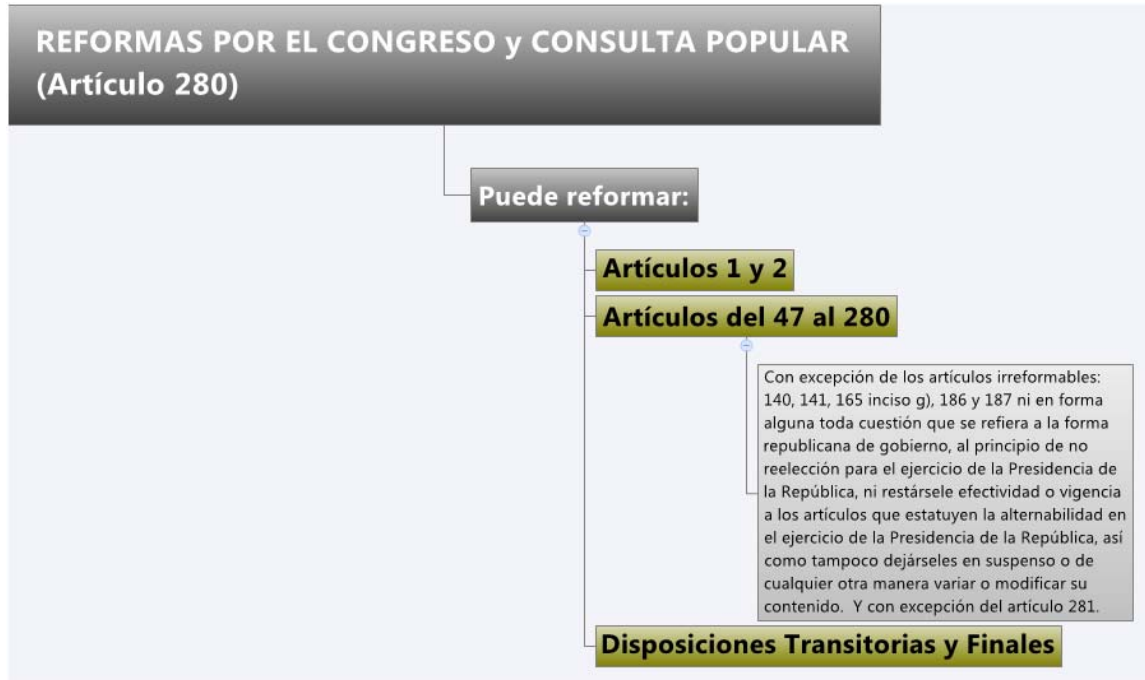
El artículo 280 dispone:

**ARTICULO 280.- Reformas por el Congreso y consulta popular.** Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

Breve explicación de los aspectos básicos de este artículo:

1. Nótese que el artículo 280 empieza diciendo: "*Para cualquier otra reforma...*" y ello quiere decir que para la reforma de los artículos **1 y 2** y para la reforma de los artículos del **47 al 280** (con excepción de los artículos que no se pueden reformar) y habría que entender también que para la reforma de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución, hay que seguir el procedimiento establecido en este artículo 280.



2. Este procedimiento consta de dos fases. Si no se logra cumplir con la primera fase es imposible, entonces, seguir a la segunda fase. La primera fase es que el **Congreso** de la República **apruebe** la reforma al artículo o artículos que se pretenda reformar. Para que se dé dicha aprobación se debe contar con mayoría calificada, es decir, con el voto de las 2/3 del total de diputados que integran el Congreso.

3. Si en el Congreso no se logra alcanzar esa mayoría calificada de las 2/3 partes entonces no se puede dar por aprobadas las reformas y ahí termina el asunto, es decir, fracasa el intento de reformar la Constitución.

4. Únicamente si se aprueban las reformas por parte de Congreso con la mayoría calificada requerida, podrá pasarse a la segunda fase que consiste en que esas reformas tienen que ser ratificadas por los ciudadanos mediante el mecanismo de la **consulta popular**. En este caso, los ciudadanos tienen que votar a favor o en contra de las reformas.

5. Si los ciudadanos votan a favor de las reformas entonces se reformará la Constitución.

6. Si los ciudadanos votan en contra de las reformas entonces el intento de reforma constitucional fracasó.

7. Si los ciudadanos efectivamente votan a favor de las reformas constitucionales esas reformas constitucionales no entran en vigencia automática e inmediatamente sino hasta que hayan transcurrido sesenta días contados a partir desde que se realizó la consulta popular.

De los aspectos anteriores puede apreciarse lo siguiente:

a. En definitiva, entonces, es en manos del **Congreso** en quien está el poder de decidir si se reforman o no los artículos 1 y 2 y artículos del 47 al 280 (con excepción de los artículos que no se pueden reformar) y las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución porque si en el Congreso no se aprueban dichas reformas con la mayoría calificada requerida no puede seguirse adelante y, entonces, el pueblo o los ciudadanos ya no pueden votar a favor o en contra de las reformas.

b. Nótese que, si efectivamente se llega a la fase de la consulta popular, la Constitución no exige o establece un número o porcentaje mínimo para que se den por ratificadas dichas reformas, es decir, no se establece, por ejemplo, que dichas reformas solo se tendrán por ratificadas si la mayoría de ciudadanos, es decir, si por lo menos un 51% de los ciudadanos inscritos en el Registro de Ciudadanos vota a favor de las reformas. Por lo tanto, en caso de que acudan a votar, por ejemplo, solo un 20% de los ciudadanos, si la mayoría de solo ese 20% vota a favor de las reformas éstas se tendrán por aprobadas. Hay que ponderar o cuestionarse si ello constituye un número demasiado bajo como para otorgar legitimidad a las reformas y, de hecho, un fenómeno parecido fue lo que sucedió con las reformas a la Constitución que se aprobaron en 1994 en que solo un porcentaje aproximadamente de 17% participó en la consulta popular pero como la mayoría de solo ese 17% votó a favor de la reformas éstas se dieron por aprobadas. Aunque esta situación pueda parecer no adecuada, así es como está regulado en la Constitución, y lo acatamos y respetamos. Ello no quiere decir que algunos no puedan aspirar a que, en un futuro, mediante una reforma a este procedimiento de reforma constitucional, este aspecto, entre otros, pueda modificarse.

c. En el caso de este procedimiento de reforma el costo o gasto de dinero también es grande porque realizar una consulta popular cuesta también mucho dinero.

d. Tal y como señalamos en relación al artículo 278, hay que señalar ahora en relación al artículo 280 que este artículo no es exhaustivo, es decir, no contempla todas y cada una de las situaciones, problemas, etc. que pudieran darse en la práctica y podrían surgir “algunos otros aspectos” que pudieran complicar el asunto. Existen, entonces, una serie de reales y/o potenciales problemas que eventualmente habrá que resolver, sin embargo, para mantener el carácter básico y elemental de este documento y no confundir al lector, por el momento, no ahondaremos más en ello. En un futuro, tal vez, haya necesidad de referirse a ellos.

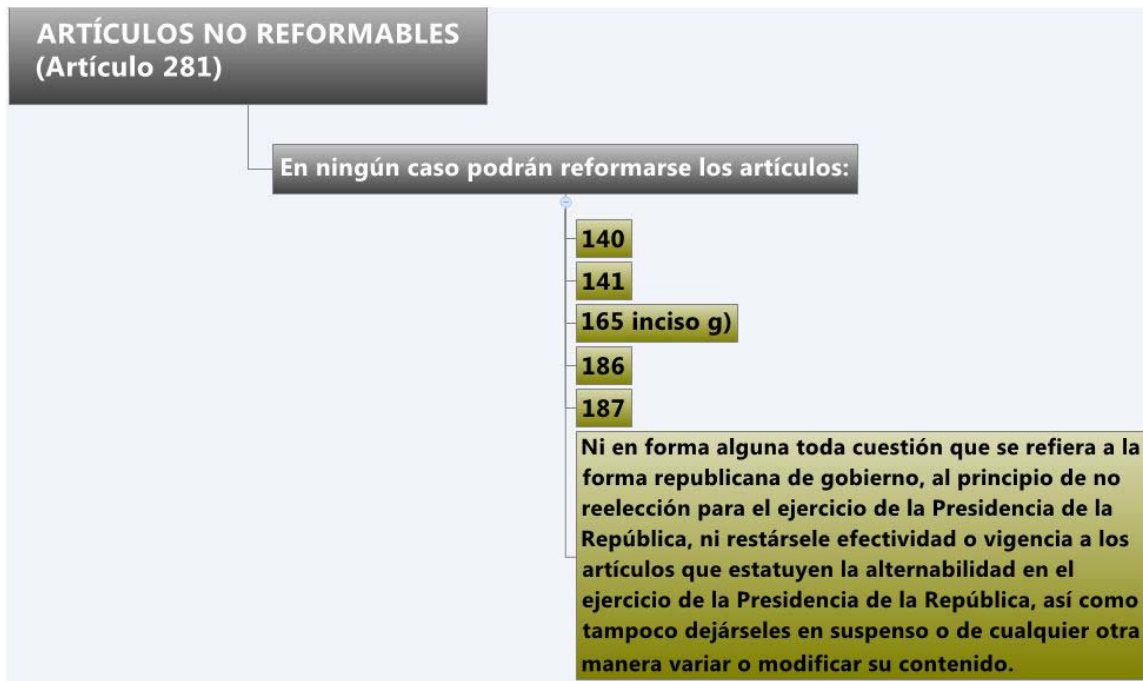
### **C. Artículos No Reformables:**

Algunas Constituciones, y la Constitución de Guatemala es una de ellas, contienen artículos que no se pueden reformar. A estos artículos también se les llama “pétreos” dada la imposibilidad de modificarlos.

El artículo 281 dispone:



**ARTÍCULO 281.- Artículos no reformables.** En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.



Breve explicación de los aspectos básicos de este artículo:

1. El artículo 281 de la Constitución señala los artículos que **no se pueden reformar** o que son irreformables. Es decir, son artículos que actualmente no pueden modificarse, cambiarse o reformarse ni mediante la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (como la regulada en el artículo 278 ya explicado) ni por el procedimiento de la aprobación del Congreso y posterior consulta popular (como el regulado en el artículo 280 ya explicado).
2. El artículo 281 expresamente señala, utilizando la expresión “*En ningún caso...*”, que no pueden reformarse 5 artículos específicamente determinados y otros pocos principios y artículos adicionales.
3. Los artículos específicos que, *en ningún caso*, pueden reformarse son: 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187.

**ARTÍCULO 140.- Estado de Guatemala.** Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.

**ARTÍCULO 141.- Soberanía.** La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

**ARTÍCULO 165.- Atribuciones.** Corresponde al Congreso de la República:

g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;

**ARTÍCULO 186.- Prohibiciones para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República.** No podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República:

a) El caudillo ni los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que haya alterado el orden constitucional, ni quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno;

b) La persona que ejerza la Presidencia o Vicepresidencia de la República cuando se haga la elección para dicho cargo, o que la hubiere ejercido durante cualquier tiempo dentro del período presidencial en que se celebren las elecciones;

c) Los parientes dentro de cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando este último se encuentre ejerciendo la Presidencia, y los de las personas a que se refiere el inciso primero de este artículo;

d) El que hubiese sido ministro de Estado, durante cualquier tiempo en los seis meses anteriores a la elección;

e) Los miembros del Ejército, salvo que estén de baja o en situación de retiro por lo menos cinco años antes de la fecha de convocatoria;

f) Los ministros de cualquier religión o culto; y

g) Los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

**ARTÍCULO 187.- Prohibición de reelección.** La persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso.

La reelección o la prolongación del período presidencial por cualquier medio, son punibles de conformidad con la ley. El mandato que se pretenda ejercer será nulo.

4. Otros principios y artículos que no se puede reformar “en ningún caso”, aunque sin señalar específicamente el número de artículo porque la mayoría son una repetición o forma condensada de lo que se prescribe en algunos de los artículos que no se pueden reformar pero que sí se identifican expresamente por su número, son:

- Toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno,

- Toda cuestión que se refiera al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República,

- Ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República,
- Así como tampoco dejárseles en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido.

5. Hay que señalar, sin embargo, que existe cierto debate respecto a si el propio artículo 281, a su vez, puede ser objeto de reforma. En nuestra opinión el artículo 281 no puede ser objeto de reforma porque nótese que dicho artículo empieza, precisamente, utilizando la expresión “*En ningún caso* podrán reformarse los artículos...” (las cursivas son nuestras). La expresión “*en ningún caso*” implica que sin ninguna excepción y bajo ninguna circunstancia podrán reformarse los artículos que se indican en el artículo 281 lo cual elimina la posibilidad de reformar el propio artículo 281.

No obstante lo anterior, hay quienes argumentan que el artículo 281 sí puede ser objeto de reforma porque expresamente no se incluye a sí mismo entre los artículos no reformables y, por lo tanto, podría reformarse en el sentido de modificar o eliminar los artículos en él señalados como irreformables, o bien, podría eliminarse por completo el artículo 281. Para justificar este argumento hay quienes utilizan como ejemplo el artículo 278 que, en su parte conducente, está redactado en los siguientes términos: “ARTÍCULO 278.- Asamblea Nacional Constituyente. *Para reformar éste* o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente...” (las cursivas son nuestras) argumentando que en este caso el artículo 278 se incluye a sí mismo expresamente cosa que no sucede con el artículo 281.

La Corte de Constitucionalidad en reiteradas ocasiones ha señalado que “... *la Constitución debe interpretarse como un conjunto armónico. en el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe ser considerada aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas del texto*” (Expediente 280-90, Gaceta Jurisprudencial No. 18, Considerando VIII), sin embargo, ello nunca debe entenderse o utilizarse como pretexto para intentar despojar a una disposición constitucional de su claro significado.

El artículo 281 ni es obscuro, ni es ambiguo ni es contradictorio consigo mismo ni contradictorio con ningún otro artículo o artículos de la Constitución.

Entenderlo en su claro significado, es decir, que las normas constitucionales y principios en él señalados no se pueden reformar, no está en pugna con el artículo 278 porque los dos artículos regulan situaciones distintas. Todo lo contrario, intentar aplicar por analogía lo que dice el artículo 278 al artículo 281, entre otras cosas, pondría en “pugna” a una norma contra la otra y “desarmonizaría” el conjunto de las normas constitucionales que es, precisamente, lo que la Corte de Constitucionalidad ha señalado que debe evitarse al interpretar las disposiciones de la Constitución.

El artículo 281 es tremendamente claro al emplear expresamente el término “*En ningún caso* podrán reformarse los artículos...” lo cual, insistimos, elimina la posibilidad de reformar el propio artículo 281 porque si se pudiera reformar el artículo 281 entonces resultaría que sí habría “un caso” en que se podrían reformar los artículos irreformables.

La Corte de Constitucionalidad aunque sin explicar por qué ni entrar en detalles, tal vez por considerarlo evidente, también ha señalado que el artículo 281 no puede ser reformado. Ello puede observarse en el Expediente 931-98, Considerando II, en el que, entre otras cosas, se señala “... *el Congreso de la República tiene facultad para constituirse en poder constituyente derivado, con capacidad para aprobar textos de reforma de la Constitución Política, exceptuando los referidos en el Capítulo I del Título II y sus artículos 278 y 281*”. Como puede apreciarse, la Corte de Constitucionalidad incluye expresamente el artículo 281 entre los artículos que **no** se pueden reformar. (Expediente 931-98, Gaceta Jurisprudencial No. 51).

La conveniencia o no de que existan algunas normas constitucionales que sean irreformables o pétreas es un tema en el que no hay uniformidad de criterios ni en la doctrina constitucional ni en los ordenamientos constitucionales de los distintos Estados. Las situaciones son variadas. En algunos Estados, sus Constituciones permiten que todas sus disposiciones puedan reformarse, es decir, no existen normas constitucionales irreformables o pétreas. En otros Estados, se considera que hay algunos aspectos tan fundamentales y tan importantes que los mismos no deben ser objeto de reforma o modificación y su irreformabilidad se considera como una garantía para proteger de abusos y mantener seguro el núcleo central del ordenamiento constitucional (es el caso de Guatemala). En otros Estados, los tribunales constitucionales han determinado que aunque sus Constituciones no regulen expresamente que algunos artículos o principios son irreformables, aún así no pueden reformarse porque su modificación pondría en grave riesgo el núcleo central del andamiaje constitucional.

Puede gustar o no gustar que la Constitución de Guatemala disponga que haya ciertos artículos irreformables o pétreos. En caso de que no nos guste o no nos parezca conveniente y adecuado que existan artículos irreformables podemos perfectamente externar nuestra opinión pero lo que no debemos hacer es tratar de moldear la Constitución a nuestros propios gustos e intereses e intentar despojar a una disposición constitucional (artículo 281) de su claro significado.

### **III. Algunos aspectos fundamentales a tener en consideración:**

En base a la muy resumida y elemental explicación anterior creemos que es comprensible para cualquier lector caer en cuenta que, frente a una situación de propuesta de reforma a la Constitución, en primer lugar, es indispensable entender claramente cuáles son los *procedimientos* de reforma de la misma y, en base a dicho entendimiento, lo cual es igual o más importante todavía, *además* estar siempre atentos a considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Considerar y ponderar si una o varias de las reformas o modificaciones propuestas violarían o contravendrían una disposición constitucional pétrea o irreformable y, por lo tanto, no deben ser aprobadas.
- Considerar y ponderar si, dependiendo del artículo o artículos que se pretende reformar, efectivamente se estaría utilizando el procedimiento específico correcto de reforma que para tal o tales artículos señala la Constitución.
- Considerar y ponderar si una o varias de las reformas o modificaciones propuestas violarían, contravendrían o afectarían una disposición constitucional para cuya modificación se requiere otro procedimiento de reforma y, por lo tanto, no deben ser aprobadas.
- Considerar y ponderar si una o varias de las reformas o modificaciones propuestas violarían, contravendrían o afectarían una disposición constitucional que no obstante requerir el mismo procedimiento de reforma no se señala como reformada pero que, de hecho, sí resultaría modificada y, por lo tanto, no deben ser aprobadas.
- Considerar y ponderar cuáles serían exactamente las consecuencias jurídicas, económicas, sociales, etc. de todas y cada una de las reformas que se pretende realizar a corto, mediano y largo plazo. Aún cuando alguna de esas reformas no violara una disposición pétrea o irreformable, o si para su modificación se estuviera utilizando el procedimiento de reforma adecuado, o si no contraviniera ninguna otra disposición constitucional, aún así es indispensable considerar y ponderar si es oportuno o no aprobar la o las reformas sobre la base de su conveniencia una vez tomadas en cuenta sus ventajas y sus desventajas teniendo en consideración las consecuencias jurídicas, económicas, sociales, etc. a las que hemos hecho referencia.
- Considerar y ponderar si es el momento adecuado para llevar a cabo las reformas que se pretende realizar. En este sentido, hay que tener presente, como pudo observarse de la explicación resumida de los *procedimientos* de reforma constitucional, que en los dos procedimientos de reforma constitucional que establece la Constitución, es en manos del Congreso de la República en el que, en primera instancia, se deposita el poder de decidir si se reforma o no la Constitución. En el primer procedimiento si el Congreso no aprueba con mayoría calificada de las 2/3 partes del total diputados la conformación de una Asamblea Nacional Constituyente entonces dicho órgano no podrá conformarse y no se podrán llevar a cabo las reformas, además de que es el Congreso quien debe señalar a dicha Asamblea Nacional Constituyente “el artículo o los artículos que haya de revisarse”. En el segundo procedimiento le corresponde al Congreso directamente aprobar las reformas constitucionales con mayoría calificada de las 2/3 partes del total diputados y solo si se aprueban dichas reformas podrán entonces ser sometidas a la ratificación de los ciudadanos mediante consulta popular.

Ahora bien, si el Congreso de la República a quien la Constitución confiere tan importante protagonismo en materia de reforma constitucional no goza de la confianza de los ciudadanos en relación a su trabajo y desempeño normal de legislar y realizar otro

tipo de labores parlamentarias habría que cuestionarse, entonces, si goza o no de la legitimidad y confianza para que desempeñe adecuadamente una labor extraordinaria y tan importante como es la reforma a la Constitución y, entonces, si mejor no sería oportuno esperar hasta que se cuente con un Congreso cuyos integrantes sean más responsables para llevar a cabo una labor tan delicada y con tan serias consecuencias.

- Considerar y ponderar si no es posible realizar muchos o todos de los objetivos perseguidos por las reformas constitucionales propuestas mediante la reforma y modificación no de la Constitución sino mediante la reforma de leyes constitucionales y leyes ordinarias. Sin embargo, aquí hay que enfrentar el mismo problema señalado en el párrafo anterior y es que en la reforma o modificación de dichas leyes también el Congreso es quien tiene el protagonismo fundamental y si dicho órgano padece de gran desprestigio la confianza de los ciudadanos en dichas reformas tampoco sería muy amplia. Sin embargo, una ventaja en este caso, entre otras, es que el gasto de dinero sería mucho menor.

- Considerar y ponderar el alto costo en dinero que supone llevar a cabo reformas a la Constitución. Ello implica, en algunos casos, el gasto no de millones sino que de cientos de millones de quetzales.

#### **IV. Dos breves señalamientos adicionales en relación a la propuesta de reforma constitucional promovida por el Presidente de la República:**

No obstante que hay varias Iniciativas de propuesta de reforma a la Constitución desde el año 2007 en este momento la mayor atención está centrada en la propuesta de reforma constitucional promovida por el Presidente de la República y muy brevemente, sin entrar en análisis de *fondo* de las modificaciones propuestas, es pertinente hacer mención de **dos aspectos irregulares** relacionados con la propuesta de reforma constitucional impulsada por el Presidente de la República.

1) Para elaborar su propuesta de reformas a la Constitución el Presidente de la República decidió asistirse de siete "asesores" supuestamente "expertos" en materia constitucional. Uno de esos asesores es diputado y Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República. Ello constituye un claro "conflicto de intereses".

Como se explicó anteriormente, debido a la falta de regulación por parte de la propia Constitución en relación a algunos aspectos sobre cómo proceder una vez presentada una Iniciativa de reforma constitucional, el Congreso de la República ha decidido que debe tramitarse igual a como si se tratara de la presentación de una Iniciativa de creación o modificación de una ley ordinaria. Consecuentemente, lo que se ha hecho es, entonces, en primer lugar trasladar el conocimiento de dicha Iniciativa a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para que la misma emita dictamen favorable o

negativo sobre la Iniciativa. Ese dictamen con posterioridad supuestamente debe presentarse al pleno del Congreso para que sean los diputados los que en definitiva aprueben o no las reformas para lo cual se requiere mayoría calificada de las 2/3 partes del total de diputados (cuando se trata del procedimiento de reforma contemplado en el artículo 280 de la Constitución), paso al que no se ha llegado todavía con ninguna de las Iniciativas de propuesta de reformas a la Constitución presentadas desde 2007.

Si el primer paso, de conformidad con el procedimiento antes señalado, es que la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso emita dictamen favorable o negativo sobre la Iniciativa de propuesta de reforma y resulta que el Presidente de dicha Comisión es, a la vez, uno de los asesores del Presidente de la República en su propuesta de reforma constitucional cómo es posible no apreciar inmediatamente el conflicto de intereses. Este "diputado/asesor presidencial" terminaría siendo "juez y parte" en el mismo asunto. Cómo esperar que sea imparcial en su rol de Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y su obligación de emitir un dictamen supuestamente objetivo sobre una propuesta de reforma constitucional que él mismo contribuyó a elaborar en su rol de asesor del Presidente de la República.

Es preocupante que ni el Presidente de la República ni este diputado se percaten de esta seria irregularidad, es preocupante que los otros seis supuestamente "expertos" asesores del Presidente de la República en materia de reformas constitucionales hayan permitido tal irregularidad. Aún más grave, no está claro si se han percatado de tal irregularidad y sencillamente no les importa o, si bien, ni siquiera han caído en cuenta de que existe un claro y elemental conflicto de intereses.

Nótese que estas son exactamente las mismas personas que se creen con la solvencia profesional y moral de decidir como deben integrarse algunos de los órganos del Estado y otros aspectos de trascendental importancia en su propuesta de reforma constitucional pero son incapaces de darse cuenta o de que les importe un atentado tan patente contra la objetividad cuando de ellos mismos se trata.

Ahora bien, si de una irregularidad que es observable por simple sentido común y prácticamente sin necesidad de tener ningún tipo de capacitación jurídica formal se pasa a un análisis jurídico de tal fenómeno el asunto se torna más serio y más irónico.

a) Se torna más *serio* porque un diputado al Congreso **no** puede ser diputado y al mismo tiempo ser asesor del Presidente de la República. Ello no es permitido ni por la Constitución ni por la ley ordinaria específica de la materia que es la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Lo único que permite la Constitución, en el artículo 160, es que un diputado al Congreso puede desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma pero en este caso debe contar con la autorización del Congreso y mientras desempeña esa otra función deja temporalmente de ser diputado y

debe ser sustituido por quien determina la Constitución<sup>3</sup>, es decir, no puede ser diputado y al mismo tiempo ser funcionario del Ejecutivo. Pero este no es el caso del diputado en cuestión quien no pasó a ser funcionario del Ejecutivo ni nada por el estilo sino que sencillamente continúa siendo diputado - y Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales - y al mismo tiempo es asesor del Presidente de la República en materia de reformas a la Constitución.

El artículo 56 de la **Ley Orgánica del Organismo Legislativo**, por su parte, dispone:

**Artículo 56. Representaciones especiales del Congreso.** Los Diputados serán designados para representar al Congreso de la República ante juntas directivas y otros cuerpos colegiados que la Constitución señale, así como para desempeñar otras funciones en órganos del Estado, siempre que la remuneración que perciban sea exclusivamente a base de dietas u honorarios por su asistencia a juntas o sesiones.

Los diputados al Congreso de la República no podrán desempeñar el cargo de asesores en ningún organismo del Estado, municipalidades o de cualquier otra entidad autónoma o descentralizada o de cualquier otra entidad accionada o no, fideicomiso o, en general, de cualquier otra empresa o patrimonio del Estado o de las municipalidades o en las que el Estado o las municipalidades sean accionistas, propietarios o copropietarios.

(Las negrillas y subrayado son nuestros).

En el primer párrafo de este artículo se regula la posibilidad de que el Congreso designe a diputados para representar a dicho organismo en las juntas, entidades, órganos del Estado, etc. que en el artículo se mencionan. Pero ese no es el caso del "diputado/asesor" del Presidente en materia de reformas a la Constitución porque en ningún caso el Congreso le ha designado para que "represente al Congreso" en calidad de asesor del Presidente de la República, entre otras cosas, por lo dispuesto en el segundo párrafo.

En el segundo párrafo del artículo **expresamente se prohíbe** que un diputado al Congreso pueda desempeñar el cargo de **asesor** en ningún organismo del Estado, entre los que se encuentra el Organismo Ejecutivo. El párrafo segundo textualmente dice: “**Los diputados al Congreso de la República no podrán desempeñar el cargo de asesores en ningún organismo del Estado...**”. Así pues, un diputado, por prohibición expresa, no puede ser asesor del Presidente ni en materia de reformas a la Constitución ni en ninguna otra materia, independientemente de si tal función se realiza *ad honorem* o no.

b) Se torna más *irónico* porque el Presidente y sus asesores aparentemente están muy preocupados por tratar de mantener una separación lo más rígida posible entre los

---

<sup>3</sup> **Artículo 160. Autorización a diputados para desempeñar otro cargo.** Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En su ausencia temporal, se procederá de conformidad con el último párrafo del artículo 157.



organismos del Estado - específicamente entre el Congreso y el Ejecutivo - al grado de que una las reformas constitucionales consiste, precisamente, en *eliminar* el artículo 160 de la Constitución mencionado anteriormente, es decir, quieren eliminar la posibilidad de que alguien que haya sido electo diputado pueda tener la opción de temporalmente pasar a desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. Si consideran necesaria la eliminación de tal artículo es porque consideran que no es pertinente y adecuado que una misma persona pueda de alguna forma estar ligada a dos organismos del Estado ni siquiera si no es al mismo tiempo ni simultáneamente y, se asume, que mucho menos sería aceptable para ellos que se desempeñaran ambas funciones al mismo tiempo. Sin embargo, como ya se señaló, eso es precisamente lo que, para efectos prácticos, han hecho con la elaboración de la propuesta de reforma constitucional en que un diputado es a la vez asesor del Presidente de la República, independientemente del hecho de que, en este caso, no haya adquirido la calidad de funcionario del organismo Ejecutivo y haya asumido la "nebulosa" calidad de "asesor" del Presidente.

2) En todo lo relacionado con materia constitucional, y las reformas a la Constitución no son una excepción, el referente único y fundamental es la propia Constitución. No obstante ello, el Presidente de la República y sus "expertos" asesores decidieron elaborar el documento original de reformas a la Constitución que presentaron a la sociedad utilizando como referente no la propia Constitución y la forma en que la misma está estructurada sino que decidieron agrupar los artículos que pretenden reformar en "ejes" que ellos mismos se inventaron. Así, presentaron un documento en que las reformas a la Constitución están agrupadas en "4 ejes": 1) Fortalecimiento del Sistema de Justicia y Seguridad; 2) Fortalecimiento de Transparencia y Rendición de Cuentas; 3) Fortalecimiento del Sistema Político; y, 4) Fortalecimiento del Sistema Fiscal y Financiero. Probablemente ello pudo parecerles muy "creativo" u "original" cuando de hecho no es más que fuente de confusión.

Publicitaron con bombos y platillos los famosos "4 ejes" y la mayoría de medios de comunicación repitieron una y otra vez, *ad nauseam*, los 4 ejes probablemente sin caer en cuenta que se trataba de una agrupación antojadiza y absolutamente discrecional por parte del Presidente de la República y de sus asesores, aparentemente sin ponerse a pensar que ello contribuye a la confusión y a obstaculizar el claro entendimiento por parte de los ciudadanos comunes y corrientes de aspectos en materia constitucional. La mayoría de ciudadanos, insistimos, no están familiarizados con la Constitución y no está muy lejos de la realidad imaginar a un ciudadano abriendo por primera vez la Constitución y su confusión al no encontrar ningún "eje" o título o capítulo, etc., de la Constitución con títulos tales como "Sistema de Justicia y Seguridad" o "Transparencia y Rendición de Cuentas" o "Sistema Político" o "Sistema Fiscal y Financiero" por la sencilla razón de que no es así como se encuentra regulado en la Constitución.

Aunque esto con posterioridad pueda ser corregido, constituye un ejemplo, desafortunadamente entre muchos otros más, como por ejemplo la ausencia de Exposición de Motivos en la propuesta original de reforma, de la improvisación y falta de

cuidado y seriedad en la elaboración de la propuesta original de reformas a la Constitución.