

## VII. GUERRA FRÍA Y CONTRAREVOLUCIÓN: LA CONSTITUCIÓN DE 1956

La instrumentación del programa reformista de los gobiernos de Arévalo y, especialmente, de Arbenz los enfrentaron con una derecha interna cada vez más aglutinada y fuerte y con los intereses norteamericanos que se vieron afectados con la aplicación de la reforma agraria y el tono general del régimen. Los escarceos diplomáticos de Bogotá (1948), Río de Janeiro (1949) y Caracas (1954) terminaron con el derrocamiento en junio de este último año del régimen revolucionario guatemalteco, provocado por la invasión de un ejército formado y entrenado en Honduras, Nicaragua y la Zona del Canal. El jefe militar de esta revuelta, el coronel Carlos Castillo Armas, se convierte en el caudillo de la contrarrevolución anticomunista que calificará la historia reciente del país.<sup>42</sup> Y se apresuró a derogar la constitución revolucionaria, que fue sustituida por una nueva en 1956, la que recogía las líneas fundamentales del *Plan de Tegucigalpa* —oscuro y farragoso

eliminación del perturbador cargo de jefe de las fuerzas armadas, "Habla Arbenz. Su juicio histórico retrospectivo. Entrevista de Martha Cehelsky, Suiza, 1968", *Alero*, núm. 8, época III, septiembre-octubre de 1974, p. 118. Esta entrevista tiene una importancia excepcional, dado el inexplicable e injustificable silencio que el ex presidente Arbenz mantuvo hasta su muerte.

<sup>42</sup> Sobre este asunto, Toriello Garrido, Guillermo, *La batalla de Guatemala* (edición definitiva con prólogo del autor), Buenos Aires, Ediciones Pueblos de América, 1956, y del mismo autor con nuevas aportaciones *Tras la cortina de banano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Arévalo, Juan José, *Guatemala, la democracia y el imperio*, 7a. ed., Buenos Aires, Editorial Paestra, 1964; Cardoza y Aragón, Luis, *La revolución guatemalteca*, México, Editorial Cuadernos Americanos, 1955; Galich, Manuel, *Arévalo y Arbenz. Dos hombres contra un imperio*, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1955; Daniels, James, *Tácticas rojas en las Américas*, México, Ediciones Intercontinentales, 1955; Schneider, Ronald, *Communism in Guatemala. 1944-1954*, New York, Praeger, 1957. La bibliografía es abundante y en su mayor parte panfletaria; Rey, Julio Adolfo, "Revolution and Liberation: A Review of the recent literature on the Guatemala situation", *Hispanic American Historical Review*, núm. 38, mayo de 1958, pp. 239-255. Sobre la intervención norteamericana; Jones, Susanne, "Anatomía de una intervención: la 'liberación' norteamericana", *Guatemala: una historia inmediata*, op. cit., pp. 11-137 y de misma fuente norteamericana Wise, David Thomas Ross, *The invisible government*, New York, Bantam, 1964. De especial relevancia, el reconocimiento de Eisenhower, Dwight David, *Mandate for change*, New York, Doubleday, 1963, y las crudas revelaciones de Idígoras Fuentes, Miguel, *My war with communism*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall, 1963. Lo de la intervención norteamericana en Guatemala en 1954, que pudo permanecer algún tiempo como sujeto a discusión, queda totalmente aclarado, con la reciente aparición, cuando los documentos oficiales norteamericanos pudieron ser analizados, del terrible libro de Stephen Schlesinger y Stephen Kinzer, *Bitter fruit, the untold story of the american coup in Guatemala*, New York, Doubleday & Company Inc., 1982), que inmediatamente fue traducida al castellano con el nombre de *Fruta amarga*. *La CIA en Guatemala*, México, siglo XXI editores, 1982.

documento, que pretendía ser el marco ideológico del nuevo régimen— y que fue dictada por un constituyente integrado sin representación de la oposición y en un ambiente represivo muy cargado.

Este cuerpo trabajó con parsimonia. Por largos 17 meses la base de un proyecto que elaboró una *Comisión* también de 17 miembros,<sup>43</sup> y frente a una pequeña, pero característica, persistente opinión pública hostil que representaba los sectores marginados del proceso. El modelo general fue el texto del 45, punto de referencia negativo que, como una sombra, estuvo presente en los debates, los que nunca alcanzaron el nivel de su antecesor.

En la Comisión —homogénea y con pocos elementos calificados— se fijó la línea general del nuevo texto, y la discusión se centró en aspectos intrascendentes: la invocación a Dios en el preámbulo; la reivindicación territorial de Belice y el sueño de federación centroamericano, temas retóricos de nuestra historiografía patriótica que usualmente pasan a primer plano manipulados por líderes políticos en épocas de crisis; el sufragio de los analfabetos y el Consejo de Estado.

En el plenario, el debate se orientó mejor hacia los puntos esenciales que preocupaban a los constituyentes. Y los temas religioso, laboral y de la propiedad ocuparon lugar preferente, en la línea conservadora que inspiraba el cuerpo, dominado por representantes de la “iniciativa privada”, aunque atemperó el tono del *Plan de Tegucigalpa*, que no llenaba el nivel requerido.

La Iglesia católica —estructuralmente vinculada al nuevo equipo de gobierno— inició una eficiente campaña para influir sobre el nuevo texto y dadas las circunstancias, su triunfo fue fácil. Se reconoció su personalidad jurídica con derecho de adquirir y disponer de ellos, con la única limitación que se destinaran a fines religiosos, de asistencia o educativos (artículo 50); se estableció con amplitud la libertad religiosa, autorizando el culto privado y público, especialmente las manifestaciones en el exterior de los templos (artículos 51 y 53); se admitió la enseñanza religiosa en escuelas oficiales, aunque optativa (artículo 97) y se reconoció el derecho de asociación con fines religiosos, pero se prohibió a éstas y a los ministros de los cultos intervenir en política (artículos 51 y 54). La minoría democristiana salvó su voto y exigió que en acta se asentara que esto no implicaba obstáculo a la creación

<sup>43</sup> “Proyecto de constitución de la república de Guatemala, presentado por la Comisión de los 17 a la honorable Asamblea Nacional Constituyente”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, época V, núm. 2, enero-junio de 1955, pp. 79-114 y *Extracto de lo aprobado en las sesiones de la Comisión de los 17, que elaboró el proyecto de Constitución de la República de 1956*, mimeo.

del partido, que bajo el ala protectora del nuevo gobierno anticomunista inició sus actividades, controlada su dirección por una vieja guardia católica íntimamente vinculada con la jerarquía eclesiástica que calificó sus primeros años. El laicismo oficial del constitucionalismo liberal terminado.

Después de largas discusiones mantuvo en líneas generales el capítulo de las garantías sociales, pero el tratamiento redujo su carácter protector. Insistió en el carácter armónico de la relación entre el capital y el trabajo, dio preponderancia a la conciliación en menoscabo del principio tutelar del derecho laboral, limitó la acción sindical a las cuestiones económicas prohibiendo su intervención en política, eliminó el catálogo abierto de derechos y suprimió drásticamente los derechos de los trabajadores al servicio del Estado. La política patronal del nuevo régimen se tradujo mejor en el *Decreto Presidencial 570* que se promulgó antes de entrar en vigencia la Constitución.<sup>44</sup>

Protege irrestrictamente la propiedad privada. No le atribuye función social (artículo 124), ni prohíbe los latifundios, autoriza enajenación de bienes nacionales en favor de particulares (artículo 216) y protege especialmente las inversiones extranjeras. La supresión del precepto que exigía que la explotación de hidrocarburos fuera hecha por el Estado o empresas nacionales, permitió que se dictara la primera ley petrolera en un país, en el que se suponía no existía ese producto. Esta tendencia general se ve subrayada en muchos aspectos: la invocación a Dios en el preámbulo, ajena a la tradición constitucional; el papel preponderante dado a la familia que se considera como el elemento fundamental de la sociedad (artículo 87); atenuación del espíritu internacionalista de las disposiciones sobre nacionalidad (artículos 2, 6, 7 y 8); supresión del derecho de rebelión para garantizar el principio de alternabilidad; autorización, por vez primera, de las universidades privadas en competencia encubierta con la nacional;<sup>45</sup> intento fallido de creación de un Consejo de Estado de factura corporativa y fortaleci-

<sup>44</sup> López Larrave, Mario, "Síntesis del derecho del trabajo guatemalteco", *El derecho latinoamericano del trabajo*, México, Facultad de Derecho de la UNAM, 1974, t. I, p. 834; también del mismo autor, *Breve historia del derecho laboral guatemalteco*, Guatemala, Editorial Municipal, 1974.

<sup>45</sup> García Laguardia, Jorge Mario, "El régimen de las universidades privadas", *Legislación universitaria de América Latina*, México, UNAM-DUAL, 1973, y del mismo autor *Autonomía universitaria en América Latina*. Mito y realidad, México, Comisión de Estudios Técnicos y Legislativos UNAM, 1976; Marroquín Castañeda, Manuel de Jesús, *La autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, Guatemala, Imprenta Marroquín Hermanos, 1972, tesis, y Ramírez Sánchez, Adonis Emir, *Las universidades privadas. Su situación jurídica en nuestra legislación*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1971, tesis.

miento del poder presidencial que incluso recupera el control legal sobre las fuerzas armadas.

En general, el texto se inspira en el anticomunismo, que aparece en el país, como cruzada continental y que proporciona a los partidos de derecha la coronación de sus programas autoritarios y una mística de fuerte arraigo en los erráticos sectores medios.<sup>46</sup> Declara, así, punible toda acción comunista “individual o asociada” (artículo 63) y prohíbe la organización de “grupos que actúen de acuerdo o en subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista” (artículo 54), disposición que se reitera en el capítulo sobre partidos políticos. En el tratamiento de éstos, así como en el del sufragio, autoridades electorales y bienes nacionales, se produce una tecnificación del aparato constitucional.<sup>47</sup>

#### VIII. “UNA CONSTITUCIÓN DEL PEOR TIPO POSIBLE”: EL TEXTO DE 1965

Y ese avatar legislativo constitucional conservador tiene todavía un epígono. En una experiencia nueva, el ejército como institución tomó el poder a través de un golpe de Estado, el 31 de marzo de 1963, derrocando al presidente constitucionalmente electo, Miguel Idígoras Fuentes. El coronel Peralta Azurdía, su ministro de la Defensa convertido en jefe de Estado y en representación de la institución armada, centralizó los poderes en su persona y ejerció, desde el punto de vista técnico, una dictadura a partir de esa fecha, ilegalizando en sus primeras disposiciones a los partidos políticos. En el decreto que “legalizaba” el pronunciamiento se argumentaba que la república se hallaba:

<sup>46</sup> En el *Manifiesto* que Carlos Castillo Armas, jefe de la rebelión contra el gobierno constitucional, dirigió al ejército nacional el 20 de febrero de 1954, desde Honduras, expresaba: “... por mi patria y por mi palabra de honor —y ello es un juramento para mí— declaro solemnemente en mi nombre y en el del pueblo anticomunista del país, que no tenemos ni contraeremos ningún compromiso, ni haremos cosa alguna que atente contra los sagrados y supremos intereses de la Nación y que no dejaremos la lucha sino hasta liquidar, definitivamente, la Antipatria, implantada y representada por: Jacobo Arbenz Guzmán y su grupo marxista...”

<sup>47</sup> *Diario de las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente que decretó la Constitución de la República de Guatemala de 1956*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1963-64 y 65, 3 vols.; Cremades, Juan, “La constitución guatemalteque du 4 février 1956”, *Cahiers de Legislation et de bibliographie juridique de l’Amérique Latine*, núm. 25-26-27 y 28 enero-diciembre de 1956, pp. 132-138. Un artículo transitorio autorizaba al presidente a impedir el regreso durante cinco años de las personas que se habían exiliado por sus actividades políticas, que eran muchas, porque a la caída del régimen del presidente Arbenz cundió una histeria entre los dirigentes de los partidos de gobierno que produjo una desbandada de los grupos directivos y de muchas personas de posición subalterna.

al borde de un conflicto interno, como resultado de la subversión permanente que han propiciado sectores procomunistas y que la infiltración comunista se ha venido acentuando en forma alarmante cada día más mediante la tolerancia y la complacencia del gobierno para con sus líderes y máximos dirigentes, a quienes se apronta ya a entregar el mando de la Nación (y el ejército) conservando su jerarquía militar, asume el Gobierno de la República.<sup>48</sup>

Más tarde, en un arreglo con dos de los partidos —el Revolucionario y el Movimiento de Liberación Nacional—, los militares, ante el malestar creciente por la prolongación del régimen de facto, abrieron las puertas a la vuelta al régimen de legalidad, convocando un cuerpo constituyente. Los dos partidos del arreglo presentaron diez candidatos cada uno, reservándose el gobierno la nominación de los restantes diputados, y en una elección de lista única, que fue presentada a un electorado apático, que desertó en un 70%, fue designada la nueva asamblea.<sup>49</sup>

<sup>48</sup> Peralta Azurdía, Enrique, *Remembranzas del gobierno militar de Guatemala, 1963-1966*, Miami, Pan American Litho.

<sup>49</sup> El procedimiento fue motivo de fuertes críticas de sectores representativos de opinión. El *Colegio de Abogados*, propició un seminario sobre el problema que se interrumpió al implantar el gobierno medidas de emergencia. Más tarde, veinte la Constitución, el IV Congreso Jurídico del mismo Colegio, en 1966, aprobó una resolución declarando la ilegitimidad de la Constitución. *Cfr., Memoria del IV Congreso Jurídico Guatemalteco*, Guatemala, Imprenta Universitaria, 1967, y García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución, op. cit.*, pp. 5 y ss. Mario Monteforte Toledo afirma que "Más que ninguna otra, la derecha cuidó esta elección (la de 1964 de diputados constituyentes) para evitar hasta el menor riesgo de que la nueva Carta Magna no correspondiera a sus intereses. La respuesta nacional fue masiva: sólo el 40% de los ciudadanos registrados votó, provocando uno de los abstencionismos mayores que registra el proceso político de la república; por mutilaciones deliberadas se tuvo que anular el 13% de las boletas de sufragio. En abril de 1965 los diputados del Partido Revolucionario renunciaron como protesta contra la resolución de la Constituyente de permitir que fuesen candidatos presidenciales los autores del cuartelazo militar de 1963. La Constitución de 1964 es un instrumento uniclassista que rompe tradiciones jurídicas fundamentales de Guatemala." *Centroamérica. Subdesarrollo y dependencia*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, t. II, pp. 88. Esta práctica que se inicia en 1954 con el plebiscito castilloarmista y se institucionaliza en la constituyente de 1956, ha sido motivo de comentario por el eminente tratadista francés Maurice Duverger en los siguientes términos: "Podría hacerse aquí, guardando todas las proporciones debidas, un paralelo con los países de la Europa Balcánica satélites de la URSS. La guerra civil de Guatemala de 1954 podría emparentarse con la revolución prefabricada de Praga de 1948. Los regímenes políticos son dictatoriales en ambos casos; pero las dictaduras sudamericanas son de tipo conservador (fascistas) y no de tipo progresista. La Asamblea guatemalteca de 1954 fue elegida sobre una lista única de 66 miembros presentada en bloque a la aprobación de los electores para una votación pública;

En un ambiente cargado se realizaron los trabajos. La constitución de 1956, inexplicablemente derogada, si tomamos en cuenta el origen y sustentación del nuevo régimen, sirvió de base para la discusión en una comisión menor, de 25 miembros. El texto se aprobó después de fatigosas discusiones y se promulgó el 15 de septiembre de 1965. En un nuevo planteamiento, que enriquece nuestro anecdotario constitucional, se suspendió su vigencia —por conveniencia del régimen— a través de un artículo transitorio, hasta el 5 de mayo de 1966.

Fue una constitución muy desarrollada —282 artículos— que profundizó la tendencia anticomunista del régimen. Aunque los miembros de la *Comisión Redactora*, afirman haber puesto su atención en la estructura de gobierno, se encuentran sensibles modificaciones en todo el aparato, aunque muchas decisiones audaces del proyecto se vieron tamizadas en el pleno, que trabajó en un ambiente de gran tensión.

En el aspecto económico su defensa del liberalismo es absoluta. No reconoce el concepto de función social de la propiedad y todo el capítulo sobre “régimen económico y social” está orientado por la declaración expresa de que el Estado debe apoyar y estimular la libertad de empresa. Limita el intervencionismo del Estado, y a los proyectos de transformación agraria los sujeta a muchas limitaciones —punto clave en un país esencialmente agrícola—, así como los procedimientos de expropiación.<sup>50</sup> Legaliza derechos de particulares sobre bienes nacionales,<sup>51</sup> y facilita el régimen de concesiones e inversiones extranjeras.

es exactamente la técnica de las elecciones fascistas, agravada por la autoridad del secretario de la votación”, *Instituciones política y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1962, p. 355.

<sup>50</sup> Melville, Thomas y Marjorie, *Tierra y poder en Guatemala*, San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1975, pp. 171 y ss. Al discutirse el tema, un diputado recogía la opinión del pleno: “La malévola frase ‘la función social de la propiedad’ dio origen precisamente al Decreto 900 (Ley de reforma agraria del presidente Arbenz) que estuvo a punto de llevar a Guatemala al mayor desastre de su historia, tanto en la práctica como en la teoría, porque el verdadero problema agrario de Guatemala, no es la escasez de tierras sino la necesidad de hacer que las tierras produzcan más.” Y el comité coordinador de Cámaras de Agricultura, industria y comercio, afirmó que “La justicia social es una ambigüedad peligrosa. Para los comunistas y socialistas, la justicia social se deja a la conciencia de cada individuo. . . , no estamos en contra de la justicia social sino contra la forma demagógica en que utiliza ese término. La empresa privada podría derrumbarse si aumentamos las cargas de los propietario.” Sobre el tema de la transformación agraria y cuestiones legales y de otra índole ver Rodolfo Martínez Ferraté, *Una política rural para el desarrollo. Esquemas de medidas aplicables a Guatemala*, Guatemala, Solidarios, 1976 y el dramático informe de la A.I.D., Hough, Richard, *et al.*, *Tierra y trabajo en Guatemala. Una evaluación*, Guatemala, Ediciones Papiro, 1982, conocido como el *Libro Verde*, y que causó gran impacto en la opinión conservadora del país.

<sup>51</sup> “. . . indica en el art. 130 que la nación se reserva —como es clásico— el do-

En lo político recoge sustanciales modificaciones. Termina definitivamente con la tradición laica, fijando un régimen especial para la Iglesia católica a la que se ordena extender títulos de propiedad, autoriza a los sacerdotes a celebrar matrimonios civiles y amplía la protección para la enseñanza privada religiosa, debiendo agregar en esta línea la mejora del régimen legal de las universidades particulares (artículos 67, 85, 93 y 95). Crea la vicepresidencia para garantizar la sucesión anormal. Unifica mandatos para impedir elecciones intermedias y reduce el periodo presidencial a cuatro años, manteniendo el principio de no reelección. Integra —como novedad— en la estructura de gobierno, un Consejo de Estado con funciones colegislativas muy limitadas y representación funcional, en el que se encuentra clara influencia de la Constitución portuguesa de 1933. Y profundiza en la oficialización de la línea anticomunista, lo que se ve subrayado en el tratamiento del régimen de partidos a través de una actitud maximalista en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen partidario que en gran medida se orienta a su control por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa que deja en manos del gobierno central, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos, naturalmente de su actividad y, en situaciones límites, de los propios resultados de las elecciones. De la conspiración del silencio —con respecto a los partidos— se pasó a la conspiración de la manipulación y legal.<sup>52</sup> Finalmente en el capítulo V, título VII, que se

minio de una faja terrestre de tres kilómetros a lo largo de los océanos. Sin embargo, se exceptúan de esa disposición los bienes sobre los que existan derechos inscritos en el Registro de la Propiedad antes del nueve de febrero de mil ochocientos noventa y cuatro y al primero de marzo de mil novecientos cincuenta y seis siempre que el Estado no tenga posesión de los mismos, es decir aquellos que usufructúan la United Fruit Co., y sus subsidiarias como la International Railways of Central America"; Mijangos López, Adolfo, "La constitución guatemalteca de 1965", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos*, núms. 3 y 6, 1967-1968, p. 11.

<sup>52</sup> La evolución de la constitucionalización del régimen de partidos políticos sigue las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial. En una primera fase, una rígida oposición a su reconocimiento fiel a los principios del liberalismo clásico, que desconfiaba de los cuerpos intermedios considerados "facciones perniciosas"; otra, de agudo agnosticismo que ignoró su existencia, aunque reconoció el derecho de asociación ampliando el catálogo de derechos individuales; más tarde, se produce un reconocimiento negativo, estableciendo prohibiciones contra anarquistas y comunistas y en algunos casos fascistas, para finalmente, a partir de la constitución de 1945, ampliar el tratamiento constitucional de los partidos: reconocimiento, prohibiciones, naturaleza jurídica, representación proporcional, monopolio en presentación de candidatos, financiamiento, administración y justicia electo-

titula *La Corte de Constitucionalidad* (artículos 262 al 265), se recoge por primera vez en nuestra historia un nuevo sistema de control de constitucionalidad, esta vez, concentrado, principal y de alcance general, que atribuye —lo que omiten señalar los pocos estudios hechos sobre la institución— un extraordinario poder político a la Corte Suprema,<sup>53</sup> que no ha sido utilizado.

Sería pertinente, para concluir, recordar la frase de Platón tan educativa:<sup>54</sup>

Nuestro objetivo al formar la comunidad de bien común no era hacer feliz a una clase en especial, sino asegurar la mayor felicidad posible para la comunidad como un todo. Pensamos que deberíamos tener la mejor posibilidad de encontrar la justicia en un Estado así constituido, del mismo modo que encontraríamos la injusticia ahí donde la constitución fuera del peor tipo posible.

No cumplió su mayoría de edad porque al llegar el régimen militar-constitucional a límites increíbles e insostenibles de fraudes electorales, corrupción y violación al régimen de legalidad, el golpe de Estado de marzo de 1982, al derrocar al general Romeo Lucas, se apresuró a dero-garla, con lo que abrió de nuevo un periodo errático de “primigenidad constitucional”.

rales. Ver Jorge Mario García Laguardia, “Régimen constitucional de los partidos políticos”, *Sistemas electorales. Acceso al sistema político y sistema de partidos*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1987.

<sup>53</sup> Cuando el presidente de la *Comisión Redactora* presentó al pleno el proyecto, hizo un penetrante análisis de sus motivaciones, indispensable conocer para su correcta interpretación. Apuntó que el proyecto en su parte orgánica “ofrece una nueva estructura del Estado” y entre los cambios señaló “la existencia de la sucesión presidencial, a falta del titular, mediante un vicepresidente de la República; la existencia de un Consejo de Estado concebido como cuerpo moderador de las actividades del Ejecutivo y aun del Congreso, y como cuerpo que desea impedir el choque político en que ambos organizan (*sic*) y sobre todo la radical reforma que se ha hecho con la reglamentación del Organismo Judicial, al cual se le ha provisto de poderes extraordinarios, de facultades que carecen de antecedentes en Guatemala, a sabiendas de que aquello nos va a llevar, nos puede llevar indudablemente, si se abusa de ello al gobierno de los jueces...”, *Diario de la Asamblea Nacional Constituyente de 1965*, Sesión del 2 de febrero de 1965, t. I, núm. 23, pp. 9-10, mimeo, Archivo de la República; también en el mismo archivo están mimeografiadas las actas de la *Comisión de los Veinticinco*, que redactó el proyecto. Ver también sobre la Corte, Aguirre Godoy, Mario, *Protección procesal de los derechos humanos*, Quetzaltenango, Guatemala, Séptimo Congreso del Colegio de Abogados, 1972; Pérez García, Juan Francisco, *El control de la constitucionalidad de las leyes*, Guatemala, 1966, tesis, y García Laguardia, Jorge Mario, *Teoría general de la defensa de la Constitución*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1973, y *La defensa de la Constitución*, *op. cit.*

<sup>54</sup> Que recogen los Melville, *op. cit.*, p. 163.



## IX. TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA Y NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL

La proclama del ejército que anunciaba el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982 era explícita al apuntar sus motivaciones: el abuso de prácticas electorales fraudulentas, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas y el desorden y corrupción en la administración pública. Una parte importante del ejército ejercía una acción punitiva contra la cúpula de la institución a quien responsabilizaba del desastre.

En un primer reacomodo de la dirigencia castrense, el general Efraín Ríos Montt se hizo del control de la situación e inició una gestión muy conflictiva apoyada en oficiales de menor jerarquía, que puso el acento en una campaña moralizadora muy caracterizada por su propia religión, la protestante, que lo enfrentó a muchos adversarios de distinto signo. Dictó, dentro de la línea de apertura, tres leyes claves que se convirtieron en el origen del proceso de transición: el decreto-ley 30-83, *Ley Orgánica del Tribunal Supremo Electoral*; el decreto ley 31-83, *Ley del Registro de Ciudadanos*; y el decreto-ley 32-83, *Ley de Organizaciones Políticas*. Este andamiaje jurídico institucional permitió transitar la vuelta al orden constitucional.

En un nuevo reacomodo, Ríos Montt fue depuesto el 8 de agosto de 1983 por el alto mando del ejército y sustituido por su ministro de la Defensa, el también general Oscar Mejía Víctores, que argumentó que era necesario restaurar la jerarquía, subordinación y disciplina dentro de la institución, eliminando a la oficialidad menor que había obtenido protagonismo, pero manifestó su voluntad de continuar con el proceso de retorno al orden constitucional, lo que se cumplió cabalmente. Siguió el proceso de empadronamiento de electores, y el 19 de enero de 1984, emitió el decreto-ley 3-84, *Ley Electoral*, para la elección de una Asamblea Nacional Constituyente encargada de elaborar la nueva constitución y dos leyes constitucionales, la *Electoral* y la de *Garantías Constitucionales*. Y se fijó la fecha del primero de julio de 1984 para realizar la elección de diputados constituyentes, que serían 88, 23 electos por lista nacional y el resto por listas distritales, según el modelo alemán del doble voto. Se inscribieron provisionalmente 17 partidos políticos, tres comités electorales y 1,174 candidatos que se disputarían los 88 escaños. La participación fue masiva y entusiasta, aumentando muy significativamente en relación a procesos anteriores. La campaña se realizó en un ambiente muy cargado de incertidumbre y los votos nulos y en blanco —que significaban un apoyo al proceso democratizador al mismo tiempo que desconfianza para los actores políticos del mismo— fueron los triunfadores. En esas condiciones se integró un

cuerpo constituyente legítimo con representación de muchos partidos y corrientes que obligó a una negociación permanente. Después de varios meses de trabajo, fueron obligados los diputados a concluir su trabajo por presión de las autoridades militares, promulgando la nueva Constitución el 31 de mayo de 1985, la que entró en vigencia de acuerdo con un artículo transitorio, el 14 de enero de 1986 cuando quedó instalado el Congreso de la República. Además, la Asamblea Constituyente dictó la *Ley Electoral* y la *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad*, antes de disolverse.<sup>55</sup>

La apertura inducida y precipitada no permitió que se diera la presencia de nuevas fuerzas políticas, aunque sí se amplió el espectro político tradicional. El desvelo por las candidaturas presidenciales y el interés desmedido por las elecciones generales, provocó que los partidos presentaran candidatos constituyentes más interesados en el futuro reacomodo del gobierno constitucional que en la factura de la nueva Constitución, la que fue el resultado de una negociación permanente. Eso se refleja en su falta de sistematización y de unidad, y en la inclusión de muchos asuntos de carácter no constitucional sino reglamentario.<sup>56</sup> Una Constitución muy desarrollada, con 281 artículos y 22 disposiciones transitorias y finales, que sin embargo, necesita para funcionar adecuadamente la emisión de más de cuarenta leyes complementarias.

Promulgada en el tránsito de un gobierno militar sumamente duro, a uno de carácter democrático, la obsesión por la garantía de los derechos humanos constituye su preocupación central, que aparece en el propio *Preámbulo*, que indica que el texto se decreta dentro del espíritu constituyente de “impulsar la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes proceden con absoluto apego al derecho”, lo que hace modificar la estructura general de la tradición constitucional anterior, y poner como contenido de sus dos primeros

<sup>55</sup> Rosada Granados, Héctor, *Guatemala 1984. Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*, San José, Cuadernos del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1985, *passim*; *Memoria Elecciones 1984 Guatemala*: Tribunal Supremo Electoral, 1985, *Passim Memoria de elecciones generales de noviembre y diciembre de 1985*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, 1987; “El ejército está con la democracia. Habla el ministro de Defensa de Guatemala. Entrevista con el general Héctor Gramajo Morales”, *Visión*, vol. 69, núm. 9, 2 de noviembre de 1987.

<sup>56</sup> Un ejemplo: el último inciso del artículo 35, bastante bien concebido por lo demás, relativo a la libertad de emisión del pensamiento, apunta que “los propietarios de los medios de comunicación social, deberán proporcionar cobertura socio-económica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida”, disposición encomiable, pero que evidentemente no debería estar incluida en el texto constitucional.

títulos, los de “La persona humana, fines y deberes del Estado” y “Derechos Humanos”. Y además incluir un título especial, el VI, sobre “Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional”.

En este aspecto debe llamarse la atención sobre algunos puntos. La enumeración y definición de los diversos derechos, sufre un desarrollo significativo. Y la cuestión de la jerarquía normativa en el derecho interno de los tratados vigentes es resuelta en un sentido muy innovador, reconociendo la primacía del derecho internacional. El artículo 46, apunta que “Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”. El profesor Héctor Gros Espiell apunta al respecto que:

Esta fórmula de la Constitución de Guatemala se inspiró sin duda en los comentarios y sugerencias hechas por Jorge Mario García Laguardia y Edmundo Vásquez Martínez en su valioso libro *Constitución y Orden Democrático*, en el que estudian los precedentes de las Constituciones del Perú y Honduras. El artículo 46 de la Constitución de Guatemala, aunque puede afirmarse que tiene su fuente en el artículo 105 de la Constitución del Perú, presenta diferencias importantes con éste. En efecto, mientras la Constitución peruana atribuye a los tratados sobre Derechos Humanos “jerarquía constitucional”, la de Guatemala les da “preeminencia sobre el derecho interno”. La conclusión interpretativa a que se llegue puede ser la misma, pero no es imposible que surjan dudas sobre si la expresión “derecho interno” incluye a la propia Constitución. Yo me inclino a creer que sí. Por lo demás mientras la Constitución del Perú vincula la cuestión con los procedimientos de reforma de la Constitución, la de Guatemala no sigue tal fórmula.<sup>57</sup>

Por otro lado, existió una preocupación por mejorar los sistemas de control, a efecto de que la vigencia de la Constitución fuera efectiva. Así aparecen dos nuevas instituciones de gran importancia: *el Tribunal Constitucional* y *el Ombudsman*. El Tribunal Constitucional se configura en forma definitiva. La *Corte de Constitucionalidad*, que por primera vez aparece en la anterior Constitución de 1965, se transforma en un tribunal permanente encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y dar plena eficacia a sus normas, a efecto de convertir sus declaraciones de principios en derecho realmente aplicable; confi-

<sup>57</sup> Gros Espiell, Héctor, “Los tratados sobre derechos humanos y el derecho interno”, *Revista del Colegio de Abogados de Guatemala*, núm. 23, enero-junio de 1986, p. 21.

gurando un nuevo sistema de justicia constitucional. Sus líneas generales son las siguientes: principio de supremacía constitucional (artículo 204); dentro de la tradición que viene del siglo diez y nueve se reconoce la inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos (artículo 266); se reconoce además; la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general y con efectos *erga omnes* (artículo 267); la función del tribunal permanente de jurisdicción privativa es la defensa del orden constitucional y actúa como un tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado e independencia económica garantizada con un porcentaje de los ingresos que corresponde al Organismo Judicial (artículo 268); se integra por cinco magistrados nombrados cada uno de ellos por el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional y la Asamblea del Colegio de Abogados (artículo 269). Sus competencias se ampliaron notablemente. De acuerdo con el artículo 272 constitucional, el Tribunal tiene las siguientes atribuciones: a) Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad; b) Conocer en única instancia en calidad de tribunal extraordinario de amparo en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el presidente y el vicepresidente de la República; c) Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia; d) Conocer en apelación todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados en la ley de la materia; e) Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado; f) Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad; g) Compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, manteniendo al día el boletín o gaceta jurisprudencial; h) Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad, y finalmente, i) Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Sobre esta institución ver García Laguuardia, Jorge Mario, "El Tribunal Constitucional. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, t. I, pp. 175-188.

Esta es la primera Constitución que reconoce la institución del *Ombudsman* en América Latina, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos y con el nombre de *Procurador de los Derechos Humanos* (artículos 274 y 275). Se le crea como un comisionado del Congreso de la República encargado de la defensa de los derechos humanos establecidos en el texto y reconocidos en los tratados, que actúa con absoluta independencia y que es electo para un periodo de cinco años por mayoría calificada de dos tercios, dentro de una terna presentada por la *Comisión de Derechos Humanos* al Congreso. Tiene una influencia directa de la figura del *Defensor del Pueblo*, establecido en el artículo 54 de la Constitución española de 1978, que además de la función de supervisor de la administración pública, le fija la atribución constitucional de defensor de los derechos fundamentales y consecuentemente defensor de la Constitución. Los artículos que regulan su funcionamiento se incluyen dentro del capítulo V, *Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional*.

El artículo 275 constitucional fija seis atribuciones básicas del procurador, que son: 1. Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos; 2. Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; 3. Investigar toda clase de denuncia que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos; 4. Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; 5. Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales; y 6. Promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente.

En la *Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos*, decreto-ley 32-87 de mayo de 1987, se fijan otras atribuciones que se refieren a programas de promoción y enseñanza de derechos humanos, con especial interés en investigaciones, campañas de divulgación y publicaciones; relación con instituciones orientadas a la misma actividad; participación en eventos internacionales; divulgación del informe anual; elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas. El cúmulo de atribuciones es muy amplio, y seguramente producirá conflictos en la calificación de sus competencias, sobre todo por la coyuntura política en que inicia su actividad sujeta a múltiples presiones de diverso y contradictorio signo.

Importante es la figura de la *Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República*, con representantes de todas las bancadas

políticas representadas en la asamblea, lo que permite la integración de todas las fuerzas presentes en el Congreso, en la misión de defensa del orden constitucional y la vigencia de los derechos fundamentales, y las corresponsabiliza con el ejecutivo en esta misión.<sup>59</sup>

Finalmente, una breve referencia a otros aspectos de especial interés en el texto constitucional. El régimen político electoral se ve enriquecido por la creación del *Tribunal Supremo Electoral*, previsto en el artículo 223 constitucional y desarrollado en la *Ley Electoral*, de carácter constitucional, que como hemos visto fue dictada por la misma asamblea constituyente. Se le instituye como un tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente, aunque se conserva la estructura unitaria del organismo judicial. Se crea así, un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional. Especial cuidado se tuvo en el mecanismo de su designación, en el que se dio participación especial a los sectores académicos y profesionales. Sus miembros son designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República de una nómina de 30 miembros que elabora una Comisión de Postulación, integrada por el rector de la Universidad Nacional que la preside, el decano de la Facultad de Derecho de la misma Universidad, un representante de los rectores de las universidades privadas, otro de los decanos de cada Facultad de Derecho de las mismas universidades, y otro del Colegio de Abogados electo en Asamblea General.<sup>60</sup>

La redacción del artículo 39, que se refiere a la propiedad privada, produjo una impuntualmente histórica discusión sobre la función social de la misma, que reflejó el agudo enfrentamiento de tendencias y la posición muy conservadora y dura de los intereses privados del país, que hicieron una cuestión de principio el tema, como por lo demás, lo habían hecho en anteriores constituyentes. El texto refleja la permanente negociación y arreglos:

Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el

<sup>59</sup> Balsells Tojo, Edgar Alfredo, *Procurador de los derechos humanos*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, 1988.

<sup>60</sup> Escobar Armas, Carlos, *La Ley electoral y de partidos políticos de Guatemala. Sufragio y democracia*, San José, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1987.

uso y disfrute de sus bienes de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

Se mantiene la institución de la vicepresidencia, a la que se le amplían mucho sus funciones, creando una corresponsabilidad con el Ejecutivo, que puede devenir un “ejecutivo dual”, eventual origen de conflictos. Se establece por primera vez la segunda vuelta, *ballotage*, en las elecciones presidenciales, y se fija un sistema flexible de reforma constitucional con aprobación final por medio de la consulta popular.<sup>61</sup>

Este texto ha sido el instrumento jurídico-político, a través del cual se avanza en el difícil proceso de transición a la democracia. Compartimos la opinión emitida por el Colegio de Abogados de Guatemala, en consulta ante un prematuro movimiento en favor de reformas constitucionales:

Si bien es cierto que el texto constitucional adolece de un conjunto de defectos y omisiones de carácter formal, técnico y conceptual, en las actuales circunstancias es un instrumento jurídico suficiente para que, a partir de sus normas, los guatemaltecos podamos construir y ordenar sobre sus bases un régimen de legalidad adecuado a nuestra idiosincrasia y necesidades, que nos conduzca a la paz y al bienestar social en democracia.

<sup>61</sup> Sobre estos aspectos, Rodil Peralta, Juan José, *¿Hacia dónde vamos con la nueva Constitución?*, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES, 1985.