

POLÍTICA Y CONSTITUCIÓN EN GUATEMALA*

Jorge Mario García Laguardia**

Sumario: I. *Introducción*. II. *Historia Constitucional del siglo XIX: breve perfil*. III. *Una revolución frustrada: la Constitución de 1945*. IV. *Guerra fría y contrarrevolución: la Constitución de 1956*. V. *“Una constitución del peor tipo posible”: El texto de 1965*. VI. *Estructura de poder y sistema de partidos*.

Montesquieu: ¿Olvidáis acaso que los pueblos nuevos tienen la debilidad de darse constituciones que son las garantías de sus derechos? Pese a todo vuestro poder nacido de la fuerza, pese a los proyectos que me reveláis, ¿no os parece que podríais veros en dificultades en presencia de una carta fundamental cuyos principios todos, todas sus reglamentaciones, todas sus disposiciones son contrarias a vuestras máximas de gobierno?

Maquiavelo: Haré una nueva constitución, esto es todo.

Maurice Joly, *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*.

I. *Introducción*

En estas notas se pretende hacer una reseña de la historia constitucional de Guatemala, sobre las siguientes bases:

1. El periodo que se cubre, es de 1821, año de la proclamación de la independencia de España hasta la fecha, en que está vigente la Constitución de 1965.

2. Se trata de subrayar la estrecha relación entre vida política y ordenamiento constitucional. Creemos que con el centro de interés de los textos constitucionales —que alcanzaron vigencia o se frus-

* Informe presentado en el Coloquio Evolución de la Organización Político-Constitucional en América Latina: 1950-1975, celebrado en Oaxtepec, México, 1976.

** Investigador visitante del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

traron— se puede intentar una interpretación de nuestro desarrollo político republicano.

3. Se pone el acento en el periodo de 1944 a la fecha, porque su estudio es más importante para la explicación de la situación presente y el análisis del texto vigente.

4. El estudio se orienta a la historia propiamente constitucional, más que a la historia política, por razones prácticas. El análisis global amerita nuevas aproximaciones que seguimos intentando.

La riqueza de situaciones es sorprendente, sobre todo en los últimos años. Las generaciones con un promedio de cuarenta años de vida, han visto prácticamente de todo, en cuanto a regímenes políticos se refiere.

Todavía en nuestra niñez, alcanzamos a ver el ejercicio final de una dictadura típica siglo XIX, la del general Jorge Ubico, el último hombre a caballo de la historia del país, que Miguel Ángel Asturias fabulara prodigiosamente en su novela *El señor presidente*.

En 1944, se produjo el movimiento nacional-revolucionario que calificaría la década siguiente. En este periodo se pudo experimentar el funcionamiento real de una democracia liberal con sistema partidario en su primera época y en sus últimos años un proceso de radicalización a la izquierda, que culminó con una intervención extranjera en 1954, que concluyó en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz.

De este año a la fecha, múltiples gobiernos conservadores de variados matices han ejercido el poder:

Una coyuntura anarquizante, hizo que un anciano general —de los del dictador Ubico— Miguel Idígoras Fuentes, llegara a la presidencia, produciendo una especie de folklore político llevada a extremos de gran irresponsabilidad, lo que provocó su derrocamiento por los mismos militares en que se apoyaba. El ejército, como institución, se hace cargo entonces de la gestión pública y gobierna por tres años.

La apertura de un proceso electoral —consecuencia de fuertes presiones de opinión— provoca el ascenso de un presidente civil, el abogado Julio Méndez Montenegro, que encabeza una coalición de centro-izquierda con la que triunfa en los comicios y que mediatizado por el ejército, hizo un gobierno de centro-derecha, que permitió una escalada brutal de la contrainsurgencia que alcanzó a la izquierda en su conjunto. Finalmente después de 1970, el ejér-

cito ha gobernado a través de una coalición de dos partidos de derecha, uno de ellos de la extrema.

Y del año 62 en adelante, matiza todo este cuadro, la existencia de un movimiento guerrillero, que produjo el montaje de un eficaz aparato represivo. Una guerra civil no declarada, una violencia estacional que ha dejado a la fecha muchas víctimas y que no termina.

5. En un primer capítulo hacemos una reseña de la historia constitucional del siglo diez y nueve hasta las reformas a la Constitución liberal de 1879, cuya vigencia se prolonga hasta 1944; en los tres siguientes, analizamos los últimos textos vigentes: de 1945, 1956 y 1965. Y concluimos con una breve referencia al sistema de partidos y la estructura de poder.

II. *Historia constitucional del siglo XIX: breve perfil*

El antecedente concreto más antiguo del constitucionalismo guatemalteco —y centroamericano— se encuentra en el *Proyecto de Constitución* de 112 artículos más una *Declaración de Derechos*, que el diputado por el ayuntamiento de la capital, Antonio Larrazábal, llevó a las Cortes de Cádiz. Elaborado en el seno de la corporación en 1810, siguió el destino de la mayoría de los documentos americanos y se perdió en el papeleo parlamentario del constituyente español.¹

El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables a la usanza de época, se reunió en la capital y declaró la independencia de España. El panorama que se presentaba era semejante al de otros lugares: una autoridad errática que había perdido sus vínculos con la metrópoli; el alto clero y funcionarios españoles, fieles hasta el final a la Corona; y la presión popular por la independencia expresada a través de improvisados tribunos emergentes de la clase media.

En el *Acta* de ese día —la de independencia— la palabra “re-

¹ El autor considera conveniente señalar que las notas a pie de página de esta obra han sido modificadas para uniformarlas con las que aparecen en los restantes artículos.

García Laguardia, Jorge Mario, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, 2a. ed., San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1976; del mismo autor, *Génesis del constitucionalismo guatemalteco*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1970; y Pantoja Morán, David y García Laguardia, Jorge Mario, *Tres documentos constitucionales de la América española pre-independiente*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Universitaria, 1975.

pública” no aparece ni una sola vez. Los conservadores, que controlaron el movimiento, sujetaron la declaración de independencia a la ratificación de un congreso, con la esperanza de que antes de su instalación, se diera algún acontecimiento que permitiera mantener su status. Una retirada condicional del grupo dominante, un antídoto contra eventuales decisiones radicales. Proclamemos la independencia —dijo José del Valle— el redactor del Acta (y después constituyente en el Congreso de Iturbide, importante miembro de la Comisión de Constitución) antes de que el propio pueblo la declare . . . Y la interpretación del Acta, ubicó a las dos corrientes que constituirían los partidos políticos del XIX: conservadores y liberales. Mientras los primeros lo hicieron en sentido restrictivo considerando que se limitaba a la capital y dejaba abierta la posibilidad de la unión al sistema imperial que se avizoraba en México —y que finalmente triunfaron temporalmente— los segundos consideraron que radicalmente abría el camino a la constitución de la nueva república.

El fracaso de la anexión a México, abrió el camino efectivamente a la estructuración constitucional. Vicente Filísola, al frente de un ejército de ocupación logra una victoria pírrica frente a la disidente provincia del Salvador —donde se habían atrincherado los irreductibles liberales— porque es el momento en que el imperio se desploma. El Viernes Santo de marzo del 823, recibió las noticias de México, según las cuales la Junta de Puebla había desconocido la autoridad del emperador Iturbide y desarchivando el Acta de septiembre, de acuerdo con su artículo 2o, convoca al Congreso “para tratar el grande asunto que desde entonces quedó pendiente sobre el modo y forma en que debe constituirse. . .”, el que integrado, se apresuró a ratificar la independencia de España, de México “y de cualquier otra potencia, así del antiguo como del nuevo mundo”.

Roto el equilibrio en su favor, los liberales —que habían ganado las elecciones realizadas en un ambiente de euforia nacionalista hábilmente manipulado— se dedican a legislar profusamente. En 19 meses formulan 784 actas, 137 decretos y 1,186 órdenes. Y naturalmente, una Constitución, la primera del país, inspirada en el joven constitucionalismo español en su estilo e inspiración general, y en la ley norteamericana en su parte orgánica. La *Comisión Redactora* era explícita: “Al trazar nuestro plan, nosotros hemos adop-

tado en la mayor parte el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos independientes. . . ”²

La presión de las provincias por el sistema federal, obligó a la Asamblea a precipitar unas *Bases Constitucionales* en diciembre de 1823, que sirvieron de pauta para elaborar el *Proyecto constitucional*.³ En diciembre de 1824 era aprobado el texto definitivo: adoptaba un sistema republicano, representativo y federal; proclamaba la soberanía nacional; reconocía una amplia lista de derechos; fijaba la católica como religión oficial —precio pagado al clero menor que participó en el movimiento de independencia—; favorecía la inmigración; sobre la base de un sufragio censitario adoptaba el sistema electoral indirecto en tres grados de Cádiz y en su parte orgánica recogía la división de poderes incorporando un Senado como institución híbrida que complicaba su funcionamiento. La gran cuestión que enfrentó —como en otras partes— a liberales y conservadores en el cuerpo constituyente fue la decisión por el federalismo y las ideas son muy semejantes. Detrás de múltiples argumentos, emerge la búsqueda por los conservadores de un nuevo tipo de poder autoritario que sucediera al de los reyes y el imperio derrotados: una “concepción republicana de la monarquía”. Y por parte de los liberales la obsesión por un mecanismo gubernamental que detuviera el absolutismo: la única manera de evitar la dictadura, era desmembrando el poder. Y bajo esta argumentación, estrictamente política, estaba el malestar de las provincias contra la capital, que un sistema económico centralizado en la última, había alimentado por muchos años.

Se orientaba —en un sentido mucho más acusado que su modelo norteamericano— a fortalecer el poder central por sobre el de los estados y depositaba en el Legislativo una desproporcionada fuerza limitando al máximo el Poder Ejecutivo. Se intentó reformarla

² *Informe sobre la Constitución. Leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824*, Guatemala, impreso por Arévalo, 1824, p. 5. Ver también el discurso de José Francisco Barrundia, miembro de la Comisión de Constitución, explicando “los modelos de otras constituciones” que les habían servido de fuentes, “Asambleas Constituyente de 1824. Actas de sesiones públicas. Mes de julio, sesión del 24”, *Archivo General de Centroamérica*, en ciudad de Guatemala, B6.26, expediente 2968, legajo 115.

³ Las *Bases* y el texto de la *Constitución Federal de 1824*, están publicadas en “Digesto constitucional de Guatemala”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala*, 1944, época III, núms. 2, 3 y 4, t. IV. Ver también el *Proyecto de Constitución de la República de los estados federados del Centro de América*, Guatemala, Imprenta de Ignacio Beteta, 1824.

—sin éxito— dos veces. En 1835, en busca de fortalecer al Ejecutivo y profundizar el programa liberal y en 1838, cuando los conservadores, aunque más interesados en romper la federación, trataron de convertirla en una confederación levantando la bandera de los derechos de los estados. Pero el rompimiento era irreversible, y un decreto de mayo de ese año que los autorizó a organizarse “de la manera que crean conveniente”, se malinterpretó como una autorización a la fractura. Probablemente tenía razón Sarmiento, al dolerse de que los centroamericanos habíamos hecho de cada aldea, un estado soberano.

Como las otras provincias dentro de la federación, el estado de Guatemala, tuvo una Constitución, calcada en la federal, que se promulgó en la ciudad de Antigua, el 11 de octubre de 1825 y que estuvo vigente hasta el rompimiento de la federación. Después del cual, se produce un amplio espectro de enfrentamientos que desembocan en la restauración de hecho del antiguo régimen, pero sin abandonar el mito del constitucionalismo, ya que los grupos conservadores buscan la legitimación de su nuevo poder, a través de fórmulas constitucionales, pero cargadas de inspiración teocrática y militarista. Una alianza de la aristocracia capitalina con una masa rural fuerte dedicada al cultivo de la grana, forma la base política del régimen que eleva al poder a Rafael Carrera, inteligente mestizo analfabeto convertido en caudillo del nuevo país y consagrado más tarde como presidente vitalicio con derecho a elegir sucesor. Una monarquía sin rey.

El camino a la sacralización constitucional del poder de los nuevos grupos, es errática y se prolonga desde el año 39 hasta el 51. Cuatro proyectos constitucionales con sus asambleas frustradas se suceden: 1. En mayo del 39, la primera, que funciona por cuatro años y promulga las *Leyes Constitucionales* de ese año —del organismo Ejecutivo y del Judicial, reservándose la asamblea el Legislativo— orientadas a fortalecer el poder presidencial a la medida del nuevo caudillo. Los liberales, aún fuertes, cobran el precio de su oposición integrada, aprobando la *Ley de Garantías*, catálogo de derechos muy desarrollado; 2. En 1844, un proyecto constitucional totalmente aprobado por un nuevo constituyente, es rechazado por presiones de Carrera, que ve limitadas sus atribuciones y la posibilidad de su reelección; 3. En 1847, un nuevo proyecto, cuya redacción se encarga a connotados liberales cansados de estar

en la oposición, tampoco tiene futuro, y 4. La misma asamblea que lo rechaza, reajustada en su composición, en octubre de 1851 promulga el *Acta Constitutiva* de escasos 18 artículos. En ella se legalizaba el nuevo programa: fundación del pequeño país, ratificando la disolución del pacto federal; reconocimiento de mayorazgos; pago de diezmos a la iglesia cuyo antiguo poder se fortalecía con la firma de un concordato con la Santa Sede y obligación de una asignación “que se consideraba como un verdadero crédito de la iglesia contra el Estado”. Una imprecisa definición de las distintas funciones, hacía interpretar auténticamente el texto al diputado conservador Pedro Aycimena quien afirmaba que “no reconoce división de poderes; no hay más que un solo poder del cual es jefe supremo el presidente”. Efectivamente las atribuciones presidenciales se ampliaban al extremo y un tipo de representación de intereses daba el tono general al sistema.⁴

De conformidad con el *Acta*, la constituyente nombró a Carrera, presidente para un periodo de cuatro años, pero antes de que concluyera, se le declaró “jefe perpetuo y supremo de la república con la inviolabilidad que corresponde a su persona y el derecho a nombrar sucesor”, privilegio que ejerció hasta su muerte.

La segunda mitad del siglo diez y nueve será el escenario del triunfo liberal —que se había malogrado en su primer intento— y en cuya espera los grupos emergentes sacrificaron no pocos cuadros y esfuerzos. Una nueva coyuntura internacional que se inicia alrededor del medio siglo y que vivifica la economía europea, unida a otros factores coadyuvantes, permitirá que el viejo sueño de los teóricos políticos y económicos de la región se realice, al estructurarse un mercado ultramarino para los productos americanos, una inversión de capitales y la ampliación de una masa consumidora de productos manufacturados del exterior. La nueva ordenación exigió la formación de una también nueva estructura política, orientada al fortalecimiento del poder central a costa de los poderes intermedios —municipios, iglesias, etcétera— que se ven minimi-

⁴ Tobar Cruz, Pedro, *Los Montañeses. La facción de los lucíos y otros acontecimientos históricos de 1846 a 1851*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1971; Molina, Pedro, De Urruela, José María y Marure, Alejandro, *Proyecto de Constitución para la república de Guatemala, presentado al supremo gobierno en julio de 1847, por la Comisión Encargada de formarlo en orden del mismo supremo gobierno. Dictamen y voto razonado de Alejandro Marure*, Guatemala, Imprenta de la Paz, 1848; y *Acta Constitutiva de la república de Guatemala, decretada por la Asamblea Constituyente de 1851*, Guatemala, Imprenta de la Paz, 1851.

zados. Se propicia la formación de un ejército nacional tecnificado no caudillesco y una nueva administración pública, cada vez más amplia, que cubre una serie de nuevos servicios considerados de carácter público. El viejo programa político de la primera generación liberal de la independencia, que había esperado pacientemente su turno, fue recogido por esta nueva generación triunfalista y llevado a sus extremos. Pero fiel a ese programa inicial, no organizó una democracia con amplia participación popular, sino un régimen censitario cuidadosamente elitista, que devino en un paternalismo autoritario —aunque reformista— que encontró en el positivismo comtiano tamizado por la *intelligentia* liberal, el instrumento teórico para justificar la nueva era. Cuando el nuevo régimen logró identificar alrededor suyo a todas las clases altas, puede pensarse que del liberalismo se pasó al progresismo.

En junio de 1871, un ejército que invadió el país por la frontera occidental de México, entró triunfante a la capital, y así se inicia, bajo la dirección de Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios —productor agrícola del interior el primero y comerciante de la capital el segundo— el movimiento liberal de reforma. Ya en el *Manifiesto* —que se produce aún en campaña— la idea constitucional se abre camino y se ofrece la supresión del *Acta Constitutiva* del 51. Y en marzo del 72, el proceso hacia la constitucionalización se abre camino, y se instala una asamblea constituyente que formula dos proyectos que nunca fueron aprobados. En el primero —del mes de agosto— los conservadores imprimen su sello: adoptaba el régimen republicano y unitario, y era fuertemente nacionalista; establecía financiamiento oficial para la iglesia católica; una enumeración amplia de “garantías individuales”; reducía notablemente el cuerpo electoral creando un cuerpo intermedio de representación de intereses; adoptaba el bicameralismo; un Poder Judicial con amplias atribuciones y reconocía la autonomía del gobierno local.⁵ El segundo, calificado por el grupo radical, que tiene ya una mejor situación en la asamblea, tiene un tono diverso: el centro-americanismo insufla su articulado; legisla ampliamente sobre inmigración; reconoce la católica como la religión del país, pero no especifica ayuda económica estatal; menos amplio en la enumeración de los derechos individuales manifiesta tendencia a fortalecer

⁵ *Proyecto de Constitución para la república de Guatemala presentado a la Asamblea Constituyente en 20 de agosto de 1872, por la Comisión encargada de formarlo*, Guatemala, Imprenta de la Paz, 1872.

al Ejecutivo; adopta el unicameralismo y propone —única vez en nuestra historia— un régimen parlamentario; crea un Tribunal de Casación y un Poder Judicial independiente con poderes de control constitucional de carácter difuso, general, con nulidad *ipso-jure*, y reconoce la autonomía municipal y regional.⁶ Pero se discute; cuando la lucha de tendencias había llegado a su clímax y el proyecto de constitucionalización había pasado a segundo plano, lo que produce un proceso de “extinción” de la asamblea —renuncias, falta de quórum— que sin continuidad —nunca fue disuelta oficialmente— se reunió varias veces hasta junio del 73, donde se encuentra el último rastro de sus sesiones, al dar posesión al nuevo presidente Justo Rufino Barrios, que radicaliza el movimiento y que gobierna sin constitución.⁷

En 1876, buscando nueva legitimación, Barrios reunió otra constituyente, la que integró una Comisión de Constitución, que se quedó sin ocupación, porque un grupo de diputados presentó una proposición tendiente a prorrogar su mandato por cuatro años al considerar que no era llegado el momento de reestructurar constitucionalmente al país, proceso que concluyó con la aceptación de Barrios de “la dictadura transitoria como una necesidad”.⁸ Pero antes de que expirara el plazo fijado, el dictador se impacientó y el 9 de noviembre del 78 convocó un nuevo cuerpo, argumentando que la dictadura no estaba de acuerdo con los principios republicanos y que la había aceptado únicamente por las circunstancias excepcionales en que se le había otorgado. La nueva asamblea promulgó una breve constitución de 104 artículos en la que se recogió el viejo

⁶ *Proyecto de Constitución para la república de Guatemala presentado a la Asamblea Constituyente en 16 de noviembre de 1872 por la Comisión encargada de formarlo*, Guatemala, Imprenta de la Paz, s.f.

⁷ Sobre este interesante cuerpo “frustrado” ver Skinner Klee, Jorge, “La asamblea constituyente de 1872”, *Estudios sociales*, Órgano del Instituto de Estudios Político-sociales de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala; y del mismo autor, *Evolución y revolución*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1971. En el *Boletín oficial* del año 1872, se publicaron muchas de las Actas de las sesiones; el resto está en el *Archivo General de Centroamérica*, en documentos aún no clasificados.

⁸ “Actas de la asamblea nacional constituyente de 1876”, *Archivo General de Centroamérica*, documentos no clasificados; García Laguardia, Jorge Mario, 1876. *La teoría de la dictadura democrática. Una decisión política del constitucionalismo liberal centroamericano del siglo XIX*, Ponencia al Primer Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, México, agosto de 1975; *Mss.*, y Villagrán Kramer, Francisco, “La constitución como jaula de seda para contener un león africano”, *Alero*, revista de la Universidad de San Carlos de Guatemala, septiembre-octubre de 1973, núm. 2, época III, pp. 75-82.

ideario liberal de la independencia en el nuevo contexto: un texto laico, centralista —suprimía el gobierno local— y sumario, que reconocía la separación de la iglesia y el Estado, enseñanza laica, libre testamentificación, reconocimiento del matrimonio civil y el divorcio, cementerios civiles, prohibición de vinculaciones, abolición de órdenes religiosas, desarrollo amplio de los derechos de inspiración iusnaturalista, división de poderes, con un Legislativo unicameral y un Poder Ejecutivo fuerte que funcionaba asesorado por un Consejo de Estado, de carácter consultivo y no representativo.⁹

Estuvo vigente hasta 1944 —longevidad común a los textos liberales definitivos— aunque fue reformada 8 veces (1885-1887-1903-1921-1927-1935 y 1941). Sólo las reformas del 21 y 27 afectan su orientación general iniciando la constitucionalización de la cuestión social que se afirmará en la segunda postguerra. Las otras, indefectiblemente se refieren a los poderes y periodo presidencial y juegan alrededor del artículo 66 que prohibía la reelección. La última, del 41, es muy representativa: se limitó a dejar en suspenso dicho artículo para ampliar legislativamente el periodo del dictador Jorge Ubico (1931-1944) hasta el año 49, quien sólo parcialmente pudo disfrutar de su malabarismo constitucionalista, porque fue derrocado en 1944.¹⁰

III. *Una revolución frustrada: la Constitución de 1945*

La caída del dictador marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional, que se hace necesaria por el carácter democrático-nacional del movimiento revolucionario.¹¹ El

⁹ *Diario de sesiones de la asamblea constituyente de 1879*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927; *Contestación de Rafael Montújar a las objeciones hechas al preámbulo del Diario de las sesiones de la Asamblea Constituyente de 1879*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927; y García Laguardia, Jorge Mario, *La reforma liberal en Guatemala. Vida política y orden constitucional*, Guatemala, coedición Editorial Universitaria Centroamericana y de la Universidad de Guatemala, 1972; donde se hace un detallado análisis con base en fuentes primarias, esencialmente de archivo, del proceso constitucional de 1871 a 1879.

¹⁰ Torre Villar, Ernesto de la, y García Laguardia, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Editorial Universitaria, en prensa; y Grieb, Kenneth, "The United States and General Jorge Ubico's retention of power", *Revista de historia de América*, enero-junio de 1971, núm. 71, pp. 119-135.

¹¹ Jones, Susanne, "La democracia que sucumbió: la revolución guatemalteca de 1944-1954", *Guatemala: una historia inmediata*, México, Siglo XXI Editores, 1976, pp.

general Ponce, quien lo sustituye —después de una efímera junta militar—, no puede controlar el ejercicio del poder, fracasado su intento de reelegirse legalmente, y es derrocado por una revolución cívico-militar el 20 de octubre de 1944, integrándose el Poder Ejecutivo con una Junta de tres miembros: dos militares (el capitán Jacobo Arbenz y el mayor Francisco Javier Arana) y un civil (el comerciante Jorge Toriello).¹² Derogó por su decreto 18, de 28 de noviembre, la Constitución —que aún era la del 879 sujeta a múltiples cambios, el último significativo de 1935— declarando vigente la reforma de 1927, a excepción del título iv, relativo al Ejecutivo, que ejercería la Junta hasta el 15 de marzo del siguiente año, en que tomaría posesión el nuevo presidente electo.¹³

No están claras las motivaciones que impulsaron a convocar a una nueva constituyente. Pero no es improbable la versión¹⁴ que afirma que entre la generación política de jóvenes que integraban los partidos revolucionarios recién formados y la Junta, se celebró un convenio, por el cual ésta posponía la reunión de la Asamblea con el objeto de que no se nombrara presidente provisional; seguiría en el poder hasta la toma de posesión del presidente electo, quedando después el mayor Arana al frente de las fuerzas armadas. A este acuerdo inicial, la Junta respondió pidiendo además que Toriello fuera propuesto para la vicepresidencia y que se diera al ejército una nueva ley orgánica. Pero como la Constitución de 1879, en su reforma adoptada del 27, no contemplaba la institución de

83-110; Villamar Contreras, Marco Antonio, "El pensamiento político de la generación revolucionaria de 1944", *Economía*, julio-septiembre de 1969, núm. 21, pp. 551-561; Guerra Borges, Alfredo, "El pensamiento económico-social de la Revolución de Octubre", en *idem*. La revista *Alero*, septiembre-octubre de 1974, núm. 8, época III, edición de aniversario, publica interesantes trabajos aunque de valor desigual. Especialmente sugestivo el estudio de Alfonso Solórzano, "Factores económicos y corrientes ideológicas en el movimiento de octubre de 1944".

¹² Villagrán Kramer, Francisco, y Villagrán de León, Francisco, "Preludio revolucionario", revista *Alero*, septiembre-octubre de 1974, núm. 8, época III, pp. 94-101; *Derrocamiento de una tiranía. La caída de Jorge Ubico*. (Aporte del Partido Social Democrático a la historia de Guatemala.) 2a. ed., Guatemala, Tipografía Nacional, 1958; Galich, Manuel, *Del pánico al ataque*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1949; García Laguardia, Jorge Mario, *La revolución del 20 de octubre de 1944*, 2a. ed., Guatemala, Talleres Municipales, 1974; y Flores Avendaño, Guillermo, *Memorias*, Guatemala, Editorial del Ejército, 1974, t. II. También de Galich, "La juventud contra los déspotas", *Stadium*, Guatemala, abril de 1945, época III, núm. 1.

¹³ "333 decretos del Congreso de la República", *Boletín del Congreso*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1947, núm. 7.

¹⁴ Silvert, Kalman, *Un estudio de gobierno: Guatemala*, Guatemala, Editorial del Ministerio de Educación, Seminario de Integración Social, 1969, pp. 40 y 41.

la vicepresidencia y además prohibía reformas a los artículos sobre designados presidenciales sin que pasase un periodo de cuatro años para que entraran en vigor, Arana aceptó el “resto de la transacción y se decidió a convocar a una asamblea constituyente para que la cuestión de la vicepresidencia pudiera manejarse legalmente”.

La documentación y periodos de época dejan una difusa “sensación” de mutua desconfianza entre el nuevo equipo de gobierno y los grupos civiles presurosamente organizados en partidos políticos. Y posiblemente esta tensión provoca que el proceso constitucional se apresure, a diferencia del siglo anterior, cuando los liberales escogieron el camino de la dictadura —de la que, como hemos apuntado, incluso formularon una teoría— para implementar su programa de gobierno.¹⁵ A finales de noviembre, el *Decreto 17* de la Junta hacía la inicial formulación del programa del movimiento, que ordenaba se incorporase a la nueva Constitución. Un decálogo de “principios fundamentales de la revolución”:¹⁶ descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado; supresión de designados y sustitución de éstos por un vicepresidente;¹⁷ alternabilidad en el ejercicio del poder; reorganización del ejército; autonomía municipal; autonomía efectiva del Poder Judicial; autonomía universitaria; reconocimiento constitucional de los partidos políticos; sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos, obligatorio y público para el analfabeto limitado a las elecciones municipales, reconocimiento de la ciudadanía a la “mujer preparada”; probidad administrativa.

Al instalarse la nueva asamblea legislativa, presurosamente electa, la Junta reiteró por la convocatoria a la constituyente,¹⁸ lo que

¹⁵ García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, *supra*, nota 9, pp. 235 y ss., y *op. cit.*, *supra*, nota 8, *passim*. También Villagrán Kramer, Francisco, “1945: institucionalización revolucionaria. Trigésimo aniversario”, *Alero*, mayo-junio de 1975, núm. 12, época III, pp. 102-108.

¹⁶ 333 decretos..., *op. cit.*, *supra*, nota 13, que se consideraban “esenciales para consolidar la ideología de la revolución”.

¹⁷ Que finalmente no se recogió en el texto aprobado. Sobre esta institución y sus implicaciones políticas en la historia constitucional ver García Laguardia, Jorge Mario, “La vicepresidencia en el derecho constitucional guatemalteco”, *Boletín mexicano de derecho comparado*, enero-agosto, 171, año IV, núms. 10-11, pp. 99-122.

¹⁸ En el *Mensaje* que la Junta envió a la asamblea el día de su instalación —3 de diciembre— afirmaba: “Deberéis convocar a una Asamblea Constituyente para que formule la nueva Carta Magna de la República, la que confiamos será formulada de acuerdo con los principios revolucionarios del veinte de octubre de 1944, para que sirva de garantía al pueblo de Guatemala, de que podrá vivir sin temor, sin miseria

se hizo el 16 de diciembre, ordenando que el nuevo cuerpo se instalara el 10 de enero del siguiente año de 1945. Mientras tanto, el proceso de institucionalización se afianzaba al ser electo el nuevo presidente, Juan José Arévalo —quien abandona su trabajo universitario en Argentina para participar en la campaña— y cuyo inesperado liderazgo carismático desplaza a la pléyade de líderes de la generación del 20, que en vano habían hecho turno en espera de la presidencia.

La opinión pública se agitó con la idea constitucional y se produjeron varios proyectos al final del año. Uno de ellos, daría un paso más en la concretación del programa del nuevo régimen y serviría de base al trabajo de la *Comisión Redactora* nombrada por el pleno del constituyente, integrando los esfuerzos previos del Colegio de Abogados. La influencia de la Constitución española del 31, es evidente en sus primeros artículos que definen al país como “una república de trabajadores de todas clases”; introduce por vez primera en forma orgánica en el constitucionalismo guatemalteco, las garantías sociales, trabajo, cultura, familia, empleados públicos; incluye en el capítulo del trabajo los principios del Tratado de Versalles y la Declaración de Filadelfia de la OIT; fija las bases del régimen semiparlamentario que después se adoptará; cumple las condiciones que el ejército exige de su reconocimiento en la ley fundamental; amplía facultades del Legislativo a costa de las del Ejecutivo fijando también en ésto una tendencia exitosa; contempla diversos niveles de autonomía administrativa; declara de interés público el problema indígena y mantiene la tradición laica de fuerte arraigo. El 15 de enero fue presentado al pleno.¹⁹

y gozando de todas sus libertades, porque esa Constitución será la verdadera afirmación de esa democracia que de hoy en adelante debe imperar en Guatemala”. La ausencia de un programa coherente se hace sentir y las cuatro libertades de la Carta del Atlántico, llenaron el vacío de una imprecisión ideológica de todos, y el híbrido “socialismo espiritual” del nuevo presidente, satisfizo temporalmente todas las conciencias intranquilas.

¹⁹ *Anteproyecto de Constitución presentado a la Asociación de Abogados por la subcomisión integrada de la manera siguiente: licenciados: Francisco Villagrán, José Falla, José Rölz Bennet, Federico Carbonell, Gabriel Biguria, Jorge del Valle Matheu y Federico Rölz Bennet y presentada a la Comisión de proyecto de la asamblea constituyente, por los tres primeros nombrados*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1945. Villagrán de León expresaba al pleno: “La subcomisión encargada de los trabajos, integrada por los licenciados José Falla, Rölz y este servidor de ustedes, ha terminado ya un proyecto de Constitución, en el cual han colaborado en forma muy eficaz los señores licenciados Gabriel Biguria, Jorge del Valle Matheu y Federico Carbonell. Ellos

Ni siquiera se discutió la posibilidad de realizar solamente una nueva reforma a la vieja Constitución del 879. Existía un consenso de que todo cambiaba y que se iniciaba una nueva era en el país. Una especie de mesianismo generacional. El presidente electo, en *mensaje* de 10 de febrero, en pleno trabajo del constituyente, presionaba en favor de la nueva institucionalización: “El nuevo estilo moral creado por la revolución —decía— exige un nuevo instrumento legal, a fin de no adoptar aquellos textos que jamás tuvieron vigencia dentro de la simulación legalista en que vivíamos. Una revolución de la profundidad de la nuestra, no podía conformarse con aderezar algunos artículos de las constituciones incumplidas. Necesitamos una nueva constitución que instaure de una vez por todas el régimen de legalidad y la decencia en la vida ciudadana, y eso es lo que se proponen los constituyentes de 1945, laboriosos enamorados de su obra, que trabajan con celeridad y con cariño la nueva forma legal de la república”. Con celeridad, efectivamente, porque el 15 de marzo —menos de dos meses de trabajo en medio de gran excitación— aprobaron un desarrollado texto de 212 ar-

y los señores Rölz, Falla y el que habla, fueron encomendados por la Asociación de Abogados hace poco más o menos un mes para elaborar un proyecto de Constitución para discutirlo en la Asociación de Abogados y luego que se nombrara una Comisión para presentarlo a la Asamblea, anticipándose la Asociación de Abogados a los trabajos que tendría que hacer esta Comisión y con un deseo de cooperación nacional... Para elaborarlo, tuvimos a la vista el proyecto que se publicó en *El Imparcial* y cuyo autor es el licenciado Octavio Aguilar; también el anteproyecto de Constitución de don Julio Samayoa; las sugerencias que hizo la persona que la vez pasada remitió unos folletos. Nos informamos también en las Constituciones de las repúblicas de América, que tuvimos a la vista... Ese estudio es sólo el proyecto que se presentará a la Asociación de Abogados para someterlo ya como ponencia de la subcomisión a la consideración de ustedes...”, *Diario de Sesiones de la Comisión de los Quince encargada de elaborar el Proyecto de la Constitución de la República*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1953, p. 8 y ss. En entrevista que le hicimos más tarde, el mismo Villagrán de León iluminaba aspectos de la redacción de este proyecto: “Fue precisamente en mi bufete donde se redactó. Un grupo de amigos nos dividimos el trabajo. Cada quien tomó a su cargo un capítulo: al licenciado Rölz Bennet y a su hermano Federico (aunque no era abogado), les tocó la parte dogmática; al licenciado Carbonell, el Poder Judicial, por su experiencia como magistrado por varios años; a mí, los capítulos de Finanzas Públicas, Régimen Económico, Tribunal de Cuentas, etcétera”, García Laguardia, Jorge Mario, “Los constituyentes de 1945. Una entrevista con el licenciado Villagrán de León: In memoriam”, en *Diario El Gráfico*, ciudad de Guatemala, 28 de septiembre, 1969, p. 7. Una típica constitución “de gabinete” que corre el riesgo de perder de vista aspectos de la realidad, Villagrán Kramer, Francisco, *El régimen de legalidad. Ensayo socio-político*, Guatemala, Círculo de Estudios Constitucionales, 1963, p. 19.

títulos²⁰ que inauguraba una nueva etapa del constitucionalismo guatemalteco.

Tres parecen ser las características novedosas del nuevo documento, que recogió el esquema general del constitucionalismo liberal del siglo XIX. En su articulado se percibe una “aspiración moralizadora” que se traduce en declaraciones doctrinarias y un idealismo político explicable por el amanecer democrático en que se gesta después de una larga dictadura: moralidad pública, educación, cárceles, participación política, campaña alfabetizadora... Se produce una constitucionalización de muchas nuevas materias, buscando petrificar en la ley fundamental el nuevo programa de gobierno.²¹ Y el cambio general de tendencia en busca de una democracia social se hace evidente al comparar el artículo 16 de la Constitución liberal que apuntaba que las autoridades estaban instituidas para mantener a los habitantes “en el goce de sus derechos que son: la libertad, la igualdad y la seguridad de la persona, de la honra y de los bienes” y aquel con el que simbólicamente se inicia la nueva Constitución: “Guatemala es una república libre, soberana e independiente, organizada con el fin primordial de asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”. En el proyecto de respuesta del constituyente al *mensaje* de la Junta de Gobierno, se resume la filosofía general de la nueva ley fundamental: “Nosotros estimamos —decían los diputados— que además de aquellos principios liberales de carácter individualista en que se basó la Constitución de 1879, inspirada en las ideas de fines del siglo XVIII y principios del XIX, se han conquistado otros de carácter colectivo, de bienestar y prosperidad social y que junto con aquéllos constituyen la mejor defensa contra la explotación de las mayorías por parte de los residuos del coloniaje”.

En su parte dogmática encontramos las siguientes innovaciones: El título III divide los derechos, impropiaamente llamados “garan-

²⁰ La Constitución de 1879 tenía solamente 104.

²¹ Un autor norteamericano, con tradición constitucional diferente, se sorprendía de este elemento y con argumentación sofisticada comenta: “No se intenta ser humorista al decir que una Constitución se vuelve inconstitucional cuando trata de legislar sobre cuestiones que competen a las leyes comunes porque entonces el propio documento está invadiendo los poderes del cuerpo legislativo que establece... Como la Constitución guatemalteca de 1945 contiene soluciones a corto plazo, como en el caso de las secciones del trabajo y de la tenencia de la tierra, ya ha sido violada y sin duda continuará siendo infringida”. Silvert, Kalman, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 51.

tías”, en individuales y sociales. En cuanto a los primeros, se produce una ampliación significativa del catálogo —que deja abierto— y fija como garantías de esos derechos “dos preceptos de formulación ambigua y de aplicación peligrosa”²² que declaran la nulidad *ipso jure* de disposiciones que los disminuyen, restringen o tergiversan y legitima la “resistencia adecuada” para su defensa (artículo 50).

Posiblemente el aspecto perdurable de la reforma está en la inclusión en forma orgánica de las cláusulas económico-sociales que en una enumeración detallada y cuidadosa, —con visible influencia de las constituciones de México del 17, Cuba del 40 y las reformas de Costa Rica de este mismo año—²³ recogió las tesis más avanzadas en ese campo. Trata con extensión el capítulo del trabajo (salario mínimo, jornadas, descansos y vacaciones, sindicalización libre, huelga y paro, trabajo de mujeres y menores, indemnización por despido, jurisdicción privativa, seguridad social, servicio civil, etcétera, artículo 55-71), cuya regulación dejó a leyes ordinarias que fueron promulgadas poco después, implementando el primer sistema de seguro social y el primer Código de Trabajo del país. Reconoce la propiedad privada, pero la limita por su función social; prohíbe los latifundios y autoriza la expropiación forzosa por causa de utilidad pública o interés social (artículos 90-92) con lo que abrió la puerta a la realización de la reforma agraria, punto central del programa revolucionario y fija limitaciones al régimen de concesiones administrativas en defensa contra las inversiones extranjeras, presente la preocupación por el enclave bananero. En

²² Miranda, José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina. 1945-1956*, México, Instituto de Derecho Comparado de la UNAM, 1957, p. 131.

²³ En entrevista con Francisco Villagrán de León, uno de los miembros de la *Comisión Redactora* del anteproyecto, se apuntan las fuentes y el autor: “Deberá hacerse justicia al licenciado José Rölz Bennet, Fue iniciativa de él que se incluyó en el proyecto de la Comisión de Abogados... sirvieron de base a la del 45, las constituciones de España, Cuba, México, Yucatán y Costa Rica. El licenciado Rölz tuvo muy en cuenta esta última para redactar todo lo relativo a las garantías económico-sociales”. García Laguardia, Jorge Mario, *op. cit.*, *supra*, nota 12, s.p. Ver también Pellecer, Carlos Manuel, quien fue uno de los constituyentes socialistas, “La nouvelle Constitution de la République du Guatemala”, *Cahiers de Législation et de Bibliographie Juridique de L'Amérique Latine, de L'Institut de droit comparé de l'Université de Paris et de la Société de Législation Comparée*, s.f., núm. 2. En esta revista se publica el texto de la Constitución en traducción francesa. También, Barahona Strebber, Oscar, “Las cláusulas económico-sociales de la constitución de Guatemala”, en *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1947, t. I, pp. 231-288.

cuanto a la cultura, aparecían típicas reivindicaciones de clase media, al reconocer la autonomía de la Universidad Nacional²⁴ y propiciar la mejora del Magisterio; además fijaba una política indigenista y de protección a las artes e industrias populares como elementos de la cultura nacional y en general incluía normas orientadas a la defensa del patrimonio cultural (artículos 83-85).

Una tendencia hacia la limitación de los poderes presidenciales, dio paso a cierta descentralización administrativa al crear entidades autónomas para dirigir el sistema de seguridad social, la educación superior universitaria, el gobierno local con municipalidades electas popularmente y un sistema hacendario de fiscalización en manos de un tribunal privativo (artículos 188-205).

El clero —que sumiso soportó la drástica política en su contra de los regímenes liberales— cobró el precio de su participación en el movimiento antidictatorial. Y —lo que frecuentemente se olvida— logró iniciar el rompimiento de la tradición laica del constitucionalismo liberal. A través de una minoría característica de diputados y la movilización de sectores católicos militantes conservadores de clase media, fundamentalmente mujeres, se expresó en la asamblea. Aunque perdió la batalla en su aspecto esencial, al no reconocer la personalidad jurídica de la Iglesia y mantenerse la educación laica, logró que el tema se considerara —lo que dadas las circunstancias tenía gran significación— y que se autorizaran las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos, con lo que se legalizaba una vieja costumbre que violaba las leyes liberales (artículos 28-29-31 y 81).

Con espíritu internacionalista reconoce doble nacionalidad para los centroamericanos (artículo 7) y facilita la naturalización de españoles e iberoamericanos (artículo 8 inciso 3) y autoriza a extranjeros el desempeño de funciones públicas que requieren la calidad de ciudadano (artículo 1). Recoge la vieja pretensión nacional con respecto al territorio de Belice y la aspiración a la reconstrucción de la federación de Centroamérica (artículos 3 y 1 transitorio).

Aceptó una importante extensión del sufragio, tema que suscitó las más vivas discusiones por las posiciones antagónicas que aflo-

²⁴ García Laguardia, Jorge Mario, *La Universidad de San Carlos de Guatemala, Perfil histórico y proceso de su autonomía*, México, UNAM, Colección Deslinde, Cuadernos de cultura política universitaria, 1976.

raron. El *Anteproyecto* fue radicalmente modificado y se concedió el voto a los analfabetos, a las mujeres que sepan leer y escribir —con la oposición de la minoría socialista—; declaró el voto obligatorio-secreto para los ciudadanos alfabetos, optativo-secreto para las mujeres y optativo-público para los analfabetos (artículo 9). Y por primera vez se reconoció a los ciudadanos el derecho a organizarse en partidos políticos y se adoptó el principio de la representación proporcional (artículo 33). En el artículo 32 —que fue aprobado sin discusión en la Comisión y en el pleno— al mismo tiempo que se prohibía el establecimiento de instituciones o asociaciones monásticas se hacía lo mismo con las organizaciones políticas “de carácter internacional o extranjero”. Entrevistas con algunos diputados importantes parecen indicar que la prohibición se orientaba contra los grupos de derecha de orientación fascista y el sindicalismo católico, pero la imprecisión de la redacción permitió que la oposición a los gobiernos revolucionarios más tarde le diera una connotación anticomunista, frente a la decisión del presidente Arbenz de autorizar el funcionamiento legal, en 1952, del recién fundado partido marxista.

En su parte orgánica el texto recogía innovaciones determinadas por la coyuntura histórica que lo había producido, pero que fueron ingredientes algunas veces corrosivos en la accidentada vida del nuevo régimen.

Usual en los movimientos que terminaron con las largas dictaduras paternalistas y crueles —en que devinieron los regímenes liberales— en su crisis final había interés en fijar límites al ejercicio presidencial y evitar las reelecciones.²⁵ Se fijaron prohibiciones para los aspirantes y se sacralizó el principio de alternabilidad e incluso se reconoció el derecho de rebelión para garantizarlo (artículos 2-132-133 y 134). Como había consenso en este aspecto, los constituyentes centraron la discusión en el término del periodo presidencial y en las sanciones.

La competencia entre los líderes civiles y militares se reflejó en la inclusión de 12 largos artículos sobre el ejército.²⁶ Histórica des-

²⁵ *Diario de Sesiones de la Comisión de los Quince*, op. cit., supra, nota 19, p. 260 y ss. y *Diario de sesiones de la asamblea...*, op. cit., supra, nota 9, p. 536 y ss. Ver también, Siniaga Méndez, Manuel Roberto, *La constitución de 1945. Sus fundamentos económicos y sociales*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1975, Tesis, pp. 41-48.

²⁶ “El ejército, aun sin una plena conciencia de ello de parte de sus integrantes, ha

confianza mutua —agravada por la socialización segregada de los cuerpos castrenses y el resentimiento de la *intelligentia* civil— se hizo evidente desde los primeros días. Ya en el *Decreto 17*, se tendía hacia lograr una autonomía del poder presidencial, al afirmar que el gobernante “no tendrá ingerencia en la organización técnica ni profesional la cual será delegada en el Consejo Superior del Ejército”. Y en el *Anteproyecto*, la *Comisión* se apresuraba a constitucionalizar la institución fijando su apoliticidad y creando el Consejo Superior de Defensa al que correspondería la organización militar y el nombramiento de funcionarios. Su reconocimiento como fuerza política estaba asegurado.²⁷

En el texto, se llegó a una transacción en un sofisticado mecanismo de competencias. El *presidente* era comandante en jefe del ejército, pero sus órdenes las impartiría por medio del *ministro de la Defensa* y el *Jefe de las fuerzas armadas* (artículo 151); el presidente nombraría al primero, pero el segundo sería designado por el *Congreso*, a propuesta en terna del *Consejo Superior de la Defensa* y podría ser removido si se declaraba que había lugar a formarle causa o en los casos determinados en la ley constitutiva del ejército (artículo 152); la dirección general de la institución era dual entre el *ministro* y el *jefe* (artículo 155); el *Consejo Superior* era un órgano de consulta encargado de resolver las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del ejército y funcionaría como Tribunal Supremo de las fuerzas armadas para juzgar y conocer de asuntos para los cuales fuere convocado por el *presidente*, el *ministro* o el *jefe de las fuerzas armadas* y se integraba con esos

sidó una superestructura con frecuencia todopoderosa. Era preferible encauzar esa fuerza, acotarla, para que de alguna manera se pusiera al servicio efectivo del país. Se pretendió reducirlo a normas, dignificarlo como institución nacional y ponerle fin al predominio de la fuerza bruta... sí hubo presiones, muy explicables, de parte de los sectores civiles más avanzados intelectualmente. Se tenía plena conciencia del peligro de una fuerza armada prepotente a la que se sacaba de su ámbito habitual para ponerla al servicio del poder civil... el mismo presidente electo (Dr. Arévalo), ejerció indirectamente cierta presión, temeroso como estaba de no ser obedecido por la fuerza armada...”, “Don Alberto Paz y Paz habla de la revolución y la contrarrevolución en Guatemala. Entrevista de Jorge Mario García Laguardia”, *Diario El Gráfico*, 22 de octubre de 1968.

²⁷ En la *Comisión Redactora*, uno de los diputados decía: “...desgraciadamente durante cincuenta años, hemos sido adversarios; de manera que ellos necesitan una garantía absoluta de nuestra actuación; debemos proceder lealmente con ellos; ellos van a prestar un juramento de apartarse de las cuestiones políticas; van a ser una garantía de la Constitución y van a ser una garantía para la revolución...”, *Diario de la Comisión...*, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 48.

funcionarios, el jefe del estado mayor, los jefes de zona y un grupo electo en “votación secreta de todos los jefes y oficiales de alta en las fuerzas permanentes” (artículo 156); los nombramientos militares se harían con el control de los tres órganos (artículo 157).

Una declaración terminante que declaraba al ejército como “apolítico, esencialmente profesional, obediente y no deliberante”, se veía contradicha por la que le atribuía la obligación de defender la integridad territorial, sostener el cumplimiento de la Constitución y el principio de alternabilidad en el ejercicio presidencial. Estas funciones eran —excepto la primera— de profundo contenido político, que se veían subrayadas en el juramento anual que el jefe de las fuerzas armadas debía prestar al Congreso, cuyo texto —fijado constitucionalmente en el artículo 154— es muy significativo:

Juramos: que las fuerzas armadas de la república jamás serán instrumento de arbitrariedad ni de opresión, y que ninguno de sus miembros acatará órdenes que impliquen la comisión de un delito. Que defenderemos la integridad territorial, la Constitución de la República y los derechos y libertades del pueblo. Que garantizaremos en nuestro suelo el imperio de la democracia y cumpliremos con lealtad y espíritu de sacrificio nuestros deberes militares. Que defenderemos los principios de sufragio libre y de no reelección, así como las leyes debidamente emitidas e instituciones políticas y sociales del país y que mantendremos al ejército como una institución profesional, digna y absolutamente apolítica.

Y en la integración del *Consejo Superior*, se introdujo un sistema de elección “popular” que propició la politización dentro de las fuerzas armadas, agravada por el enfrentamiento entre los más altos jefes militares que principiaron a desvelarse por la sucesión presidencial. Todo este aparato abrió la puerta legal para su participación en la estructura de gobierno y configuró “una organización política del ejército” autorizándolo para intervenir en “cuestiones tan abstractas como las señaladas” y convirtiéndolo en una institución “de carácter político indispensable en el juego administrativo y político nacional” y “factor determinante de las decisiones políticas”.²⁸

²⁸ Cruz Salazar, José Luis, “El ejército como fuerza política”, *Estudios sociales*, revista del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, abril de 1972, núm. 16, pp. 81-82-88 y 89. Muchas veces los oficiales hicieron uso

Finalmente, dentro de la tendencia general de limitar las atribuciones del Ejecutivo, a favor del Congreso, se fortaleció la posición de los ministros, a quienes se atribuía el refrendo (artículo 143), se creó el *Consejo de Ministros* para conocer de asuntos de importancia (artículo 142) y se les colocó bajo el control del Legislativo, en un régimen semiparlamentario que los obligaba a presentar anualmente al Congreso un informe (artículo 144) y en el que podían ser interpelados por cualquier acto de gobierno —excepto aquellos que se referían a asuntos diplomáticos o militares— lo que podía dar lugar a un voto de falta de confianza que obligaba al ministro responsable a dimitir (artículo 146).²⁹ Una sola vez, durante la vigencia de la Constitución del 45, se implementó el procedimiento, en el régimen del presidente Arévalo. Su ministro de Gobernación, coronel Elfego Monzón —recién trasladado a dicho cargo de la Jefatura del Estado Mayor— reprimió actividades consideradas marxistas e hizo severas acusaciones sobre lo que consideró penetración comunista en la que involucraba al propio Congreso, el que respondió accionando el mecanismo constitucional que concluyó con el voto de desconfianza y su renuncia. Fue nombrado inmediatamente ministro sin cartera.

Esta Constitución rigió durante el proceso de la llamada “revolución guatemalteca” y en ella se ampararon los dos gobiernos —Juan José Arévalo (1945-51) y Jacobo Arbenz (1951-54)— para impulsar su programa de reformas. Fue aplicada en propor-

de estas atribuciones: “En cuanto a la constitucionalidad, por ejemplo, muchas veces se debatió dentro del Consejo, se sostuvo y afirmó que el gobierno constituido violaba preceptos de la Carta Magna y que se apartaba de los principios democráticos... como éste hubo muchos casos más de igual o parecida índole que se debatieron en el seno del Consejo Superior de la Defensa Nacional y, como una consecuencia, en algunas ocasiones llegóse hasta el conciliábulo con el propio presidente de la República para poner en claro actos o decisiones presidenciales o de los partidos políticos que respaldaban al gobierno, cuya justificación no satisfacía plenamente el ordenamiento legal”, *idem*, p. 82. El testimonio es especialmente válido porque el autor es un oficial de alta graduación que ha ocupado altos cargos militares, incluso miembro de una de las Juntas Militares que se sucedieron al derrocamiento del presidente Arbenz.

²⁹ “Cuando tomé posesión de mi curul constituyente ya todo estaba hecho, por lo menos el articulado importante. Sólo alcancé a tomar parte en un debate sobre el pretendido semi-parlamentarismo que, al final, se introdujo. Yo me opuse. Porque en esa constituyente la tendencia era cercenar al máximo al ejecutivo. Se legisló con el fantasma de Ubico presente. Se legisló para atrás y no para adelante”, “Carta de Manuel Galich fechada en La Habana, al autor, de 20 de abril de 1972”, García Laguardia, Jorge Mario, *La revolución...*, *op. cit.*, *supra*, nota 12, s.p.

ción significativa. Posiblemente la opinión de un certifico social norteamericano, observador crítico del proceso sitúa el problema:

...la Constitución guatemalteca no es novedosa; en cuanto a que regula los procedimientos gubernamentales diarios, es cumplida; las secciones económicas importantes están siendo observadas dentro del poder económico y la capacidad de la economía en general, con una aplicación amplia en lo que toca a la legislación social y laboral; el espíritu de las secciones que tienen que ver con las garantías individuales es violado cuando se trata de cuestiones políticas... puede decirse que es una Constitución bastante utilitaria a pesar de la rapidez con que fue redactada y aprobada, ya que incorpora muchos procedimientos acostumbrados y toma en cuenta muchas aspiraciones sociales y políticas generalizadas, de modo que es probable que sólo la más extrema de las reacciones políticas hará que el documento sea descartado.³⁰

Como efectivamente lo fue.

IV. Guerra fría y contrarrevolución. La Constitución de 1956

La implementación 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.³¹ Y

³⁰ Silvert, Kalman, *op. cit.*, *supra*, nota 14, p. 63. Parece ser que el presidente Arbenz, ante una situación política poco propicia, se abstuvo de impulsar una reforma constitucional orientada a modificar el sistema de tenencia de la tierra, ampliación del sufragio y eliminación del perturbador cargo de jefe de las fuerzas armadas, *Habla Arbenz. Su juicio histórico retrospectivo* (entrevista de Marta Cehelsky, Suiza, 1968), *Alero*, septiembre-octubre, 1974, núm. 8, época III, p. 118. Esta entrevista tiene una importancia excepcional, dado el inexplicable e injustificable silencio que el ex-presidente Arbenz mantuvo hasta su muerte.

³¹ 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 el reciente libro *Tras la cortina de banano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Arévalo, Juan José, *Guatemala, la demo-*

se apresuró a derogar la constitución revolucionaria, que fue sustituida por una nueva en 1956, que recogía las líneas fundamentales del *Plan de Tegucigalpa* —oscuro y farragoso documento, que pretendía ser el marco ideológico del nuevo régimen— 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, sobre la base de un proyecto que elaboró una *Comisión* también de 17 miembros,³² 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, 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 centroamericana, 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 religiosos,

cracia y el imperio, 7a. ed., Buenos Aires, Editorial Palestra, 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 Internacionales, 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*, mayo, 1958, núm. 38, pp. 239-255. Sobre la intervención norteamericana, Jones, Susanne, "Anatomía de una intervención: la 'liberación' norteamericana", *Guatemala: una historia inmediata*, op. cit., supra, nota 11, pp. 11-137 y de misma fuente norteamericana Wise, David, and Ross, Thomas, *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.

³² "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*, enero-junio de 1955, época v, núm. 2, 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.

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 influenciar el nuevo texto y dadas las circunstancias, su triunfo fue fácil. Se reconoció su personalidad jurídica con derecho de adquirir bienes 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 ésto no implicaba obstáculo a la creación 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 había 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.³³

Protege irrestrictamente la propiedad privada. No le atribuye

³³ 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.

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,³⁴ intento fallido de creación de un Consejo de Estado de factura corporativa y fortalecimiento 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 derechistas la coronación de sus programas autoritarios y una mística de fuerte arraigo en los erráticos sectores medios.³⁵ 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

³⁴ García Laguardia, Jorge Mario, “El régimen de las universidades privadas”, en *Legislación universitaria de América Latina*, México, coedición UNAM-UDUAL, 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 Hermanas, 1972, tesis; y Ramírez Sánchez, Adonis Emir, *Las universidades privadas. Su situación jurídica en nuestra legislación*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1971, tesis.

³⁵ 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...”

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.³⁶

V. “Una constitución del peor tipo posible”:
El texto vigente de 1965

Y ese avatar legislativo constitucional, tiene todavía un epígono. En una experiencia nueva —aún no analizada globalmente— 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 Azurdia, 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 los partidos políticos. En el decreto que “legalizaba” el pronunciamiento se argumentaba que la república se hallaba:

al borde de un conflicto interno, como resultado de la subversión permanente que han propiciado sectores pro-comunistas 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”.³⁷

Más tarde, en un arreglo con dos de los partidos —el Revolucionario y el Movimiento de Liberación Nacional— los militares, ante un malestar creciente por la prolongación del régimen de fac-

³⁶ *Diario de las sesiones de la Asamblea Nacional Constitucional Constituyente que decretó la Constitución de la República de Guatemala de 1956*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1963-64 y 65, 3 vols.; Cremades, Juan, “La constitution guatemalteque du 4 février 1956”, *Cahiers de Législation et de bibliographie juridique de l’Amérique Latine*, janvier-décembre 1956, núms. 25-26-27 y 28, 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.

³⁷ Peralta Azurdia, Enrique, *Remembranzas del gobierno militar de Guatemala 1963-1966*, Miami, Pan American Litho, 1972.

to, 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.³⁸

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 anecdótico constitucional, se suspendió su vigencia —por conveniencia del régimen— a través de un artículo transitorio, hasta el 5 de mayo de 1966. Es la vigente.

Es una Constitución muy desarrollada —282 artículos— que profundiza 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 los proyectos de transformación agraria, los sujeta a muchas limitaciones —punto clave en un país esencialmente agrícola— así como los procedimientos de expropiación.³⁹ Legaliza derechos de particu-

³⁸ 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, vigente la Constitución, en el IV Congreso Jurídico del mismo Colegio, en 1966, se aprobó una resolución declarando la ilegitimidad de la Constitución. *Cfr., Memoria del IV Congreso Jurídico guatemalteco*, Guatemala, Imprenta Universitaria, 1967.

³⁹ 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

lares sobre bienes nacionales,⁴⁰ y facilita el régimen de concesiones e inversiones extranjeras.

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.⁴¹ Unifica mandatos para impedir elecciones intermedias y reduce el periodo presidencial a 4 años manteniendo el principio de no reelección. Integra —como novedad— en la estructura de gobierno, un Consejo de Estado con funciones co-legislativas 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 exis-

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 propietarios".

⁴⁰ "...indica en el art. 130 que la nación se reserva —como es clásico— el dominio 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 Unidad Fruit Co., y sus subsidiarias como la Internacional 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*, 1967-1968, núms. 3 y 6, p. 11.

⁴¹ Ver *supra*, nota 17.

tencia de los partidos, naturalmente de su actividad, y en situaciones límites, 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.⁴² Finalmente en el capítulo v, título vii, que se titula *La Corte de Constitucionalidad* (artículos 252 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,⁴³ que no ha sido utilizado.

⁴² 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 electorales; García Laguardia, Jorge Mario, “La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos en Centroamérica”, en *El régimen constitucional de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Universitaria, 1975, pp. 15-43.

⁴³ 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 del Congreso 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, Colección Sempster Partitarum, núm. 47, 1973.

Sería pertinente, para concluir, recordar la frase de Platón tan educativa:⁴⁴

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.

V. Estructura de poder y sistema de partidos

La oligarquía agro-exportadora que se consolidó —como hemos apuntado— con motivo del triunfo de las revoluciones liberales permanece aún como la fuerza más importante por la supervivencia de la estructura agraria de la región. Pero su liderazgo se ha visto discutido por el surgimiento de una nueva clase emergente empresarial, producto del crecimiento económico y del inusitado aumento del comercio intrazonal con motivo del proyecto de mercado común, fortalecida por los nuevos sistemas de inversión extranjera, especialmente norteamericana, que se desplazó del sector de servicios públicos y de economías de enclave agrícola, al sector industrial y de manufactura.⁴⁵

Intentos de romper la estructura de dominación política que dicho sector ensayó desde el siglo pasado, produjeron su aglutinamiento y la entrega del ejercicio del gobierno al poder militar directa o indirectamente, convirtiendo a los ejércitos de moderna factura, en los árbitros del proceso político. Y a la sombra de esta patología, creció una amplia clase media burocrática y tecnocrática que se postuló indispensable para el cumplimiento de tareas subalternas de gobierno, y que utilizó liberalmente su función, como instrumento de movilidad social. En estas condiciones, aun cuando en el fondo, el aparato del Estado ha estado al servicio de este proceso de desarrollo, en amplios periodos se ha independizado de los sectores protagónicos y representado una función integradora del sistema, propiciando un reparto más amplio de los beneficios.

⁴⁴ Que recogen los Melville, *op. cit.*, *supra*, nota 39, p. 163.

⁴⁵ Torres Rivas, Edelberto, y González, Vinicio, "Naturaleza y crisis del poder en Centroamérica", *Estudios sociales centroamericanos*, septiembre-diciembre de 1972, núm. 3, pp. 37-81; y de Torres Rivas, *Poder nacional y sociedad dependiente. Notas sobre las clases y el Estado en Centroamérica*, Guatemala, INCEP, mimeo., s.f., y "Síntesis del proceso político", en *Centroamérica Hoy*, México, Siglo XXI Editores, 1975.

Y fuera de breves periodos —considerados anormales por los mismos detentadores del poder— se ha buscado una legitimación de su ejercicio por los canales de la democracia liberal constitucional. Lo que ha obligado a permitir un relativo libre juego de fuerzas que ha producido un sistema multipartidista, que naturalmente ha sido manipulado legal y extralegalmente para preservar el régimen.

El siglo pasado y buena parte del presente estuvo calificado por el enfrentamiento de los partidos históricos, liberales y conservadores. Típicos partidos de “cuadros”,⁴⁶ representaron la lucha intergrupal de las clases dominantes, en el enfrentamiento entre una precaria aristocracia y grupos emergentes. En conjunto, articulaban los intereses de la élite agraria beneficiada por la emancipación y se diferenciaban por sus puntos de vista con respecto al papel de la iglesia, la incorporación a la estructura del poder de los ejércitos decimonónicos, la secularización de la vida política, ideas sobre la organización del Estado y una cruda pelea personal y generacional por el poder.⁴⁷ La historia dio razón a los liberales con motivo de la incorporación de la región al comercio internacional en el último tercio del siglo pasado, sus programas de hecho se unificaron, y frente al crecimiento que el nuevo régimen produjo, solamente quedó un simbólico enfrentamiento de personalidades y la supervivencia, también simbólica de la lucha entre la Iglesia —limitada en su poder económico— y el Estado, al frente del cual se entronizaron dictadores crueles y paternos. La Constitución liberal de 1879 fue la que más ha pervivido en nuestra historia, sujeta a múltiples reformas secundarias orientadas meticulosamente a lograr el fortalecimiento del poder presidencial, ampliación de su periodo y autorización de la reelección, de la cual se abusó sin ningún control.

En la década del 20, se produjo algún despertar en la vida política —más por influencias externas que por modificación de la estructura social— y en la segunda postguerra se modifica el cuadro

⁴⁶ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 11a. edición, Barcelona, Ariel, 1970, pp. 596 y ss. y del mismo autor su ya clásica obra, *Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956.

⁴⁷ Paradójicamente, en sentido económico, los conservadores eran más liberales que los liberales, pues defendían meticulosamente los principios del “laissez faire”, en tanto que los últimos al llegar al gobierno, impulsaron programa de modernización con enérgica intervención estatal.

que hemos expuesto. El surgimiento de amplios sectores medios, la extensión del sufragio cualitativa y cuantitativamente, la incipiente concientización política de los grupos proletarios urbanos, la organización de los trabajadores en los enclaves bananeros y en el sistema de transporte ferroviario y la amplia propaganda democrática que las potencias aliadas desarrollaron durante la guerra, propiciaron la formación de nuevos agrupamientos políticos y el desprestigio de los partidos históricos tradicionales que se habían avejentado en el uso abusivo del poder y que cuidadosamente habían impedido la participación de la población en el proceso político.

La evolución de los nuevos partidos puede encuadrarse en tres periodos significativos:⁴⁸

1. De 1944 a 1954, etapa histórica de la revolución guatemalteca, que termina con el derrocamiento del presidente Arbenz. En este periodo se produce la reagrupación de la ciudadanía en nuevos partidos, ya no de cuadros sino de masas, y las ideologías políticas empiezan a perfilarse. La propaganda democrática antifascista de la Segunda Guerra Mundial, que impulsaron los aliados, matiza sus programas en los cuales se incluyen reivindicaciones agrarias, legislación de trabajo, seguros sociales, defensa de los recursos naturales, principios de desarrollo económico, reivindicaciones de clase media (servicio civil, viviendas, autonomía universitaria, etétera) y en general, una actitud fuertemente nacionalista frente a Estados Unidos.

Los grupos de derecha, se reagrupan también, debilitados por el clima general democrático y el apoyo que las masas obreras y campesinas dan a los nuevos partidos de izquierda y a los gobiernos que los representan, y buscan acercamientos a los grupos de poder tradicionales, la iglesia y el ejército y al nuevo factor determinante: Estados Unidos.

2. De 1954 a 1959, fecha del triunfo de la revolución cubana. Este periodo es de dominio total de los grupos derechistas. A partir de 1948, el clima de tensión de la guerra fría se hace sentir en el país polarizando la actividad partidaria entre un antimperialismo —más o menos violento— y el anticomunismo que aparece

⁴⁸ Seguimos la periodización propuesta por Monteforte Toledo, Mario, *Centroamérica. Subdesarrollo y dependencia*, México, Editorial Universitaria, UNAM, 1973, t. II, pp. 17 y ss.

como cruzada continental y que proporciona a los partidos derechistas la coronación de sus programas autoritarios y colma muchas veces un claro vacío ideológico.

3. El último periodo se inicia con el triunfo de la revolución cubana, que polariza aún más la situación. El dominio total de la derecha civil, que declina en los cuadros militares el ejercicio del poder político y el débil resurgimiento de partidos moderados de izquierda, que a pesar de subrayar obsesivamente su posición, son cuidadosamente marginados de la posibilidad de participación, produce el enfrentamiento y el apareamiento del movimiento guerrillero impulsado por los grupos y partido marxistas, que ha sido reprimido meticulosamente a partir de la segunda mitad de la década del 60.⁴⁹

La vida partidaria, sin embargo, se mantiene y la mayoría de la ciudadanía insiste en la participación democrática constitucional, lo que se hace evidente en la pervivencia de los viejos partidos, la persistencia de algunos grupos sin reconocimiento legal especialmente el movimiento de orientación social-demócrata, la efímera aparición de agrupaciones durante los procesos electorales y la concurrencia a los comicios que se incrementa. Y el gobierno, decide reconocer esta situación y manipularla a través de rígidos controles legales y una sofisticada gama de mecanismos extralegales.⁵⁰ La gama de partidos se amplía en su espectro, desde la extrema derecha con fuertes movimientos de clara ideología y orga-

⁴⁹ Sobre el movimiento guerrillero ver, Aguilera Peralta, Gabriel, *La violencia en Guatemala como fenómeno político*, Cuernavaca, CIDOC, 1971; Corro, Alejandro del, *Guatemala: la violencia*, México, CIDOC, 1968; Balcarcel, José Luis, "Crítica de la situación crítica de Guatemala", sobretiro de *Cuadernos Americanos*, enero-febrero de 1971, pp. 7-44; Gilly, Adolfo, "The guerrilla movement in Guatemala", *Monthly Review*, mayo de 1965, t. I, y junio de 1965, t. II; López, Álvaro, "La crisis política y la violencia en Guatemala", *Diez años de insurrección en América Latina*, Santiago de Chile, Ediciones Prensa Latinoamericana, 1971; Fernández, Orlando, et. al., *Turcios Lima*, La Habana, Tricontinental Casa del Libro, 1970; Guzmán Böckler, Carlos, *Colonialismo y revolución*, México, Siglo XXI Editores, 1975; y el reciente trabajo de Debray, Régis, *Las pruebas de fuego: la crítica de las armas*, México, Siglo XXI Editores, 1975, donde el extenso capítulo sobre Guatemala es escrito con la colaboración de Ricardo Ramírez.

⁵⁰ "Los partidos políticos en América Latina suelen no sólo ser una maniobra para demostrar la plena posibilidad de la 'democracia representativa', sino un instrumento eficaz para lograr la movilización de las masas sin que participen en las decisiones políticas", Ruiz Massieu, Juan Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de UNAM, 1975.

