

I. El proceso constituyente . . . . .	9
II. La fórmula política del texto constitucional	12
III. Dos principios básicos: supremacía cons- titucional y pluralismo político . . . . .	19
IV. Tres instituciones novedosas: Tribunal Su- premo Electoral, Tribunal Constitucional y ombudsman . . . . .	30
V. ¿Reforma constitucional . . . . .	36

## I. EL PROCESO CONSTITUYENTE

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 del ejército ejercía una acción punitiva contra la cúpula de la institución a quien responsabiliza del desastre.

En un primer reacomodo de la dirigencia, 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 y recomposición constituyente: 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 defensa, el general Oscar Mejía Víctores, quien argumentó que era necesario restaurar la jerarquía, subordinación y disciplina dentro de la institución, eliminado 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 diecisiete partidos políticos, tres comités electorales y 1,174 candidatos que se disputarían los 88 escaños. La participación fue masiva y entusiasta, aumentando muy significativamente con 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, y con una presión final para que concluyera su trabajo, la Asamblea Nacional Constituyente promulgó 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, dictó la Ley Electoral y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, antes de disolverse.<sup>1</sup>

La apertura inducida y precipitada, no permitió que se diera la completa 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

1 Rosada, Héctor, *Guatemala, 1984. Elecciones para Asamblea Nacional Constituyente*, San José de Costa Rica, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, 1985; *Memoria. Elecciones 1984*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, 1985, y "El ejército está con la democracia. Habla el ministro de Defensa de Guatemala. Entrevista con el general Héctor Gramajo Morales", *Visión*. 2 de noviembre de 1987.

muchos diputados 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. 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, no todas de las cuales se han dictado. Esta remisión a leyes secundarias ha sido el más socorrido recurso para alcanzar el consenso constitucional, que se logró en el texto como un compromiso histórico global para lograr la reconciliación de una sociedad escindida y que es además de su legitimidad, el mejor logro de la Constitución. El consenso, entendido como acuerdo en las líneas del disenso, se manifestó en esta muy amplia remisión legal, en acuerdos en el fondo apócrifos, sobre algunas decisiones cargadas de ambigüedad y, en pocos casos, en el silencio.<sup>2</sup>

Promulgada en el tránsito de un gobierno autoritario sumamente duro, a uno de carácter democrático, la obsesión por la garantía de los derechos humanos constituye su

2 Sánchez Agesta, Luis, *Sistema político de la Constitución española*, Madrid, Editorial Nacional, 1980, pp. 92-96; Herrero de Miñón, Miguel, "Falsas y verdaderas vías del consenso constitucional", *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 9, mayo-junio de 1979, pp. 73-97, y Rodil Peralta, Juan José, *¿Hacia dónde vamos con la nueva Constitución?*, Guatemala, Asociación de Investigación y Estudios Sociales, 1985. Un ejemplo especialmente revelador lo constituyó la redacción del artículo 39 sobre la propiedad privada, en la que se produjo una impuntualmente histórica discusión sobre la función social de la misma, enfrentadas las posiciones conservadoras y progresistas. El texto final, cargado de ambigüedad y contradicción, refleja la permanente negociación y el arreglo: "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 uso y disfrute de sus bienes de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos".

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 gobernantes y gobernados procedan 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 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".

## II. LA FÓRMULA POLÍTICA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL

En el Preámbulo y en otros artículos dispersos en el texto, podemos encontrar lo que Pablo Lucas Verdú llama "la fórmula política" de la Constitución, que es la "expresión ideológica, jurídicamente organizada, en una estructura social".<sup>3</sup> Esta fórmula política constituye la filosofía del texto constitucional, la ideología que inspira el ordenamiento político-constitucional.<sup>4</sup> En América Latina, y en Guatemala especialmente, el proyecto de redactar una constitución se refiere, en alguna medida, a la clásica finalidad del constitucionalismo de limitar los poderes del gobierno, pero mucho más al objetivo de dotar a la organización política de un instrumento programático de gobierno para conducir la sociedad. Por eso, las Constitucio-

3 Lucas Verdú, Pablo, "El título I del Anteproyecto Constitucional. La fórmula política de la Constitución", *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1978, p. 11. Ver también del mismo autor, "Los títulos preliminar y primero de la Constitución y la interpretación de los derechos y libertades fundamentales", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 2, 1979, pp. 9-38.

4 Georges Burdeau considera a la ideología como un sistema de ideas o postulados que sirven de base a todas las soluciones que el régimen político confronta, *Methode de la science politique*, Paris, Dalloz, 1959, p. 395.

nes han sido —se cumplan cabalmente o no—, documentos de importancia excepcional como factores de gobernabilidad y de legitimidad, desde ese inicial contacto con la Constitución, encontramos su falta de sistematización, lo que nos obliga a hacer un repaso puntual de la misma, para poder encontrar y construir lo que los constituyentes pretendieron.

El Preámbulo tiene un significado ritual, que indica la ruptura con el antiguo régimen, la filosofía del nuevo. Éste es el sentido que se le dio en las Constituciones históricas; la de Estados Unidos; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, que serviría de Preámbulo a la Constitución francesa de 1791; y la que se le ha dado en las Constituciones recientes que más influencia han tenido en el constitucionalismo latinoamericano: la de Alemania, de 1949, de Portugal, de 1976, y la española, de 1978. La italiana, de 1947, constituye una excepción, porque en busca de consenso, se eliminó el Preámbulo, para esquivar el polémico tema de la invocación a Dios.

En el Preámbulo de la Constitución de 1985, no se incluye el principio rupturista. No se hace ninguna referencia al pasado, y se legisla en sentido prospectivo, lo que tiene una explicación coyuntural por el especial carácter de la apertura inducida y la debilidad de las fuerzas progresistas en el constituyente. El profesor Tierno Galván, cuando se discutió el Preámbulo en el constituyente español, decía que “individualmente, somos bastantes los españoles —por lo menos en mi caso— que teniendo buena memoria, hemos olvidado casi todo. Pues bien, también cabría aplicar a la Constitución, el principio de la buena memoria y olvidar casi todo”. Y Fraga Iribarne, desde una posición distinta, pugnaba por un Preámbulo breve y no conflictivo, y llamaba la atención en “dejar en paz la historia” porque de otro modo se abriría una discusión sin límites. Probablemente recordaban la afirmación de Ortega y Gasset —que seguramente los dos conocían— de que “con el pasado no se lucha cuerpo a cuerpo. El porvenir lo vence porque se lo traga. Como se deje algo fuera de él, está perdido”.

Este fue el camino que nuestro constituyente recorrió. Sin embargo, en algunas frases del Preámbulo, la Constitución recuerda la historia:

[...] afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social [...] al Estado como responsable [...] de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz [...] decididos a impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho". Así, lo que podría llamarse "testimonialidad histórica democrática", queda expresada eufemísticamente.

Desde el punto de vista político, el Preámbulo significa el abandono del régimen autoritario por uno democrático. Expresado elípticamente, se subraya la intención de constituir un sistema realmente democrático, en el que se respete la dignidad humana y se ponga en lugar preferente el respeto de sus derechos, de los derechos humanos. Y desde el punto de vista técnico-doctrinal, el Preámbulo utiliza correctamente la expresión que indica que el pueblo o sus representantes, constituido en Asamblea, es el que proclama o aprueba la Constitución. La discusión en otros procesos sobre soberanía nacional o soberanía popular, sobre los conceptos de "pueblo" y "nación", no aparece. Dice: "Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado [...] solemnemente decretamos, sancionamos y promulgamos la siguiente Constitución".<sup>5</sup>

5 Sobre el Preámbulo, Vanossi, Jorge Reinaldo, "Preámbulos de las Constituciones", *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1964, XXII, pp. 729-742, y Morado, Raúl, "Proceso constituyente y nueva Constitución española: anotaciones al Preámbulo constitucional", *Boletín Informativo del Departamento de Derecho Político, Universidad a Distancia*, núm. 1 otoño de 1978, pp. 5-17.

Allí mismo se expresan los valores superiores que informan el ordenamiento jurídico-constitucional: la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, la justicia, el bien común y la paz. Que se desarrollan en el título I, denominado “La persona humana, fines y deberes del Estado”, que en sus dos breves artículos indica que Guatemala “se organiza para proteger a la persona y a la familia”; que su “fin supremo es la realización del bien común” (artículo 1o.), y que “es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona” (artículo 2o.). Que se subrayan en el título II, denominado “Derechos humanos”, donde se afirma que en Guatemala “todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos”, y que “ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad” (artículo 4o.). Y que se coronan en la sección décima del capítulo II sobre “Derechos sociales” del mismo título II, donde se establece que “el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social”, y que “es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional” (artículo 118). Probablemente hubiera sido conveniente introducir —como en otros textos— una fórmula explícita, que definiera el nuevo régimen como un estado social y democrático del derecho, como parece ser el sentido de las disposiciones comentadas y otras que las refuerzan a lo largo del articulado.

En su artículo 14, la Constitución menciona dos veces la palabra “dignidad”, al fijar los otros dos principios de libertad e igualdad, recogiendo así la tradición del constitucionalismo más reciente; por ejemplo, la Constitución alemana que en su artículo inicial del capítulo “De los derechos fundamentales”, así lo hace.

La libertad es un ideal humanista que aparece expresamente reconocido, ya que todo el régimen se asienta sobre el reconocimiento de la primacía de la persona humana. Se considera a la libertad como la condición indispensable

para el desarrollo integral de la persona humana, por lo que deben garantizársele todas las posibilidades de realización. Se liga íntimamente con la dignidad, significando un respeto a la naturaleza moral de la persona, que necesita un margen de intimidad y espacio para su proyección social con respeto a los semejantes. Por eso, la libertad no implica sólo un margen de independencia frente al poder público, sino también participación en las decisiones de la comunidad y margen de opción en la vida política. Una libertad individual, una libertad social y una libertad política. El texto desarrollará estos valores en su articulado.

La igualdad es un valor que se afirma expresamente en el artículo 4o., pero que se proyecta y desarrolla en muchos de los derechos y libertades. El Preámbulo afirma que el Estado es responsable de la "consolidación del régimen de [...] igualdad [...]", y aparece disperso en todo el articulado. Es igualdad formal ante la ley, como una ficción jurídica que equipara a todos y también como no discriminación. Se concreta en muchas disposiciones: sufragio igual, libre acceso a la función pública en condiciones de igualdad, igualdad de hijos, salario igual a trabajo igual ...

La seguridad jurídica, entendida como el principio general de que toda persona tenga certeza de sus derechos y obligaciones y de las consecuencias de sus actos y que en el fondo es la consecuencia natural de la realización de todos los otros principios.

La justicia se proyecta sobre el articulado, pero tiene dedicado todo un capítulo, el IV del título IV, que se refiere al "Organismo Judicial", y al que hay que agregar también, el título VI, que recoge el sistema de la justicia constitucional y que se titula "Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional". La justicia trata de establecerse como un poder independiente, imparcial y sujeto a todo el ordenamiento jurídico, y de acuerdo con el artículo 205, tiene garantías específicas: independencia funcional, independencia económica y garantía del ejercicio de la función, que convierte al juzgador en un verdadero "tutor" de los derechos consagrados.

La paz, como un ideal a perseguir, justificado históricamente por nuestra tradición reciente de enfrentamientos y violencia; y finalmente, la realización del bien común, con lo que se rescata una vieja idea griega y medieval que considera el Estado como "responsable de la promoción del bien común" (Preámbulo), y que tiene como su fin supremo la realización del mismo (artículo 1o.).

Así pues, el Estado existe para el hombre, y no el hombre para el Estado. El Estado tiene como fin el procurar la buena vida en común de todos los hombres asociados en comunidad política, el confortar los fines personales y sociales en un fin máximo, plenario y público, que es el bienestar colectivo. La persona, como fundamento y finalidad de toda asociación, incluso de la asociación política, es la beneficiaria de esa empresa común que llamamos Estado.<sup>6</sup>

Todo este conjunto de valores y principios constituyen el "techo ideológico" que informa el texto constitucional y que se constituye en mandato para el legislador, para la administración y para el juzgador, que deben tenerlo en cuenta para desarrollar, interpretar y aplicar correctamente la Constitución. Fundamenta el régimen político, vincula a todos los poderes y proporciona elementos básicos para una adecuada interpretación y aplicación de la Constitución.

El Tribunal Constitucional, la Corte de Constitucionalidad, en una de sus primeras sentencias, ha fijado el sentido de las disposiciones de esta parte de la "fórmula política". La Corte ha afirmado que:

El preámbulo de la Constitución Política contiene una declaración de los principios por la que se expresan los valores que los constituyentes plasmaron en el texto, siendo además una invocación que solemniza el mandato recibido

6 Bidart Campos, Germán, la *Constitución argentina*, Buenos Aires, Ediciones Lerner, 1966, p. 13.

y el acto de promulgación de la carta fundamental. Tiene gran significación en orden a las motivaciones constituyentes, pero en sí no contiene una norma positiva ni menos sustituye la obvia interpretación de disposiciones claras. Podría, eso sí, tomando en cuenta su importancia, constituir fuente de interpretación ante dudas serias sobre alcance de un precepto constitucional [...] si bien [...] pone énfasis en la primacía de la persona humana, esto no significa que esté inspirada en los principios del individualismo y que, por consiguiente, tienda a vedar la intervención estatal, en lo que considere que protege a la comunidad social y desarrolle principios de seguridad y justicia a que se refiere el mismo preámbulo. La Constitución, en su desarrollo, no se limita en cuanto a la protección de derechos, a las anteriormente llamadas “garantías individuales” sino se refiere extensamente a los derechos sociales, siguiendo la corriente reformista iniciada en Guatemala por la Constitución de mil novecientos cuarenta y cinco. Concretando esta posición, la Constitución Política dice en su artículo 1o., que el Estado de Guatemala protege a la persona [...] pero añade inmediatamente que su fin supremo es la realización del bien común, por lo que las leyes que se refieren a materia económica, pueden evaluarse tomando en cuenta que los legisladores están legitimados para dictar las medidas, que, dentro de su concepción ideológica y sin infringir los preceptos constitucionales, tiendan a la consecución del bien común. Al respecto conviene tener presente que la fuerza debe perseguir objetivos generales y permanente, nunca fines particulares. Asimismo, el artículo 2o., al referirse a los deberes del Estado respecto a los habitantes de la República, le impone la obligación de garantizar no sólo la libertad, sino también otros valores, como son los de la justicia y el desarrollo integral de la persona, para lo cual debe adoptar las medidas que a su juicio sean convenientes según lo demanden las necesidades y condiciones del momento, que pueden ser no sólo individuales sino también sociales. Esta Corte reconoce que moral y derecho no son exactamente iguales, pero no pueden aceptar que sean excluyentes. Por el contrario, el derecho tiende a convertir en normas obligatorias de convivencia humana, no pocas de las concepciones morales de los pueblos, interpretadas por sus legisladores, quienes, si bien deben ser respetuosos ante las individualidades, no pueden ni deben permanecer

impávidos, cuando a su juicio y dentro de los cánones constitucionales, éstas individualidades asuman<sup>7</sup> posiciones comprobadas que van contra el bien común.

En esta línea, un último comentario debemos hacer, llamando la atención acerca de una grave omisión de este primer periodo constitucional. Nos referimos al incumplimiento del mandato expreso del artículo setenta y dos constitucional, que declara de interés nacional la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y de los derechos humanos. Es urgente cumplir con dicha obligación y establecer un sistema nacional y obligatorio a todos los niveles de la educación, para todos los habitantes. Aunque la redacción del texto no es lo suficientemente feliz y le falta precisión y sistema, este pórtilo constitucional integrado por esta parte de la "fórmula política", podría servir para explicar el contenido y el sentido de la norma fundamental, sin detallismos innecesarios, para los no especialistas en derecho. Es una lástima, sin embargo, que adolezca de esta deficiencia formal, aunque no pretendemos que fuera un documento literario como la *La Carta del Carnaro. Disegno de un nuovo ordinamento dello Stato libero de Fiume*, proyecto constitucional que escribió, con su conocido talento, el escritor Gabriel d Annunzio.

### III. DOS PRINCIPIOS BÁSICOS: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y PLURALISMO POLÍTICO

Dos principios más completan la fórmula política constitucional. El primero es el de considerar a la Constitución como derecho fundamental, lo que determina la supremacía constitucional. Hans Kelsen formuló la idea de la con-

7 Expediente 12-86, sentencia de diecisiete de septiembre de mil novecientos ochenta y seis, en la acción de inconstitucionalidad de ley y reglamento de Protección al Consumidor, interpuesta por Jonás Alvise Vásquez Alvarado, *Corte de Constitucionalidad. Gaceta Jurisprudencial*, año I, núm. 1, junio a septiembre de 1986, pp. 1-6.

cepción unitaria del ordenamiento jurídico. Éste no sería un sistema de normas coordinadas a un mismo nivel, sino una estructura jerárquica de preceptos jurídicos desarrollados en un proceso de creación y aplicación, que venía desde la norma constitucional pasando por las leyes ordinarias que la desarrollan y los reglamentos, hasta llegar a las sentencias judiciales y a los negocios jurídicos.

Esta concepción sirvió de base para distinguir las normas primarias o fundamentales, de las secundarias o derivadas, entendiendo el sistema jurídico como una pirámide en cuya cúspide está la Constitución, que a su vez tiene su justificación última —dentro de una concepción más lógica que jurídica— en una norma hipotética fundamental, que ordena el respeto a la Constitución. La cúspide de la pirámide está ocupada por la Constitución, que regula y determina la suprema competencia del sistema jurídico, la suprema autoridad del Estado. Así, la Constitución representa el nivel más alto del sistema jurídico. Es decir, de Sánchez Agesta, el derecho fundamental de la organización.

La unidad de éstas [las normas] hállase constituida por el hecho de que la creación de una norma —la de grado más bajo— se encuentra determinada por otra —de grado superior— cuya creación es determinada, a su vez, por otra todavía más alta. Lo que constituye la unidad del sistema es precisamente la circunstancia de tal *regressus* termina en la norma de grado más alto, o norma básica, que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico. La estructura jerárquica del orden jurídico de un Estado puede expresarse toscamente en los siguientes términos: supuesta la existencia de la norma fundamental, la Constitución<sup>8</sup> representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.

Independientemente de compartir o no, la discutida teoría kelseniana en bloque, esta idea es clave para analizar

8 Kelsen, Hans, *Teoría general del derecho y el Estado*, México, Imprenta Universitaria, 1949, p. 128.

la Constitución. Dentro del ordenamiento jurídico existe un ordenamiento constitucional con una primacía clara, por ser la base de todo el restante conjunto de normas, y por recoger las decisiones políticas fundamentales que una comunidad específica ha tomado, en ejercicio de la soberanía popular. En el origen de la función constituyente está la decisión libre del pueblo. “Nosotros, los representantes del pueblo de Centro América cumpliendo con sus deseos y en uso de sus soberanos derechos decretamos la siguiente Constitución [...]”, decía el Preámbulo de nuestra primera Constitución, la Constitución Federal Centroamericana de 1824, que constituyó la república independiente y.

Nosotros, los representantes del pueblo de Guatemala, electos libre y democráticamente, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, con el fin de organizar jurídica y políticamente al Estado [...] solemnemente decretamos, sancionamos y promulgamos la siguiente Constitución [...].

Dice el Preámbulo de la última de 1985, manteniéndose con esto una continuidad teórica en nuestro derecho constitucional. Disposición del Preámbulo que se ratifica y subraya en otros artículos de la ley fundamental, constituyéndose el Estado de Guatemala como un Estado democrático donde el poder debe ser sancionado por los gobernados, donde “la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”, como lo asienta el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Así, la Constitución expresa, a través de su articulado, que Guatemala es un Estado democrático, en el que la “soberanía radica en el pueblo que la delega, para su ejercicio, en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial”, como apunta el artículo 141, disposición que se reafirma en el artículo 152, que establece que “el poder proviene del pueblo”, y que “su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución”.

El significado último de la Constitución —que parte del siglo XVIII— está en constituir un documento escrito en el que se recoge la decisión originaria de la comunidad polí-

tica que es la base del poder, se establece un sistema de competencias entre poderes constituidos, y se formula un catálogo mínimo de derechos esenciales que constituyen un espacio libre para los miembros de la comunidad. En una palabra, sigue siendo una etapa en la larga lucha de los individuos por la limitación del poder del Estado. Por Constitución entendemos:

Un modo de ordenación de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática. Todo lo demás es, utilizando una frase que Jellinek aplica, con alguna inconsecuencia a las Constituciones napoleónicas, simple despotismo de apariencia constitucional.

Estos principios, este significado último, aparece en todo el articulado de la Constitución, desde el Preámbulo, la atribución de la soberanía, los objetivos, la declaración de derechos, la división de poderes, el principio de legalidad, etcétera. Y se constituye, además, como una norma de carácter supremo, por encima de todas las demás, que se impone a los habitantes en su conjunto, gobernantes y gobernados. La supremacía de la Constitución “implica, entonces, que en la cúspide del ordenamiento jurídico está el ordenamiento constitucional, establecido como decisión política por el Poder Constituyente y sólo modificable,

9 Rubio Florente, Francisco, “La Constitución como fuente de derecho”, *La Constitución española y las fuentes del derecho*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979, vol. I, p. 61.

como tal decisión por éste.”<sup>10</sup> Lo que apareja varias consecuencias: 1) La legitimidad de la Constitución es incontrollable porque no existe un poder superior al constituyente, no existe la posibilidad de declarar una inconstitucionalidad de la Constitución; el poder de revisión únicamente está en el propio poder constituyente, y por los canales establecidos en el texto; 2) Por su carácter de supremas, las disposiciones del texto constitucional privan sobre todas las demás, anteriores y posteriores, y en tal virtud, las leyes o actos con efectos generales dictados con anterioridad, quedan derogados, si se oponen a aquéllas; y 3) Las leyes o actos que entren en contradicción con la Constitución, que se dicten en contravención a lo por ella preceptuado, son nulos.

La supremacía de la Constitución tiene su origen en la fuente especialísima de donde proviene, el poder constituyente, y esto es lo que le da el carácter de superioridad sobre toda otra clase de normas que no tienen esa fuente originaria. Y se inspira en principios político-constitucionales determinantes: la soberanía popular como base de la organización política, la primacía de la persona humana sobre las instituciones del Estado y el régimen de legalidad solamente justificado por su legitimidad.<sup>11</sup>

Este principio de la supremacía se recoge con gran claridad y énfasis en tres artículos de la Constitución: el 44, que indica que “serán nulas *ipso jure* las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”; el 174, que afirma que “ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos

10 Brewer Carías, Allan, *Instituciones políticas y constitucionales*, Caracas, Universidad Católica “Andrés Bello” y Editorial Jurídica Venezolana, 1982, pp. 159-176.

11 Aragón, Manuel, “Sobre las nociones de supremacía y supralegalidad constitucional”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 50, marzo-abril de 1986, pp. 9-30.

constitucionales serán nulas *ipso jure*", y el 204, que establece que "los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado".

En este contexto debe interpretarse el artículo 46, que constituye una de las más importantes innovaciones de nuestro régimen constitucional, y que expresa 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", que introduce una nueva visión en el problema de la jerarquía normativa, que los constituyentes omitieron resolver expresamente. Puede afirmarse que la fuente de esta disposición está en el artículo 105 de la Constitución peruana, pero con diferencias importantes, pues mientras, ésta atribuye a los tratados sobre derechos humanos "jerarquía constitucional", la nuestra les da "preeminencia sobre el derecho interno", lo que ha abierto la discusión sobre si en esa expresión se incluye la propia Constitución. Fuera del argumento central del origen de las diversas normas, lo que da jerarquía superior a la Constitución sobre todas las demás, debe tomarse en cuenta, además de las disposiciones antes comentadas, la disposición del artículo 272, inciso e) de la Constitución, que atribuye a la Corte de Constitucionalidad la competencia de "emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados", sin hacer distingo entre ellos, lo que deja abierta la posibilidad de su posible constitucionalidad. Así, el comentarista Gross Espiell afirma que:

Los tratados sobre derechos humanos, en Guatemala, continúan situados bajo la Constitución, pero tienen preeminencia sobre la ley ordinaria y el resto del derecho interno. De tal modo, el orden jerárquico sería: 1) Constitución; 2) Tratados ratificados sobre derechos humanos; 3) Tratados ratificados sobre las restantes materias y leyes ordinarias; 4) El resto

del orden normativo interno, en la posición que resulta del sistema constitucional y administrativo guatemalteco.<sup>12</sup>

El otro principio es el del pluralismo político. La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, étnicas, que muchas veces genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se organiza una sociedad abierta con un gobierno responsable dentro de un régimen de publicidad, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para incluir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en "amigos" y "enemigos", de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia

12 Gross Espiell, Héctor, "Los tratados sobre derechos humanos y el derecho interno", *Estudios en homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1988. Ver también García Laguardia, Jorge Mario y Edmundo Vásquez Martínez, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Universidad Nacional Autónoma de San Carlos de Guatemala, 1984, pp. 145-148.

sobre bases democráticas, polariza la vida política y estimula la violencia que hemos sufrido en forma estacional.

En este contexto, los partidos políticos constituyen un elemento necesario de la vida democrática. La actitud contra los mismos y en general contra la actividad política, viene, significativamente, de las posiciones extremas, pero no es posible concebir —fuera de alternativas autoritarias, que colocan en manos de minorías armadas de diverso signo la decisión final sobre el proceso político— de otras instituciones que suplan las funciones atribuidas a esas organizaciones. Los partidos son los instrumentos a través de los cuales se realizan, finalmente, los valores del pluralismo democrático.<sup>13</sup>

En nuestra historia constitucional, de una conspiración del silencio que se abatió sobre los partidos en el siglo pasado, se transitó a una conspiración de su manipulación constitucional y legal a través de una posición maximalista, entendida como un tratamiento cuidadoso y extensivo del régimen de partidos, que en gran medida se orientó a su control por parte del poder público. Requisitos, a primera vista inofensivos, de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejaban una encubierta intención limitativa, que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la existencia de los partidos. Conscientemente se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que impidió que la oposición se manifestara libremente y que provocó, como una de sus causas, aunque no la única, la polarización de la vida política y estimuló las actividades violentas y radicales de diverso signo. En una interpretación abusiva del marco jurídico, en ese modelo, se bloqueó

13 Matteucci, Nicolo, "Pluralismo", *Dizionario di politica*, dirigido por Norberto Bobbio y Nicolo Matteucci, Torino, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1976.

persistentemente la participación política de la oposición y en situaciones límites se usó para controlar los escrutinios y realizar los fraudes que hicieron perder definitivamente legitimidad al régimen y produjeron su fractura. El profesor José Luis Aranguren decía que el riesgo que siempre corría la oposición política, era que la considerara inútil. En Guatemala, el riesgo que ha corrido el bloque en el poder, durante muchos años, ha sido considerar innecesaria a la oposición.

Ese régimen de exclusión ha sido superado por el nuevo régimen constitucional. En él, el concepto de partido político se compone de varios elementos: una agrupación que se integra con objeto de influir en la orientación general del gobierno, actuar en la vida pública, conquistar y ejercer el poder e influenciar a quienes lo ejerzan por los medios establecidos en la ley; con una organización estable; inspirada en una ideología y proyecto político general; agrupación que se construye sobre un vínculo jurídico perfectamente establecido de naturaleza contractual, que tiene su origen en el acto constitutivo o con el expediente de su reconocimiento, y que tiene el carácter de institución de derecho público.

Se reconoce expresamente su existencia. El artículo 223 expresa que el Estado “garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen”, y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que es una ley constitucional, define como organizaciones políticas (artículo 16) a los partidos políticos y a los comités cívicos para la constitución de los mismos, insistiendo (artículo 17) al indicar que “es libre la constitución de organizaciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones de esta ley”.

Por otro lado, es pertinente recordar que se sigue reconociendo el clásico derecho de asociación, al indicar el artículo 34 que “se reconoce el derecho de libre asociación”, y fija además dos características especiales nacionales, de coyuntura, al indicar que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares, y

que se exceptúa el caso de la colegiación profesional que es obligatoria. Balladore Pallieri llama la atención en que, de esta manera, el reconocimiento de la actividad partidaria estaba asegurada, y en referencia a la Constitución italiana, que en su artículo 49 se refiere escuetamente a los partidos, afirma que "nada agrega y nada quita a la consabida libertad de asociación".<sup>14</sup>

Como el régimen de exclusión política que se estableció en las Constituciones anteriores, no condujo a la desaparición de la oposición considerada inconveniente, sino que alimentó grupos de oposición extrema, neutralizó el desarrollo de un centro político y en alguna medida fue una de las causas del surgimiento de la contestación armada que se inició en 1960, en el nuevo texto constitucional que entró en vigencia en enero de 1986, se cuidó mucho de limitar los controles, propiciar la apertura y facilitar espacios para todos los grupos, hasta los de menor significación representativa.

Como hemos indicado, el cuerpo constituyente redactó, además de la Constitución, una Ley Electoral y de Partidos, de carácter constitucional, que entró en vigencia en diciembre de 1985. En ella no se fija ninguna prohibición expresa, en el espíritu del artículo 223 constitucional, que sumariamente garantizó la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y dejó a la Ley Electoral su regulación y limitaciones; pero en los trámites para la inscripción de los partidos, entre los requisitos para la organización de un comité pro formación de partido, indica que en su documento constitutivo se hará una declaración de principios que deberá contener: la obligación de observar y respetar la legislación vigente; la exposición de los fundamentos ideológicos y los "postulados económicos, políticos, sociales y culturales que se propone realizar", y además, dos juramentos; el de desarrollar sus actividades por "medios pacíficos, por la vía democrática y respetando los derechos de las demás organizaciones políticas,

14 *Diritto costituzionale*, 3a. ed., Milano, Giuffrè, 1953, p. 338.

dentro de un espíritu pluralista”, y otro que se orienta a la democracia interna de los partidos, y que consiste en el respeto a “toda expresión democrática y particularmente, a las que se producen internamente para la integración de sus órganos y la selección libre y democrática de sus candidatos”. En el proyecto de ley, al definir el partido como institución de derecho público y duración indefinida, se agregaba como obligación la de que configura el carácter democrático del régimen político; pero la decisión de superar el régimen de exclusión, posiblemente, hizo que este concepto no pasara a la ley, y que se facilitara mucho la inscripción de nuevos partidos.

La Constitución establece un estatuto privilegiado y de gran responsabilidad para los partidos fijándoles funciones básicas: a) establecer pautas para la real expresión de la voluntad popular constituyéndose en canales de la participación política; b) colaborar en la estructuración del gobierno y en los mecanismos de sucesión; c) integrar relaciones institucionales con órganos del Estado; d) seleccionar a la clase política gobernante al monopolizar la designación de candidaturas; e) alimentar permanentemente la opinión pública; f) participar en la integración del aparato electoral al fiscalizar el proceso; g) formular programas de gobierno, plataformas políticas y formaciones político-ciudadanas. En el esquema que el marco jurídico formula, desde el establecimiento de los requisitos de la ciudadanía, las condiciones del sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermedios institucionales queda perfectamente claro, así como su integración al sistema a través de un catálogo de obligaciones y derechos. Se ha transitado de la exclusión a la apertura, y su responsabilidad en el proceso de transición es inmensa.<sup>15</sup>

15 García Laguardia, Jorge Mario, “Constitución y partidos políticos en Guatemala, Dictadura y democratización”, *Estudios en Homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas*, México, UNAM, 1988, t. I, pp. 289-314.

#### IV. TRES INSTITUCIONES NOVEDOSAS: TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL, TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y OMBUDSMAN

En este análisis sumario de la Constitución de 1985, debe llamarse la atención acerca de tres instituciones, que en última instancia tienen relación con el régimen especial de protección de los derechos humanos que inspira todo el texto y con el proceso de consolidación del régimen.

El sistema democrático adoptado se expresa estructuralmente a través del reconocimiento de los canales de participación de los ciudadanos en el proceso de poder. En su artículo 140, se establece que Guatemala es "un Estado libre, independiente y soberano", y que sus sistema de gobierno es "republicano, democrático y representativo". Y en el 137 se indica que son derechos políticos "de los ciudadanos", "elegir y ser electo", "optar a cargos públicos" y "participar en actividades políticas". En esta forma se reconocen los clásicos derechos políticos debidamente formulados en el derecho interno e internacional. Como afirma Agustín de Vedia:

De los derechos políticos pudo expresarse que son el centinela avanzado de los derechos civiles, puesto que sirviendo para la designación de los gobernantes y para vigilar el cumplimiento de la Constitución, sirven para custodiar también el respeto de los derechos civiles. El mal uso de los derechos políticos, el abandono de la vida cívica, la desnaturalización de las asociaciones o partidos políticos, conduce inevitablemente a momento de agravio para los derechos civiles, de inseguridad para su vigencia.<sup>16</sup>

En esas declaraciones se recoge el derecho político típico, el derecho a la participación política y se define todo el régimen, como un sistema democrático que persigue iden-

16 *Derechos constitucionales y administrativos. Instituciones de derecho público*, Buenos Aires, Ediciones Machi, 1981, p. 303.

tificar al sujeto y al objeto del poder político, a los gobernantes y gobernados, a los poseedores y a los destinatarios del poder. Y esta participación expresada a través del sufragio y periódicas elecciones, produce representación, integra el gobierno consensualmente y otorga legitimidad. Por eso, los procesos electorales periódicos y libres se convierten en un elemento indispensable para el funcionamiento real de un auténtico régimen democrático.

En el nuevo ordenamiento constitucional electoral se otorgan garantías constitucionales especiales al sufragio, la primera de las cuales es su tratamiento a nivel de la norma suprema, la garantía de "legalidad constitucional". Ésta, junto a otras, constituidas por el reconocimiento de los derechos coadyuvantes al de participación política, el de reunión, asociación, emisión del pensamiento, etcétera; un amplio tratamiento del régimen de partidos, Registro Electoral, delitos electorales y garantías jurisdiccionales, constituyen un marco legal de amplio carácter protector. Y la Constitución y la Ley Electoral de carácter constitucional —dictada por el mismo poder constituyente— fijan las características del voto: universal, libre, directo, igualitario y secreto.

El estudio de la estructura de los órganos encargados de planificar y llevar a cabo los procesos electorales, es de una gran importancia, porque su integración y atribución de competencias permite descubrir el grado de independencia en dichos procesos, y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos sin intervención del Estado. Hasta finales de la década de los cuarenta, en Centroamérica la organización y control de los procesos electorales estaba en manos de los poderes Ejecutivo —que se hacía cargo de su organización y administración—, y del Legislativo —a quien competía la calificación—, lo que naturalmente motivó muchos abusos y corruptelas bien conocidas y constituyó fuente de desarreglos del sistema político. Es durante la vigencia de la Constitución de Costa Rica de 1949, cuando se produce un cambio significativo en la estructura del marco constitucional, al crear un Tribunal especial a quien corresponde en forma exclusiva la organización, dirección

y vigilancia de los actos relativos al sufragio, el cual goza de amplia independencia. Sobre este modelo, la Ley Electoral constitucional de Guatemala creó el Tribunal Supremo Electoral, como un tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente. Se crea así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional, y con un mecanismo de designación en el que se da participación especial a los sectores académicos y profesionales. Sus integrantes son designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República de una nómina de treinta 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 las facultades de derecho de las mismas universidades y otro del Colegio de Abogados, electo en asamblea general. Se apartó del modelo costarricense, en cuanto creó esta importante Comisión proponente, aspecto positivo; y en atribuir no a la Corte Suprema de Justicia, sino al Congreso, la designación, elemento negativo, que en alguna medida permite injerencia de sectores con intereses específicos en el proceso de integración del organismo. Su integración, hasta la fecha, ha sido una garantía de imparcialidad e independencia.

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; configurando un nuevo sistema de justicia constitucional. Sus líneas ge-

nerales son las siguientes: principio de supremacía constitucional (artículo 204); dentro de la tradición que viene desde el siglo XIX 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 corresponden 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 vicepresidente de la República; c) Conocer, en apelación, de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia; d) Conocer, en apelación de 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 inconsti-

tucionalidad 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>17</sup>

Finalmente, esta es la primera Constitución en América Latina que reconoce la institución del *Ombudsman*, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, con la denominación 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 denuncias que son planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos; 4. Recomendar privada y públicamente a los funcionarios la modificación

17 García Laguardia, Jorge Mario, "El Tribunal Constitucional. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. I, pp. 175-188.

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 son determinadas por el entusiasmo de los legisladores, y ha producido conflictos en la calificación de competencias, sobre todo por la coyuntura en que la institución ha principiado a funcionar, sujeta su actividad a múltiples presiones de diverso y contradictorio signo. La Corte de Constitucionalidad ha dictado un fallo interpretando la institución y sus competencias.<sup>18</sup>

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.

18 Balsells Tojo, Edgar Alfredo, *Procurador de los Derechos Humanos*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos, 1988.

## V. ¿REFORMA CONSTITUCIONAL?

Este texto es el instrumento jurídico-político a través del cual se avanza en el difícil proceso de transición a la democracia. Se ha levantado un prematuro movimiento en favor de reformas constitucionales. Creemos que se debe ser muy cauteloso en ese camino y que en todo caso, debe abrirse un proceso de cuidadosas y amplias consultas con participación extensiva. Más que con reformas, la consolidación del sistema democrático pasa por el cumplimiento de la Constitución.

Compartimos la opinión emitida por el Colegio de Abogados, que expresó que:

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 ideosincrasia y necesidades, que nos conduzca a la paz y al bienestar social en democracia.