



**PROPUESTA DE UNA
QUINTA LEY
CONSTITUCIONAL**

Una luz al final del túnel

MARIO PÉREZ GUERRA

GUATEMALA, SEPTIEMBRE 2011



UN PROYECTO PARA LA PAZ

MARIO PÉREZ GUERRA

**PROPUESTA DE UNA
QUINTA LEY
CONSTITUCIONAL**

Una luz al final del túnel

Guatemala, Guatemala, C.A.

Pérez Guerra, Mario Ramiro

Propuesta de una Quinta Ley Constitucional

Una luz al final del túnel

1ª Edición Electrónica, Guatemala, Guatemala, C.A. 2011

72 páginas.

Materia: Derecho Constitucional, Reformas Constitucionales

Portada:

Idea Original: Mario Pérez Guerra

Fotos: Túnel Santa María, Zunil, Quetzaltenango y Volcán de Fuego, Guatemala

Fecha: 13/08/2011, Mario Pérez Guerra

Diseño: Julio de León

Se permite la reproducción parcial o total de este trabajo siempre y cuando se mencione la fuente y no sea para fines comerciales.



Lic. Mario Pérez Guerra

El autor, Abogado y Notario, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, profesor universitario, ex - secretario de Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, ex - miembro del Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala y ex - Magistrado Titular y Presidente de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, periodo 2006/2011.

E mail: m.perezguerra@hotmail.com

www.dialogoconstitucional.org

ÍNDICE GENERAL

Agradecimiento	06
Dedicatoria	07
Propuesta sobre una quinta ley constitucional. Resumen.	08
Sumario	09
Primera Parte	10
Marco Teórico	10
Introducción General	11
Niveles de Organización de cualquier ente	11
Nivel Filosófico	12
Nivel Político Jurídico	12
Nivel Técnico	12
Nivel Administrativo	12
Las Fuentes Reales del Derecho	13
Las Fuentes Formales del Derecho	13
Jerarquía Normativa	14
Constitución Política de la República de Guatemala	14
Leyes Ordinarias	15
Normas Reglamentarias	15
Legislación de Rango Constitucional	16
Principios Generadores de Políticas Públicas	17
Políticas Públicas de Estado	17
Introducción	17
Definición	18
Clasificación	18

¿Constituyen las Políticas Públicas materia constitucional?	18
Sobre el objeto material o sustantivo de las Políticas Públicas de Estado	22
El Estado	23
El Territorio	23
La Población	24
El Poder Político Soberano	25
Políticas Públicas de Estado relativas al Patrimonio Natural	26
Políticas Públicas de Estado relativas a la Sociedad	29
Políticas Públicas de Estado relativas al Poder Político Soberano	31
Los Procesos de Reforma Constitucional	34
Procedimiento para reformar los artículos del Título II, Capítulo I de la Parte Dogmática	34
Procedimiento para reformar los artículos que se refieren al Título I, Capítulo Único; Título II, Capítulos II y III de la Parte Dogmática	34
Procedimiento para reformar los artículos que se refieren a los Títulos III, IV, V, VI, VII y VIII de la parte orgánica	34
Prohibición de Reformas Constitucionales	35
Iniciativa de Reforma Constitucional	36
Procedimiento para decretar y sancionar una quinta ley con rango constitucional	40
Segunda Parte.	41
Propuesta de una 5ª. ley Constitucional	41
Introducción	41
Sobre la Realidad Social Guatemalteca como Fuente Real del Derecho	41
Sobre la Legislación Constitucional como Fuente Formal del Derecho	43
Introducción	43

Definición	43
Jerarquía Normativa	43
Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado	44
Definición	44
Políticas Públicas de Estado	44
Introducción	44
Definición	45
Clasificación	45
Las Políticas Públicas de Estado como materia constitucional	45
Sobre el objeto material o sustantivo de los principios y las políticas públicas de Estado	46
El Patrimonio Natural (El Territorio)	46
La Sociedad (Población)	47
El Poder Político Soberano	47
Sobre los procesos de reforma constitucional	49
Procedimiento para decretar y sancionar una quinta ley constitucional	49
Procedimiento para reforma de los artículos que se refieren a los derechos individuales contenidos en el Título II, Capítulo I de la Parte Dogmática	49
Iniciativa de Reforma Constitucional	50
Procedimiento para decretar y sancionar una 5ª. Ley Constitucional	51
Tercera Parte	53
Proyectos de los Textos Legales	53
Decreto del Congreso	53
Proyecto del Decreto que contiene la 5ª. Ley Constitucional	56
Referencias Bibliográficas	71

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo es la continuación de un esfuerzo que he traído desde mi labor docente en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. En el año 2007, siendo Magistrado de la Corte de Constitucionalidad, comuniqué mis inquietudes a un grupo de amigos y como resultado de aquel encuentro, se ha venido constituyendo una entidad a la que le hemos denominado Foro Constitucional Guatemalteco. Al seno de este foro se ha expuesto esta idea la cual ha sido acogida con beneplácito. Deseo dejar constancia de mi agradecimiento, por su tiempo y sus aportes a varios de los miembros de este foro, dentro de quienes menciono, entre otros, a los siguientes: Graciela de Jesús López Ruíz, Maida López Ochoa, Ronald Colindres Roca, Ottoniel Fernández Escobar, Fernando Xolop Manuel, Luis Morales Chúa, Ricardo Alvarado Ortigoza, Joaquín Medina, Herbert Díaz, Sydney Alexander Samuels, Juan Antonio Fernández Gamarro, Wendy Yanira Contreras H., David López, Ondina Isabel Rosales.

Importante también es agradecer a las personas que nos brindaron sus conocimientos por medio de conversatorios o del programa Estado de Derecho, que se transmitió por Veá Canal, en el año 2010. Ellos son: Mynor Berganza, Fernando Pérez, Gladys Monterroso, Roberto Quesada Fernández, María del Rosario Estrada, Guillermo Salazar, Byron Barrera, Lilly Gutiérrez Caravantes, Pedro Tax, Rodolfo Rohrsmoser, Manuel Duarte, Francisco Unda, Martín Ramón Guzmán Hernández, Acisclo Valladares Molina, Alejandro Maldonado Aguirre, Adela de Torrebiarte, Carlos Aldana, Marco Tulio Cajas, María Elena Blanco, Luis Fernández Molina, Gerardo Prado, Yury Mellini, Víctor Manuel Marroquin, Carlos Valladares, Guillermo Escobar, Gustavo Bracamonte, Miguel Ángel Giordano, Gerardo Paiz, Urías Guzmán, Manuel España y Julio de León, entre otros.

Asimismo, mi agradecimiento a Notisiete, en el año 2007; Seminario “Las Experiencias de Centroamérica, Panamá, Belize y República Dominicana sobre procedimientos de Reforma Constitucional” patrocinado por ASIES y Konrad Adenauer Stiftung, Junio 2009; Siglo XXI, en su edición del 24 de mayo de 2010; Nuestro Diario, el 18 de abril de 2011; Licda. Karla Caballeros, en su programa Contravía, Libertópolis; Corte de Constitucionalidad, en Opus Magna Tomo II, 2011 é Instituto Guatemalteco de Derecho Notarial en su Revista Profesional conmemorativa de su 40 Aniversario; por la inclusión de comentarios, entrevistas o trabajos realizados sobre el tema, entre otros.

Dejo constancia que la responsabilidad de este trabajo es exclusivamente del autor.

DEDICATORIA

Al Pueblo de Guatemala.

 Mi pequeña contribución a su desarrollo.

A la Universidad de San Carlos de Guatemala.

 Un reconocimiento por la ciencia, la tecnología y la participación institucional que me brindó.

A mis padres José Santos (+) y María Julia.

A mi esposa María Aydé.

A mis hijas Masiell Aydé, Julia Liseth y Jenie Tonita.

A mis nietos María Andrea, Billy Francesco, Fiorella, Valeria María y Guillermo Sebastián.

A mis yernos Hugo Adolfo, Billy Bogart y Guillermo Arnoldo.

 Todos ellos, por su apoyo incondicional permanente.

“Soñemos con un país desarrollado para todos y, como consecuencia, la paz”

“PROPUESTA SOBRE UNA QUINTA LEY CONSTITUCIONAL”

Resumen:

Guatemala, al igual que otras naciones, atraviesa una crisis social sin precedentes que está obligando a los guatemaltecos a plantear propuestas de solución. A nivel internacional la Organización de las Naciones Unidas emitió la Declaración de los Objetivos del Milenio, declaración que pretende orientar los actos de los gobiernos para atacar los problemas que obstaculizan el desarrollo. En nuestro país, algunas personas han planteado también proyectos de solución, entre los cuales se encuentran la propuestas denominadas *Visión de País* (que propone reformas profundas a leyes ordinarias) y *Proreforma* (que postula cambios de fondo a la Constitución). El presente trabajo, que ha sido apoyado y presentado a varias personas que han sido mencionadas, propone una sola reforma constitucional que abra espacio para la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente (poder constituyente derivado), con el único objetivo de decretar y sancionar una quinta ley de carácter constitucional que podría denominarse “Ley Constitucional Rectora de Principios y Políticas Públicas de Estado”. Se habla de quinta ley constitucional porque en nuestro país ya existen cuatro leyes con rango constitucional: Ley de Orden Público, Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Electoral y de Partidos Políticos y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. La aprobación de esta Ley no implica que inmediatamente desaparecerán los conflictos y se vea el desarrollo. Los diferentes gobiernos deberán siempre tener en cuenta las políticas de gobierno de cortísimo plazo para atacar los conflictos inmediatos, pero aquella ley preparará las condiciones para un desarrollo sostenido, con el cual se superarán las graves carencias de la población. La reforma, en el fondo, contiene dos elementos: uno subjetivo: Que el funcionario y el empleado público llenen cualidades para el ejercicio del cargo; y uno objetivo: que el funcionario y empleado público tenga la ruta clara de su quehacer en el Estado.

Guatemala, Guatemala, C.A. Junio 2011.

SUMARIO

Primera Parte

Marco Teórico. Introducción General. Niveles en la Organización de cualquier ente. Las Fuentes Reales del Derecho. Las Fuentes Formales del Derecho. Jerarquía Normativa. Principios Generadores de Políticas Públicas. Políticas Públicas de Estado. ¿Constituyen las Políticas Públicas materia constitucional? Sobre el Objetivo Material o Sustantivo de las Políticas Públicas de Estado. El Estado. Políticas Públicas de Estado Relativas al Patrimonio Natural. Políticas Públicas de Estado Relativas a la Sociedad. Políticas Públicas de Estado Relativas al Poder Político Soberano. Los Procesos de Reforma Constitucional.

Segunda Parte

Propuesta de una 5ª. Ley Constitucional. Introducción. Sobre la Realidad Social Guatemalteca como Fuente Real del Derecho. Sobre la Legislación Constitucional como Fuente Formal del Derecho. Jerarquía Normativa. Principios Generadores de Políticas Públicas de Estado. Políticas Públicas de Estado. Las Políticas Públicas de Estado como materia constitucional. Sobre el Objeto Material o Sustancial de los Principios y Las Políticas Públicas de Estado. El Patrimonio Natural (El Territorio). La Sociedad (Población). El Poder Político Soberano. Sobre los Procesos de Reforma Constitucional.

Tercera Parte

Proyectos de los textos legales.

PRIMERA PARTE

MARCO TEÓRICO¹

En la problemática guatemalteca se visualiza que, a mediano plazo, pueda producirse una situación de ingobernabilidad. Entre algunas situaciones, nuestro patrimonio natural, debido a los distintos factores, la contaminación puede tornarse incontrolable; en la sociedad la violencia ha alcanzado altísimos índices de criminalidad, con características nunca vistas (niños de diez años cometiendo asesinatos, cadáveres mutilados en bolsas plásticas, etc...) En el plano institucional también se percibe la problemática en el incumplimiento de las competencias respectivas de algunos organismos del Estado, lo cual ha motivado a que, diferentes sectores de la sociedad, preocupados por la situación promuevan y construyan propuestas que viabilicen la solución de dicha problemática.

Debemos estar profundamente persuadidos que es urgente renovar un pacto político-jurídico para reorientar la ruta de Guatemala hacia el desarrollo integral, con el objetivo de alcanzar el bien común, como valor supremo contenido en nuestra Constitución Política, y apegado al Estado de Derecho.

Debemos estar conscientes también que son necesarios algunos cambios en la Constitución; sin embargo, tal como lo auguran algunas tendencias sociológicas y políticas actuales, no es cambiando o “refundando” el Estado, como se van a resolver los graves problemas que afronta el país. No es fortaleciendo o debilitando algunos organismos del Estado, aumentando o disminuyendo el número de funcionarios, asignándole o restándole potestades a las instituciones, como espontáneamente desaparecerán los problemas. Debe darse prioridad al “quehacer” del Estado, entendido esto como su función (la cual se efectiviza en la gestión de los funcionarios y empleados públicos), y que debe reflejarse en las “Políticas Públicas de Estado”. Estas políticas constituyen la parte “dinámica” del Estado, indican a cada uno de los funcionarios y empleados públicos la “ruta” que, obligadamente, deben seguir para alcanzar objetivos y metas de corto, mediano y largo plazo. Para ello, estos últimos

¹ Este proyecto es formulado por el autor, con base en la idea original del concepto “Defensa Preventiva del Orden Constitucional”.

deben llenar altos perfiles, acordes al desempeño que les corresponde en el aparato estatal.

Para que esas “Políticas Públicas de Estado” (diferentes a las Políticas Públicas de Gobierno) sean trascendentes, es decir que sean vinculantes para los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros, es necesario que estén contenidas en una ley con rango constitucional. En Guatemala existen, además de la Constitución Política, 4 leyes con rango constitucional, por lo que la propuesta aquí sería decretar, por parte de una Asamblea Nacional Constituyente, una 5ª. Ley constitucional.

INTRODUCCIÓN GENERAL

La propuesta a que alude el presente trabajo está íntimamente relacionada con reformas constitucionales. Sin embargo, como se explicará detalladamente, no se trata de reformar la Constitución, sino de establecer un normativo con carácter constitucional, al estilo de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, que regule el quehacer del Estado, en relación al desarrollo, en el corto, mediano y largo plazo. Considerando que el mismo se refleja en las políticas públicas se tratará de establecer su categoría constitucional. En este segmento se expondrán, por consiguiente, las teorías y doctrinas generales que, sobre estos temas se han abordado por diferentes autores. Así, es interesante para la propuesta analizar lo que son las fuentes reales y formales del Derecho; los niveles que, en cuanto a toma de decisión y administración, existen en toda organización; la jerarquía normativa en Guatemala; las políticas públicas como materia de Derecho Constitucional; los elementos del Estado que serían objeto de las políticas públicas y los procesos relativos a reformas constitucionales.

NIVELES EN LA ORGANIZACIÓN DE CUALQUIER ENTE

Para introducir el tema es necesario esbozar algunas ideas generales acerca de los niveles que en toda organización resultan imprescindibles para su buen funcionamiento: Filosófico y Político-jurídico (decisión superior), técnico y administrativo (Ejecución). Desde la familia (célula fundamental) hasta el Estado, pasando por asociaciones, sociedades (tanto civiles como mercantiles), municipios, etc. existen diferentes niveles

para la realización de sus actividades y los esbozados anteriormente responden a dicha realización.

NIVEL FILOSÓFICO

En el más alto nivel se encuentran los valores filosóficos; esto es el conjunto de los mismos que la organización desea tener como fundamento primario de sus actuaciones. No puede negarse que en la familia deben cultivarse los más altos valores filosóficos en los cuales crea la familia. Consecuentemente las demás organizaciones tienen también sus propios valores que, aparte de referirse a un sinnúmero de conceptos, los constituyen también los principios, medios y fines.²

NIVEL POLÍTICO JURÍDICO

Jerárquicamente, en segundo plano, se encuentra el nivel político-jurídico que se refiere a elementos como la soberanía, el poder y la autoridad y que, además, define las normas a que están sujetos los miembros de la organización. En este nivel hay que diferenciar claramente el elemento político del jurídico. En cuanto al elemento **político**, que se refiere propiamente a la soberanía, al poder y a la autoridad, es un nivel de decisión superior. Y el elemento **jurídico** es la manifestación del poder por medio de normas de comportamiento. No es difícil, como algunos autores creen, diferenciar lo político de lo jurídico. Estos elementos siempre aparecerán indisolublemente unidos.

NIVEL TÉCNICO

Luego está el nivel técnico que se refiere a las actividades fundamentales a las que se va a dedicar la organización. En este nivel se ubica el quehacer y las funciones principales de la organización. En la familia su quehacer se centra en su propia supervivencia y, de allí, la necesidad de planificar y ejecutar sus tareas y, eventual y necesariamente evaluar para reorientar su quehacer.

NIVEL ADMINISTRATIVO

² Estos valores dan lugar a una discusión en la que, al parecer, los autores no se han interesado por definir y clasificar. El autor ha trabajado sobre este tema.

Por último, el nivel administrativo lo constituye el soporte o apoyo (humano, financiero y material) que va a requerir la organización para el cumplimiento de sus fines. El nivel administrativo engloba todas aquellas tareas de apoyo a las actividades principales de la organización. De esta manera el cumplimiento de las funciones requiere, entre otros, el personal humano, la infraestructura necesaria, los edificios, la maquinaria, el equipo, los útiles, los medios económicos y la materia prima esencial para la producción.

Estas reflexiones son aplicables, como se dijo al principio, a la organización del Estado. Veamos como los diferentes niveles analizados, se encuentran determinados en el marco constitucional y legal guatemalteco.

LAS FUENTES REALES DEL DERECHO

DEFINICIÓN

El Derecho puede verse desde dos puntos de vista: objetivo y subjetivo. Desde el punto de vista subjetivo, el derecho está constituido por la facultad que tiene el ser humano de dar, hacer u omitir lícitamente algo. Desde el punto de vista objetivo, el derecho puede verse como el conjunto de normas jurídicas que aluden a derechos y deberes a los cuales está sujeta la conducta del ser humano. Nuestra Constitución y demás leyes y reglamentos, son ejemplo de lo que es el derecho, desde el punto de vista objetivo. Ese conjunto de derechos y deberes ha tenido un origen y, por ello, se alude a las fuentes reales y las fuentes formales del Derecho.

Las fuentes reales del Derecho son los factores que determinan el contenido de las normas jurídicas. Estos factores pueden ser naturales, políticos, económicos, científico-tecnológicos, culturales, religiosos, en general, sociales. Una catástrofe natural o un acontecimiento político pueden dar lugar al nacimiento de normas jurídicas. Toda legislación constitucional y ordinaria ha nacido de esta manera.

LAS FUENTES FORMALES DEL DERECHO

DEFINICIÓN

Ahora bien, para que aquellos fenómenos naturales y acontecimientos sociales den lugar a las normas jurídicas, se hace necesarios que sigan procedimientos regulados o

reconocidos en la Constitución y demás leyes de la República. Esos procedimientos son, entonces, las denominadas fuentes formales del Derecho.

Habiendo hecho la reflexión anterior se dice, entonces, que las fuentes formales del Derecho están constituidas por los procesos de formulación y aplicación de la ley. Las fuentes formales que la doctrina ha reconocido son la ley, la jurisprudencia, la doctrina y la costumbre. Históricamente, cada una de ellas ha sido la fuente formal principal.³

En la época actual, en nuestro sistema jurídico, la principal fuente formal del Derecho es la ley. Las fuentes formales del Derecho (leyes) se traducen, tanto en normas sustantivas como en normas procesales, las cuales tienen una posición jerárquica que se describe a continuación.

JERARQUÍA NORMATIVA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

La Constitución Política de la República de Guatemala constituye el pacto social que fundamenta y da solidez no solo a los derechos individuales y sociales, sino a la organización política-jurídica del Estado. En cuanto a los derechos individuales, la misma contempla, entre otros, el derecho a la vida, la seguridad, la libertad y la igualdad y, en cuanto a los derechos sociales, se refiere a la salud, la educación, el trabajo, la cultura, etc. En relación a su organización establece que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. Para el ejercicio de la soberanía, el pueblo la delega en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La Constitución fue decretada y promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente (poder constituyente originario en el año 1985).

Las normas constitucionales conforman el nivel filosófico y político-jurídico del Estado. Teóricamente, en este nivel debieran estar únicamente los **valores, principios, medios, fines** que rigen al Estado; sin embargo, nuestra Constitución tiene también **normas** de carácter constitucional, por lo cual se dice que nuestra Constitución también es normativa. Contiene, en su parte dogmática, los valores filosóficos y los derechos y

³ Sobre este tema ver el enfoque nuevo que el autor hace de las fuentes formales.

deberes fundamentales, tanto individuales como sociales, sobre los cuales descansa el Estado de Guatemala. En su parte orgánica constituye los diferentes organismos del Estado, en principio y como fundamentales el Organismo Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Todo este andamiaje constituye los más altos parámetros de decisión superior del Estado.

LEYES ORDINARIAS

Las leyes ordinarias emanan del Congreso de la República y constituyen el conjunto de decretos que, en ejercicio de su potestad legislativa, tienen por objeto el desarrollo de las normas constitucionales. Por el principio de jerarquía normativa, ninguna ley o reglamento puede contradecir la Constitución, bajo pena de nulidad. Si la Constitución se lo permite, la legislación ordinaria puede establecer organismos y normas que impliquen toma de decisión. Por este motivo es que las leyes ordinarias se encuentran dentro del nivel de decisión siempre y cuando no la contravengan y se mantiene supeditada a la Carta Magna. El Congreso de la República no puede crear organismos, deberes y/o derechos que contradigan la Constitución a menos que la misma se lo permita, mediante una *reserva de ley*. Este es un problema muy agudo en su análisis puesto que el desacierto en crear organismos, deberes, derechos y, en general, circunstancias contrarias a la Constitución da lugar al planteamiento de inconstitucionalidades de leyes ordinarias de carácter general. Pero lo más importante es que, mediante las leyes ordinarias, el Estado regula el ejercicio de sus funciones por medio de sus propios organismos. En otras palabras las leyes ordinarias regulan el quehacer del Estado. Estas normas son, también, parte del nivel de decisión superior del Estado. Sin embargo estas, a pesar de ser de decisión superior, no pueden rebasar las normas constitucionales.

NORMAS REGLAMENTARIAS

Los reglamentos son el conjunto de normas que tienen por objeto viabilizar los mecanismos para la aplicación de las normas ordinarias. Estas normas reglamentarias están impedidas, en forma absoluta, de crear organismos, deberes, derechos, prohibiciones que no tengan fundamentos en las leyes ordinarias. Por ello es que las

normas reglamentarias están en el nivel puramente administrativo. Contrariar a la Constitución da lugar al planteamiento de *acciones de inconstitucionalidad*.

En principio, el artículo 183 de la Constitución Política de la República reglamenta las funciones del Presidente de la República: “Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: a) ... e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.”

Los demás organismos del Estado, así como las entidades autónomas y semiautónomas tienen también su propia facultad reglamentaria.

LEGISLACIÓN DE RANGO CONSTITUCIONAL

En Guatemala, además de la Constitución, existen cuatro leyes con rango constitucional decretadas y sancionadas por la Asamblea Nacional Constituyente. Hay reflexiones en torno a la jerarquía de estas leyes constitucionales en relación con la propia Constitución. No es materia de este trabajo analizarlas pero pueden consultarse algunos trabajos como el denominado “Propuesta de jerarquización del ordenamiento jurídico guatemalteco” de la Licda. Arabella Castro Quiñónez, del año 1980 o “La jerarquía de las leyes constitucionales en el derecho constitucional guatemalteco” de Carlos Rafael Rodríguez-Cerna Rosada.

En tal sentido en Guatemala, además de la Constitución Política de la República, las respectivas Asambleas Nacionales Constituyentes que han existido, han decretado y sancionado varias leyes con rango constitucional cuya materia ha sido la regulación del orden público, la libertad de emisión del pensamiento, la regulación política y la defensa del orden constitucional y las garantías individuales. Estas leyes, en su orden son: Ley de Orden Público, Decreto No. 7 de la Asamblea Nacional Constituyente del 30 de noviembre de 1965; Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto No. 9 del 26 de abril de 1966; Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 del 3 de diciembre de 1985 y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 del 8 de enero de 1986. Las dos últimas mencionadas fueron establecidas por la Asamblea Nacional Constituyente que decretó y sancionó la actual Constitución de la República.

Este es el marco de la “Jerarquía Normativa” que provee la idea de la subordinación que tienen las leyes en Guatemala.

El siguiente tema, sobre principios generadores de políticas públicas y las políticas públicas, es de vital importancia para la propuesta que adelante analizaremos.

PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

PRINCIPIOS

La literatura constitucional que haga análisis sobre principios relacionados con políticas públicas es escasa. Los autores que más se han interiorizado en las políticas públicas son sociólogos y politólogos y, ellos mismos, afirman que sobre este tema hacen falta estudios de Derecho Constitucional o Derecho Internacional; quizá por no considerarlo como materia constitucional, los constitucionalistas no han escrito sobre este tema.

Pero, ¿qué son los principios? Tomemos de momento la cita siguiente: “Punto de partida, idea rectora, regla fundamental de conducta. En sus comienzos, la filosofía de la antigüedad griega tomaba en calidad de principio inicial el agua, el aire, el fuego, la tierra, etc. Se concebía el principio como expresión de la necesidad o de la ley de los fenómenos. En el sentido lógico, el principio es un concepto central, el fundamento de un sistema, concepto y fundamento que constituyen una generalización y la aplicación de algún principio a todos los fenómenos que se producen en la esfera de la que ha sido abstraído el principio dado”.⁴

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO⁵

INTRODUCCIÓN

Introduzco aquí el concepto de Políticas Públicas de Estado porque vale la pena establecer que uno de los problemas fundamentales del Estado es su quehacer, el cual, es objeto de estudio de las políticas públicas. Es por ello que se hace un breve análisis de las mismas. Existe también una definición confusa acerca de las políticas públicas

⁴ Rosental, M.M. y Ludin, P.F. “*Diccionario Filosófico*”. Edición 1979. Ediciones Tecolut. México, D.F. 1979. Pág. 374.

⁵ Dejo aquí la inquietud de diferenciar a las Políticas Públicas en Políticas Públicas de Estado como materia de Derecho Constitucional y las Políticas Públicas Gubernativas como materia del derecho administrativo y de las leyes ordinarias o, incluso, materia de los planes de gobierno.

ya que se refieren indistintamente a políticas públicas y a políticas de Estado. Al final se hará una propuesta que es la que se aplica en este trabajo.

DEFINICIÓN

“Para definir... el concepto de política pública es tradicional partir de la dificultad semántica que existe en español con el término *política*. Es preciso señalar por lo menos tres acepciones que se encuentran cobijadas por la misma palabra y que el idioma inglés sí distingue. Primero, la *política* concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, *polity* en inglés. Segundo, la *política* como la actividad de organización y lucha por el control del poder, *politics* en inglés. Y, finalmente, la *política* como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas, *policy* en inglés. Claramente, nuestro propósito tiene que ver en especial con esta última acepción. ... En la literatura especializada existe una gran cantidad de definiciones del concepto de política pública. ... Más recientemente, Muller y Surel... consideran que una política pública “designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”⁶

CLASIFICACIÓN

Los estudiosos de las políticas públicas, de alguna manera, las han clasificado de acuerdo a la materia a la que están dirigidas. Así por ejemplo existen políticas económicas, sociales, de salud, etc Existe también una clasificación relacionada con el ejercicio de las mismas: Políticas de Estado y Políticas de Gobierno. “El concepto de políticas públicas incluye tanto a las políticas de gobierno como a las de Estado”.⁷

Sin embargo, de acuerdo con lo que más adelante se considera, se propondrá una clasificación de las políticas públicas.

¿CONSTITUYEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MATERIA CONSTITUCIONAL?

⁶ Roth Deubel, André-Noël. “*Políticas Públicas*”. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006. Págs. 25-26.

⁷ Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Primera Edición, Fondo de Cultura Económica, Chile, 202. Pág. 17.

Una primera pregunta es: ¿Las políticas públicas constituyen materia constitucional? Sobre este tema es difícil encontrar bibliografía adecuada que contribuya a esclarecerlo. Basta ver que la gran cantidad de bibliografía existente sobre derecho constitucional se refiere a lo que es propiamente la estructura del Estado, los derechos fundamentales y el derecho procesal constitucional para la defensa de las garantías constitucionales.

No obstante ello, es indispensable reflexionar en cuanto al tema. En todo conglomerado social siempre ha sido importante definir quiénes lo componen, quiénes lo dirigen, el motivo por el cual se organizan, cuáles serán sus deberes y sus derechos y cómo alcanzarán los objetivos para los cuales se han organizado. Si analizamos lo anterior, estos son aspectos puramente constitucionales de toda organización y no todo está escrito; sobre esto, dice un autor: “El orden político no es un hecho natural, es un proceso de construcción permanente que pesa intensamente sobre la orientación de la regulación política”.⁸

Cuando se estudia el constitucionalismo se establece que, en la antigüedad, el mismo se refería única y exclusivamente a la forma de organización del Estado. Sin embargo, básicamente, es a partir de la Constitución de los Estados Unidos y la de Francia, basados en sus declaraciones de derechos, que se principia a hablar de Constitucionalismo Moderno porque las constituciones incluyen dentro de su texto, no sólo normas de organización del Estado, sino una declaración de derechos fundamentales. La Constitución Política de la República de Guatemala, en aplicación de aquella doctrina es que tiene su parte dogmática y su parte orgánica. Es, dentro de esta esfera, que se han realizado estudios de Derecho Constitucional.

En efecto, la Constitución Política define quiénes componen el Estado de Guatemala, quiénes lo dirigen, el motivo por el cual se organizan, cuáles son sus deberes y sus derechos y define, pero en una forma muy difusa, cómo alcanzarán los objetivos para los cuales se ha organizado el Estado de Guatemala. Esto último es materia de políticas públicas.

⁸ Jobert, Bruno. “La regulación política: El punto de vista de un politólogo”, en *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Compilador: Jobert Bruno. Editores Independientes, S.A. Buenos Aires, Argentina. 2004. Pág. 75.

Todo lo anterior quiere decir que lo que tradicionalmente se ha entendido por derecho constitucional es la organización de la estructura del Estado, la declaración de derechos fundamentales y el desarrollo del derecho procesal constitucional. En ninguna parte se habla de “políticas públicas”, esto es del “quehacer del Estado”.

En este aspecto es importante mencionar algunos autores que, desde el punto de vista de la política y de la sociología han externado su opinión.

André-Noël Roth Deubel, en su libro *Políticas Públicas* dice: “Durante las dos últimas décadas el análisis de las políticas públicas se ha ido construyendo en un campo de estudio cada vez más importante para la ciencia política... Este crecimiento de las intervenciones estatales, particularmente después de la Segunda Guerra Mundial, constituye una cara del llamado Estado de Bienestar o Estado Providencia y coincide también con un desarrollo importante de las ciencias sociales. ... Es realmente a partir de los años sesenta del siglo XX que los científicos sociales, politólogos, sociólogos y economistas se interesaron por el estudio de la acción pública. ... El movimiento se inició en los Estados Unidos para ganar progresivamente el Viejo Continente, en particular los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta, la ola se transmitió a Alemania para tener luego, en los ochenta, una acogida casi planetaria como lo demuestran las temáticas de los congresos mundiales de sociología y ciencia política a partir de esta época. ... Mientras tanto, los investigadores latinoamericanos se dedicaron más bien a estudios clásicos de ciencia administrativa como el análisis de especificidades de la burocracia estatal en América Latina. ... En gran parte de las universidades tanto públicas como privadas, las facultades de Derecho tienden a monopolizar y a limitar el campo politológico a la descripción de las instituciones políticas... Lo que interesaba a los politólogos de entonces se situaba por lo tanto (en) ... los procesos de la participación electoral, las distorsiones de la representación política, la competencia entre partidos políticos ... De ahí surgió una pregunta capital ... ¿Tiene importancia la actividad política? Esta pregunta, fundamental, por no decir vital, para la disciplina politológica, va a polarizar el debate y las investigaciones sobre el tema de los factores determinantes de las políticas públicas y, a la postre, sobre el papel del Estado... La pregunta de quién gobierna y cómo, es sustituida por cómo y quién elabora e implementa una política pública... **En lugar de centrar su estudio en**

el Estado, el análisis de las políticas públicas desplaza el centro de interés hacia la actividad concreta del Estado.”⁹

Por su parte, Víctor Abramovich en su estudio *Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo* dice: “...la relación entre los derechos humanos -en especial los económicos, sociales y culturales- y las políticas públicas es una cuestión espinosa, que no cuenta aún con elaboraciones suficientemente sólidas y coherentes, ni en el derecho internacional, ni en el derecho constitucional de los países latinoamericanos. **Los derechos no dicen mucho acerca del contenido de las políticas, pero sí pueden decir algo sobre la orientación general de ellas y brindar un marco conceptual que guie su formulación e implementación**”.¹⁰

Los razonamientos anteriores permiten visualizar que las “políticas públicas”, como procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de proyectos, en una forma muy general, no necesariamente pertenecen al derecho constitucional pues los mencionados proyectos tienden a “realizar” los valores, principios, medios y fines sustantivos del derecho constitucional. No obstante lo anterior, **lo que sí debiera contemplarse como materia constitucional son los principios sustantivos sobre los cuales descansen las “políticas públicas” y los enunciados generales y abstractos de las políticas públicas de Estado.**

Lo anterior permite que se pueda plantear que las “políticas públicas” como procesos de planificación, ejecución, control y evaluación de la acción estatal se fundamenten, en primer lugar, en principios y en enunciados generales y abstractos de las políticas públicas de Estado como materia de **decisión superior** del Estado y, en segundo lugar, como materia de **ejecución** de los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros. De esta manera podemos decir que las “Políticas Públicas” como género, se dividen en: Políticas Públicas de Estado y Políticas Públicas de Gobierno.

⁹ Roth Deubel, André-Nöel. “*Políticas Públicas*”. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006. Págs. 25-26.

¹⁰ Erazo, Ximena. María Pía Martín. Héctor Oyarce. “*políticas públicas para un Estado social de derechos*” Primera Edición. Fundación Henry Dunant América Latina. Santiago de Chile. 2007. Págs. 95.

Para efectos de este trabajo diremos, preliminarmente, que las políticas públicas de Estado las constituyen aquellas líneas estratégicas de acción del Estado, generales y abstractas, cuyo objetivo es viabilizar la acción del Estado, desde un nivel constitucional, es decir de decisión superior del Estado; las políticas públicas de gobierno, por su parte, estarán constituidas por aquellas líneas estratégicas de cada gobierno que, en coordinación con las políticas públicas de Estado, tiendan a una administración eficiente y eficaz del Estado que redundará, en última instancia, en el desarrollo integral del país.

Las políticas públicas de Estado deben tener, entonces, como fundamento un principio el cual sería, precisamente, el punto de apoyo constitucional sobre el cual descansaría aquella.

SOBRE EL OBJETO MATERIAL O SUSTANTIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

¿A qué se refieren, entonces, aquellos principios y políticas públicas de Estado?. Formalmente, el Estado contiene tres elementos: El territorio, la población y el poder. “De acuerdo con la doctrina francesa, la más aceptada en derecho público, el Estado es la personificación jurídica de la Nación soberana. Esta corta frase hace mención a tres elementos: territorio, población y poder político soberano. Cada uno de estos elementos, si bien es cierto que reunidos identifican la persona jurídica que es el Estado, también representan separadamente un innumerable conjunto de organizaciones y diferentes formas de asociación que necesitan ser claramente determinados para mejor comprender su importancia y alcance.”¹¹ Es, sobre estos tres elementos que se centran las políticas públicas de Estado. Veamos, entonces, lo que es el Estado.

¹¹ Molina Betancur, Carlos Mario y otros. “*Derecho Constitucional General*”. Segunda Edición. Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia. 2006. Págs. 44.

EL ESTADO

“La doctrina tradicional ha considerado que los elementos del Estado son tres: la población, el territorio y el poder público o autoridad.”¹² Analicemos estos tres elementos.

EL TERRITORIO

“El estudio del territorio, como espacio físico o material, incumbe a ciencias como la geografía, la geología o la geopolítica, a nosotros corresponde estudiarlo en cuanto sirve de asiento a la población del Estado y en cuanto ámbito espacial dentro del cual se ejerce el poder del Estado; también cabe considerarlo como campo de aplicación de la política. El territorio es así, como dice Duguit, “el límite material de la acción efectiva de los gobernantes”. Para él es eso, todo eso y nada más que eso. La importancia del territorio como elemento del Estado proviene, pues, sin duda, de que él sirve actualmente de medida y límite a la autoridad del gobierno. Pero también se debe, probablemente, como afirma H. Hauriou, a que “en la historia de la humanidad la fijación de los pueblos sobre los territorios ha sido un acontecimiento inmenso, que ha permitido indirectamente la formación de las naciones y consiguientemente de los Estados”.¹³

Otro autor afirma: “Cuando hablamos de territorio en términos de derecho constitucional se entiende una porción de tierra con fronteras suficientemente conocidas para poder delimitar la unidad política constituida. Es un término que designa una superficie terrestre delimitada al que se le aplica un sistema de normas expedidas por un poder político que representa un grupo determinado de personas. Es, entonces, el marco espacial que determina la competencia del Estado.”¹⁴

Consideradas las anteriores definiciones, en la presente propuesta se utilizará el concepto *Patrimonio Natural* para referirse al territorio, ya que el mismo puede comprender no solo la tierra (entendida como suelo, subsuelo y sus minerales, naves,

¹² Naranjo Mesa, Vladimiro. “*Teoría Constitucional e Instituciones Políticas*” Décima Edición. Editorial Temis, S.A. Colombia. 2006. Pág. 98.

¹³ Naranjo Mesa, Vladimiro. Ibid. Págs. 115-116.

¹⁴ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Pág. 45.

aeronaves y espacios ocupados por misiones diplomáticas en otros países) sino el agua, la flora y la fauna (tanto terrestre como marina y aérea), el aire y el espacio aéreo.

La Constitución Política tiene contemplados todos los elementos anteriores como componentes del Estado; sin embargo dicho cuerpo normativo no contempla principios básicos que orienten la formulación de políticas públicas para su conservación y aprovechamiento. Es aquí donde la propuesta que adelante expondremos, pretende consensuar principios y formulaciones generales que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su conservación y aprovechamiento. Estos principios deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

LA POBLACIÓN

El segundo elemento esencial del Estado es la población. “Hemos comenzado nuestra definición de Estado, en su sentido amplio, diciendo que es un conglomerado social, política y jurídicamente constituido. Ese conglomerado humano es lo que constituye, en términos genéricos, la población del Estado”.¹⁵

“Para Rousseau la población es un elemento esencial de Estado porque es a partir de este que se puede elaborar el contrato social para legitimar su existencia”. ... “La población de un Estado está conformada por los hombres que pertenecen a él, formando todos la población del Estado;”¹⁶

El concepto población, como elemento del Estado, para efectos de esta propuesta, será entendida como Sociedad porque se estima, que este concepto es más amplio. El componente principal de la sociedad es el ser humano y, como tal, sujeto de derechos y deberes. Dentro de sus derechos fundamentales se contempla, entre otros, su vida, su integridad física y espiritual, su salud, su libertad, su igualdad, su trabajo, su productividad y su patrimonio. Estos y otros derechos y deberes están contemplados en la Constitución Política; sin embargo, al igual que los elementos del territorio estudiados

¹⁵ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Pág. 99.

¹⁶ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Pág. 51.

anteriormente, la Constitución no contempla principios ni formulaciones básicas que orienten la forma para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Es aquí donde la propuesta que adelante expondremos pretende consensuar principios que orienten la formulación de políticas públicas del Estado, a corto, mediano y largo plazo para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Estos principios, como se dijo anteriormente, deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

Las políticas públicas de Estado deberán, también, contemplar la capacitación de los seres humanos para ser productivos y competitivos, frente a los retos que plantea el desarrollo actual, tomando en cuenta, no sólo la fuerza vital de los pobladores, el clima y los recursos naturales, sino la posición estratégica que tiene Guatemala, en relación con el mundo.

EL PODER POLÍTICO SOBERANO

El tercer elemento es el poder político soberano o la autoridad. “Bertand Russell ha señalado que el poder es el concepto fundamental de la ciencia social, en el mismo sentido que la energía lo es de la física... A. Hauriou define el poder como una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano, y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados.”¹⁷

“Denominado frecuentemente poder soberano, este tercer elemento del Estado es necesario para su constitución puesto que no se concibe un Estado sin el elemento que garantice la libre determinación del pueblo. Es necesario, entonces, para ser reconocido como Estado, que se ejerza sobre el territorio y sobre las personas que lo habitan una fuerza capaz de mantener el orden y de hacer respetar sus decisiones tanto en el interior de éste como en el exterior. Es lo que algunos llaman poder público, que tiene la capacidad constante de mandar y hacerse obedecer por la fuerza legítima que le da su existencia, y permite la dirección de la comunidad, a partir de una voluntad política

¹⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Pág. 130.

estatal. El poder público es un poder de dominación exclusivo, excluyente e irresistible que permite el uso de la fuerza en su propio beneficio, es decir, que coacciona al asociado para el cumplimiento de sus mandatos. La característica cualificada que tiene el poder público de dominación lo hace diferente a los demás poderes que ejercen los asociados. En términos simplificados, la soberanía es el poder soberano instituido para poder ejercer o no determinada competencia. Se define generalmente como la capacidad que tiene un pueblo de crear, modificar o derogar el derecho que lo rige o lo regirá. Es la facultad que tiene un Estado de autodeterminarse tanto en su ámbito interno como externo, es el imperium que ejerce un Estado sobre sus habitantes y que debe ser respetado por los demás Estados.”¹⁸

En resumen, para efectos de la propuesta que adelante hacemos hemos preferido utilizar los términos siguientes, relacionados íntimamente con los anteriores elementos: Patrimonio Natural, Sociedad y Poder político soberano. Las políticas públicas de Estado, entonces, deben enfocarse a esos tres elementos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS AL PATRIMONIO NATURAL

El Estado debe contemplar, en este apartado, las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento del patrimonio natural. Veamos lo que, al respecto, han escrito los especialistas.

“La problemática ambiental hoy en día y su extensión hacia su desarrollo sostenible tiene un amplio reconocimiento tanto en el marco de compromisos jurídicos de carácter internacional existente, como en el conjunto de reuniones internacionales que impulsaron, desde los tempranos años setentas, el desarrollo de la temática en su extensión. Acciones de las Naciones Unidas tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, el Impactante Informe Brundtland de 1987 y anteriormente la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972 en Estocolmo, Suecia, jugaron un papel significativo, en primer lugar, en jerarquizar el tema ambiental en los espacios de política pública desde lo global a lo nacional y, en segundo lugar, al hacer visible la forma en que lo ambiental

¹⁸ Molina Betancur, Carlos Mario y coautores. Op. Cit. Págs. 62-63.

interactúa junto a las otras dimensiones del desarrollo: la económica, la social y la institucional.”¹⁹

“En este marco, la Conferencia de Estocolmo de 1972 centró la atención internacional en temas medioambientales, especialmente los relacionados con la degradación ambiental y la “contaminación transfronteriza”. Este último concepto era muy importante, ya que señalaba que la contaminación es un fenómeno que no reconoce los límites políticos o geográficos y afecta a los países, regiones y pueblos más allá de su punto de origen.”²⁰

“La situación de los recursos marinos y la asimetría en torno a la forma en que los países podían explotar soberanamente sus recursos naturales y las cuestiones económicas, sociales y de mantenimiento de la base de esos recursos llevaron a la comunidad internacional a aprobar un régimen jurídico de derecho del mar a partir de la Convención de la ONU sobre Derecho del Mar de 1982. La aparición de otros problemas de carácter global, entre ellos la constatación, por parte de la comunidad científica, del adelgazamiento de la capa de ozono en 1983 y el creciente comercio ilícito de residuos peligrosos con graves efectos en las personas, su salud y el medio ambiente, hicieron que la respuesta jurídica se concretara en sendas convenciones: la de Viena de 1985 sobre Ozono y la de Basilea de 1989 sobre residuos peligrosos. Estos y otros acuerdos y estrategias –como la de la UICN sobre Conservación de la Naturaleza de 1980- llamaron la atención sobre la importancia que tenían y tienen los recursos naturales y su finitud en torno al desarrollo económico y social y respecto a que su protección se convertía, a partir de ese momento, en una tarea permanente desde la política y el derecho. El diverso y amplio marco jurídico acordado por países miembros de las Naciones Unidas, particularmente desde los años ochenta, generó impactos en términos que principios orientadores, requisitos y mecanismos de seguimiento han sido tenidos en cuenta al tiempo de desarrollar políticas públicas y

¹⁹ Acuña, Guillermo. *“El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales”*. En Erazo, Ximena. *“Políticas públicas para un Estado social de derechos”*. 1ª. Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007. Pág. 135.

²⁰ Acuña, Guillermo. *Ibid.* Pág. 136.

regulaciones a nivel global amarrando cada vez más los componentes económicos, sociales y ambientales del desarrollo.”²¹

En relación a la CNUMAD de Río de Janeiro de 1992, se hace una afirmación importante: “Por su parte, los resultados en términos de los acuerdos de esta Conferencia continuaron la senda de la construcción de un nuevo régimen jurídico internacional que, más que dejar de lado lo ambiental, lo incorpora y lo balancea con el componente económico y social que el equilibrio del desarrollo sostenible reclama. Los acuerdos que surgen a partir de este momento ya no pretenden una conservación estricta de los recursos naturales sino un uso racional, adecuado, sostenible de los mismos.”²²

En otra conferencia, “la Convención de Aarhus es un nuevo tipo de acuerdo ambiental. Vincula los derechos ambientales de las personas con los derechos humanos. Reconoce claramente la responsabilidad que tienen las generaciones actuales sobre las futuras generaciones, estableciendo que el desarrollo sostenible solo puede ser alcanzado con el involucramiento de todos los actores. También vincula la necesidad de que los gobiernos rindan cuenta respecto de sus políticas de protección ambiental, destacando las interacciones que, en un contexto democrático, deben establecerse entre el público y las autoridades públicas en estas materias. De este modo, el objetivo de la Convención es ir hacia el centro de las relaciones entre ciudadanos y gobiernos.”²³

Naciones Unidas, siempre preocupada por el desarrollo de las naciones “En septiembre de 2000, los jefes de Estado y de Gobierno de 189 países, incluida Guatemala, adquirieron en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York el compromiso de construir un mundo diferente para el 2015, mediante el cumplimiento de los Objetivos del Desarrollo del Milenio –ODM-. En la Declaración del Milenio suscrita en esa ocasión, los Estados afirmaron que lucharían para promover la democracia, fortalecer el estado de derecho (sic) y el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales internacionalmente reconocidos. Los derechos humanos pueden

²¹ Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 137.

²² Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 139.

²³ Acuña, Guillermo. Ibid. Pág. 142.

parecer ideales remotos si su familia está pasando hambre, o si no puede protegerse o proteger a sus familiares contra enfermedades fácilmente evitables o asegurar a sus hijos una enseñanza básica. Sin embargo, es en circunstancias de crisis y extrema privación cuando los derechos humanos asumen su mayor importancia. Ha costado mucho reconocer que la forma en que la población en situación de pobreza se ve obligada a vivir, viola su dignidad y por supuesto, sus derechos humanos.”²⁴

La iniciativa privada ha contribuido también con el desarrollo humano y el medio ambiente. Veamos. “La responsabilidad social empresarial (RSE) es un campo relativamente nuevo. Aunque existen antecedentes previos, la actividad en sí se hizo importante durante la década de los noventa como consecuencia de la globalización; en particular, con la disminución del proteccionismo y control gubernamentales sobre el sector privado y la reacción creciente de la sociedad civil frente al poder empresarial. Recientemente, esto ha llevado a que muchos actores internacionales, tradicionales o no tradicionales, se sensibilicen con el tema. Así, siendo Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan señaló: “Si existe algún concepto que hoy abrace muchos de los desafíos actuales y futuros –un concepto que todos nosotros deberíamos reflejar– éste sería el concepto de responsabilidad social. La responsabilidad social y medio ambiental es uno de los conceptos claves para el futuro de nuestro mundo.” Si bien no existe una definición única sobre el sentido de la RSE, por lo general se entiende que es el compromiso que adquiere una empresa de identificar y administrar de manera responsable sus relaciones e impactos de carácter social, económico y ambiental.”²⁵

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS A LA SOCIEDAD

El Estado debe contemplar, en este apartado, las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento del ser humano en sociedad. Ximena Erazo, dice: “El objeto de las políticas públicas no es sólo resolver problemas, sino también construir marcos de interpretación de la realidad y de las causas de los problemas a resolver.

²⁴ Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *¿Qué tan cerca estamos de la meta?* Manual sobre los Objetivos de Desarrollo de Milenio con enfoque de Derechos Humanos. Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, Guatemala 2008. Pág. 11.

²⁵ Jara, Alejandro. *“La responsabilidad social empresarial. Modelo en desarrollo”*. En Erazo, Ximena. *“Políticas públicas para un Estado social de derechos”*. 1ª. Edición. Loom Ediciones 2001. Santiago de Chile 2007. Pág. 185.

Las políticas públicas constituyen una acción del Estado sobre la sociedad. Son el Estado en acción... (B. Jobert, 2004). En un mundo donde cada año mueren ocho millones de personas porque son demasiado pobres para sobrevivir, cabe preguntarse qué se entiende por calidad de las políticas públicas y cuál es el tipo de políticas públicas que deberían llevarse a cabo para vencer la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la exclusión; para superar la ausencia de democracia, ampliar las libertades y ... en suma, para alcanzar una sociedad moderna, donde sea posible que las expectativas sobrepasen las experiencias y la gente pueda esperar con esperanza (De Sousa Santos, 2003). La pregunta comienza a ser respondida con la aparición y difusión de un nuevo concepto en el debate público –el enfoque de derechos-, que expresa el sentimiento compartido de que los conceptos utilizados hasta ahora ya no permiten dar cuenta de manera satisfactoria de la realidad ni de lo que está en juego en la actualidad. Para las Naciones Unidas la pobreza constituye una negación de los derechos humanos. La organización sostiene que el derecho a condiciones de vida decentes, a la salud, a la seguridad social digna, a la vivienda, a la protección contra las catástrofes naturales, a la educación, no son solamente objetivos del desarrollo, sino que son derechos humanos. La titularidad de los derechos humanos emerge como un nuevo paradigma, un paradigma que está llamado a redefinir el sentido de las políticas públicas, a estructurar con nuevos principios, técnicas, soluciones y valores la escena de las políticas públicas, abordando la desigualdad y la pobreza desde la perspectiva de los derechos universales. ... El desafío de hoy es superar las desviaciones entre los objetivos establecidos en términos declarativos y de principios por parte de los decidores, y su puesta en práctica por la burocracia, muchas veces reacia o desconocedora de este nuevo paradigma, de esta nueva manera de entender y de ordenar la realidad. La realización de los derechos universales sólo será posible mediante políticas, cursos de acción y medidas que, además de ser coherentes con esos principios, respondan a las circunstancias. El desafío consiste, entonces, en expresar el enfoque de derechos en la concreción de las políticas públicas y no solamente en la abstracción de la política, interviniendo en problemas básicos y específicos de la sociedad.”²⁶

²⁶ Erazo, Ximena. “*Políticas Públicas para un Estado social de derechos*”. Vol. I. 1ª. Edición. Santiago. LOM Ediciones.

Dentro de este segmento no debe obviarse lo relativo a la productividad y la competitividad del ser humano, sea individual o socialmente, así como sus obligaciones inherentes al mantenimiento del Estado.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO RELATIVAS AL PODER POLÍTICO SOBERANO

El Estado debe contemplar, en este apartado, los principios y las líneas estratégicas generales que tiendan al desarrollo y mejoramiento de la acción política del Estado para alcanzar los grandes fines constitucionalmente encomendados. Estimo que las acciones deben ser orientadas por dos criterios muy importantes: Un criterio objetivo como lo sería el impulso de las políticas públicas de Estado; y, b) un criterio subjetivo consistente en el sentido de designar o elegir, para las funciones públicas, a seres humanos que no solo llenen los requisitos establecidos en la Constitución, sino además que tengan una trayectoria probada en el respeto a los derechos humanos, una visión estratégica y un sentido de la proactividad tendente a alcanzar los grandes fines del Estado. Podría resumirse en varias cualidades: honorabilidad, capacidad, carácter y proactividad. Veamos lo que dicen los especialistas, al respecto. Se exponen a continuación las visiones de varios autores que se mueven en distintos ámbitos, pero que sus enseñanzas son positivas para el logro de los fines de las organizaciones y, en el caso presente, del Estado.

Refiriéndose a la visión de un gobierno integral, Ken Wilber dice: “Pero, hoy en día, las agrupaciones de Estados y comunidades de valor están dando lugar a los sistemas globales y a las redes integrales, sistemas interdependientes que requieren de un gobierno capaz de integrar (imponer) los grupos y comunidades de la espiral completa del desarrollo interior y exterior. Lo que el mundo actual necesita, pues, es la primera filosofía política y la primera forma de gobierno propia del pensamiento ... que se atenga a pautas profundamente integrales. Y ello no supone, en modo alguno, modificar la Constitución de Estados Unidos (ni de ningún otro país), sino simplemente ubicarla en el lugar que le corresponda, en el seno de una red global que fomente el

Chile, 2007. Págs. 13 y 14.

mutuo desarrollo y mejora, una política realmente integral y holónica. Pero para ello todavía debemos responder a las siguientes preguntas: ¿cómo podemos llegar a concebir, abrazar y aplicar esa visión?, ¿qué detalles precisos, qué contenidos reales, dónde, cómo y cuándo se aplicará? Estas son las grandes preguntas a las que debe responder la política global de este nuevo milenio. Estamos aguardando la visita de los nuevos padres y madres fundadores de un sistema de gobierno integral, un sistema de gobierno que nos empuje hacia un futuro mejor y que opere a modo de marcador de la transformación de la espiral completa del desarrollo humano, al tiempo que honre el desarrollo de cada una de sus olas y nos invite amablemente a alcanzar profundidades todavía mayores.”²⁷

Otro autor afirma: “La mutación cultural que atraviesa el mundo occidental, arrastra una mutación de la empresa a nivel de las mentalidades y de las estructuras. Es posible cambiar las estructuras por decreto, legislación o nacionalización. Sin embargo, las estructuras mentales evolucionan más lentamente. ¿Qué cualidades serán necesarias para la gestión estratégica de la empresa compleja (diversificada, multiestructural, multicultural y política) del mañana? ... El manejo tecnocrático que privilegia el aprendizaje y el conocimiento de las herramientas técnicas de la planeación estratégica, tendrá que ceder el paso a un manejo “político” de las estructuras societales. ... En la espera de la redefinición del papel de la empresa en la sociedad del mañana, no se puede sino imaginar y esbozar los atributos de la gestión estratégica futura y de las competencias que serán necesarias.”²⁸

“La función de gobierno y de los líderes que la ejercen, se basa en una actitud creativa y movilizadora. De no ser así, carece de sentido, es burocrática. El gobernante eficaz no actúa basado en las rutinas sino que está en la búsqueda de lo nuevo y piensa en el largo plazo, no sólo en la coyuntura o el desajuste temporario. Por caso, debe evaluar las oportunidades de expansión o las nuevas demandas de los usuarios; debe anticiparse a las demandas. En el plano de lo interno, debe ser creativo para superar la crisis y conflictos de la organización. ... En este marco de creatividad (requerida,

²⁷ Wilber, Ken. *“una teoría de todo. Una visión integral de la ciencia, la política, la empresa y la espiritualidad”* Editorial Kairos. Tercera Edición. Barcelona, España. 2007. Págs. 136-137.

²⁸ Sallenave, Jean-Paul. *“Gerencia y planeación estratégica”* Grupo Editorial Norma. Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1990. Pág. 278.

necesaria) la visión del gobernante refiere a una imagen mental razonablemente clara sobre el futuro deseable para la organización.”²⁹

Hemos reproducido algunas ideas de autores que están viendo el rumbo que está tomando el mundo; ideas que hacen aportes importantes para el caso del desarrollo de los elementos del Estado. Todo lo anterior sería el fundamento teórico para la elaboración de la propuesta de una reforma constitucional, como en otro capítulo se especificará.

Otra cuestión sumamente importante en este segmento, es la que se relaciona con el hecho de que todos estos elementos tienen que estar íntimamente relacionados y coordinados por un ente multidisciplinario, eminentemente técnico, que logre llevar adelante los objetivos trascendentes que se propone la ley. Al respecto, el autor citado Guillermo Acuña, en referencia a J. C. Lerda, J. Gómez y J. Acquatella en *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales*, dice: “Este enfoque señala la necesidad de tres acciones concretas que pueden mejorar la forma en que la efectividad y la eficacia de los objetivos de políticas públicas asociadas a normas –en este caso de desarrollo sostenible y de derechos humanos- que deben cumplirse: a) crear una infraestructura institucional para efectos de coordinación (horizontal, vertical e inter temporal) tanto para el diseño, como para la ejecución y evaluación de las políticas públicas; b) revalorizar las funciones estratégicas del Estado moderno (prospectiva, coordinación y evaluación), sin desconocer la importancia que tienen la planificación y la programación por objetivos o por enfoques (programar bajo el enfoque de derechos); y c) promover una comprensión generalizada a favor de las virtudes sociales de la cooperación (inter e intra gubernamental) para lograr una mejor coordinación de políticas públicas.”³⁰

Como todo lo anterior se enfoca dentro de una reforma constitucional, estudiemos, entonces los procesos de reforma constitucional.

²⁹ Etkin, Jorge. “Política, gobierno y gerencia de las organizaciones” 1ª. Edición Prentice Hall. Buenos Aires. 2000. Pág. 55.

³⁰ Acuña, Guillermo. Op. Cit. Pág. 147.

LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Como el tema que nos preocupa es la posibilidad de elevar a materia constitucional las políticas públicas para el desarrollo, mediante un normativo que contenga las líneas estratégicas de corto, mediano y largo plazo para alcanzarlo, se hace necesario establecer el proceso constitucional para llevarlo a cabo. Veamos, entonces, los distintos procesos de reforma constitucional.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS DEL TÍTULO II, CAPÍTULO I DE LA PARTE DOGMÁTICA

La Constitución Política establece, en su artículo 278: “Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar este 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 hayan 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.”

La anterior cita constitucional se refiere a la reforma de los artículos del 3 al 46 y el 278. Quiere decir esto, entonces, que para la reforma de los derechos denominados individuales es necesaria la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional Constituyente.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN AL TÍTULO I, CAPÍTULO ÚNICO; TÍTULO II, CAPÍTULOS II Y III DE LA PARTE DOGMÁTICA

PROCEDIMIENTO PARA REFORMAR LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN A LOS TÍTULOS III, IV, V, VI, VII Y VIII DE LA PARTE ORGÁNICA

El artículo 280 de la Constitución Política dice: “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 fuera de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.”

PROHIBICION DE REFORMAS CONSTITUCIONALES

En la Constitución Política de la República se mencionan ciertas prohibiciones por lo que declara irreformables los artículos que se refieren a las mismas. Dice el 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.” Estos son los artículos a los que se les ha dado el nombre de “pétreos” por su irreformabilidad.

Para mejor conocimiento de las prohibiciones, se transcriben los artículos citados:

“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 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: a)... 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 del 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.”

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la Iniciativa de Reforma Constitucional, dice la Constitución en su artículo 277: “Iniciativa. Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.”

¿Qué es iniciativa? La iniciativa es un derecho subjetivo ya que implica la facultad de ejercitarla o no ejercitarla. Recordemos que un derecho subjetivo consiste en la facultad de dar, hacer u omitir lícitamente algo. Aplicado el criterio anterior se puede expresar diciendo que, en el caso de la Iniciativa de Reforma Constitucional, la misma consiste en la facultad de presentar o no, al Congreso de la República, por parte de las

personas constitucionalmente facultadas para ello, un proyecto de reformas constitucionales.

Ejercida, entonces, la iniciativa para proponer reformas constitucionales, los entes facultados para ello han ejercitado no un simple derecho de petición, sino el impulso de todo un proceso constitucional tendente a reformar la Constitución Política.

En efecto, desde el momento en que se presenta la solicitud correspondiente y su proyecto de reformas constitucionales, el Congreso de la República deja de ser un órgano constituido del Estado y se coloca en la posición de órgano constituyente derivado ya que, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, decretada y sancionada por una Asamblea Nacional Constituyente, órgano constituyente originario, ésta delegó en aquel, la potestad de reformar la Constitución de conformidad con el proceso establecido en la misma Carta Magna.

La Corte de Constitucionalidad ha expresado: "... La posibilidad de acudir a la reforma, total o parcial, de la normativa constitucional lleva a advertir la línea que separa al poder constituyente del poder constituido o de reforma, partiendo del principio de que ambos tienen diferente sustento. En efecto, el primero es el poder originario en sentido estricto, creador del texto fundamental por un acto unilateral supremo, de carácter predominantemente político, en tanto que el segundo es poder derivado o constituido, creado por el primero y, por ende, con limitaciones de carácter jurídico, por su vinculación con los límites de procedimiento que, para la reforma constitucional, es preciso respetar. De ahí que para reformarla se debe cumplir con el procedimiento establecido y respetar los límites que la propia norma fundamental establece. Esta distinción entre poder constituyente y poder constituido viene precisada no sólo por la doctrina contemporánea (Tratado de Derecho Constitucional. Miguel Angel Ekmekdjian. Tomo III. Págs. 156 a 159. Ediciones De Palma, Buenos Aires. 1995) sino por jurisprudencia en países de similar estructura constitucional que el nuestro, a cuyo efecto puede citarse la sentencia setenta y seis diagonal mil novecientos ochenta y tres (76/1983) de cinco de agosto de mil novecientos ochenta y tres del Tribunal Constitucional de España, que afirmó: "Lo que las Cortes (equivalentes del Congreso) no pueden hacer es colocarse en el mismo plano del poder constituyente realizando actos propios de éste, salvo en el caso en que la propia Constitución les atribuya una

función constituyente. La distinción entre poder constituyente y poderes constituidos no opera tan sólo en el momento de establecerse la Constitución; la voluntad y la racionalidad del poder constituyente, objetivadas en la Constitución, no sólo fundan en su origen sino que fundamentan permanentemente el orden jurídico y estatal y suponen un límite a la potestad del legislador. Al Tribunal Constitucional corresponde, en su función de intérprete supremo de la Constitución (art. 1 de la LOTC), custodiar la permanente distinción entre la objetivación del poder constituyente y la actuación de los poderes constituidos, los cuales nunca podrán rebasar los límites y las competencias establecidas por aquel” ... Sobre el particular se debe, en primer lugar, reconocer que 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 ...”³¹

La doctrina constitucional sobre este tema ha establecido lo siguiente: “El poder constituyente se llama entonces originario, cuando el nuevo orden jurídico que él establece nace sin apoyarse en una norma positiva anterior, es decir, cuando surge por primera vez. Ello puede tener lugar en el caso del nacimiento o conformación de un nuevo Estado, al darse este su propia Constitución independiente, o como consecuencia de la ruptura del orden jurídico anterior, bien sea como resultado de un cambio revolucionario, de un golpe de Estado, de una transformación institucional en las instituciones políticas del Estado, o de conquista militar. En estos casos la operación constituyente se presenta, dice Hauriou, como una renovación de la fundación del Estado, efectuada esta vez con la participación activa y consciente de la nación. Bidart Campos, por su parte, coincidiendo con M. Hauriou observa como al contemplar esa realidad social, jurídica y política que es el Estado, se presenta como evidente la existencia de dos momentos: uno fundamental –en el sentido de que da fundamento- y otro subsiguiente y derivado de él; el primero, de escasa duración en el tiempo comparado con el segundo, que puede considerarse continuo. “El momento fundamental corresponde a la fundación del Estado, a su estructuración, a su organización; es el momento en que se da constancia pública de la constitución de un

³¹ Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Gaceta No. 51, expediente No. 931-98, página No. 27, sentencia: 08-02-99.

Estado –en el sentido de constituirlo-. Es, entonces, una etapa primigenia que, por constituir al Estado, se denomina constituyente. La otra, subsiguiente al acto de constituir al Estado, tiene permanencia indefinida; el Estado ya está constituido, y actúa en el ámbito de esa Constitución”. La etapa primigenia a que se refiere el tratadista, es en la que actúa el poder constituyente originario. El poder constituyente se llama derivado, cuando el ordenamiento jurídico nuevo surge de un sistema constitucional ya establecido, basado en competencias y mediante procedimientos ya existentes en vigor. Su funcionamiento está previsto en disposiciones de la Constitución anterior, la cual dispone procedimientos especiales para su revisión o reforma. De ahí que una de sus características sea la legalidad, esto es, la sujeción al derecho establecido, del cual deriva su eficacia. Al contrario del poder constituyente originario, el derivado está situado en el interior y no en el exterior del orden jurídico preexistente. Por esta razón la puesta en marcha del poder constituyente derivado no ofrece mayor dificultad, ya que se remite a los procedimientos que para el efecto han sido establecidos previamente en la Constitución. ... En la práctica, pues, es un poder constituido –generalmente el órgano legislativo, o en casos excepcionales una asamblea constituyente- el que actúa como constituyente derivado.”³²

De tal forma, el Congreso de la República habiéndose constituido en poder constituyente derivado, y no existiendo normas constitucionales que regulen el proceso para deliberar y aprobar las reformas propuestas, debe decidir el proceso para llegar a su aprobación ya que las mismas debe someterlas a la ratificación mediante consulta popular.

Por el principio de congruencia, el Congreso deberá resolver, luego del debate de cada reforma si ha lugar o no a la misma. No podrá hacer reforma de la reforma porque no es lo pedido. Tampoco podrá resolver más allá de lo pedido (*extra petita*) o sea reformas que no han sido propuestas.

³² Naranjo Mesa, Vladimiro. Op. Cit. Págs. 375 y 376.

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA QUINTA LEY CON RANGO CONSTITUCIONAL.

Como hemos visto anteriormente, la Constitución Política de la República sí dejó previstos procedimientos para que la misma pueda ser reformada. Sin embargo no existe mecanismo constitucional expreso para convocar una Asamblea Nacional Constituyente que decrete y sancione una ley con rango constitucional. Adelante analizaremos esto, al hacer la propuesta correspondiente.

¿Porqué una quinta ley con rango constitucional? Sencillamente porque existen cuatro leyes anteriores con rango constitucional: Ley de Orden Público, Ley de Emisión del Pensamiento, Ley Electoral y de Partidos Políticos y Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, decretadas y sancionadas por una Asamblea Nacional Constituyente.

SEGUNDA PARTE

PROPUESTA DE UNA 5ª. LEY CONSTITUCIONAL ³³

INTRODUCCIÓN

Para introducir el tema estimo importante afirmar que, en algunas partes, nuestra Constitución sí requiere reformas; sin embargo, más que reformar la estructura del Estado, como proponen otros entes, es prioritario regular su quehacer el cual, como hemos analizado en el marco teórico, es materia de las políticas públicas. Proponemos aquí que las políticas públicas se clasifiquen en políticas públicas de Estado y políticas públicas de gobierno. La propuesta consiste en que las políticas públicas de Estado se eleven a materia constitucional y que sean estas, precisamente, el objeto de una quinta ley constitucional, como adelante se desarrollará. Las políticas públicas de Estado deben trascender los períodos de gobierno, mientras que las políticas públicas de gobierno serán las que, en congruencia con las políticas públicas de Estado, desarrollen, durante su período, los gobiernos que se sucedan unos a otros y que son materia de su plan o programa político. Un país con más de 13 millones de habitantes no puede seguir administrándose con planes de 4 años, coincidentes con el período de gobierno. Debe planificarse a mediano y largo plazo y, ello, sólo puede hacerse con el consenso del pueblo de Guatemala, mediante un normativo constitucional, pues se están comprometiendo recursos del Estado que afectarán a más de una generación de guatemaltecos. Esto no puede hacerse de manera irresponsable.

SOBRE LA REALIDAD SOCIAL GUATEMALTECA COMO FUENTE REAL DEL DERECHO

Hemos dicho, en el marco teórico, que las fuentes reales son los factores que determinan el contenido de las normas jurídicas. Estos factores pueden ser naturales, políticos, económicos, científico-tecnológicos, culturales, religiosos y, en general, sociales. La realización de esos factores da nacimiento a normas jurídicas. Esos factores pueden constituir tanto fortalezas como debilidades. Asimismo pueden ser oportunidades o amenazas. En cuanto fortalezas, Guatemala es un país fértil, con

³³ Este proyecto es formulado por Mario Pérez Guerra, con base en su idea original del concepto “Defensa Preventiva del Orden Constitucional”.

diferentes clases de climas, con fuentes abundantes de agua, aún con poca contaminación del aire y una posición geográfica estratégica, que nos pone en el centro de los grandes mercados del mundo. Como debilidades encontramos, además de los factores graves como el analfabetismo, la desnutrición, la pobreza, etc..., el narcotráfico, el crimen organizado y la contaminación de la tierra y de las aguas. Todos estos factores afectan directamente al patrimonio natural, a la sociedad y al propio gobierno.

Es un hecho indudable que nuestro territorio cada día es más desértico debido a la tala inmoderada de los bosques; los ríos y los lagos se vuelven depositarios de desechos líquidos y sólidos que los contaminan y, en muchos casos, irreversiblemente son condenados a ser inutilizados. La flora y la fauna, dado su uso irracional, tiende a desaparecer. En el marco de esta problemática, tanto a nivel nacional como internacional, el derecho ambiental se ha encargado de formular normas jurídicas para la solución de los anteriores problemas. Cabe mencionar además, que en el caso de nuestra sociedad, pareciera que de una forma irreversible, se incrementa el irrespeto a la vida, a la integridad física y moral, a la salud, a la libertad, a la igualdad, a la educación, al trabajo, a la productividad. La amplia gama de los derechos humanos, en sus distintas generaciones, ha enfrentado los anteriores desafíos y, por otra parte, en relación al poder del Estado, se debilitan las instituciones y se pierde, por parte de y hacia los funcionarios, el respeto, la estabilidad y la obediencia a sus actos y resoluciones. A nivel internacional, los índices de desarrollo posicionan a Guatemala en un indicador sumamente lamentable, y como uno de los países con una tasa muy alta de violencia, de corrupción, de inestabilidad política, riesgosa para el turismo y, en general, insegura para toda clase de inversiones. Todos estos factores constituyen las fuentes reales sobre las cuales se ha creado normativa en algunos casos, y se deben erigir normas jurídicas para la resolución de otros aspectos que exponen directamente a la población a condiciones de vida no satisfactorias. Sin embargo, estimo que no es con una ley ordinaria con la que se puede viabilizar la resolución de los problemas. Es por medio de un gran consenso nacional traducido a un instrumento normativo de carácter constitucional como puede buscarse la solución.

SOBRE LA LEGISLACIÓN CONSTITUCIONAL COMO FUENTE FORMAL DEL DERECHO

INTRODUCCIÓN GENERAL

Si las fuentes reales son los factores determinantes de las normas jurídicas, las fuentes formales constituyen los procedimientos para formularlas y promulgarlas. Para introducir el tema es necesario recordar algunas ideas generales acerca de los niveles que en toda organización resultan imprescindibles para su buen funcionamiento: Filosófico y Político-jurídico (decisión superior), técnico y administrativo (Ejecución). Desde la familia (célula fundamental) hasta el Estado, pasando por asociaciones, sociedades (tanto civiles como mercantiles), municipios, etc. existen diferentes niveles para la realización de sus actividades y los esbozados anteriormente responden a dicha realización. En el marco teórico se ha hecho el análisis correspondiente a estos niveles. Su inclusión en este segmento se justifica porque esta propuesta incide, de manera directa, en los niveles filosófico y político-jurídico o sea los niveles de decisión superior. Influye en el nivel filosófico porque trata de concretizar valores contenidos en la Constitución Política y, en especial, en el bien común. Incide también en el nivel político-jurídico porque tiene relación directa no solo con la soberanía del pueblo, concretizada en la Asamblea Nacional Constituyente –en este caso poder constituyente derivado-, sino con la expresión normativa de ese poder, por medio de una ley constitucional que la contenga.

DEFINICIÓN

Las fuentes formales del derecho, como se dijo en el marco teórico, están constituidas por los procesos de formulación y aplicación de la ley. Las fuentes formales del derecho se traducen tanto en normas jurídicas sustantivas como en normas jurídicas procesales, las cuales tienen una posición jerárquica que veremos a continuación. Esas normas jurídicas pueden ser también constitucionales u ordinarias.

JERARQUÍA NORMATIVA

La presente propuesta se encamina a la creación, dentro de la jerarquía normativa, de un cuerpo legal de carácter constitucional que, en el marco de la legislación

constitucional a que se hizo referencia en el marco teórico, sería una quinta ley constitucional, cuya denominación estaría al consenso de una Asamblea Nacional Constituyente. Lo novedoso y esencial de esta propuesta es que no propone cambios a la estructura del Estado sino regula su quehacer, pues el contenido de esta normativa constitucional serán los principios y las políticas públicas de Estado.

PRINCIPIOS GENERADORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

DEFINICION

Tal como se definió en el marco teórico, los principios son aquellos puntos de partida, ideas rectoras o reglas fundamentales de conducta o el fundamento que constituye una generalización. Aplicado este concepto acá, se establece que siendo el principio un fundamento que constituye una generalización, en el presente caso, aplicado a una materia especial, dicho principio pertenece al nivel de decisión superior estatal y, como consecuencia, materia constitucional. Es por ello que, en esta propuesta, los principios generadores de políticas públicas de Estado, constituyen materia constitucional y serán parte esencial del texto constitucional propuesto. El principio se expresa como un enunciado, no como norma o disposición.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

INTRODUCCIÓN

En Guatemala no existe legislación general relacionada con políticas públicas, mucho menos con la clasificación de políticas públicas de Estado y políticas públicas de gobierno. Al menos en la Constitución Política de la República no existe definición ni mucho menos temas generales que se refieran a políticas públicas. Introduzco aquí el concepto de Políticas Públicas de Estado porque vale la pena establecer que uno de los problemas fundamentales del Estado es su quehacer y, el mismo, es objeto de estudio y práctica de las políticas públicas. Es por ello que se hace un breve análisis de las mismas. Existe también una definición confusa acerca de las políticas públicas ya que se refieren indistintamente a políticas públicas y a políticas de Estado, dándoles un significado similar. A continuación se hace una propuesta que es la que se aplica en este trabajo.

DEFINICIÓN

Dentro de la presente propuesta se entenderán como políticas públicas, las líneas estratégicas (generales y abstractas, y concretas) de desarrollo que debe generar el Estado y su gobierno para regular sus funciones y alcanzar las metas propuestas con el objetivo de hacer realidad el bien común.

CLASIFICACIÓN

Para efectos de esta propuesta las políticas públicas se clasifican en: a) Políticas Públicas de Estado; y, b) Políticas Públicas de Gobierno.

- a) Políticas Públicas de Estado: Son aquellas líneas estratégicas generales y abstractas de desarrollo que debe generar el Estado para regular sus funciones y alcanzar los objetivos de hacer realidad el bien común.
- b) Políticas Públicas de Gobierno: Son aquellas líneas estratégicas generales y concretas de desarrollo que deben generar los gobiernos, para regular sus funciones y alcanzar las metas de su plan de trabajo, en congruencia con las políticas públicas de Estado.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO COMO MATERIA CONSTITUCIONAL

Lo anterior hace que se pueda replantear la definición de “políticas públicas”, en primer lugar, como materia de **decisión superior** del Estado y, en segundo lugar, como materia de **ejecución** de los diferentes gobiernos que se sucedan unos a otros. De esta manera podemos decir que las “Políticas Públicas” como género, se dividen en: Políticas Públicas de Estado y Políticas Públicas de Gobierno.

Para los propósitos de este trabajo se define que las políticas públicas de Estado las constituyen aquellas líneas estratégicas de acción del Estado, generales y abstractas, cuyo objetivo es viabilizar la acción del Estado, desde un nivel constitucional, es decir de decisión superior del Estado; mientras que las políticas públicas de gobierno, estarán constituidas por aquellas líneas estratégicas de cada gobierno que, en coordinación con las políticas públicas de Estado, tiendan al desarrollo del país.

Las Políticas Públicas de Estado deben tener como fundamento un Principio, el cual sería, precisamente, el punto de apoyo constitucional sobre el cual descansaría aquella. Los Principios y las Políticas Públicas de Estado serán, entonces, el contenido de la normativa constitucional propuesta.

En cuanto a las Políticas Públicas de Gobierno, las mismas están constituidas por las líneas estratégicas generales y concretas que los diferentes gobiernos prevean en sus planes de trabajo y las concreten en sus respectivos períodos gubernativos. Estas políticas públicas de gobierno deberán constituir las grandes fases que en su conjunto conllevarán a la realización de las Políticas Públicas de Estado.

SOBRE EL OBJETO MATERIAL O SUSTANTIVO DE LOS PRINCIPIOS Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

¿Cuál será, entonces, el objeto material o sustantivo de los principios y las políticas públicas de Estado? El Estado, formalmente, contiene tres elementos: El territorio, la población y el poder. Es, sobre estos tres elementos y la competencia de su solución, el objeto sustantivo sobre el cual se centran las políticas públicas de Estado.

EL PATRIMONIO NATURAL (EL TERRITORIO)

Para efectos de la presente propuesta se utilizará el concepto Patrimonio Natural para referirse al territorio, ya que el mismo puede comprender no solo la tierra (entendida como suelo, subsuelo y sus minerales, las naves y aeronaves guatemaltecas y los territorios de las misiones diplomáticas), sino el agua, la flora y la fauna (tanto terrestre como marina y aérea), el aire y el espacio aéreo.

La Constitución Política tiene contemplados los elementos anteriores como componentes del Estado; sin embargo dicho cuerpo normativo no contempla principios básicos y/o políticas públicas que orienten la forma para su conservación y aprovechamiento. Es aquí donde la presente propuesta, pretende consensuar principios y estrategias que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su conservación y aprovechamiento. Estos principios y Políticas Públicas de Estado deberán estar contenidos en una ley constitucional para

que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento.

LA SOCIEDAD (POBLACIÓN)

El segundo elemento esencial del Estado es la población. El concepto población, como elemento del Estado, para fines de esta propuesta, será entendido como Sociedad porque se estima que este es más amplio. El componente principal de la sociedad es el ser humano y, como tal, sujeto de derechos y deberes. Dentro de sus derechos fundamentales se contempla, entre otros, su vida, su integridad física y espiritual, su salud, su libertad, su igualdad, su trabajo y su patrimonio. Estos y otros derechos y deberes están contemplados en la Constitución Política; sin embargo, al igual que los elementos del territorio estudiados anteriormente, la Constitución no contempla principios básicos que orienten la forma para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Es aquí donde la presente propuesta pretende consensuar principios que orienten la formulación de políticas públicas de Estado, a corto, mediano y largo plazo para su desarrollo, conservación y mejoramiento. Estos principios deberán estar contenidos en una ley constitucional para que sean vinculantes con los sucesivos gobiernos que se elijan y no puedan obviar su cumplimiento. Dentro de las políticas públicas no debe obviarse el cumplimiento de los derechos humanos, la capacitación del ser humano para ser productivo y competitivo y hacerle conciencia de cumplir con los deberes que, como ciudadano, debe desempeñar para el mantenimiento del Estado.

EL PODER POLÍTICO SOBERANO

El tercer elemento es el poder político soberano o la autoridad. Necesariamente nos referimos a un elemento subjetivo constituido por el ser humano en ejercicio del poder político del Estado. En este caso, las políticas públicas de Estado deberán también, contemplar la preparación de los actores que llevarán a cabo la realización de las políticas públicas. Las cualidades que deberán llenar dichos actores deberán ser las siguientes: honorabilidad, capacidad, carácter y proactividad. En cuanto a su honorabilidad, debe pensarse en personas honestas, leales, responsables y de buena fe, para el desempeño de su actividad. Esta persona debe estar sujeta a ser

transparente, rendir cuentas y, en el caso de alta responsabilidad, aceptar la revocatoria de su mandato. En cuanto a la capacidad, los seres humanos que aspiren a realizar actos de gobierno deben tener el conocimiento y la competencia necesarios para resolver legal y correctamente los asuntos que se sometan a su conocimiento, ser productivos y competitivos, frente a los retos que plantea el desarrollo actual, tomando en cuenta, no sólo la fuerza vital de los pobladores, el clima y los recursos naturales, sino la importante posición estratégica que tiene Guatemala en relación con el mundo. El carácter debe dar a los funcionarios públicos la valentía y la independencia necesarias para enfrentar, públicamente, las decisiones. El funcionario y/o empleado público debe estar consciente del reto que supone administrar la cosa pública (que no es de su propiedad), por lo que debe tener la valentía para que sus actuaciones sean visibles. Por último, la proactividad del funcionario que le dará la posibilidad de tener una visión estratégica del futuro (previsibilidad) para, sin incurrir en responsabilidad y siempre dentro de la Constitución y la ley, hacer avanzar los procesos de desarrollo del país. La democracia, en la actualidad, exige personas preparadas filosófica, política, científica y técnicamente para enfrentar el desafío de avanzar como país. Debe entenderse que estas características se exigirán a todos los niveles y constituirán los principios que orienten las Políticas Públicas de Estado en cuanto a su quehacer para el ejercicio del poder político de Estado.

Este normativo constitucional, siendo el pacto rector de las políticas públicas de Estado, debe prever la constitución de un ente eminentemente técnico y multidisciplinario, que haga y/o procure la coherencia de las políticas públicas de Estado para alcanzar los objetivos de corto, mediano y largo plazo. Como la Constitución prevé que el ejecutivo tiene a su cargo, conjuntamente con sus ministros, la coordinación de la política de desarrollo de la Nación (entendiéndose que se refiere a las políticas públicas de gobierno), resulta procedente que dicho organismo sea quien impulse las políticas públicas de Estado, sin menoscabo de que los demás organismos y entes que conforman el Estado, desarrollen las propias, incluyéndose desde luego el Organismo Legislativo y el Judicial, cuya potestades, el proceso legislativo y la actividad jurisdiccional, están claramente definidas en la Constitución. La población debe tener, además, la posibilidad de impulsar aquellas políticas públicas que se estén omitiendo o

ejecutando indebidamente, por lo cual se regula su participación por medio de la acción popular.

SOBRE LOS PROCESOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA QUINTA LEY CONSTITUCIONAL

Como hemos visto anteriormente, la Constitución Política de la República sí dejó previstos procedimientos para ser reformada. Sin embargo no existe mecanismo constitucional expreso para convocar una Asamblea Nacional Constituyente que decrete y sancione una ley con rango constitucional. No obstante lo anterior, se hace esta propuesta en el sentido de implementar el procedimiento a que se refiere el artículo 278 de la Constitución que se refiere a continuación para reformar el artículo 44 en el sentido que adelante se detalla.

PROCEDIMIENTO PARA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS QUE SE REFIEREN A LOS DERECHOS INDIVIDUALES CONTENIDOS EN EL TÍTULO II, CAPÍTULO I DE LA PARTE DOGMÁTICA

La Constitución Política establece, en su artículo 278: “Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar este 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 hayan 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.”

La anterior cita constitucional se refiere a la reforma de los artículos del 3 al 46 y el 278. Quiere decir esto, entonces, que para la reforma de los derechos denominados individuales es necesaria la convocatoria y elección de una Asamblea Nacional

Constituyente. Por lo anterior se propone la reforma, por adición de un cuarto párrafo, del artículo 44 constitucional. A este artículo se propone la adición siguiente:

“Los derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala planifique su quehacer, mediante la implementación de políticas públicas de Estado de corto, mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.”

La anterior reforma requiere, por lo tanto, la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente la que, una vez haya decretado y sancionado dicha reforma, entre a conocer la ley constitucional a que se refiere la misma.

Existen los temores siguientes: A) Las condiciones políticas y sociales no son propicias para convocar a una Asamblea Nacional Constituyente. Se responde a esto diciendo que nunca habrá condiciones propicias; sin embargo urge que se principien a solucionar los problemas del país. B) También se teme que una vez instalada la Asamblea Nacional Constituyente, la misma se declare soberana y proceda a realizar todas las reformas constitucionales que estime convenientes. Respuesta: En el marco teórico se explicó que la única asamblea nacional constituyente que puede hacer modificaciones totales a la Constitución es cuando la misma es un poder constituyente originario, la cual, según la doctrina constitucional nace únicamente después de un golpe de Estado o de una Revolución. La Asamblea Nacional Constituyente que se convocara para reformar el artículo 44, en la forma anteriormente indicada, sería un poder constituyente derivado y, por lo tanto, el Congreso de la República, al convocarla puede establecer el único objeto para el cual está siendo convocada, con la observación de que si pretendiera entrar a conocer otras reformas a la Constitución, se le tendría por disuelta sin necesidad de declaración judicial, ordenándose todas las medidas precautorias necesarias para hacer efectivo lo anterior.

INICIATIVA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

En cuanto a la Iniciativa de Reforma Constitucional, la Constitución en su artículo 277 dice: “Iniciativa. Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante

petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.”

PROCEDIMIENTO PARA DECRETAR Y SANCIONAR UNA 5ª. LEY CONSTITUCIONAL

1º. Solicitud al Congreso de la República para que apruebe reformar, únicamente, el artículo 44 o 118 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con un párrafo adicional que diga: “La vida, la integridad, la seguridad y los demás derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala planifique su quehacer, mediante la implementación de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.” Esta solicitud, en caso fuera de la población, debe ir calzada, como mínimo, por 5,000 ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. (Litera d) del Art. 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala). A esta solicitud debe adjuntársele el Proyecto de la 5ª. Ley Constitucional.

2º. Debido a que los artículos mencionados sólo pueden ser reformados por una Asamblea Nacional Constituyente, el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros, debe convocar a la integración de la misma, comunicándolo al Tribunal Supremo Electoral, para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones (Art. 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

3º. Una vez instalada, la Asamblea Nacional Constituyente debe proceder a la aprobación o desaprobación de la reforma propuesta. Si la reforma no es aprobada, la Asamblea Nacional Constituyente debe disolverse y allí termina el proceso.

4º. En caso de aprobar la reforma, la Asamblea Nacional Constituyente, en vista de que ya está instalada, puede entrar de una vez a discutir, aprobar, decretar y sancionar, el proyecto de la 5ª. Ley Constitucional presentado y fijar la fecha de su vigencia.

5º. Promulgada y publicada la 5ª. Ley Constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente se disolverá.

OBSERVACIÓN

Debe tenerse presente que existen dos clases de Asamblea Nacional Constituyente: como poder constituyente originario -que es la que se constituye después de un rompimiento del Estado de Derecho y tiene amplia libertad de decisión-; y como poder constituyente derivado, que es la Asamblea Nacional Constituyente que nace dentro de un Estado de Derecho, y tiene limitada su función al mandato establecido en el Decreto emitido por el Congreso de la República. Este decreto podría formularse en los términos que se desarrolla en la tercera parte de este trabajo.

TERCERA PARTE

PROYECTOS DE LOS TEXTOS LEGALES

DECRETO DEL CONGRESO No.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO

Que el artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala permite que, para reformar, entre otros, el artículo 44³⁴ de la Constitución Política de la República de Guatemala, 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 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 la Ley Electoral Constitucional.

CONSIDERANDO

Que es urgente renovar un pacto político-jurídico para orientar la ruta de Guatemala hacia el desarrollo, con el objetivo de alcanzar el bien común, como valor supremo contenido en nuestra Constitución Política, estrictamente apegado al Estado de Derecho, mediante la implementación de políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo, siendo procedente las mismas, como parte del artículo 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

POR TANTO

En ejercicio de las facultades que establece el artículo 278 de la Constitución Política de la República de Guatemala

CONVOCA A LA INTEGRACION DE ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

De conformidad con los artículos siguientes:

³⁴ Puede ser también el artículo 118 de la Constitución que se refiere al Régimen Económico y Social.

Artículo 1. Se señala el artículo 44 (o 118 en su caso) de la Constitución Política de la República de Guatemala que debe ser revisado y reformado por la Asamblea Nacional Constituyente. Dicho artículo dice lo siguiente, contenido en tres párrafos:

“Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El interés social prevalece sobre el interés particular.

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.”

Artículo 2. La reforma consiste en hacerle una adición al mencionado artículo, la que debe decir: “Los derechos inherentes a la persona humana adquirirán efectividad en la medida que el Estado de Guatemala planifique su quehacer, mediante la implementación de principios y políticas públicas de Estado de corto, mediano y largo plazo que deben estar contenidas en una ley con rango constitucional.”

Artículo 3. Aprobada dicha reforma, la Asamblea Nacional Constituyente definirá su vigencia inmediata.

Artículo 4. Una vez vigente la reforma constitucional, la Asamblea Nacional Constituyente procederá a conocer, discutir, aprobar, sancionar y promulgar la ley de carácter constitucional a la que se refiere la reforma. En dicha ley se establecerá con certeza, la fecha en que la nueva ley entre en vigencia.

Artículo 5. La Asamblea Nacional Constituyente, para tomar en cuenta la voluntad soberana del pueblo de Guatemala, y por y para lo cual fue convocada, dispondrá del proyecto de ley constitucional presentado, denominado “Ley Constitucional Rectora de Principios y Políticas Públicas de Estado”, como documento originario para su discusión y aprobación.

Artículo 6. En el caso que la Asamblea Nacional Constituyente instalada, como poder constituyente derivado que es, desaprobare la reforma al artículo 44 establecida en el artículo 2 de este decreto, una vez cumplidos sus trámites administrativos, dicha Asamblea se disolverá de inmediato, no pudiendo, de ninguna manera, emitir y aprobar reformas o leyes para las cuales no haya sido convocada, en virtud de no ser una Asamblea Nacional Constituyente originaria.

Artículo 7. No obstante lo anterior, si la Asamblea Nacional Constituyente instalada, se erige en poder soberano y decide actuar en contra de lo aquí establecido, el Congreso de la República procederá a disolverla y se auxiliará de todo el sistema de justicia ordinaria y constitucional para los efectos legales correspondientes incluyendo, desde luego, las responsabilidades constitucionales, penales, civiles y administrativas.

Artículo 8. Por tratarse de un proceso constitucional, en donde se está ejercitando la iniciativa para reformas a la Constitución, no tratándose de reformas a leyes ordinarias, la misma Constitución ordena, y así se hará, que se comunique al Tribunal Supremo Electoral para efectos de fijar la fecha en que se

llevarán a cabo las elecciones, de conformidad con lo establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Artículo 9. El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, Ciudad Guatemala, el ... de ... de dos mil doce.

Presidente.

Secretario.

A continuación, y a manera de ejemplo, se formula un proyecto de Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente, en el cual se trasladan, únicamente, algunas de las ideas de fondo. Está claro, entonces, que este proyecto debe construirse meticolosa y consensuadamente. Debe tenerse siempre presente, que los temas deben tratarse con la mayor generalidad y abstracción posible.

PROYECTO DEL DECRETO QUE CONTIENE LA 5ª LEY CONSTITUCIONALDECRETO No. 1-2013³⁵**LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE****CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política de la República de Guatemala consagra, dentro de sus valores el bien común y que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana. Asimismo que su régimen económico y social se fundamenta en principios de justicia social y que es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional.

CONSIDERANDO

Que las circunstancias sociales, en la actualidad, no alcanzan a realizar el bien común, no hacen factible la justicia social con lo que están violentando el orden constitucional, por lo que se hace imperioso que el Estado y la sociedad, en un amplio consenso, establezca la importancia que implica alcanzar tan nobles objetivos contenidos en la Carta Magna, lo que hace imprescindible establecer políticas públicas de Estado de mediano y largo plazo, vinculantes para los sucesivos períodos presidenciales, a fin de que la República de Guatemala tenga un proceso de desarrollo sostenible y pueda, de esta manera, defender preventivamente el orden constitucional.

POR TANTO

En ejercicio de la potestad constituyente, y en observancia de los artículos 44 y 118 de la Constitución Política de la República y del mandato del Pueblo de Guatemala expresado en el referéndum realizado,

DECRETA, SANCIONA Y PROMULGA

La siguiente

**LEY CONSTITUCIONAL RECTORA DE PRINCIPIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS
DE ESTADO****TÍTULO UNO****DISPOSICIONES GENERALES****PLANIFICACIÓN**

³⁵ Proyecto desarrollado para discusión, reforma y aprobación por la ANC, bajo el supuesto que se conociera en el año 2013.

Artículo 1. MISIÓN DE NACIÓN. De conformidad con la Constitución Política de la República, 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 2. VISIÓN DE NACIÓN. El Estado de Guatemala debe rescatar los valores que se están perdiendo; en consecuencia Guatemala deberá emerger como una sociedad que respeta su entorno natural, la vida y la integridad de las personas, la libertad, la seguridad, la igualdad y el debido ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes .

Artículo 3. COMPATIBILIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Esta ley es compatible con la Constitución Política de la República y tiende a desarrollar, en forma planificada, ordenada y coherente los valores, principios, medios, fines y normas establecidos en aquella. Esta ley no modifica la parte dogmática de la Constitución ni transforma la estructura del Estado, sino regula su acción gubernamental.

Artículo 4. OBJETO DE LA LEY. La presente ley tiene por objeto establecer, de manera general y abstracta, los principios rectores y las políticas públicas (líneas estratégicas de desarrollo integral), que tiendan a la investigación, aprovechamiento, mantenimiento, fortalecimiento, cuidado y desarrollo del patrimonio natural (Tierra, agua, aire, flora, fauna, minerales, etc...) así como de desarrollar y fortalecer la potencialidad del ser humano en sociedad y el ejercicio de la administración pública del Estado. No tiene por objeto la planificación centralizada de la economía, pero si la planificación de la acción estatal.

Artículo 5. PRINCIPIOS RECTORES. El presente pacto establece los principios rectores en los que se fundamentará la formulación de políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, que deben hacer eficaces los valores establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, para lograr con ello el bien común y, como consecuencia, la defensa preventiva del orden constitucional. Debe tomarse en cuenta, para la formulación de las políticas públicas, que la nación es multiétnica, pluricultural y multilingüe y basarse, además, en la sencillez, la claridad, la certeza, la consistencia, la previsibilidad, la transparencia, la estabilidad, la sostenibilidad, la sustentabilidad, la equidad de género, la rendición de cuentas y, si la Constitución lo permite, la revocatoria de mandato para los funcionarios que incumplan con lo planificado. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Objetivos del Milenio y los Acuerdos de Paz constituyen, además, instrumentos orientadores de las políticas públicas de Estado.

Artículo 6. VINCULACIÓN DE LA LEY. La presente ley, por su carácter constitucional, es obligatoria para el Estado de Guatemala. En consecuencia, los organismos del Estado, dentro de la esfera de sus competencias, deben cumplir con los principios y las políticas públicas aquí formulados y no pueden ser discontinuadas por los diferentes gobiernos sucesivos.

Artículo 7. PLANES DE GOBIERNO. Los partidos políticos, para participar en eventos electorales de carácter municipal y nacional, deben presentar sus planes de gobierno ajustados a la presente ley y en concordancia con la planificación del gobierno precedente. Es obligatoria la ejecución de los citados planes. Su inejecución implica la no participación en el evento electoral inmediato siguiente.

TÍTULO DOS

POLÍTICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL PATRIMONIO NATURAL

CAPÍTULO I

TERRITORIO

FENÓMENOS NATURALES

Artículo 8. PRINCIPIO RECTOR. El Estado previene los efectos desastrosos que producen los fenómenos naturales.

Artículo 9. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe fortalecer, en todos sus ámbitos, los sistemas de prevención de desastres y fenómenos naturales. El Estado debe normar sobre la prohibición de ocupar áreas de riesgo.

TRATAMIENTO DE LOS DESECHOS LÍQUIDOS Y SÓLIDOS

Artículo 10. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala posee un territorio limpio de desechos líquidos y sólidos.

Artículo 11. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe investigar, diseñar y construir, sistemas nacionales de tratamiento de los desechos líquidos y sólidos.

CAPÍTULO II

LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y NO RENOVABLES

Artículo 12. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales renovables son explotados racionalmente en beneficio del desarrollo nacional.

Artículo 13. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para crear las condiciones para el desarrollo humano, mediante la explotación racional y su reposición, de los recursos naturales renovables.

Artículo 14. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales no renovables son los últimos a los cuales recurre el Estado para el desarrollo nacional.

Artículo 15. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para que, si los beneficios superan ostensiblemente las condiciones para el desarrollo humano de los guatemaltecos, especialmente quienes viven en el área, previas garantías rígidas y dictámenes científicos y técnicos de conformidad con la ley, pueda autorizarse su explotación.

CAPÍTULO III

EL AGUA

Artículo 16. PRINCIPIO RECTOR. El agua de los nacimientos, lagos, ríos y lluvia es cristalina y tratada técnicamente, aprovechable para el consumo humano. El agua del mar también es descontaminada.

Artículo 17. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe regular adecuadamente el uso del agua para su captación, aprovechamiento y reutilización. La prohibición del uso de las costas y su mar, las riberas y los causes de los ríos como vertederos de desechos líquidos y sólidos debe ser de urgencia nacional. La desviación del líquido para uso intensivo de cultivos debe ser racionalizada.

CAPITULO IV

LA FLORA

Artículo 18. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala, en cuanto a la flora, protege su diversidad biológica y genética.

Artículo 19. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para la protección, mantenimiento y reproducción de su diversidad biológica y genética. Promoverá la declaratoria de áreas protegidas.

CAPITULO V

LA FAUNA

Artículo 20. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala, en cuanto a la fauna, protege su diversidad biológica y genética.

Artículo 21. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo para la protección, mantenimiento y reproducción de su diversidad biológica y genética.

CAPITULO VI

EL AIRE

Artículo 22. PRINCIPIO RECTOR. El aire, en Guatemala, es libre de contaminación.

Artículo 23. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe diseñar programas encaminados al rescate y mejoramiento de la calidad del aire, limpiándolo de cualquier clase de contaminación.

CAPITULO VII

EL ESPACIO PARA LAS FRECUENCIAS RADIOELÉCTRICAS Y DIGITALES

Artículo 24. PRINCIPIO RECTOR. Es bien público el espacio por el que se propagan las ondas radioeléctricas y digitales por lo que el Estado tiene la potestad de su planificación, gestión, administración y control. Por ser el espacio un bien estratégico, tienen prioridad los guatemaltecos para su explotación.

Artículo 25. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas que tiendan a la planificación, gestión, administración y control del espacio y del espectro radioeléctrico y digital con el objeto de que, prioritariamente, sean los guatemaltecos quienes lo exploten.

CAPITULO VIII

DEL TERRITORIO, EL MAR Y EL ESPACIO AEREO EN GENERAL

Artículo 26. PRINCIPIO RECTOR. El Estado ejerce soberanía sobre todo el territorio nacional, el mar territorial y su espacio aéreo.

Artículo 27. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado, de acuerdo con la Constitución, diseñará las políticas tendentes a resguardar su territorio, el mar y su espacio aéreo.

TITULO TRES

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACION A LA SOCIEDAD

CAPITULO I

LOS DERECHOS INDIVIDUALES

LA VIDA Y LA INTEGRIDAD ESPIRITUAL Y FISICA

Artículo 28. PRINCIPIO RECTOR. La satisfacción del hambre es prioritaria porque de esta manera se autoconserva el ser humano.

Artículo 29. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado creará, en todo el país, las condiciones necesarias para la producción, comercialización y consumo de productos de primera necesidad. La producción transgénica será la última posibilidad.

Artículo 30. PRINCIPIO RECTOR. La reproducción del ser humano es la continuación de su especie. La paternidad y la maternidad responsables conducen a la procreación de los hijos que pueden alimentarse y educarse apropiadamente. Es prioritaria la prevención de la concepción si no se desean hijos, ya que el aborto es perjudicial física y moralmente. Es prohibida la manipulación genética.

Artículo 31. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado creará, en todos el país, las condiciones necesarias para la concientización de la familia guatemalteca, sobre la cultura de planificación familiar.

LA SALUD

Artículo 32. PRINCIPIO RECTOR. La salud es el equilibrio de los factores físico, psíquico y social del ser humano. En cuanto a ella, la acción preventiva es prioritaria a la acción curativa.

Artículo 33. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Ministerio de Salud Pública, como ente rector de la salud, investigará, planificará, ejecutará y mantendrá una evaluación permanente y general, de las condiciones

generales, especiales y personales de la salud con el objetivo de mantener una constante acción preventiva (prioritaria) y curativa del conglomerado social.

Artículo 34. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, como ente rector de la salud de las personas afiliadas y del sistema de previsión social, de conformidad con su ley orgánica, además de sus funciones establecidas, desarrollará una acción preventiva para el resguardo de la salud.

LA EDUCACION

Artículo 35. PRINCIPIO RECTOR. La educación tiende a la formación de un ser humano honorable, capaz, con carácter y proactivo. Desarrolla su cuerpo, su mente, su alma y su espíritu.

Artículo 36. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado implementará, con el personal y equipo disponible, prioritariamente la alfabetización hasta alcanzar el mínimo de analfabetismo.

Asimismo, desde la educación primaria hasta la secundaria y universitaria, pública y privada, además de educar humanísticamente, debe poner atención a la educación científica, técnica y productiva. Los programas de deporte y cultura llenarán el vacío entre el hogar y la escuela.

VIVIENDA

Artículo 37. PRINCIPIO RECTOR. Un espacio digno donde vivir es esencial para el ser humano.

Artículo 38. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado implementará soluciones habitacionales dignas, estableciendo condiciones favorables de contraprestación.

PRODUCTIVIDAD Y COMPETITIVIDAD CON RELACION A LA PERSONA

Artículo 39. PRINCIPIO RECTOR. El ser humano es productivo y competitivo ante un mundo globalizado.

Artículo 40. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe propiciar las condiciones básicas para que la persona pueda capacitarse y participar, en el proceso de producción e intercambio de bienes y servicios, con el objeto de tener la mejor capacidad adquisitiva.

LA CULTURA Y EL DEPORTE

Artículo 41. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala alcanza el bien común mediante el fortalecimiento y la creación de las condiciones sociales necesarias para el desarrollo espiritual y físico del ser humano. El desarrollo de la cultura y el deporte es el eslabón entre el hogar y la escuela.

Artículo 42. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado tiene el deber de investigar, planificar, coordinar, ejecutar, evaluar y, de ser necesario, reformular todos aquellos proyectos específicos que tengan por objeto, alcanzar el desarrollo espiritual y físico del ser humano. Dentro de las acciones que se realicen, deberá contarse con aquellas que descubran, incentiven y apoyen los eventos culturales y las justas deportivas, creando las condiciones necesarias para su realización. Promoverá, entre otras, la declaratoria de nuevos patrimonios de la humanidad.

LA REHABILITACION PENAL

Artículo 43. PRINCIPIO RECTOR. El Estado de Guatemala alcanza el bien común, al fortalecer y crear las condiciones sociales necesarias para la rehabilitación y reinserción del reo a la sociedad.

Artículo 44. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala tiene el deber de investigar, formular, implementar, evaluar y, de ser necesario, reformular todas aquellas políticas públicas específicas que tengan por objeto alcanzar el desarrollo físico y espiritual del reo para su rehabilitación y reinserción a la sociedad.

Dentro de las acciones que se formulen en las políticas públicas específicas, deberá contarse con aquellas que descubran, incentiven y apoyen la formulación de procedimientos rehabilitantes y de inserción, construcción de instalaciones adecuadas, y propiciando además, las condiciones necesarias para su desarrollo. Debe sancionarse drásticamente la apología del delito en todas sus manifestaciones, abiertas o sublimadas.

DESARROLLO DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA

Artículo 45. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala impulsa el desarrollo de la ciencia y la tecnología en todas sus modalidades.

Artículo 46. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala debe generar programas que tiendan a fortalecer y desarrollar la capacidad creativa é inventiva del ser humano en todas las ramas de la ciencia y la tecnología.

TÍTULO CUARTO

POLITICAS PÚBLICAS CON RELACIÓN AL EJERCICIO DEL PODER PÚBLICO

CAPÍTULO I

SOBRE FUNCIONES ESTATALES

EJECUCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Artículo 47. Todas las políticas públicas de Estado a que se refiere la presente ley, entendidas integralmente, deben ser ejecutadas por los diferentes funcionarios y empleados públicos que, de acuerdo con sus funciones y atribuciones, tienen asignadas por la Constitución, la presente y demás leyes. De ser necesario, el Organismo Legislativa procederá a decretar, reformar y derogar las leyes que sean indispensables. Asimismo, todos los funcionarios y empleados públicos deben llenar las calidades que en esta ley se establecen como lo son la honorabilidad, la capacidad, el carácter y la actitud proactiva.

CAPÍTULO II

DELIMITACIÓN DE COMPETENCIAS

LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SERVICIOS

Artículo 48. PRINCIPIO RECTOR. El municipio tiene a su cargo, entre otros, atender los servicios públicos locales. Esta competencia no es solo territorial sino temporal y material.

Artículo 49. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El municipio diseñará políticas públicas orientadas a que los servicios públicos locales atiendan a circunstancias de espacio, tiempo y materia.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE RECURSOS NATURALES

Artículo 50. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales no renovables son los últimos a los cuales recurre el Estado para el desarrollo nacional. Sin embargo, si los beneficios superan ostensiblemente las condiciones para el desarrollo humano de los guatemaltecos, especialmente quienes viven en el área, previas garantías rígidas y dictámenes científicos y técnicos de conformidad con la ley, autorizará su explotación.

Artículo 51. PRINCIPIO RECTOR. Los recursos naturales son nacionales, no municipales. La autorización de su explotación corresponde al Estado y corresponderá un veinticinco por ciento de sus beneficios, por la explotación, al o a los municipios correspondientes.

Artículo 52. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala debe investigar, formular, implementar, evaluar y, de ser necesario, reformular aquellas políticas públicas específicas que tengan por objeto la exploración, explotación y comercialización técnica y racional de los recursos naturales no renovables.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA VIAL Y FRONTERIZA

Artículo 53. PRINCIPIO RECTOR. Las vías de comunicación terrestres (incluyendo ferroviarias) y acuáticas, deben de categorizarse en nacionales y municipales y concebirlas en relación con la importancia de su población y la producción de bienes y servicios y su respectiva importación y/o exportación. Las vías nacionales estarán bajo la competencia del Estado y las municipales bajo la dependencia de las municipalidades. El acceso a las vías nacionales y en las municipales que así se establezca, se hará por accesos colectivos debidamente autorizados tanto por el Estado como por las municipalidades correspondientes.

Artículo 54. PRINCIPIO RECTOR. Los ingresos al territorio de la República de Guatemala (aeropuertos, puertos y puntos terrestres fronterizos) son sólidamente construidos, ornamentalmente atractivos y tecnológicamente adecuados.

Artículo 55. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las municipalidades diseñarán políticas públicas de mediano y largo plazo, con el objeto de que sus carreteras municipales satisfagan a sus vecinos la necesidad de salir a las vías nacionales, ya que estas siempre deben quedar expeditas.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURA DE EDIFICIOS

Artículo 56. PRINCIPIO RECTOR. El Estado y el municipio cuentan con edificios técnicamente construidos, ornamentalmente atractivos y tecnológicamente acondicionados. Tanto el Estado como las municipalidades deben propiciar la construcción de edificaciones símbolo.

Artículo 57. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado y la municipalidad diseñaran políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para la edificación de su propia infraestructura. El municipio debe ser autofinanciable en sus obras; sin embargo, cuando su presupuesto sea insuficiente, será el gobierno central quien apoye dichas obras.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 58. PRINCIPIO RECTOR. Como parte de la seguridad, el municipio colabora con la seguridad preventiva que brinda la policía comunitaria.

Artículo 59. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Concejo Municipal creará las condiciones de colaboración entre la policía municipal y la policía nacional comunitaria en cuanto a los programas de seguridad preventiva.

LA COMPETENCIA ESTATAL EN RELACIÓN CON LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN MATERIA DE GENERACIÓN DE ENERGÍA

Artículo 60. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala apoya la generación de energía siempre y cuando con dicho apoyo, no se pierdan otros recursos aprovechables para la población.

Artículo 61. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para la autorización de fuentes de energía, sobre la base de estudios científicos y técnicos que garanticen la permanencia de los recursos aprovechables para la población. Al Estado le corresponde la autorización del proyecto y al municipio las licencias de construcción.

EL DESARROLLO DE LA ENERGÍA

Artículo 62. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala impulsa, prioritariamente, la generación de energía limpia.

Artículo 63. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de que se impulse la generación de energía limpia.

CAPITULO III

LA ESTABILIDAD DEL ESTADO

LA PRODUCTIVIDAD Y LA COMPETIVIDAD DESDE EL ESTADO

Artículo 64. PRINCIPIO RECTOR. El Estado facilita las condiciones para que los guatemaltecos sean productivos y competitivos a nivel mundial.

Artículo 65. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de facilitar la capacitación de todos los guatemaltecos para ser productivos y competitivos.

Artículo 66. PRINCIPIO RECTOR. El Estado facilita las condiciones de infraestructura para desarrollar el comercio nacional é internacional.

Artículo 67. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO El Estado debe, con base en un mapa estratégico de productividad, diseñar y construir técnicamente las entradas fronterizas por tierra, los puertos, los aeropuertos, las carreteras y puentes. Dicha infraestructura, además, debe ser ornamentalmente atractiva y tecnológicamente adecuada.

Artículo 68. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe diseñar, con un mapa estratégico de productividad, diseñar y construir zonas de desarrollo industrial.

ANÁLISIS DE MERCADOS INTERNOS Y EXTERNOS

Artículo 69. PRINCIPIO RECTOR. El Estado genera y mantiene actualizado un informe sobre la identificación de mercados locales e internacionales así como los bienes y servicios requeridos para propiciar, en el ámbito nacional, la inversión, la producción, comercialización, importación y exportación de los mismos. Asimismo, facilita estas actividades industriales y comerciales, mediante exenciones de impuestos y agilización de trámites de importación-exportación relacionados con aquellos.

Artículo 70. PRINCIPIO RECTOR. El Estado genera y mantiene actualizado un informe sobre la identificación de lugares turísticos y su correspondiente difusión interna é internacional para motivar su visita.

Artículo 71. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado debe, con base en un mapa estratégico nacional é internacional, identificar mercados nacionales é internacionales de bienes, servicios y turismo para que, con fundamento en los mismos, propicie dentro del país, condiciones de inversiones, infraestructura, crediticia, arancelaria, de incentivos fiscales, etc... con el objeto de incentivar la producción nacional.

LA ESTABILIDAD Y CERTEZA DEL RÉGIMEN IMPOSITIVO Y SU EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

Artículo 72. PRINCIPIO RECTOR. El régimen impositivo y su ejecución presupuestaria, además de lo establecido en la Constitución, son previsores, claros, precisos y estables.

Artículo 73. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala, para mantener estable el régimen impositivo y su ejecución presupuestaria, debe calcular a mediano y largo plazo la acción gubernamental con el objetivo de tener claridad en cuanto a los fondos necesarios para la ejecución de sus obras, tanto en su programa de funcionamiento como en su programa de inversión.

LA ESTABILIDAD DE LA POLÍTICA MONETARIA, CAMBIARIA Y CREDITICIA

Artículo 74. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala es un Estado con una política monetaria, cambiaria y crediticia estable.

Artículo 75. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas de corto, mediano y largo plazo a fin de mantener estable su política monetaria, cambiaria y crediticia en pos del desarrollo nacional.

LA SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 76. PRINCIPIO RECTOR. La seguridad ciudadana se basa en la seguridad preventiva como en la seguridad reactiva propiciadas por la Policía Nacional Civil.

Artículo 77. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en cuanto a la seguridad preventiva, sobre la base de la creación o fortalecimiento de la policía comunitaria civil, la cual se diferenciará claramente de la policía nacional civil, de carácter reactivo.

LA SEGURIDAD Y DEFENSA DEL ESTADO

Artículo 78. PRINCIPIO RECTOR. La seguridad y defensa del Estado, interna e internacional, se basa tanto en la seguridad y defensa preventiva como en la seguridad y la defensa reactiva propiciadas por el Ejército de Guatemala.

Artículo 79. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará las políticas públicas de corto, mediano y largo plazo, en cuanto a la seguridad preventiva, sobre la base de la colaboración con la policía comunitaria civil. En cuanto a la seguridad y defensa reactiva, la misma se diferenciará en que estas se prestarán frente al enemigo armado militarmente no importando su carácter civil y su procedencia interna o internacional.

LOS SERVICIOS ESTRATÉGICOS DE LA NACIÓN

Artículo 80. PRINCIPIO RECTOR. Se privilegian los servicios y actividades estratégicos de la Nación como lo son la seguridad, la defensa, la electricidad, las frecuencias radioeléctricas, la salud, el agua, la eliminación o tratamiento de la basura, el transporte público de personas y de carga y los hidrocarburos, los cuales deben prestarse, sean estos de propiedad privada o estatal, no obstante situaciones adversas en el país.

Artículo 81. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de que, en situaciones de crisis, no dejen de prestarse los servicios estratégicos de la nación.

POSICION INTERNACIONAL

Artículo 82. PRINCIPIO RECTOR. Guatemala es un Estado desarrollado en todos sus aspectos y coopera internacionalmente en la solución de los problemas de otros países.

Artículo 83. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado diseñará políticas públicas de corto, mediano y largo plazo con el objeto de fortalecer su soberanía, transformar su imagen y su cooperar a nivel internacional en la solución de problemas de otros países pues con ello fortalece su propio desarrollo y, con ello, la paz.

CAPITULO II

DESIGNACIÓN Y NOMBRAMIENTOS DE FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS

Artículo 84. PRINCIPIO RECTOR. El funcionario y el empleado público es un servidor público, eficiente y eficaz.

Artículo 85. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Para la elección, designación y nombramiento de funcionarios y empleados públicos deben tomarse en cuenta, básicamente, la honorabilidad, la capacidad, el carácter y la actitud proactiva hacia el cumplimiento de los objetivos y metas nacionales, y su disposición a someterse a la acción pública para la revocatoria de su elección o nombramiento en caso de incumplimiento de sus deberes constitucionales y la sujeción a los procedimientos relacionados con su responsabilidad administrativa, civil y penal.

LA TRANSPARENCIA DE LA ACCION GUBERNAMENTAL

Artículo 86. PRINCIPIO RECTOR. Todos los actos gubernamentales gozan de la más amplia transparencia.

Artículo 87. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. El Estado de Guatemala investigará, planificará, ejecutará, evaluará y reformulará, si fuere el caso, los programas necesarios con el objeto de transparentar la gestión pública en todas sus manifestaciones.

LA EFICIENCIA Y EFICACIA DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL

Artículo 88. PRINCIPIO RECTOR. La acción gubernamental, materializada en la conducta de los funcionarios y empleados públicos, logrará, dentro de los plazos establecidos, los objetivos propuestos.

Artículo 89. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes al servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

LA RENDICIÓN DE CUENTAS

Artículo 90. PRINCIPIO RECTOR. Los funcionarios y empleados públicos demostrarán, en su informe de ejecución, los logros de su gestión de acuerdo con la Constitución, las leyes y la planificación correspondiente.

Artículo 91. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes al servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

SOBRE LA REVOCATORIA DE DESIGNACIONES Y NOMBRAMIENTOS

Artículo 92. PRINCIPIO RECTOR. El empleado y el funcionario público que no cumpla con las potestades y deberes que le imponga la Constitución y las leyes está sujeto a la revocatoria de su elección, designación o nombramiento.

Artículo 93. POLÍTICA PÚBLICA DE ESTADO. Las leyes correspondientes al servicio civil de empleados y funcionarios públicos deberán desarrollar las políticas públicas necesarias para cumplir con este principio rector.

TÍTULO QUINTO

CAPÍTULO I

COMISIÓN NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

Artículo 94. Se crea la Comisión Nacional de Planificación, integrada multidisciplinariamente por ... miembros. Los mismos deben tener conocimientos sobre niveles de decisión filosóficos, políticos-jurídicos, técnicos y administrativos. En cuanto al nivel filosófico debe entenderse que tiene conocimientos sobre la filosofía del Estado y de la sociedad; en cuanto al nivel político-jurídico se entiende que tiene conocimientos sobre lo que es la autoridad estatal y la voluntad de traducir a leyes aquella autoridad; el nivel técnico se refiere al conocimiento de las diferentes materias que debe resolver el Estado; y el nivel administrativo se refiere al conocimiento de todo el apoyo o soporte para realizar los niveles anteriormente identificados. Todos los miembros serán altamente calificados.

Artículo 95. En cuanto al nivel técnico, los funcionarios encargados del mismo deben tener experiencia acreditada en áreas de derecho ambiental, derechos humanos, productividad y competitividad, derecho constitucional y fuerza de trabajo intelectual.

Artículo 96. Los miembros de la Comisión Nacional de Planificación serán nombrados, en un acto único, por el Presidente de la República, el Presidente del Congreso de la República y el Presidente del Organismo Judicial, con base en un listado de candidatos, propuestos por una Comisión de Postulación, cuya integración está sujeta al procedimiento contenido en el artículo siguiente. El período de sus funciones durará años.

Artículo 97. La Comisión de Postulación, que creará su propia reglamentación, será integrada por ocho miembros electos de conformidad con el procedimiento siguiente: dos expresidentes de la República; dos expresidentes del Organismo Legislativo; dos expresidentes del Organismo Judicial y dos expresidentes de la Corte de Constitucionalidad. La elección, por cada grupo, la harán la totalidad de los expresidentes, en su respectivo grupo. No se aceptarán representaciones. Conformada la Comisión de Postulación, será juramentada por el Presidente del Congreso de la República, se instalará y procederá a elegir a su propio Presidente, Vicepresidente y Secretario, quienes lo serán hasta que asuma sus funciones la Comisión Nacional de Planificación. Las decisiones de la Comisión de Postulación serán inimpugnables.

Artículo 98. La Comisión Nacional de Planificación, con fundamento en los principios y políticas en esta ley determinados, tiene como función fundamental elaborar un Plan Nacional de Desarrollo Integral,

obligatorio para el gobierno, que tenga por objeto combatir y superar las debilidades y amenazas y vigorizar las fortalezas y oportunidades del país

Artículo 99. La Comisión tiene, además, las atribuciones siguientes:

- a) Investigar, por su situación estratégica, cuáles son para el país, sus fortalezas, sus oportunidades, sus debilidades y sus amenazas tanto internas como externas. El anterior diagnóstico servirá para establecer prioridades de la acción gubernamental en cuanto a protección del patrimonio natural, la vida, salud, alfabetismo, seguridad, defensa, educación, productividad, competitividad y vivienda.
- b) Diseñar la planificación general de la acción gubernamental, y presentar a los organismos del Estado los proyectos generales y abstractos correspondientes, para cumplir con el objeto de la presente ley.
- c) Asesorar a los organismos y demás entes del Estado, en las materias, objeto de la presente ley.
- d) Constantemente, monitorear, redefinir y sugerir a los organismos y demás entes del Estado, la planificación general de la acción gubernamental, si no se están alcanzando los objetivos deseados.

CAPÍTULO II

PROCURADOR Y FISCALIZADOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESTADO

Artículo 100. Se crea el Procurador y Fiscalizador de las Políticas públicas de Estado, cuyas cualidades y período de funciones deben ser similares a las establecidas para los miembros de la Comisión Nacional de Planificación. Su nombramiento también se realizará por el mismo procedimiento.

Artículo 101. El Procurador tendrá, como función esencial, velar porque los organismos y demás entes del Estado cumplan eficientemente, con la ejecución de las políticas públicas de Estado.

Artículo 102. El Procurador tendrá, además, las atribuciones siguientes:

- a) Atender las solicitudes ciudadanas relativas al incumplimiento, por parte de los organismos y demás entes del Estado, de la ejecución de las políticas públicas de Estado. Debe entenderse que este derecho ciudadano no se refiere al incumplimiento de deberes menores estatales. El Procurador tendrá amplias facultades para, según su criterio, rechazar dichas solicitudes.
- b) Impulsar de oficio o a solicitud ciudadana, ante la Comisión Nacional de Planificación o ante el organismo o ente correspondiente, el cumplimiento de los programas que tiendan a realizar la o las políticas públicas de Estado.
- c) Siendo la ejecución de políticas públicas de Estado, un deber constitucional, su omisión debe entenderse como incumplimiento de deberes, para lo cual el Procurador tendrá acción para denunciar dicho incumplimiento, ante los órganos correspondientes.

Artículo 103. Una ley especial desarrollará esta materia. En tanto se emite la misma, el Procurador desarrollará sus funciones de conformidad con la Constitución de la República, esta normativa constitucional y demás leyes ordinarias.

CAPITULO III**ACCION POPULAR Y SOCIEDAD CIVIL**

Artículo 104. Todo guatemalteco, individual o colectivamente, tiene acción para demandar del Estado el cumplimiento de la presente ley.

TITULO SEXTO**DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES**

Artículo 105. Al momento de entrar en vigencia la presente ley y constituidos sus organismos correspondientes, deben ser prioritarias a corto plazo las políticas públicas relacionadas con el territorio, el agua, la flora, la vida y la integridad física y espiritual, la salud, la productividad y la competitividad y la designación de funcionarios y empleados públicos. Lo anterior no implica el descuido de las demás atribuciones que la Constitución y las leyes le asignan a los diferentes organismos y entes del Estado.

Dado en el Salón de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, en ciudad Guatemala, el.... de.... de dos mil

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acuña, Guillermo. *“El derecho internacional ambiental y de desarrollo sostenible y su apoyo a la protección de los derechos humanos universales”*. En Erazo, Ximena. *“Políticas públicas para un Estado social de derechos”*. Primera Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007.
- Azerrad, Marcos E. *“Políticas Públicas de Seguridad”*. Ediciones Cathedra Jurídica. Buenos Aires, 2009.
- Erazo, Ximena. María Pia Martín. Héctor Oyarce. *“Políticas públicas para un Estado social de derechos”* Primera Edición. Fundación Henry Dunant América Latina. Santiago de Chile. 2007.
- Erazo, Xiomara. *“Políticas Públicas para un Estado social de derechos”* Vol. I. Primera Edición. Santiago. LOM Ediciones. Chile, 2007.
- Etkin, Jorge. *“Política, gobierno y gerencia de las organizaciones”*. Primera Edición. Prentice Hall. Buenos Aires. 2000.
- Jara, Alejandro. *“La responsabilidad social empresarial. Modelo en desarrollo”*. En Erazo, Ximena. *“Políticas públicas para un Estado social de derecho”*. Primera Edición. Loom Ediciones 2007. Santiago de Chile 2007.
- Jobert, Bruno. *“La regulación política: El punto de vista de un politólogo”*, en *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Compilador: Jobert Bruno. Editores Independientes, S.A. Buenos Aires, Argentina. 2004.
- Lahera Parada, Eugenio. *Introducción a las Políticas Públicas*. Primera Edición. Fondo de Cultura Económica. Chile 2002.
- Molina Betancur, Carlos Mario y otros. *“Derecho Constitucional General”*. Segunda Edición. Sello Editorial Universidad de Medellín, Colombia. 2006.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *“Teoría Constitucional e Instituciones Políticas”*. Décima Edición. Editorial Temis, S. A. Colombia. 2006.
- Rosental, M. M. y Ludin, P. F. *“Diccionario Filosófico”*. Edición 1979. Ediciones Tecolut. México, D.F.
- Roth Deubel, André-Noël. *“Políticas Públicas”*. Quinta Edición. Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia, 2006.

- Sallenave, Jean-Paul, "*Gerencia y planeación estratégica*". Grupo Editorial Norma. Santa Fe de Bogotá, Colombia. 1990.
- Wilber, Ken. "*Una teoría de todo. Una visión integral de la ciencia, la política, a empresa y la espiritualidad*" Editorial Kairos. Tercera Edición. Barcelona, España. 2007.
- Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Gaceta No. 51, expediente 931-98, página No. 27, sentencia: 08-02-99.
- Sistema de Naciones Unidas en Guatemala. *¿Qué tan cerca estamos de la meta?* Manual sobre los Objetivos de Desarrollo de Milenio con enfoque de Derechos Humanos. Sistema de las Naciones Unidad en Guatemala, Guatemala 2008.