

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

I. La Constitución de Bayona, 1808	1
1. El texto	1
2. La participación guatemalteca	2
II. Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812	3
1. El texto	3
2. Tradición y modernismo	8
III. Primer proyecto constitucional guatemalteco	9
1. Los documentos del ayuntamiento	9
2. El proyecto y la declaración de derechos.	10
IV. Historia constitucional del siglo XIX. Breve perfil	14
V. El siglo XX. Nuevas orientaciones.	23
VI. La Reforma de 1921	26
VII. La Reforma de 1927	29
VIII. El general Jorge Ubico. Plebiscito y ampliaciones	33
IX. Una revolución frustrada. La Constitución de 1945	35
X. Guerra Fría y contrarrevolución. La Constitución de 1956	47
XI. Una Constitución del peor tipo posible. El texto de 1965	51
XII. Transición democrática y nuevo orden constitucional. La Constitución de 1985	56
1. Las desventuras constitucionales	56
2. El preámbulo y la forma política	58
3. Los derechos humanos	60
4. Pluralismo y exclusión política	62
5. Las instituciones novedosas de justicia constitucional.	64
6. El defensor del pueblo	69
7. Las angustias de su aplicación	70
8. Intentos de reforma	77
XIII. Diputados importantes	78
XIV. Nota bibliográfica	78

INTRODUCCIÓN HISTÓRICA

I. LA CONSTITUCIÓN DE BAYONA, 1808

1. *El texto*

Aunque esta Constitución impuesta por Napoleón a España no tuvo vigencia real en América, es el antecedente más antiguo de nuestra organización constitucional, y fue por ese texto que los americanos se enteraron de la posibilidad de una forma de convivencia sobre bases modernas.

El núcleo esencial de sus ideas informadoras tiene su origen en el derecho francés, el Senado, el Consejo de Estado, la Regencia, la sucesión de la Corona, el principio de la reglamentación de los derechos individuales y el sistema de control. El preámbulo en el que se estableció el nuevo régimen político era claramente revolucionario para su época al romper el aparato en que se asentaba el viejo edificio del poder absoluto del rey “el antiguo régimen”. La fórmula del pacto “que une a nuestros pueblos con *Nos* y a *Nos* con nuestros pueblos” ponía término a la antigua monarquía absoluta basada en el derecho divino de los reyes y “establecía el moderno sistema representativo, cuya base no es ni puede ser otro que el pacto de alianza y unión entre la nación y el trono, como representantes ambos de la soberanía”.¹

Estatuyó, sin embargo, una forma de gobierno en el que el poder del rey era absoluto, porque aquellos organismos que se crearon con atribuciones que podrían limitarlo no estaban vigorizados con mecanismos suficientes que pudieran controlar la autoridad real. Un texto ambiguo, transaccional, reflejo de la equívoca política de Napoleón con España, que era liberal con los progresistas y conservador con los reaccionarios, condujo a que las reformas tuvieran una resonancia y efectividad muy li-

¹ Rico y Amat, Juan, *Historia política parlamentaria de España desde los tiempos primitivos hasta nuestros días*, Madrid, Imprenta de Escuelas Pías, 1860, t. I, pp. 151 y 152.

mitadas.² Se inspiraba en un liberalismo muy moderado, aunque como hemos señalado se consideraba un pacto entre el rey y los pueblos, todas las decisiones tomadas son conservadoras: unidad de Iglesia y Estado, cortes integradas por estamentos, libertades individuales y de imprenta con muchas cortapisas, y su vicio de origen espurio la convierte en el primer texto ilegítimo de nuestra historia constitucional, razón de su radical inconsistencia. Fue una Constitución otorgada y no una Constitución doctrinaria.

2. *La participación guatemalteca*

Sin embargo, la vida política de nuestra vieja Capitanía General se estremeció con los sucesos de la metrópoli. Las nuevas ideas incubadas en la enseñanza de la Universidad, acudida por la reforma de finales del siglo XVIII, las meditaciones políticas de los jesuitas y el manejo encubiertamente subversivo de los libros prohibidos por la Inquisición, comienzan a expresarse. El capitán Mollinedo se resistió a las presiones para que bajo su presidencia se organizara una Junta independiente,³ y en el Salvador, José Matías Delgado propone en la posición más radical la total independencia “en espera de la libertad del soberano”.⁴

Por otra parte, Guatemala, por primera vez, se vio representada, aunque sin su consulta directa, en un cuerpo constituyente. Napoleón decidió nombrar seis diputados americanos, entre ellos el colombiano —ejemplar antecedente del fallido hispanoamericanismo posterior—, Francisco Antonio Cea, a la sazón director del Jardín Botánico en Ma-

2 En las instrucciones que Napoleón daba a Murat en abril de 1808 le decía: “Podéis declarar verbalmente que mi intención no es sólo conservar la integridad e independencia del país, sino los privilegios de todas las clases. En la bondad y utilidad de mis proyectos sobre España, encontraréis argumentos propios a conciliar todos los partidos. Los que quieren un gobierno liberal y la regeneración de España la encontrarán en mi sistema; los que temen la vuelta de la reina y del Príncipe de la Paz pueden ser tranquilizados, ya que estos dos personajes quedarán sin influencia ni crédito; los grandes que quieren la consideración y los honores que no tenían en la administración pasada los encontrarán; los buenos españoles que quieren la tranquilidad de una buena administración encontrarán ventajas en mi sistema, que mantendrá la integridad y la independencia de la monarquía española”.

3 Salvatierra, Sofonías, *Contribución a la historia de Centroamérica. Monografías documentales*, Managua, Tipografía El Progreso, 1939, t. II, p. 285.

4 Gavidía, Francisco, *Historia moderna del Salvador*, San Salvador, Ministerio de Educación Pública, 1935, pp. 47 y 48.

drid, representaría al Reino de Guatemala, encargo que cumplió con diligencia, discreción y sentido reformista y liberal, como afrancesado que era.⁵ Después de publicar en el *Mercurio*, periódico madrileño, un extenso artículo de análisis político, se lanzó a la política activa, abandonando sus ocupaciones docentes y literarias, afiliado al bando progresista. Su prestigio era especial, pues cuando el 7 de junio de 1808 el rey José recibió en audiencia a los diputados americanos, en su nombre habló Cea, pronunciando un conceptuoso discurso de apoyo a la política napoleónica para las provincias ultramarinas.

II. LAS CORTES DE CÁDIZ Y LA CONSTITUCIÓN DE 1812

1. *El texto*

Todavía durante el régimen colonial, el otro antecedente de gran importancia para nuestro derecho constitucional es la Constitución de Cá-

⁵ Sobre la Constitución de Bayona véase Sanz Cid, Carlos, *La Constitución de Bayona*, Madrid, Reus, 1922. Labor de redacción y elementos que a ella fueron aportados según los documentos que se guardan en los archivos nacionales de París y en los papeles reservados de la biblioteca del Real Palacio de Madrid; Actas de la diputación general de españoles que se juntó en Bayona el 15 de junio de 1808, en virtud de convocatoria expedida por el gran duque de Berg como lugarteniente general del reino y la junta suprema de gobierno, con fecha del 19 de mayo de 1808, precedidas de dicha orden convocatoria y de los poderes y órdenes que presentaron los que asistieron a ella, y seguidas del proyecto de constitución consultado por el emperador a la misma; las observaciones más notables que sobre aquel proyecto se produjeron y la Constitución definitivamente hecha que fue aceptada por la misma diputación general del 7 de junio del mismo año (Madrid, imprenta y fundación de J. A. García, 1874). García Laguardia, Jorge Mario, "La Constitución de Bayona. Participación del Diputado por Guatemala", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad de San Carlos Guatemala*, Guatemala, núms. 7 y 8, 1968, pp. 127-147; Saldarriaga, Botero, "Los afrancesados", *Revista de Indias*, Bogotá, núm. 5, abril de 1939, pp. 36-57. En la Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales de la Universidad de San Carlos, el año de 1945, se publicó por primera vez el *Digesto constitucional de Guatemala*, colección de textos constitucionales vigentes en toda la historia republicana del país, desde la Constitución de Bayona hasta la recién promulgada Constitución de 1945. Luego, en 1958, dentro de la colección de Constituciones hispanoamericanas que dirigió Manuel Fraga Iribarne y Luis Mariñas Otero, publicó *Las Constituciones de Guatemala*, donde precedidas de un extenso y sugestivo estudio del mismo Mariñas, se publicaron los mismos textos, más la Constitución vigente entonces, la de 1956. El Colegio de Abogados de Guatemala recientemente ha publicado un nuevo digesto constitucional, que incluye todos los textos anteriores, y la Constitución de 1965. Y el Tribunal Constitucional de Guatemala, en 2001, ha preparado un nuevo digesto completado con la Constitución de 1985.

diz, que se promulgó en el año de 1812 en esa ciudad española, y que estuvo vigente varios años en el país, con base en la cual se produjeron nuestras primeras experiencias electorales.

Su elaboración debe vincularse estrechamente a los sucesos españoles de 1808 y a la invasión napoleónica. La opinión general española estuvo contra Napoleón, y al encontrarse el país sin guía ni dirección, acéfalo el trono, se organizó popular y localmente contra los franceses, surgiendo juntas locales y provinciales, algunas más importantes, como la de Sevilla que se autodenominó Suprema de España e Indias, y todas ellas, finalmente, se refundieron en la Junta Central.

Ésta decidió dar participación americana en su seno, y así se realizaron en Guatemala las primeras elecciones “populares” de nuestra historia. El sistema “mixto”, complicado y casi fraudulento que estableció el decreto —fuente de origen de nuestro derecho electoral— parece haber influido en las aberraciones posteriores que con esta hermosa práctica se han cometido. Once meses ocuparon nuestros pueblos en cumplir con el original y complicado procedimiento, estérilmente, pues la dinámica de los acontecimientos impidió acudir a España a Manuel José Pavón, el electo.⁶

Superadas las diferencias, se convocó a Cortes por la Regencia —órgano centralizado de cinco miembros que había sustituido a la Junta Central— por decreto de junio de 1810, y en septiembre, finalmente el cuerpo constituyente se instaló declarando en su primera disposición que la soberanía residía esencialmente en la Nación. Más tarde, en una frenética actividad legislativa dictó múltiples disposiciones institucionalizando los puntos programáticos del liberalismo: libertad de imprenta, abolición de la inquisición, supresión del tributo de voto de Santiago, incorporación a la Nación de todos los señoríos jurisdiccionales, abolición de los dictados de vasallo y vasallaje, supresión de pruebas de nobleza, abolición de mitas y repartimientos de indios, libertad de industria, libre de comercio... Aquella noche, la del 24 de septiembre, de la

⁶ Representación del capitán general González Mollinedo informando al secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia, fechada el 1o. de enero de 1810, sobre lo practicado y el estado de la elección de diputados a la junta central. Archivo General de Indias, audiencia de Guatemala, legajo 493. Es curioso señalar que con motivo de esta elección se produjo la primera campaña política en el país, con propaganda y debate. Las paredes de la capital aparecieron pintadas con leyendas adversando al que saldría electo, utilizando, hecho también curioso, un palíndromo político.

Al derecho y al revés/ No va Pavón/ NóvaP avon.

sesión inaugural “aunque casi nadie —aun entre los protagonistas— se diese cuenta, había caído en España el antiguo régimen”.⁷

Una comisión específica presentó el *proyecto de Constitución*, con un importante y amplio *discurso preliminar* que fue discutido por espacio de ocho meses —de agosto de 1811 a marzo de 1812—, y el 19 de este último mes la Constitución fue promulgada.⁸ En tres años y 1800 sesiones este cuerpo constituyente rompió el andamiaje de la añeja monarquía española. Si en el propio documento, en términos generales se limitaron a plantear la reforma de tipo político, en una fértil emisión de decretos pusieron el acento en la reforma social y económica. Adopción de la teoría fisiocrática, abandono de la organización estamental y sustitución de la vieja monarquía absoluta, basada en el derecho divino de los reyes, son las realizaciones del proceso revolucionario de Cádiz; y, naturalmente la elaboración de la primera Constitución para España y sus colonias. Las principales decisiones políticas fundamentales adoptadas en el texto son las siguientes:

7 Comellas, José Luis, “Las Cortes de Cádiz y la Constitución de 1812”, *Revista de Estudios Políticos*, s.l.i., núm. 126, noviembre-diciembre de 1962, p. 77; Sobre el proceso constituyente véase Artola, Miguel, “Los orígenes de la España contemporánea”, *Instituto de estudios políticos*, Madrid, 1959, 2 vols.; y Fernández Almagro, Manuel, *Los orígenes del régimen constitucional en España*, Madrid, Editorial Labor, 1928.

8 El técnico juriconsulto también helenista Antonio Ranz Romanillos fue llamado a Cádiz para incorporarse a la comisión en calidad de asesor, sin ser diputado y a pesar de su discutida posición como colaborador de Napoleón. Había tomado parte importante en la redacción de la Constitución de Bayona, siendo uno de los secretarios de la junta. Según lo testifica León y Pizarro “A él hay que atribuirle también la redacción del proyecto de la Constitución gaditana” (García de León y Pizarro, José, *Memorias*, Madrid, 1953, t. I, p. 91.); Ramos, Demetrio, “Las Cortes de Cádiz y América”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 126, p. 617. Le Brun, en sus retratos clásicos de personajes de la época, decía de Ranz: “Liberal vaciado sobre un fondo de servilismo que ya no parecía ni lo uno ni lo otro, sino un embrión que estaba siempre esperando circunstancias que lo hiciesen lo que había de ser... hubiera sido eternamente liberal si eternamente hubiera habido libertad sin riesgos y con provecho; y hubiera sido también, ciertamente, musulmán si en lugar de constitución se hubiera formado por las Cortes sin peligro de faltar después, nunca un alcorán para la España, y aún hubiera tomado parte en su formación”. Y agregaba que la Constitución había sido “...hecha por hombres que andaban con el libro debajo del brazo haciendo Constituciones por el mundo para todas partes donde les llamaban todas bajo el mismo molde”. Estas opiniones deben matizarse bastante al confrontar las actas de la comisión, por mucho tiempo desconocidas y publicadas recientemente (estudio preliminar Diz-Lois, Ma. Cristina, “Actas de la Comisión de la constitución. 1811-1813”, en Suárez, Federico (coord.), *Seminario de historia moderna Universidad de Navarra Madrid*, Madrid, Ediciones del Instituto de Estudios Políticos, 1976).

1) *Constitucionalismo*. Búsqueda de la limitación de los gobernantes, de los detentadores del poder, a través de instituciones que permitan a los destinatarios del mismo constituirse en sus detentadores supremos; en dos grandes áreas: limitación del poder absoluto de los gobernantes a través de instituciones de gobierno adecuadas, y justificación consensual de la obediencia y la autoridad; que se lograrían por el acuerdo logrado sobre ciertas reglas fijas que regularan el proceso político y distribuyeran el ejercicio del poder.

El Constitucionalismo es la primera y posiblemente más importante decisión política atribuible a Cádiz. Se redactó la primera Constitución y la más amplia de todas: 384 artículos extensos. Resulta del Texto la intención de sustituir todo el andamiaje político y social, es redactado con una precisión matemática que en los capítulos del registro electoral se hace evidente, y se enmarca dentro de la corriente de racionalización del poder típica de la época; se pretendía en un esfuerzo mental muy del siglo XVIII, abarcarlo, preverlo todo. Hasta la división esquemática de su articulado en diez títulos se nos presenta como algo totalmente acabado, como la obra de un solo artífice. Y tan seguros estaban los constituyentes de su obra que concibieron una Constitución casi pétrea. En el título X, que se ocupa de su reforma, se prohibió su modificación hasta después de ocho años de entrar en vigor. Tenía pues, un carácter sagrado, sería la panacea que resolvería todos los problemas. Y aunque uno de los diputados planteó su disidencia: “¿Con qué razón quitaremos nosotros a la Nación y a las Cortes venideras un derecho incuestionable? El de constituir la Nación española sobre bases nuevas”, los liberales fueron irreductibles. Martínez de la Rosa, uno de los más jóvenes y radicales, propuso que se condenara a muerte a todo el que propusiera una alteración en la Constitución.

Y en un sentido programático recogió toda la plataforma liberal en su articulado. La revolución española quedó allí escrita. De ahí en adelante se podría gobernar por “máximas”, como decían los autores del *discurso preliminar*, y por eso la Constitución de Cádiz devino en un mito de constitucionalismo español, en el punto de referencia de todas las posteriores disputas, hasta las más recientes.

2) *Representación política nacional*. En la composición de las Cortes de 1812, se introdujo la representación nacional moderna, basada en la idea individualista de que no existen grupos intermedios entre la nación

y el individuo, y que este, el “ciudadano”, igual en derechos a todos los demás, es la única base de la organización política. Se oponía a la representación estamental y se engarzaba con la idea de soberanía nacional; los diputados ya no representaban a las circunscripciones por las cuales fueron electos, sujetos a cuadernos de instrucciones, sino representaban abstractamente a la Nación, ese nuevo cuerpo político que significaba la unidad del país, la base sociológica del nuevo régimen.

Nuestro diputado a Cortes, el canónigo Antonio de Larrazábal, se acogía al nuevo principio. En los apuntes instructivos que la minoría del Ayuntamiento daba al diputado se decía que “los representantes lo son de la Provincia o Reino que los elige mientras no forman la sesión, porque desde este momento se han de considerar como que lo son de la Nación en general, y bajo este punto de vista obrarán allí precisamente”, y él mismo argumentaba ya en Cortes:

Tal vez se dirá que por lo que toca a la libertad de comercio en general, y ampliación del de Filipinas, he informado en contra del consulado de Guatemala. No lo niego, es público, mas yo, que ni soy apoderado del Ayuntamiento ni del Consulado, digo y sostengo en público como representante de la Nación lo que en conciencia debo, sin respeto a ninguna corporación...

El derecho de voto no corresponde a las corporaciones, sino a todos los varones mayores de 25 años, vecindados o residentes en la parroquia correspondiente. Contra la representación estamental aparece el sufragio individual, por primera vez, y casi como un sufragio universal, solamente controlado por un procedimiento recargado de elecciones indirectas, con base en estimaciones de población.

3) *Soberanía nacional y división de poderes*. En el primer decreto de Cortes aprobado sobre una proposición de Muñoz Torrero —antiguo rector de Salamanca— y Luján, se establecía que “no conviniendo quedasen reunidas las tres potestades legislativa, ejecutiva y judicial, las Cortes se reservaban sólo el ejercicio de la primera en toda su extensión”, y que en las Cortes “residía la soberanía nacional”. Así, en esa larga sesión del 24 de septiembre, con pocos contradictores —el más importante y lúcido, el obispo de Orense, que abandonó como protesta la Asamblea— se adoptaron los dos principios básicos del Estado de derecho liberal burgués: la soberanía nacional y la división de poderes; este último adoptado sin un

planteamiento teórico frontal, sino eufemísticamente disfrazado de una doméstica conveniencia de tipo administrativo.⁹

2. *Tradicición y modernismo*

Los autores del Proyecto en el discurso preliminar fueron reiterativos al manifestar que toda su labor estaba orientada a un estudio minucioso y de selección de la antigua tradición jurídica española:

nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más autentico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método con que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos a la dignidad y autoridad del rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada y al método económico y administrativo de las provincias.

Se disculpa que por premura de tiempo e impaciencia pública no pudiera presentar en el informe “todos los comprobantes que en nuestros códigos demuestran haberse conocido y usado en España cuanto comprende el presente proyecto”; recuerda que en el Fuero Juzgo “la soberanía de la nación está reconocida y proclamada del modo más autentico y solemne en las leyes fundamentales de este código”, y afirma que de la vieja legislación española se penetró profundamente en su índole y espíritu “extrayendo por decirlo así de su doctrina los principios inmutables de la sana política, ordenó su proyecto nacional y antiguo en la sustancia, nuevo solamente en el orden y método de su disposición”.¹⁰

Discusión permanente provocó esta interpretación frente a una influencia francesa, especialmente de la Constitución de 1791, que aún no

⁹ En emocionantes páginas recoge el Conde de Toreno la crónica de esa primera sesión del constituyente, en la cual, casi sin escándalo, se dio el salto hacia la edad moderna: *Historia del levantamiento, guerra y revolución de España*, París, Baudri Librería Europea, 1851. Para los trabajos de la asamblea *Diario de discusiones y actas de las Cortes*, Cádiz, Imprenta Real, 1811, t. 23.

¹⁰ *Discurso preliminar leído en las Cortes al presentar la Comisión de Constitución*, el proyecto de ella (Cádiz, Imprenta Tormentaria, 1812).

termina, y que ha utilizado mucha tinta. La Constitución de Cádiz resolvió conflictos de la sociedad tradicional española en crisis, frente a una nueva estructura igualitaria de tipo individualista y liberal, y sus autores pretendieron, logrando, encontrar un hilo conductor entre las nuevas instituciones y una vieja tradición legal de orientaciones democráticas. Se está en presencia de un gran cambio, de una verdadera revolución del derribamiento del antiguo régimen del pasado. A diferencia de los franceses, que incluso establecieron un nuevo calendario para que quedara perfectamente claro que iniciaban una nueva era, los españoles se adentran en ella con paso firme, y éstos, paradójicamente, marchando hacia atrás, viendo a sus antepasados.

III. PRIMER PROYECTO CONSTITUCIONAL GUATEMALTECO

1. *Los documentos del ayuntamiento*

La participación centroamericana en Cádiz dio ocasión a que el fermento ideológico que existía en la Capitanía aflorara. Los documentos que Antonio Larrazábal —probablemente el diputado mejor asesorado— lleva al constituyente, son un ejemplo de seriedad y competencia que nos permiten ubicar las tendencias del pensamiento político de la región, y recoger las fuentes ideológicas diversas que están en la base de la futura organización republicana: la ilustración francesa y el liberalismo inglés.¹¹

¹¹ Carlos Marx escribía para el *New Daily Tribune de Londres*: “La verdad es que la Constitución de 1812 es una reproducción de los antiguos fueros, pero leídos a la luz de la Revolución francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna... la ansiosa limitación del poder real el rasgo más combativo de la Constitución de 1812, si bien puede explicarse perfectamente por los frescos e indignantes recuerdos del despotismo de Godoy, se deriva en sus orígenes de los antiguos fueros de España... pueden señalarse en la Constitución de 1812 inconfundibles síntomas de un compromiso concluido entre las ideas liberales del siglo XVIII y las oscuras tradiciones teocráticas... lejos de ser una copia servil de la Constitución francesa de 1791, fue un producto genuino y original, surgido de la vida intelectual española, regenerador de las antiguas tradiciones populares, introductor de las medidas reformistas enérgicamente pedidas por los más celebres autores y estadistas del siglo XVIII y cargado de las inevitables concesiones a los prejuicios populares” (*Revolución en España*, Barcelona, Ariel, 1960, pp. 124, 125-129). Especialmente interesante resulta analizar los trabajos de Marx sobre la revolución española, iluminados por un enfoque metodológico usualmente ignorado en los estudios de tendencia marxista. En carta a Engels del 2 de agosto de 1854 le decía: “Mi principal tema de estudio es ahora España. Hasta el momento y básicamente en fuentes españolas, he estudiado

El ayuntamiento de la capital elabora bajo la dirección de José María Peynado —en 1810— unas instrucciones¹² para su diputado en Cortes, en las cuales el pensamiento político de la ilustración francesa se transparenta con claridad. Se incluía en ellas una *Declaración de Derechos del Hombre* y un *Proyecto Constitucional* de 112 artículos, junto a múltiples consideraciones de orden económico y fiscal. Como el grupo de comerciantes que integraba la minoría del cuerpo municipal, no estuvo de acuerdo con la tendencia radical del documento, elaboró un voto razonado, los Apuntes Instructivos,¹³ en el que se confesaba la influencia de la “Constitución inglesa”. Y fuera de otras instrucciones menores, el Consulado de Comercio formuló unos apuntamientos para Larrazábal, que constituyen la radiografía más completa de la estructura social y económica de la región en los albores del siglo XIX.¹⁴

2. El proyecto y la declaración de derechos

Las instrucciones —no sólo el *Proyecto Constitucional* y la *Declaración de Derechos*— tienen una gran importancia para una correcta elaboración e interpretación de la historia de las ideas e instituciones centroa-

las épocas de 1808 a 1814 y de 1820 a 1823. En este momento estoy pasando al periodo de 1834 a 1843. Es una historia bastante confusa. Es verdaderamente difícil dar con las causas de los desarrollos...”.

12 Instrucciones para la Constitución Fundamental de la Monarquía Española y su gobierno de que ha de tratarse en las próximas Cortes Generales de la Nación dadas por el M.I. Ayuntamiento de la M.N.I. Ciudad de Guatemala, a su diputado el señor don Antonio de Larrazábal, canónigo penitenciario de la santa iglesia metropolitana, formada por el señor José María Peynado, regidor perpetuo y decano del mismo Ayuntamiento. Las da a luz en la Ciudad de Cádiz, el referido diputado. En la imprenta de la Junta Superior, año de 1811.

13 Apuntes instructivos que al señor don Antonio de Larrazábal, diputado a las Cortes Extraordinarias de la nación española por el cabildo de la ciudad de Guatemala, dieron sus regidores don José de Isasí, don Sebastián Melón, don Miguel González y don Juan Antonio Aqueche. Nueva Guatemala, Impresa en la Oficina de Manuel de Arévalo, año de 1811.

14 Apuntamientos sobre la agricultura y comercio del Reino de Guatemala que el señor don Antonio de Larrazábal, diputado en las Cortes Extraordinarias de la Nación por la misma ciudad, pidió al real consulado en la junta de gobierno del 20 de octubre de 1810. Nueva Guatemala, Impresa en la oficina de don Manuel Arévalo, año de 1811. Véase, también, García Laguardia, Jorge Mario, *La Génesis del constitucionalismo guatemalteco*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1971. Donde se incluye una reproducción facsimilar de los tres raros documentos.

mericanas. En el límite del “antiguo régimen” y con claras influencias de las ideas del siglo XVIII francés, ataca a fondo el “despotismo” del régimen español y propone como solución política a la crisis, la adopción de una Constitución, de un texto escrito que viniera a limitar el poder de los gobernantes, reconociendo un catálogo de derechos humanos y fijando un sistema de competencias circunscritas para el ejercicio del poder. La huella francesa es inequívoca, especialmente del *Espíritu de las leyes*. La última parte del documento está encabezado con un epígrafe de Montesquieu: “Todas las instituciones humanas tienen el sello del siglo en que se hicieron”.

Entre líneas se percibe que los autores tienen bien claro el esquema de las formas de gobierno de este autor, y que dentro de ellas han clasificado el régimen español como un auténtico despotismo, el gobierno de uno solo, sin normas que lo controlan y basado en el temor de los súbditos. El capitán general Bustamante y Guerra —siempre tan lúcido— en las anotaciones que aparecen en el ejemplar enviado a España para el proceso de Larrazábal, se dolía “Los escritores extranjeros que más han deprimido la gloria de la península: Rainal y Maison no han hecho de España un cuadro tan negro”. Y como remedio contra ese despotismo proponían el mágico remedio decimonónico, la promulgación de una Constitución:

Una Constitución, pues, que prevenga el despotismo del jefe de la nación, que señale los límites de su autoridad; que haga del rey un padre y un ciudadano; que forme del magistrado un simple ejecutor de la ley; que establezca unas leyes consultadas con el derecho natural, que contiene en sí todas las reglas de lo equitativo y lo justo, y que se hallen revestidas de todos los caracteres de bondad absoluta y de bondad relativa a los objetos primarios de la sociedad; que enseñen a los pueblos sus deberes; que circunscriban sus obligaciones, y que a éstas, y a sus derechos señalen límites fijos e inalterables; que establezcan una administración clara, sencilla y cimentada en los principios de propiedad, libertad y seguridad; que bajo tales principios, e ilustradas con la filosofía, guarden proporción entre los delitos y las penas, y no establezcan otras más que las absolutamente necesarias y útiles a la sociedad. Un sistema económico y político que auxilie los tres grandes principios de propiedad, libertad y seguridad. Una instrucción pública y metódica que disipe la ignorancia de los pueblos, y que difundiendo las luces promuevan la utilidad general.¹⁵

15 Este párrafo recuerda “a los enciclopedistas y, en mayor grado, a Locke”, que Carlos José Gutiérrez apunta en una breve y sugestiva investigación de historia constitucio-

Y con base en las ideas modernas de pacto social y estado de naturaleza de corte *iusnaturalista*, proponen una *Declaración de Derechos del Hombre*: “...Hace la declaración solemne de ellos, señala los límites de sus obligaciones, los de las autoridades, los de la ley, y establece la Constitución sólida, permanente e inviolable”. La raíz francesa es clara. La fuente directa del derecho constitucional centroamericano, la formulación de la parte dogmática de los primeros documentos constitucionales, los encontramos en el pensamiento político francés del siglo XVIII.¹⁶

En el Proyecto de Constitución se recoge la parte orgánica del nuevo sistema propuesto. De 112 artículos es el primer proyecto de un texto fundamental que se formula en Centroamérica y propone una monarquía constitucional moderada (artículos 7o. y siguientes).

Sin estridencia adopta la teoría de la división de poderes, atribuyendo al soberano la facultad ejecutiva y a la “nación” la legislativa (artículo 20) y sienta las bases de una administración de justicia independiente (artículo 21). Un Consejo Supremo nacional “en el que residirá” toda la representación de la nación española y tendrá el poder legislativo en toda su extensión de los códigos civil y criminal, político y económico” (artículo 39), cuyos miembros serían designados por los ayuntamientos en los que se concentraba la fuente del nuevo régimen. Distingue entre poder constituyente originario y constituido, y propone un sistema de descentralización que se haría efectivo a través de juntas locales en cada capital del reino a fin de que “la máquina del gobierno no salga complicada y tenga en todas sus partes los resortes y muelles convenientes para que por la suma distancia no pierdan las provincias su vigor y elasticidad”. Con un encomiable sentido de pedagogía política, ordena la formación

nal costarricense (“Una convergencia de iusnaturalismos”, *La Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Costa Rica*, núm. 6, noviembre de 1965, p. 61).

¹⁶ La fuente francesa es reconocida por el propio Peynado más tarde: “...Así, algunas de las de la instrucción fuesen copiadas a la letra...”. Representación de don José María Peynado al rey, de fecha 31 de enero de 1816, “pidiendo se suspenda el cumplimiento de la orden del 31 de marzo de 1815, por la que se le ha desposeído de sus destinos” (Archivo General de Indias, audiencia de Guatemala, legajo 502). Y percibida por Bustamante y Guerra: “Es copia literal de la declaración de los derechos y deberes del hombre y del ciudadano formada por la asamblea nacional de Francia, y puesta al frente de la Constitución francesa del 22 de agosto de 1794”; y por José Cecilio del Valle “...la declaración de los derechos del ciudadano es en muchos artículos traducción literal de la declaración que la asamblea de Francia puso al frente de la Constitución del 22 de agosto de 1794” (*El amigo de la patria*, 3 de noviembre de 1820).

de un “catecismo” en el que se explicara sencilla y claramente los principios del nuevo régimen constitucional “...para que los niños lo den de memoria, y lo expliquen en las escuelas de primeras letras un día a la semana”.

Proponía la organización de una monarquía constitucional adoptando los nuevos principios: soberanía nacional temerosamente formulada, división de poderes claramente esbozado, idea del poder constituyente originario atribuido a las Cortes representando a la nación. Este marco teórico se ve atemperado por los propios intereses de los actores que orientaban el centro del poder a los ayuntamientos, en los cuales se atrincheraba la aristocracia terrateniente, protagonista del proyecto.

En la anotación final al ejemplar que Bustamante y Guerra envió a España, sitúa el contenido del documento:

Esta es la Constitución del Ayuntamiento de Guatemala, que de tiempo inmemorial ha estado estancado en las familias de los americanos que la firman. De ella resulta que en sus artículos se deprime la autoridad del rey, se exalta la de los Ayuntamientos; que los Ayuntamientos son los que debían nombrar a los individuos de la Juntas serenísimas en donde debía residir el gobierno de cada provincia en todos sus ramos, y el derecho de informar para la provisión de empleo; que los Ayuntamientos debían hacer la elección de los individuos del Consejo Supremo Nacional en el que debía estar el Poder Legislativo, Ejecutivo, y dar todos los empleos políticos, militares y eclesiásticos; que los Ayuntamientos de América, mayores en número que los de España, eran por consecuencia el centro de las autoridades que habían de dictar leyes, proveer los empleos, gobernar la Monarquía y administrar las provincias; que a este respecto la soberanía quedaba realmente en la América cuando su situación era tan crítica...

Debe anotarse la disidencia de los apuntes instructivos de la minoría. Moderados frente a la clara posición liberal de las instrucciones, apuntan haber tenido

no otro modelo que la Constitución inglesa... hallar, ordenar, y fijar estos contrapesos al Poder Monárquico, en unos términos que lo equilibren y no lo destruyan, que lo obliguen a caminar por un carril demarcado sin hacerle violencia... Fuera de esta razón para escoger el de la Constitución inglesa, nos impulsaban al propio efecto el honor mismo de nuestra antigua, que si no pudo, o no tuvo oportunidad para ordenarlos y fijarlos, reconoció, al menos, antes que aquélla y usó separadamente los contrapesos.

A diferencia de otras regiones americanas en las cuales el movimiento de independencia adquirió connotaciones violentas, en el Reino de Guatemala —los que hoy integran los cinco países centroamericanos— el experimento de Cádiz se vio con gran esperanza por los grupos ilustrados. Y la Constitución se aplicó en sus dos periodos 1812-1814 y 1820, a pesar de la resistencia encubierta de las autoridades peninsulares. Una confluencia entre el liberalismo metropolitano y provincial, que se rompe más tarde al precipitarse la independencia en 1821.¹⁷

IV. 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, que 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.

El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables a la usanza de la 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 “república” no aparece ni una sola vez. Los conservadores que controlaron el movimiento sujetaron la declaración de independencia a la ratificación de un

¹⁷ Sobre Centroamérica en Cádiz y la Constitución en Centroamérica véase Volio, Marina, *Costa Rica en las Cortes de Cádiz*, San José Costa Rica, Editorial Juricentro, 1980; Rodríguez, Mario, *The Cádiz Experiment in Central América. 1808 to 1826*, Berkeley, Los Ángeles, Londres, University of California Press, 1978; y García Laguardia, Jorge Mario, *Orígenes de la democracia constitucional en Centroamérica*, San José Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1971 (2a. y 3a. ed. con el nombre *Centroamérica en las Cortes de Cádiz*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994). Véase también García Granados, Sergio, *Libre crezca fecunda. Guatemala en el siglo de las Luces 1729-1821*, Guatemala, Magna Terra Editores, 2005; y García Laguardia, Jorge Mario y Pantoja Morán, David, *Tres documentos constitucionales de la América española preindependiente*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.

Congreso, con la esperanza de que antes de su instalación se diera algún acontecimiento que permitiera mantener su *status*. Una reiterada condicional del grupo dominante, un antídoto contra eventuales decisiones radicales. Proclamemos la independendencia —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 declarase... Y la interpretación del Acta, ubicó a las dos corrientes que constituirían los partidos políticos del siglo 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 —que finalmente triunfó 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 estructura 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 de 1823 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, que, de acuerdo con su artículo 2o., convoca al Congreso “para tratar el gran asunto que desde entonces quedó pendiente sobre el modo y forma en que debe constituirse...”, el que integrado se apresuró a ratificar la independendencia de México sobre España “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 y 137 decretos y 1,186 órdenes. Naturalmente, una Constitución, la primera del país, inspirada en el joven constitucionalismo español, en su estilo e inspiración general, y a la ley norteamericana en su parte orgánica. La Comisión Redactora era explícita: “al trazar nuestro plan nosotros hemos adoptado en la mayor parte el de los Estados Unidos, ejemplo digno de los pueblos independientes...”¹⁸

¹⁸ *Informe sobre la Constitución leído en la Asamblea Nacional Constituyente el 23 de mayo de 1824*, Guatemala, Arévalo, 1824, p. 5. Véase 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” (Asamblea Constituyente de

La presión de las provincias por el sistema federal obligó a la Asamblea a precipitar bases constitucionales en diciembre de 1823, que sirvieron de pauta para elaborar el Proyecto Constitucional.¹⁹ 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 a 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 censatario 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 donde 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 al del imperio derrotado: “concepción republicana de la monarquía”. 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 ésta 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 —sin éxito— dos ve-

julio de 1824, actas de sesiones públicas, sesión del 24, B6.26, expediente 2968, legajo 115, Archivo General de Centroamérica en ciudad de Guatemala); García Laguardia, Jorge Mario, “La independencia de la capitanía general de Guatemala. El dilema del nuevo régimen”, *Anales de la Academia de Historia de Guatemala*, 2005. Y, recientemente Sáenz de Santa María, Carmelo, “El proceso ideológico institucional de la Capitanía general de Guatemala hasta las provincias unidas del Centro de América. De provincias a Estado”, *Revista de Indias*, Madrid, año XXXVIII, núms. 151 y 152, enero-junio de 1978, pp. 149-181.

19 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*, época III, núms. 2, 3 y 4, t. IV, 1944. Véase también el *Proyecto de Constitución de la República de los estados federados del Centro de América*, Guatemala, Imprenta de Ignacio Beteta, 1824.

ces. En 1835, en busca de fortalecer al Poder Ejecutivo y profundizar el programa liberal en 1838, cuando los conservadores, aunque más interesados en romper la Federación, trataron de convertirla en una Confederación levantando la bandera de los derechos estatales. 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 Domingo Faustino 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 tuvo vigencia 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 errático y se prolonga desde 1839 hasta 1851. Cuatro proyectos constitucionales con sus Asambleas frustradas se suceden: 1) en mayo de 1839, 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 a la Iglesia contra el Estado”. Una imprecisa definición de las distintas funciones hacía interpretar auténticamente el texto al diputado conservador Pedro Aycinena 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.²⁰

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 XIX será el escenario del triunfo liberal —que se había mal logrado 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. El nuevo orden exigió la formación de una también nueva estructura política, orientada al fortalecimiento del poder central y a costa de los poderes intermedios —municipios, iglesias, etcétera— que se vieron minimizados. Se propicia la formación de un ejército nacional tecnificado no caudilles-

20 Tovar Cruz, Pedro, *Los montañeses. La facción de los lucíos y otros acontecimientos históricos de 1846 a 1851*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1971; Molina Pedro et al., *Proyecto de Constitución para la República de Guatemala, presentado al 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. Véase especialmente Lee Woodward, Ralph y Carrera, Rafael, *La creación de la República de Guatemala 1821-1871*, trad. de Jorge Skinner Klee, Guatemala, CIRMA y Plunstock Mesoamérica Studio, 1971.

co 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 kantiano, tamizado por la inteligencia 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 Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados —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 de 1851. En marzo de 1872 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, unitario y 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.²¹ 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 a 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 al Poder Ejecutivo; adopta el unicameralismo y propone —única vez en nuestra historia— un régimen parlamentario; crea un tribunal de casación y un Poder Judicial indepen-

21 *Proyecto de Constitución para la República de Guatemala*, presentado a la Asamblea Constituyente el 20 de agosto de 1872 por la comisión encargada de formarlo, Guatemala, Imprenta de la Paz, 1872.

diente con poderes de control constitucional de carácter difuso, general, con nulidad *ipso jure*, y reconoce la autonomía municipal y regional.²² 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 de 1873, donde se encuentra el último rastro de sus sesiones al dar posesión al nuevo presidente, Justo Rufino Barrios, que radicaliza el movimiento y gobierna sin Constitución.²³

En 1876, buscando nueva legitimación, Barrios reunió otra constituyente; la que integró una Comisión de Constitución que se quedó sin ocupar, 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”.²⁴ Pero antes de que expirara el plazo fijado, el dictador se impacientó y el 9 de noviembre de 1878 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 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 del Estado: enseñanza laica, libre testamentifica-

22 *Proyecto de Constitución para la República de Guatemala*, presentado a la Asamblea Constituyente el 16 de noviembre de 1872 por la comisión encargada de formarlo, Guatemala, Imprenta de la Paz, 1872.

23 Sobre este interesante cuerpo “frustrado” véase 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.

24 Actas de la asamblea nacional constituyente de 1876, archivo General de Centroamérica, documentos no clasificados; García Laguardia, Jorge Mario, *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. Y Villagrán Kramer, Francisco, “La Constitución como jaula de seda para contener un león africano”, *Revista Alero de la Universidad San Carlos de Guatemala*, tercera época, núm. 2, septiembre-octubre de 1973, pp. 75-82.

ción, reconocimiento del matrimonio civil y el divorcio, cementerios civiles y 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.²⁵

Los principios del constitucionalismo liberal en Guatemala se concretaron definitivamente al promulgarse la Constitución de 1879, en el momento de afirmación definitiva de reforma.

Los años transcurridos y la riqueza de situaciones conflictivas habían hecho conformarse en mejor forma el programa liberal; la oposición al régimen español, la influencia ideológica de la Ilustración y de la Revolución francesa, la experiencia constitucional gaditana, que tiene una influencia específica en el constitucionalismo americano y en la formación de los Estados nacionales; la influencia del federalismo angloamericano, los trabajos de los constituyentes a lo largo del periodo independiente, el ejemplo triunfante de la reforma liberal de México, calificada como la epopeya nacionalista de la defensa contra la intervención extranjera; la lucha contra el régimen de los 30 años, etcétera. Con base en todas estas experiencias se le da un contenido final al programa liberal que podría resumirse así: fe liberal en la bondad del hombre que se expresa en la soberanía popular; protección contra la dictadura al reconocer la división de poderes con una legislatura fuerte, una judicatura independiente, pero con un Ejecutivo preponderante con poderes para aplicar el programa; preocupación por la libertad individual que se plasma en el reconocimiento de un catálogo de derechos y los sistemas de garantía; defensa dogmática de la propiedad privada que se expresa en su protección amplia y el ataque contra las formas comunales y corporativas de tenencia de la tierra; desarrollo de la economía mediante la libre iniciativa individual promovida por la inversión pública en obras de infraestructura,

25 *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1879*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927; *Contestación de Rafael Montúfar a las objeciones hechas al preámbulo del diario de 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, Editorial Universitaria Centroamericana-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 (tiene dos nuevas ediciones, México, UNAM, 1980 y Guatemala, Editorial Universitaria, 1985).

y el clásico anticlericalismo decimonónico. Así, este liberalismo era un injerto de instituciones republicanas, valores sociales democráticos, principios económicos de libre empresa y un fuerte elemento anticlerical.

Triunfantes los liberales en un régimen estable, se recogió su programa en la Constitución de 1870. La Asamblea se instaló con una composición, que, aunque controlada por una mayoría liberal, permitió la representación de una minoría conservadora, inteligente y combativa. En un ambiente de paz, sin conflictos significativos internos y externos, se dedicó a discutir el proyecto. En el mes que duró el debate un público entusiasta tuvo oportunidad de presenciar un hermoso ejemplo de juego parlamentario y de elevación doctrinaria. Una verdadera elite intelectual y política constituyó, temporalmente, la clase política que fijaría las pautas constitucionales del país.

Las tendencias constantes del constitucionalismo liberal en el siglo XIX vuelven a aparecer en la discusión del anteproyecto. Los temas a discusión van a ser, de nuevo, la reestructuración de la patria centroamericana, las relaciones entre la Iglesia y el Estado y la estructura del gobierno, especialmente centrada en la composición del Poder Legislativo, y las soluciones serán de corte eminentemente liberal.

El sentido centroamericano, ya tradicional en los liberales, determina muchas disposiciones de contenido integracionista. Los discursos más hermosos y apasionados se pronunciaron al discutir las relaciones entre la Iglesia y el Estado, aunque en la obra legislativa del régimen el problema había sido resuelto en sentido liberal. Se sancionaron las decisiones anteriores prohibiendo establecimiento de congregaciones religiosas, vinculaciones e instituciones a favor de manos muertas, y reconociendo la libertad de culto y la educación laica. En la vieja polémica de la integración del Legislativo se optó por la cámara única y se amplió el cuerpo electoral, otorgando el sufragio universal.

El 11 de diciembre de 1879 se promulgó un texto corto de 104 artículos. Una Constitución laica, centralista —imprimió el gobierno local— y sumaria. Reconocía la división de poderes en forma absoluta, con un Legislativo unicameral y un Ejecutivo bastante fuerte que funciona asesorado por un Consejo de Estado de carácter consultivo y no representativo.²⁶

26 *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1879*, reimpresso por acuerdo de la Comisión de régimen interior de la Asamblea constituyente de 1927. Preámbulo del ex representante Rafael Montúfar (Guatemala, Tipografía Nacional, 1927). A Montúfar se le acusó de publicar la documentación en forma incompleta. Véase *Contestación de*

Estuvo vigente hasta 1944 —longevidad común a los textos liberales definitivos— aunque fue reformada ocho veces (1885, 1887, 1897, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941).

V. EL SIGLO XX. NUEVAS ORIENTACIONES

Después de la Primera Guerra Mundial se produce un nuevo desarrollo en el constitucionalismo. El Estado liberal marcó una etapa importante en la lucha del individuo contra el poder público en busca de garantizar un mínimo de libertades. Fijó una serie de libertades-resistencias que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo XIX y el crecimiento acelerado, que se produce en los primeros años veinte, obligan a replantear la propia razón de ser del Estado orientándose al reconocimiento de su cada vez mayor intervención en la vida social. Junto al fortalecimiento de las libertades individuales se produce la institucionalización de las libertades, participación²⁷ que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política, en un sentido protector. Los derechos económicos sociales son aceptados y además de convertirse el Estado en árbitro de las relaciones entre el capital y el trabajo, pretende intervenir en la cultura y la familia, imprimiendo fuertes limitaciones a los clásicos derechos individuales en aras del bienestar colectivo, en una gran “tentativa de racionalización de la vida pública”, a decir de Mirkine. Así, aparece una corriente desde la primera guerra que se acentúa después de la segunda, que tiende a la constitucionalización de los derechos sociales, a la extensión de la democracia, ampliación de problemas tratados constitucionalmente y la tecnificación del aparato constitucional. Ésta se

Rafael Montúfar a las objeciones hechas al preámbulo del Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de 1879, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927. Explica allí que lo que no publicó no era importante, y no lo había hecho porque Víctor Miguel Díaz, quien era el único que tenía la colección completa de actas, “no pudo facilitármela por falta de tiempo, ni permitió que otra persona hiciera el registro requerido”. La verdad es que lo omitido corresponde a actas sin ninguna importancia que habríamos podido consultar, para completar la información, en la Hemeroteca Nacional y en el Archivo General de Centroamérica, donde las hemos localizado. Véase también Sagastume Evans, Gustavo Adolfo, *La Constitución de 1879*, Guatemala, Tesis, 1972.

²⁷ Duverger, Mauricio, *Institution politiques et droit constitutionnel*, París, Presses Universitaires de France, 1963, pp. 201 y ss.

inicia precisamente con un texto americano, la Constitución mexicana de 1917, pero adquiere resonancia universal con la promulgación de la Constitución rusa de 1918, y especialmente con la alemana de Weimar de 1919, dentro de cuya tendencia deben incluirse las cartas fundamentales españolas de 1931 —que tanta influencia tendrá en América Latina—, de Austria y Checoslovaquia, de la primera posguerra y de la soviética de 1936.²⁸

A partir de principios de siglo se produjo un cambio visible en América Latina. Sobre la base de una transformación en su estructura económica advinieron esenciales mutaciones en el aspecto social: aparición de nuevas clases, un incipiente proletariado urbano y una ampliación inusitada de la clase media que produce una movilidad vertical que sustituye el inmovilismo del periodo anterior, en el que los sectores medios solamente constituían una limitada capa que separaba a la elite dirigente decimonónica de la masa popular desorganizada. En lo político se produce un proceso de transferencia del poder de la vieja aristocracia terrateniente a la clase media y a la incipiente burguesía urbana, lo que obliga a institucionalizar una política de intervencionismo del estado, que se fortalece en la crisis de 1830. Una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración

28 Sobre el constitucionalismo social véase los clásicos, Mirkine-Guetzevitch, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, 1934; García Oviedo, Carlos, *El constitucionalismo de posguerra*, Sevilla, 1931. La literatura sobre el tema es profusa; entre otros: Gazcón y Marín, José, “La política social en el derecho constitucional”, *Información Jurídica*, núm. 59, abril de 1958, pp. 3-28; Romero, César Enrique, “Esbozo histórico del Estado y sus direcciones contemporáneas. Constitucionalismo social”, *Boletín de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*, Argentina, año XIX, núms. 3 y 4, julio-diciembre de 1955, pp. 591-621. García Ramírez, Sergio, “Lo social en los sistemas jurídicos constitucional e internacional contemporáneos”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año I, núm. 1, enero-abril de 1968, pp. 119-162; Lucas Verdú, Pablo, *Estado liberal de derecho y estudio social de derecho*, Salamanca, 1955; García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977; Sayeg Helú, Jorge, *El constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura, Ciencia y Política, 1972. Sobre la región que analizamos, véase Torre Villar, Ernesto y García Laguardia, Jorge Mario, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1976; García Laguardia, Jorge Mario, “Evolución del constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año VII, núm. 20, mayo-agosto de 1974.

pública que genera una burocracia especializada, en proceso de autonomía. Finalmente, se inicia el surgimiento de los movimientos políticos de corte socialista. El anarquismo traído por los inmigrantes europeos influyó mucho en la incipiente organización sindical, y los primeros partidos marxistas se fundan entre los años de 1920 al 1930; en 1929 eran tan fuertes que celebraban la primera conferencia latinoamericana en Buenos Aires —la ciudad de más desarrollo industrial y de más inmigración obrera europea—, con asistencia de 38 delegaciones.²⁹

Las nuevas orientaciones del constitucionalismo mundial son adoptadas, más que como producto de una lucha popular por obtenerlas, como concesión de la clase media en ascenso en busca de apoyo político y social: insistiendo en que la política económica de los último cincuenta o sesenta años no había creado una “vida nacional plena” porque había sido concebida en el vacío, los nuevos dirigentes de los sectores medios prometieron no solamente el progreso económico sino también la democracia social. A las abstracciones políticas y morales, por las que sus dirigentes habían luchado durante el periodo de la independencia, añadieron la exigencia de que se pusiera a disposición de los electores que votaran sus plataformas, una participación mayor en los beneficios materiales y culturales que habían hecho posibles la técnica del siglo XX. Insistían en que el económico fuera el principal problema político y que se agregaran garantías sociales a las garantías individuales.³⁰

En la región, el constitucionalismo básicamente se orienta a recoger los derechos económicos sociales, la modificación del derecho quirritario de la propiedad, y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno. Este nuevo constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias:

29 *El movimiento revolucionario latinoamericano* (versiones de la primera conferencia comunista Latino Americana, junio de 1929), Buenos Aires; *La correspondencia Sudamericana*, 1929, donde se recoge la intervención del delegado guatemalteco, Villalva.

30 Jonson, John, *La transformación política en América Latina. Surgimiento de los sectores medios*, estudio preliminar de Sergio Bagú, Buenos Aires, Librería Hachette, 1961, p. 68. Con referencia especial a la región véase el excelente libro de Miranda, José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina, 1945-1956*, México, 1957; y *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, Buenos Aires, Publicaciones de la Academia de Ciencias Económicas, 1947, 2 vols.

- 1) Preocupación por la racionalización del poder.
- 2) Cambio en la filosofía general.
- 3) Recepción del derecho internacional.
- 4) Ampliación del catálogo de derechos individuales y constitucionalización de los sociales.
- 5) Ampliación de la democracia y racionalización del aparato político.
- 6) Ocaso del laicismo.
- 7) Justicia constitucional.
- 8) Semiparlamentarismo y preponderancia presidencial.

VI. LA REFORMA DE 1921

La crisis del régimen del presidente Manuel Estrada Cabrera, que terminó con su caída, produjo una reacción democratizadora,³¹ y en octubre de 1920 el presidente Herrera convocó un nuevo constituyente que conoció un proyecto de reformas presentado por una comisión, en enero de 1921, que sustancialmente ampliadas fueron aprobadas por el pleno, en marzo del mismo año.

El clima general, a la caída de la dictadura, orientaba la opinión pública a un rechazo de los excesos de poder de los regímenes liberales en su descomposición y a una reacción contra las concesiones onerosas otorgadas a compañías extranjeras en el enclave bananero y en los servicios públicos, además contra privilegios concedidos a los no nacionales.

La Comisión nombrada para dictaminar sobre los artículos de la Constitución reformables presentó un amplio dictamen el 10 de enero, indicando que el objeto de la reforma era:

Garantizar mejor los derechos individuales, hacer efectiva la separación e independencia de los poderes y dar a las municipalidades, sin perjuicio del buen funcionamiento de la administración, la amplitud de facultades compatibles con nuestro estado social, como base para llegar a una mayor autonomía... imprimir, pues, a nuestra Constitución el genuino sello de la libertad, cerrando las salidas que la del 79 dejó expeditas a las extralimitaciones del Poder.

31 Marroquín Rojas, Clemente, *Historia del movimiento unionista*, Barcelona, Talleres Tipográficos Leugier, 1929; Arévalo Martínez, Rafael, *Ecce Pericles*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1945; y Beltranena Sinibaldi, Luis, *Cómo se produjo la caída de Estrada Cabrera, Páginas de la historia del movimiento unionista de 1920*, Guatemala, Imprenta Eros, 1970.

Defendían las reformas propuestas: sufragio capacitario negando el voto a los analfabetas que concedía la Constitución del 1879, lo que provocó muchas discusiones y votos en contra como el del diputado Alberto de León, quien afirmaba que “Guatemala es un país analfabeta por excelencia..., resulta un contrasentido que se niegue la ciudadanía a la mayoría de sus habitantes..., un reducido número que vendría a arrogarse el ejercicio de la soberanía contraviniéndose así al principio fundamental consignado en la ley constitutiva, que estatuye que tal soberanía reside en la nación”; se negó también el voto a la mujer con un solo voto de diferencia; se fijaban constitucionalmente los casos de suspensión, pérdida y recobro de la ciudadanía, para que nada de esta materia quedara sujeto “a las contingencias del azar ni a la voluntad o capricho de los funcionarios respectivos”; limitaciones a la libertad de empresa privada porque “en todo lo que es incumbencia exclusiva del Estado o de interés vital para la nación hay un límite que nunca se podrá traspasar, porque la Constitución de la República lo prohíbe”; ampliaban derechos individuales y, por primera vez, se propone la institución del amparo que completaría la garantía del *habeas corpus* que comprenderá la protección de los bienes para defenderlos de injustas exacciones o de actos ilegales, “cuando no estén directa y especialmente protegidos por otros preceptos del derecho”; buscando independencia de poderes, especialmente del legislativo, se fijaban incompatibilidades a efecto de que no se integrara “como se había venido sucediendo, de toda clase de elementos de la administración”; ampliaban atribuciones prohibiendo delegaciones legislativas y creando el Ministerio Público designado por la Asamblea; limitaba los poderes presidenciales, al reducir periodo, prohibir reelección, fijar requisitos de designados y eliminar atribución de nombramiento de funcionarios judiciales; ampliaba atribuciones del Consejo de Estado convertido en tribunal de primera instancia de los contencioso administrativo; ordenaba convertir en leyes constitucionales “parte integrante de la Constitución” y reformables en la misma forma que ésta, a la del Poder Judicial y a la de amparo, y ofrecía una autonomía progresiva a las municipalidades.³²

La Asamblea, dado el clima de libertad en que se hicieron las elecciones, se integró con fuerzas heterogéneas y representativas, y rebasó las

32 *Dictamen de la Comisión Extraordinaria de Reformas a la Constitución*, Guatemala, Tipografía Sánchez & de Guise, 1921.

expectativas del nuevo gobierno de tendencia más bien conservadora. Un grupo radical —pequeño y precursoramente socialdemócrata— logró que en el articulado³³ se incluyeran —por vez primera— disposiciones sobre condiciones de trabajo, salario, derecho de huelga y solidaridad social (“previsión y solidaridad social” dicta la disposición) e higiene en el trabajo. Se prohibían los monopolios, privilegios, concesiones o restricciones; se reservaban atribuciones de servicios públicos a cargo del Estado indelegables, se ordenaba la ley especial para reglamentar el trabajo en los servicios públicos, administrados por el Estado o por empresas particulares; se fijaron limitaciones a la concesión para extranjeros; se reconoció la autonomía universitaria a nivel constitucional, por primera vez en América latina³⁴ y a la municipal sin condiciones. Al organismo judicial se le otorgó la función del control difuso e incidental de constitucionalidad de las leyes, y se ordenó que el presidente de la Corte Suprema y jueces menores fueran elegidos popularmente, y los magistrados por la Asamblea. Poca vida tuvo esta reforma, porque un golpe militar a finales del año las derogó y puso en vigencia la vieja Constitución liberal. El presidente depuesto, Carlos Herrera, explicó su derrota así:

El desprestigio del gobierno al que habían llevado los partidos, nadie estaba satisfecho. Los hombres del gobierno se empeñaban de balde en su trabajo abrumador en bien del país. Todos estos patrióticos esfuerzos quedaban ahogados ante las críticas de la prensa de los partidos, los que también se atacaban desmedidamente. Todo esto llevaba a la intranquilidad del pueblo y se echaba de menos la mano férrea de la tiranía..., un gobierno de leyes sin el apoyo de la opinión pública no se puede sostener.³⁵

Aquí es oportuno recordar la Constitución federal centroamericana de 1921, producto de un intento fallido de reconstruir la República con motivo del centenario de la independencia. Delegados de cuatro países —ausente Nicaragua— con importante participación de los representantes de Guatemala, aprobaron un excelente texto moderno —que nunca

33 Artículo 20 “...los empleados y operaciones industriales están facultados individual y colectivamente para suspender su trabajo, siempre que no empleen coacción ni medios ilícitos o violentos, ni contravengan a lo estipulado legalmente en los contratos”.

34 García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina, mito y realidad*, México, Imprenta Universitaria, 1977, pp. 62-68.

35 Entrevista de don Carlos Herrera, ex presidente de la República de Guatemala, con Epaminondas Quintana, Miguel Ángel Asturias y José Castañeda en Quintana, Epaminondas, *La generación de 1929*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1971, p. 713.

estuvo vigente— el que en su título VII, llamado *Trabajo y cooperación social...*, fijó la jornada de ocho horas, descanso, responsabilidad por riesgos profesionales, trabajo de mujeres y menores, reconocimiento del derecho de huelga, ahorro obligatorio, protección a la maternidad y niñez, y previó la creación de un Instituto de Reformas Sociales.³⁶

VII. LA REFORMA DE 1927

En la plataforma electoral del nuevo presidente, el general Lázaro Chacón, se incluía la reforma constitucional que había quedado flotando en el ambiente como una necesidad, sobre todo por el espinoso y permanente asunto de la sucesión presidencial. Electo, en el mensaje a la Asamblea legislativa, señala “la conveniencia de que en las presentes sesiones se trate de la reforma de la Constitución en los puntos que crea necesarios, pero principal y especialmente en lo que se refiere a prohibir la reelección del presidente de la República, para que así figure de nuevo en nuestra carta fundamental el gran principio de la alternabilidad en el poder”.³⁷ Y cuando la constituyente se reunió en julio, defendiendo la tradición liberal que rescataba, dijo que la Constitución de 1879 “si bien sintetiza en sus páginas inmortales los principios y los ideales de la reudentora Revolución de 1871, es ya de imperiosa necesidad armonizar con los preceptos y conquistas de la época contemporánea”.³⁸

El proceso de la reforma movilizó la opinión pública. Los partidos, el derrotado en las anteriores elecciones y el triunfador, presentaron proyectos, y varias instituciones y personalidades se manifestaron sobre el problema. El Partido Progresista ponía el acento en las limitaciones a las atribuciones presidenciales en el mismo sentido de una reforma propues-

36 Gallardo, Ricardo, *Las Constituciones federales de Centroamérica*, t. I, pp. 263 y ss.; Tercero Flores, Luis Felipe, *Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1921 y sus instituciones*, Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, s.f.

37 *Mensaje del Presidente de la República de Guatemala a la Asamblea Nacional Legislativa, al inaugurar este alto cuerpo sus sesiones ordinarias el 10. de marzo de 1927*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, p. 23.

38 *Mensaje del Presidente de la República de Guatemala a la Asamblea Nacional Constituyente, al inaugurar este alto cuerpo sus sesiones ordinarias el 15 de julio de 1927*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927.

ta por un grupo de diputados,³⁹ pero éstos ampliaban la propuesta proponiendo que “se imprima en nuestro código fundamental un sentido económico y social en consonancia con las necesidades de la época y de las clases laborantes” y, concretamente, con respecto al artículo 20, proponían “abarcar en párrafo aparte el derecho de huelga y estipular constitucionalmente el otorgamiento de concesiones para evitar arbitrariedades que se cometen actualmente” donde aparece la generalizada preocupación por las concesiones a compañías extranjeras y su abusivo ejercicio. La Asociación de Abogados tercia también en el debate y fija lo que llama puntos básicos de la reforma:

La restricción del voto del analfabeto como condición indispensable para la efectividad del sufragio; independencia efectiva de los poderes, evitándose que empleados que devengan sueldos del ejecutivo puedan formar parte de la Asamblea; que facultades propias de ésta puedan delegarse y que funcionarios del poder judicial sean nombrados por el Presidente de la República; alternabilidad en el poder, y limitación de la facultad concerniente a la suspensión de garantías.

A esto debe agregarse la petición de dictar leyes complementarias con el carácter de constitucionales, sólo modificables en la misma forma que la Constitución: de amparo, de suspensión de garantías, electoral y de imprenta. El sentido general de la reforma se completa cuando el Partido Liberal presenta un proyecto en el que comparte los puntos señalados anteriores, y además, pone el acento en los aspectos económico-sociales a favor de una mayor intervención del Estado; proponía redactar el artículo 16, así: “El Estado velará por la conservación de las fuentes de riqueza nacional y promoverá el desarrollo de la riqueza pública y privada, y el mejoramiento social, moral e intelectual de la nación”; y el 20: “El Estado dictará leyes para la organización del trabajo, para proteger la vida, la salud y los intereses de los trabajadores, y para evitar los monopolios”.⁴⁰

39 Octavio Aguilar, Salvador Guerra, Víctor Mijangos, Guillermo Flores Avendaño y Carlos H. Martínez, *El Imparcial*, 21 y 23 de abril de 1927.

40 Proyecto de reformas a la Constitución de la República, presentado por la Comisión que nombró al presidente de la Junta Directiva Central del Partido Liberal, Guatemala, Tipografía Latina, 1927. El editorialista de *El Imparcial*, el 25 de junio, defendía la necesidad de la reforma “para asegurar el funcionamiento de los tres poderes, para impedir que la desesperación se haga revuelta, para nacionalizar la riqueza y hacerla accesible a todos, para evitar que el socialismo flotante en las aspiraciones del siglo se torne revo-

La Comisión de Reformas integrada por un grupo selecto de diputados recogió todas estas ideas y además la petición de las asociaciones patronales agrícolas para que se garantizara el trabajo forzoso y la prohibición de la vagancia. Afirma que la Constitución “después de medio siglo, ya no puede presentar en muchos de sus artículos las ideas modernas y las nuevas conquistas alcanzadas en el importante ramo de las ciencias sociales”, y que es indispensable atender “el cuidado y merecimientos a que son acreedoras las clases proletarias, y la necesidad que existe de proveer al fomento de sus condiciones de vida...”,⁴¹ y sobre su propuesta el pleno aprobó la reforma de 48 artículos, casi la mitad de la Constitución, después de abierta la discusión que enfrentó su heterogénea composición.

El artículo 16 fue adicionado con un párrafo que recogía el cambio de filosofía general: “es función del Estado conservar mejor las condiciones generales de la existencia y del bienestar de la Nación, procurando el incremento de la riqueza pública y privada, creando o fomentando instituciones de crédito y de previsión social; y proveyendo adecuadamente la solución de los conflictos entre el capital y el trabajo”, y en el artículo 20 se recogieron otras disposiciones en la misma tendencia: fomento industrial, estancos del Estado, ejercicio de profesiones, concesión de servicios públicos con límites, derecho de la nación sobre recursos naturales. La propuesta de los cafetaleros para establecer el trabajo obligatorio y prohibir la vagancia y la libre exportación de productos agrícolas que se prohibía en periodos de escasez fueron aceptadas, no así la de reducción a propiedad particular de las tierras comunales. Una propuesta radical para la época, de formalizar constitucionalmente la decisión por la reforma agraria y reconocer el derecho de huelga, también fue rechazada. En otros aspectos, se reeditó el proceso de 1921, prohibiendo la reelección —punto inicial rebasado de la reforma—, ampliando derechos individuales, reconociendo definitivamente y definiendo en forma precisa la institución del Amparo y el control de constitucionalidad de las leyes; limitando poderes presidenciales al regular estados de excepción, delegación legislativa, Consejo de Estado, incompatibilidades, interpelación y responsabilidad del presidente; autonomía del Poder Judicial y procedi-

lución bolchevique y, finalmente, para evitar la vuelta de ominosas tiranías que manchan toda la vida de nuestra república independiente...”.

41 *Asamblea Constituyente, Dictamen de la comisión de reformas constitucionales*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, pp. III y IV.

miento agravado de reforma. Finalmente, ordenaba a la Asamblea legislativa dictar las leyes complementarias de amparo, responsabilidad de funcionarios y contencioso-administrativo, indicación cumplida.⁴²

El cambio, aunque limitado, se había producido.

Había que consagrarse —dice uno de los protagonistas— más que nada, a convertir nuestra Constitución en algo más que una represa de las viejas ideas liberales. Se necesitaba cuando menos de un suave —ya que fuerte no se permitía— progreso de las reformas sociales. Sin las leyes sociales o de previsión —o de asistencia social como hoy se llaman—, la nueva Constitución seguiría repitiendo las viejas doctrinas del liberalismo de antaño, o por lo menos del liberalismo de cincuenta años atrás, y los liberales jóvenes o medio jóvenes seguiríamos tan viejos como los del tiempo en que la última palabra de avance fue la Constitución laica.⁴³

El diario de Guatemala comentaba la decisión así:

El bloque liberal ha obtenido los más resonantes triunfos en las discusiones sobre la reforma de la Constitución..., haber logrado se incluye entre los reformables el artículo 16 que consagra los derechos de los habitantes... con el objeto de consagrar un nuevo derecho que ha de servir de fundamento a la transformación social del país bajo la acción del Estado. Se trata del derecho de asistencia, según el cual todos los habitantes de la República se hayan amparados por medio de leyes de previsión social y económica. Leyes para la organización del trabajo, leyes para la higiene y el saneamiento de los campos, leyes para la protección de las madres y de la infancia, leyes para el desarrollo de la cooperación y del apoyo mutuo para el establecimiento de montepíos, cajas de ahorros y cuantas instituciones de crédito y de beneficencia exijan las necesidades del pueblo... El Estado en virtud de un principio constitucional estará en la obligación de dictar leyes y medidas de todo género para garantizar a las personas, siempre que sean víctimas de los ciegos elementos desata-

42 *Diario de Sesiones de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, ts. I y II.

43 Rodríguez Beteta, Virgilio, *No es guerra de hermanos sino de bananos*, Guatemala, Imprenta Universitaria, 1969, p. 17. Es el inicio, también, del reconocimiento del “derecho constitucional económico”; véase Vázquez Martínez, Edmundo, “La disciplina jurídica de la libre competencia *septem partitarum*”, *Asociación de Estudiantes de Derecho de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala*, año X, núm. 52. Horacio Espinoza Altamirano calificaba como “tímidas innovaciones” a las introducidas en 1927, en *El libro del ciudadano, doctrinas jurídicas contemporáneas*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1930, p. 113.

dos de los agentes patógenos que infestan las aglomeraciones humanas o de las injusticias que abaten a las mayorías desheredadas.

VIII. EL GENERAL JORGE UBICO. PLEBISCITO Y AMPLIACIONES

A los pocos meses del inicio del nuevo estilo dictatorial —que principió en 1931— se hizo evidente la decisión de prolongar el mandato presidencial. El espíritu de las reformas de 1927, orientadas a una democratización del régimen, no se avenía con la personalidad del nuevo “hombre fuerte”, quien presentó una iniciativa a la legislativa con el objeto de ampliar sus atribuciones, limitar la autonomía municipal —asunto que lo irritaba especialmente— y armonizar la ley fundamental con reformas introducidas a las leyes ordinarias.

En un estudio más extenso de la Carta Constitutiva se estableció la necesidad de las enmiendas a lo que atañe el porvenir de la producción agrícola por razón de las tierras cultivadas, a la organización judicial, al ejercicio de la libertad de la prensa, a la incorporación en forma constitutiva de la Ley de Probiidad, amén de algunas incongruencias de urgente corrección para el mejor desenvolvimiento del progreso nacional, de la seguridad de las garantías sociales y de la armonía de relaciones entre los poderes del Estado.⁴⁴

La motivación fundamental —la prórroga de su mandato— no aparecía en la iniciativa, pero inmediatamente surgió un movimiento para que se incluyera su examen. Jorge Ubico Castañeda —escrupuloso— propuso que se utilizara la vía plebiscitaria para realizar una auscultación en la opinión pública que se orquestó por sus funcionarios —encabezados por el alcalde de la capital y el partido Liberal Progresista—, que arrojó, cómo era natural, una abrumadora mayoría en su favor.⁴⁵

44 *Reforma constitucional de 1935, antecedentes, texto taquigráfico de los debates sostenidos en la Comisión de la Constituyente que abrió dictamen sobre la materia*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1935. Donde se incluye abundante documentación sobre el asunto. Las actas del pleno se publicaron aparte, pero no agregan nada a lo aquí incluido.

45 El procedimiento propuesto, no contemplado en la Constitución, fue motivo de varios comentarios en la línea presidencial. Si era plebiscito o referéndum en vía consultiva. Un vocero gubernamental dijo que no era ni uno ni otro, pues Ubico no se había referido a plebiscito sino a una “consulta en vía plebiscitaria” que sólo tenía semejanzas en su acepción etimológica, pero no en cuanto a sus aspectos legales, ni a los procedimientos. La consulta tendría solamente carácter informativo y de respaldo moral para la decisión final de la asamblea. Y se dejó a las municipalidades, ante la laguna, fijar el proce-

La Asamblea, obediente y presurosa, aprobó el pliego de reformas propuesto por el Ejecutivo, con la ampliación del asunto del mandato que se resolvió, no reformando el artículo 66 en su texto, pero sí en sus efectos, buscados eufemísticamente modificar el artículo 1o. de las disposiciones transitorias, en la siguiente forma: “La presidencia del general Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1943, y con tal fin quedan en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución”.

El aderezo de la maniobra, formalmente el cuerpo de las reformas, se dirigió a fortalecer la concentración del poder en el Ejecutivo a través de autorización de delegaciones legislativas, estados de excepción para suspender derechos, autorización de nombramiento y destitución de jueces, limitación al ejercicio de algunos derechos, especialmente la libertad de prensa; prohibición de partidos que atentaran contra el régimen democrático, y especialmente la supresión de la autonomía municipal, porque los intendentes —en vez de los alcaldes— serían nombrados por el Ejecutivo.

Sin embargo, la teoría constitucional guatemalteca se enriquecía con nuevos elementos. Se fortalecía el sistema de responsabilidad de funcionarios fijando como obligación la declaración de bienes y deudas dentro de la característica de “manos limpias” del dictador, el artículo 16 se ampliaba reconociendo el principio de que el interés social prevalece sobre el particular, y se propuso por el Ejecutivo la idea de la función social de la propiedad y prohibición de latifundios, que aunque no fue aprobada, fue ampliamente discutida, aceptando limitaciones, especialmente a la propiedad rural.

El presidente, en su iniciativa, escuetamente decía: “...que se reconozca la naturaleza de función social del derecho de propiedad y se prohíban los latifundios”. La Comisión decía en su dictamen:

El artículo que garantiza el derecho de propiedad ha sido modificado progresivamente desde el año 79, según las circunstancias que las épocas lo han requerido. De las manifestaciones sincréticas, expresadas hace más de medio siglo, se ha tenido que llegar en los tiempos actuales a declaraciones que se imponen por orientaciones determinadas por la vía de los pueblos. Poco a poco se sale de los conceptos individualistas y poco a poco las imperiosas necesidades reclaman cambios de frente; así, la Comisión ha considerado digno

dimiento que considerara más práctico. La “vía plebiscitaria”, decía un periódico, “debería tomarse como sinónimo de consulta popular o encuesta”.

del mayor estudio la iniciativa del Ejecutivo, que tiende a evitar los latifundios... Esta restricción que se pone al ejercicio de la propiedad privada (imposición a tierra inculca...) va encaminada al orden económico antes que al político..., se busca el medio de que la producción agrícola se acreciente...

En cuanto al interés social, el artículo 16, dice:

...está calcado en las doctrinas individualistas del derecho subjetivo..., las exageraciones peligrosas a que conduciría esta doctrina con la afirmación inflexible de los derechos absolutos del hombre..., no podría el legislador dictar ninguna disposición que atente contra esos derechos, y, consecuentemente, no podría imponer ninguna restricción al ejercicio de las libertades individuales en un interés que no sea el social..., conveniente incorporar... el principio de que el interés social prevalece sobre el interés individual...

En 1941, antes de que concluyera la prórroga aprobada, se inició un movimiento por el partido oficial, el Liberal Progresista, para ampliar de nuevo en otros seis años el mandato del dictador. En convención del partido, el 30 de junio, se acordó solicitar a la Asamblea Legislativa iniciar el procedimiento de reforma para documentar legalmente el proyecto, lo que se hizo en pocos meses. Esta vez, sin aderezo ninguno, la nueva constituyente que se instaló el 10 de septiembre aprobó, el 12, la reforma de un solo artículo (artículo 10), transitorio de las reformas de 1935, que quedó así: “La presidencia constitucional del general Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1948, y con tal fin quedan en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución”.⁴⁶ Malabarismo constitucionalista que no disfrutó totalmente, porque una revolución cívico-militar lo derrocó en 1944.

IX. 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 democrá-

46 Sólo una voz disidente se levantó, la del diputado Luis Felipe Valenzuela. Reeditaba la hazaña que en 1935 había realizado otro solitario, Jorge García Granados, quien en 1944 pagaba el precio con su exilio en México. La lectura de los periódicos y los documentos del periodo causan estupor. Explicable es que, cuando la dictadura terminó, uno de los diputados a la nueva asamblea legislativa propusiera la promulgación de una ley contra el servilismo.

tico nacional del movimiento revolucionario.⁴⁷ El general Ponce, quien lo sustituye —después de una efímera junta militar—, no puede controlar el ejercicio del poder, fracasado su intento de reelegirse legalmente 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).⁴⁸ Ésta derogó por su decreto 18, del 28 de noviembre, la Constitución —que aún era la de 1879 sujeta a múltiples cambios, el último significativo, como hemos visto, 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.⁴⁹

No están claras las motivaciones que impulsaron a convocar a una nueva constituyente. Pero no es improbable la versión⁵⁰ 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

47 Jones, Sussane, *La democracia que sucumbió la revolución guatemalteca de 1944-1954. Guatemala una Historia Inmediata*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 83-110; Villamar Contreras, Marco Antonio, “El pensamiento político de la generación revolucionaria de 1944”, *Economía*, núm. 21, julio-septiembre de 1959, pp. 551-561; Guerra Borges, Alfredo, “El pensamiento económico social de la revolución de octubre”, *Revista Alero*, Época III, núm. 8, septiembre-octubre de 1974. Esta 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*.

48 Villagrán Kramer, Francisco y Villagrán de León Francisco, “Preludio revolucionario”, *Revista Alero*, Época III, núm. 8, septiembre-octubre de 1974, pp. 94-101; “Derrocamiento de una tiranía. La caída de Jorge Ubico”, *Aporte del Partido Social Democrático a la historia de Guatemala*, 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, Manuel, “La juventud contra los déspotas”, *studium*, Guatemala, Época III, núm. 1, abril de 1945.

49 “333 decretos del Congreso de la República”, *Boletín del Congreso*, núm. 7, Guatemala, Tipografía Nacional, 1947.

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

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 de 1927, no contemplaba la institución de 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 periódicos 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, incluso formularon una teoría— para instrumentar su programa de gobierno.⁵¹ 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”:⁵² descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado; supresión de designados y sustitución de éstos por un vicepresidente;⁵³ 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 anal-

51 García Laguardia, Jorge Mario, *La reforma liberal en Guatemala, vida política y orden constitucional*, 3a. ed., Guatemala, Editorial Universitaria, 1985, pp. 235 y ss.; “La dictadura democrática. Una decisión política del constitucionalismo liberal centroamericano en el siglo XIX”, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1977; Y también Villagrán Kramer, Francisco, “1945: Institucionalización revolucionaria. Trigésimo aniversario”, *Revista Alero*, época III, núm. 12, mayo-junio de 1975, pp. 102-108.

52 “Trescientos treinta y tres decretos del Congreso de la Republica”, *Boletín del Congreso*, cit., nota 49. Los cuales se consideraban “esenciales para consolidar la ideología de la revolución”.

53 Que finalmente no se recogió en el texto aprobado. Sobre esta institución y sus implicaciones políticas en la historia constitucional, véase García Laguardia, Jorge Mario, “La vicepresidencia en el derecho constitucional guatemalteco”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, nueva serie, año IV, núms. 10 y 11, enero-agosto de 1971, pp. 99-122.

fabeto limitado a las elecciones municipales, y reconocimiento de la ciudadanía a la “mujer preparada”.

Al instalarse la nueva Asamblea Legislativa, presurosamente electa, la junta reiteró por la convocatoria a la constituyente,⁵⁴ lo que 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—, cuyo inesperado liderazgo carismático desplaza a la pléyade de líderes de la generación del 20, que en vano había 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 concreción 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 de 1931 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 esto una tendencia exitosa; contempla diversos niveles de autonomía administrativa; declara de interés público el problema indígena

54 En el mensaje que la junta envió a la Asamblea el día de su instalación —el 3 de diciembre— afirmaba que: “Deberéis convocar a una Asamblea Constituyente para que formule la nueva Carta Magna de la República, la que confiamos será formulada por acuerdo con los principios revolucionarios del 20 de octubre de 1944, para que sirva de garantía al pueblo de Guatemala, de que podrá vivir sin temor, sin miseria 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 un imprecisión ideológica de todos, y el híbrido “socialismo espiritual” del nuevo presidente satisfizo temporalmente todas las conciencias intranquilas.

y mantiene la tradición laica de fuerte arraigo. El 15 de enero fue presentado al pleno.⁵⁵

Ni siquiera se discutió la posibilidad de realizar solamente una nueva reforma a la vieja constitución de 1879. 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 del 10 de febrero, en pleno trabajo del constituyente, presionaba a 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 vigen-

⁵⁵ *Anteproyecto de Constitución presentado a la Asociación de Abogados por la subcomisión*, integrada de la manera siguiente: 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 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 elaborarla, 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, mismas 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... Este estudio es sólo el proyecto que se presentará a la Asociación de Abogados para someterlo como ponencia de la subcomisión a la consideración de ustedes...”. *Diario de Sesiones de la Comisión de los quince encargados de elaborar el proyecto de la Constitución de la República*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1953, pp. 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 toco 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*”, *Diario el Gráfico*, Guatemala, 28 de septiembre de 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.

cia dentro de la simulación legalista en que vivíamos. Una revolución de la profundidad de la nuestra no podía conformarse con enderezar 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 1915, 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 artículos⁵⁶ que inauguraba una nueva etapa del constitucionalismo guatemalteco.

Tres parecen ser las características novedosas que enriquecen el nuevo documento que recogió el esquema general de 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 de alfabetización... se produce una constitucionalización de muchas nuevas materias, buscando petrificar en la ley fundamental el nuevo programa de gobierno.⁵⁷ 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:

56 La Constitución de 1879 tenía solamente 104.

57 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 la tenencia de la tierra, ya ha sido violada y sin duda continuará siendo infringida”. Silvert Kalman, *op. cit.*, nota 50, p. 51.

Nosotros estimamos —decían los diputados por voz de Jorge García Granados— 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, que junto con aquellos 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 impropriamente llamados “garantías”, 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”⁵⁸ 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 económicas sociales que en una enumeración detallada y cuidadosa —con visible influencia de las Constituciones de México de 1917, Cuba de 1940, y las reformas de Costa Rica de este mismo año—⁵⁹ recogieron 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,

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

59 En entrevista con 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 de 1945, 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, *La revolución del 20 de octubre de 1944, cit.*, nota 48. Véase también a Carlos Manuel Pellecer, 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’Institute de droit comparé de L’Universite de Paris et dela Societe de Legislación Compare*, núm. 2, s.f.; en esta revista se publica el texto de la Constitución en traducción francesa. Y Barahona Strebber, Oscar, “Las cláusulas económico-sociales de la Constitución de Guatemala”, *Las cláusulas económico-sociales en las Constituciones de América*, Buenos Aires, Editorial Losada, 1947, t. I, pp. 231-288.

seguridad social, servicio civil, etcétera (artículos 55-71), cuya regulación se dejó a leyes ordinarias que fueron promulgadas poco después, instrumentando así el primer sistema de seguridad 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 cuanto a la cultura, aparecían las típicas reivindicaciones de la clase media, al reconocer la autonomía de la universidad nacional⁶⁰ 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 presidenciables 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 privado (artículos 188-205). Y algo especialmente corrosivo: la autonomía del ejército.

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. A través de una minoría característica de diputados y la movilización de sectores católicos militantes conservadores de clase media, 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 reconocerse la personalidad jurídica de la Iglesia y mantenerse la educación laica, logró que el tema se considerara —lo que dadas

60 García Laguardia, Jorge Mario, “La Universidad de San Carlos de Guatemala. Perfil histórico y proceso de su autonomía”, *Cuadernos de Cultura Política Universitaria*, México, UNAM, 1976, colección Deslinde.

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, 51 y 81).

Con espíritu internacionalista reconoce doble nacionalidad para los centroamericanos (artículo 7o.), faculta la naturalización de españoles e iberoamericanos (artículo 8o., inciso 3) y autoriza a extranjeros el desempeño de funciones públicas que requieren calidad de ciudadano (artículo 11). Recoge la vieja pretensión nacional con respecto al territorio de Belice y la aspiración a la reconstrucción de la Federación de Centroamérica (artículos 3o. y 1o. transitorios).

Aceptó una importante extensión del sufragio, tema que suscitó las más vivas discusiones por las posiciones antagónicas que afloraron. El anteproyecto fue radicalmente modificado, se concedió el voto a los analfabetos y a las mujeres que sabían 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 9o.); 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 derecho de orientación fascista y el sindicalismo católico, pero lo impreciso de la redacción permitió que los opositores a los gobiernos revolucionarios le diera más tarde un connotación anticomunista, frente a la decisión del presidente Arbenz de autorizar el funcionamiento legal, en 1952, del recién fundado Partido Comunista.

En su parte orgánica el texto recogía innovaciones determinadas por la coyuntura histórica que lo había producido, pero que fueron algunas veces ingredientes 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 evi-

tar las reelecciones.⁶¹ Se fijaron prohibiciones para los aspirantes y se sacralizó el principio de alternabilidad, e incluso se reconoció el derecho de rebelión para garantizarlo (artículos 2o.-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.⁶² Histórica desconfianza mutua —agravada por la socialización segregada de los cuerpos castrenses y el resentimiento de la inteligencia 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”.

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.⁶³

En el texto se llegó a una transacción en un complejo mecanismo de competencias. El presidente era comandante en jefe del ejército, pero sus

61 *Diario de Sesiones de la Comisión de los quince, cit.*, nota 55, pp. 260 y ss.; véase también *Diario de Sesiones de la Asamblea...*, *cit.*, nota 25, pp. 536 y ss.; Sisniega Méndez, Manuel Roberto, *La Constitución de 1945. Sus fundamentos económicos y sociales*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1975, pp. 41-48.

62 Don Alberto Paz y Paz habla de la revolución y la contrarrevolución en Guatemala: “El ejército, aún sin una plena conciencia de ello por parte de sus integrantes, ha sido 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 (doctor Arévalo) ejerció indirectamente cierta presión, temeroso como estaba de no ser obedecido por la fuerza armada...” (entrevista de Jorge Mario García Laguardia, *Diario El Gráfico*, 22 de octubre de 1968).

63 En la Comisión Redactora, uno de los diputados decía: “...desgraciadamente durante 50 años hemos sido adversados 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 Sesiones de la Comisión...*, *cit.*, nota 55, p. 48.

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 pudiendo 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 funcionario 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 alterabilidad 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, que ninguno de sus miembros acatará órdenes que impliquen la comisión de un delito, que defenderemos la integridad territorial, la constitución de la República, 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 no reelección, así como las leyes debidamente emitidas e instituciones políticas y sociales del país, manteniendo al ejército como una institución profesional, digna y absolutamente apolítica.

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”, convirtiéndolo en una institución “de carácter político indispensable en el juego administrativo y político nacional”, y “factor determinante de las decisiones políticas.”⁶⁴

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), 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). Durante la vigencia de la Constitución de 1945 se instrumentó 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 como marxistas e hizo severas acusaciones sobre lo que consideró penetración comunista en la que involucraba al propio Congreso, el cual respondió accionando el mecanismo constitucional que concluyó con el voto de desconfianza y su renuncia. Fue nombrado inmediatamente ministro sin cartera.

64 Cruz Salazar, José Luis, “El ejército como fuerza política”, *Estudios sociales*, Instituto de Ciencia Política de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, núm. 16, abril de 1972, pp. 81, 82-88 y 89. Muchas veces los oficiales hicieron uso de estas atribuciones: “En cuanto a la constitucionalidad, por ejemplo, muchas veces se debatió dentro del Consejo, se sostuvo y afirmó que el gobierno constitucional 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 llegó 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” (*ibidem*, p. 82). El testimonio es especialmente válido porque el autor fue un oficial de alta graduación que ocupó cargos militares, incluso miembro de una de las juntas militares que se sucedieron al derrocamiento del presidente Arbenz.

Esta Constitución rigió durante el proceso democrático de la llamada “revolución guatemalteca” y en ella se ampararon los dos gobiernos (Juan José Arévalo 1945-1951 y Jacobo Arbenz 1951-1954) para impulsar su programa de reformas. Fue aplicada en proporción significativa. Posiblemente la opinión de un científico social norteamericano, observador crítico del proceso, sitúa el problema:

...la Constitución guatemalteca no es novedosa; en cuanto a que regula los procedimientos gubernativos 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 haya que el documento sea descartado.⁶⁵

Como efectivamente lo fue.

X. GUERRA FRÍA Y CONTRARREVOLUCIÓN. LA CONSTITUCIÓN DE 1956

La instrumentación del programa reformista de los gobiernos de Arévalo y, especialmente, de Arbenz, los enfrentaron con una derecha interna cada vez más aglutinada y fuerte, con los intereses norteamericanos que se vieron afectados con la aplicación de la reforma agraria y el tono

65 “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 semiparlamentarismo que, al final, se introdujo. Yo me opuse porque en esa constituyente la tendencia era cercenar al máximo al Ejecutivo y se legisló con el fantasma de Ubico presente. Se legisló para atrás y no para adelante”. Carta de Manuel Galich, fechada el 20 de abril de 1972 en la Habana; García Laguardia, Jorge Mario, *La Revolución...*, *cit.*, nota 48; Silvert, Kalman, *op. cit.*, nota 50, p. 63. “Parece ser que el presidente Arbenz ante una situación política poco propia 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”. Martha Cehelsky entrevista con Arbenz “Juicio histórico retrospectivo”, *Revista Alero*, Suiza, época III, núm. 8, septiembre-octubre de 1974, p. 118. Esta entrevista tiene una importancia excepcional, dado el inexplicable e injustificable silencio que el ex presidente Arbenz mantuvo hasta su muerte.

general de régimen. Los escarceos diplomáticos de Bogotá (1948) y Río de Janeiro (1949) terminaron con el derrocamiento, en junio, de este último año del régimen revolucionario guatemalteco, provocado por la intervención extranjera y 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.⁶⁶ Y se apresuró a derogar la Constitución revolucionaria, que fue sustituida por una nueva en 1956, la que recogía las líneas fundamentales del Plan de Tegucigalpa —oscuro y farragoso documento que pretendía ser el marco ideológico del nuevo régimen, que fue dictada por un constituyente integrado sin representación de la oposición, en un ambiente represivo muy cargado.

Este cuerpo trabajó con parsimonia por largos 17 meses, con base en un proyecto que elaboró una Comisión, también de 17 miembros,⁶⁷ y

66 Sobre este asunto véase Toriello Garrido, Guillermo, *La batalla de Guatemala*, Buenos Aires, Ediciones Pueblos de América, 1956; y del mismo autor con nuevas aportaciones *Tras la cortina de banano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Arévalo, Juan José, *Guatemala, la democracia y el imperio*, 7a. ed., Buenos Aires, Editorial Palestra, 1964; Cardoza y Aragón, Luis, *La revolución guatemalteca*, México, Editorial Cuadernos Americanos; Galich, Manuel, *Arévalo y Arbenz: Dos hombres contra un imperio*, Montevideo, Ediciones Pueblos Unidos, 1955; James, Daniel, *Tácticas rojas en las Américas*, México, Ediciones Intercontinentales, 1955; Schneider, Ronald, *Communism in Guatemala. 1944-1954*, Nueva York, Praeger, 1957. La bibliografía es abundante y en su mayor parte panfletaria: Rey, Julio Adolfo, "Revolution and Liberation: A Review of the Recent Literature on the Guatemala Situation", *Hispanic American Historical Review*, núm. 38, mayo de 1958, pp. 239-255. Sobre la intervención norteamericana; Jones, Sussane, "Anatomía de una intervención: la «liberación» norteamericana", *Guatemala una historia inmediata*, cit., nota 47, pp. 11-137; y de la misma fuente norteamericana Wise Ross, David Thomas, *The Invisible Government*, Nueva York, Bantan, 1964. De especial relevancia el reconocimiento de Eisenhower Dwight, David, *Mandate for Change*, Nueva York, Doubleday, 1963. Y las crudas revelaciones de Idígoras Fuentes, Miguel, *My War with Communism*, Nueva Jersey, Englewood Cliffs Prentice, 1963. Lo de la intervención norteamericana en Guatemala de 1954, que pudo permanecer algún tiempo como sujeto a discusión, queda totalmente aclarado con la reciente aparición del terrible libro de Schlesinger, Stephen y Kinzer, Stephen, *Bitter Fruit, the Untold story of de American Coup in Guatemala*, Nueva York, Doubleday & Company Inc., 1982. Que inmediatamente fue traducida al castellano con el nombre de *Fruta amarga. La CIA en Guatemala*, México, Siglo XXI, 1982.

67 "Proyecto de Constitución de la república de Guatemala, presentado por la Comisión de los 17 a la honorable Asamblea Nacional Constituyente", *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, época

frente a una pequeña pero característica hostil opinión pública persistente que representaba los sectores marginados del proceso. El modelo general fue el texto de 1945, punto de referencia negativo que, como una sombra, estuvo presente en los debates, los que nunca alcanzaron el nivel de su antecesor.

En la Comisión —homogénea y con pocos elementos calificados— se fijó la línea general del nuevo texto y la discusión se centró en aspectos intrascendentes: la invocación a Dios en el preámbulo, la reivindicación territorial de Belice y el sueño de Federación 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. Los temas religiosos, laborales y de propiedad, ocuparon un lugar preferente en la línea conservadora que inspiraba el cuerpo dominado por representantes de la “iniciativa privada”, aunque atemperó el tono del Plan de Tegucigalpa, que no llenaba el nivel requerido.

La Iglesia católica —estructuralmente vinculada al nuevo equipo de gobierno— inició una eficiente campaña para influir sobre el nuevo texto y, dadas las circunstancias, su triunfo fue fácil. Se reconoció su personalidad jurídica con derecho de adquirir y disponer de ellos, con la limitación única de 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 prohibiendo a éstas y a los ministros de los cultos intervenir en política (artículos 51 y 54). La minoría democristiana salvó su voto y exigió que en acta se asentara que esto no implicaba obstáculo alguno 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

V, núm. 2, enero-junio de 1955, pp. 79-114; y *Extracto de lo aprobado en las sesiones de la Comisión de los 17*, que elaboró el proyecto de Constitución de la República de 1956.

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.⁶⁸

Protege irrestrictamente la propiedad privada. No le atribuye función social (artículo 124), ni prohíbe los latifundios, autoriza la enajenación de bienes nacionales a 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 este 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 2o., 6o., 7o. y 8o.), 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;⁶⁹ intento fallido de creación de un Consejo de Estado de factura corporativa y fortalecimiento del poder

68 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.

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

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.⁷⁰ Declara así, punible toda acción comunista “individual” o “asociada” (artículo 63) y prohíbe la organización de “grupos que actúen de acuerdo a subordinación con entidades internacionales que propugnen la ideología comunista” (artículo 54), disposición que se reitera en el capítulo sobre partidos políticos. En el tratamiento de éstos, así como en el del sufragio, autoridades electorales y bienes nacionales, se produce una tecnificación del aparato constitucional.⁷¹

XI. UNA CONSTITUCIÓN DEL PEOR TIPO POSIBLE. EL TEXTO DE 1965

Ese avatar legislativo constitucional conservador tiene todavía un epígono. En una experiencia nueva el ejército como institución tomó el poder a través de un golpe de Estado, el 31 de marzo de 1963, derrocando al presidente constitucionalmente electo, Miguel Idígoras Fuentes. El coronel Peralta Azurdía, su ministro de la Defensa convertido en jefe de Estado, y en representación de la institución armada, centralizó los pode-

70 En el manifiesto que Carlos Castillo Armas, jefe de la rebelión contra el gobierno constitucional, dirigió desde Honduras al ejército nacional el 20 de febrero de 1954, 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...

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

res en su persona y ejerció desde el punto de vista técnico, una dictadura a partir de esa fecha, ilegalizando en sus primeras disposiciones a los partidos políticos. En el decreto que “legalizaba” el pronunciamiento se argumentaba que la República se hallaba:

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.⁷²

Más tarde, en un arreglo con dos de los partidos —el Revolucionario y el Movimiento de Liberación Nacional—, los militares ante el malestar creciente por la prolongación del régimen *de facto*, abrieron las puertas a la vuelta al régimen de legalidad convocando un cuerpo constituyente. Los dos partidos del arreglo presentaron diez candidatos cada uno, reservándose el gobierno la nominación de los restantes diputados, y en una elección de lista única, que fue presentada a un electorado apático que desertó en un 70%, fue designada la nueva Asamblea.⁷³

⁷² Peralta Azurdía, Enrique, *Remembranzas del gobierno militar de Guatemala. 1963-1966*, Miami, Pan American Litho.

⁷³ 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, el IV Congreso Jurídico del mismo Colegio, en 1966, aprobó una resolución declarando la ilegitimidad de la Constitución. *Cfr. Memoria del IV Congreso Jurídico Guatemalteco*, Imprenta Universitaria, 1967; y García Laguardia, Jorge Mario, *La defensa de la Constitución*, pp. 5 y ss.; Mario Monteforte Toledo afirma que “Más que ninguna otra, la derecha cuidó esta elección (la de diputados constituyentes de 1964) para evitar hasta el menor riesgo de que la nueva carta magna no correspondiera a sus intereses. La respuesta nacional fue masiva: sólo el 40% de los ciudadanos registrados votó, provocando uno de los abstencionismos mayores que registra el proceso político de la república; por mutilaciones deliberadas se tuvo que anular el 13% de las boletas de sufragio. En abril de 1965, los diputados del Partido Revolucionario renunciaron como protesta contra la resolución de la constituyente de permitir que fuesen candidatos presidenciales los autores del cuartelazo militar de 1963. La Constitución de 1964 es un instrumento uniclasista que rompe tradiciones jurídicas fundamentales de Guatemala”, *Centroamérica. Subdesarrollo y dependencia*, México, UAM, 1972, t. II, p. 88. Esta práctica que se inicia, en 1954, con el plebiscito castilloarmista y se institucionaliza en la constituyente de 1956, ha sido motivo de comentario por el eminente tratadista francés Maurice Duverger en los siguientes términos: “Podría hacerse aquí, guardando todas las proporciones debidas, un paralelo

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

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

En el aspecto económico su defensa del liberalismo es absoluta; no reconoce el concepto de función social de la propiedad y todo el capítulo sobre “régimen económico y social” está orientado por la declaración expresa de que el Estado debe apoyar y estimular la libertad de empresa. Limita el intervencionismo del Estado, y a los proyectos de transformación agraria los sujeta a muchas limitaciones —punto clave en un país esencialmente agrícola—, así como los procedimientos de expropiación.⁷⁴ Legali-

con los países de la Europa Balcánica y satélites de la URSS, la guerra civil de Guatemala de 1954 podría emparentarse con la revolución prefabricada de Praga de 1948. Los regímenes políticos son dictatoriales en ambos casos, pero las dictaduras sudamericanas son de tipo conservador (fascista) y no de tipo progresista. La Asamblea guatemalteca de 1954 fue elegida sobre una lista única de 66 miembros presentada en bloque a la aprobación de los electores para una votación pública: es exactamente la técnica de las elecciones fascistas, agravadas por la autoridad del secreto de la votación” (*Instituciones políticas y derecho constitucional*, Barcelona, Editorial Ariel, 1962, p. 335).

⁷⁴ Melville, Thomas y Melville, Marjorie, *Tierra y poder en Guatemala*, San José de Costa Rica, Editorial Universitaria Centroamericana, 1975, pp. 171 y ss. Al discutirse el tema un diputado recogía la opinión del Pleno: “La malévola frase «la función social de la propiedad» dio origen precisamente al Decreto 900 (ley de reforma agraria del presidente Arbenz) que estuvo a punto de llevar a Guatemala al mayor desastre de su historia, tanto en la práctica como en la teoría, porque el verdadero problema agrario de Guatemala no es la escasez de tierras sino la necesidad de hacer que las tierras produzcan más”. Y el comité coordinador de las 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 estos términos. La empresa privada

za derechos de particulares sobre bienes nacionales⁷⁵ 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. Unifica mandatos para impedir elecciones intermedias y reduce el periodo presidencial a cuatro años, manteniendo el principio de no reelección. Integra —como novedad— en la estructura de gobierno un Consejo de Estado con funciones colegislativas muy limitadas y representación funcional, en el que se encuentra clara influencia de la Constitución portuguesa de 1933. 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, refleja una encubierta intención limitativa que deja en manos del gobierno central, a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos, naturalmente de su actividad y, en situaciones límites, de los propios resultados de las elecciones. De la cons-

podría derrumbarse si aumentamos las cargas de los propietarios”. Sobre el tema de la transformación agraria, cuestiones legales y de otra índole véase Martínez Ferraté, Rodolfo, *Una política rural para el desarrollo. Esquemas de medidas aplicables a Guatemala*, Guatemala, Solidarios, 1976; y el dramático informe de la A.I.D., Hough, Richard, et al., *Tierra y trabajo en Guatemala. Una evaluación*, Guatemala, Ediciones Papiro, 1982. Conocido como *El libro verde*, y que causó gran impacto en la opinión conservadora del país.

75 “...indica en el artículo 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 9 de febrero de 1894 y al 1o. de marzo de 1953, siempre que el Estado no tenga posesión de los mismos, es decir, aquellos que usufructúan la United Fruit Co., y sus subsidiarias como la International Railways of Central América” (Mijangos López, Adolfo, “La Constitución guatemalteca de 1965”, *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos*, núms. 3 y 6, 1967-1968, p. 11).

piración del silencio —con respecto a los partidos— se pasó a la conspiración de la manipulación legal.⁷⁶ Finalmente en el capítulo V, título VII, que se titula *La Corte de Constitucionalidad* (artículos 262 al 265), se recoge por primera vez en nuestra historia un nuevo sistema de control de constitucionalidad, esta vez, concentrado, principal y de alcance general, que atribuye, lo que omiten señalar los pocos estudios hechos sobre la institución, un extraordinario poder político a la Corte Suprema,⁷⁷ que no se utilizó.

Sería pertinente, para concluir, recordar la frase tan educativa de Platón:⁷⁸

76 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”; otro, 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, 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 electoral. Véase García Laguardia, Jorge Mario, “Régimen constitucional de los partidos políticos”, *Acceso al sistema político y sistemas electorales*, Caracas, Consejo Supremo Electoral, 1987.

77 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, núm. 23, t. I, pp. 9 y 10); también en el mismo archivo están mimeografiadas las actas de la Comisión de los veinticinco, que redactó el proyecto. Véase 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; García Laguardia, Jorge Mario, *Teoría general de la defensa de la Constitución*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar, 1973; y *La defensa de la Constitución*, *cit.*, nota 73.

78 Que recogen los Melville, *op. cit.*, nota 74, p. 163.

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

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

XII. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA Y NUEVO ORDEN CONSTITUCIONAL. LA CONSTITUCIÓN DE 1985

1. *Las desventuras constitucionales*

Las desventuras constitucionales de Guatemala tienen fecha de siempre. Las desventuras recientes se pueden datar del año de 1954, cuando se produjo una intervención norteamericana dio por tierra con el régimen constitucional que se desenvolvía bajo la guía de la Constitución de 1945, que inicia el ciclo del constitucionalismo social en el país, que servía de amparo a un excelente proceso de transición democrática que sucedía a las dictaduras liberales en su etapa final y que sucumbieron en la región en la segunda guerra.

Como se ha descrito antes, a la caída del gobierno del presidente Jacobo Arbenz, el segundo de los dos gobiernos revolucionarios —el primero había sido el del doctor Juan José Arévalo—, se derogó la Constitución vigente entonces, de 1945, que fue sustituida por una nueva en 1956, que fue también derogada y sustituida por otra en 1965.

Estuvo vigente hasta el golpe de Estado del 23 de marzo de 1982, que al derrocar al último de los generales que hicieron turno para apropiarse de la Presidencia, se apresuró a derogarla.

Este golpe de Estado señala el inicio de un proceso de transición democrática. Una parte del ejército ejercía una actitud punitiva contra la cúpula de la institución a la que responsabilizaba del desastre. Era explícita al apuntar sus motivaciones: el abuso de prácticas electorales fraudu-

lentas, el fraccionamiento de las fuerzas democráticas y el desorden y corrupción en la administración pública.

Se emitió una Ley Electoral específica para elegir una Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó una 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 y tomó posesión el nuevo presidente civil electo, es la vigente. Esta Asamblea Constituyente dictó antes de disolverse, además de la Constitución, la Ley Electoral y de partidos políticos y la Ley de Amparo, exhibición personal y de constitucionalidad.

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 los candidatos presidenciales y el interés desmedido por las elecciones generales, provocaron que los partidos presentaran 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, y en cuya redacción influyó el sector académico en forma significativa. Eso se refleja en la incorporación de instituciones novedosas por una parte, 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 40 leyes secundarias de las cuales, a la fecha, no todas, sino muy pocas, 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, 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.⁷⁹

79 García Laguardia, Jorge Mario, *Política y Constitución en Guatemala, La Constitución de 1985*, Guatemala, Procurador de los Derechos Humanos, 1966; y del mismo autor “Sistema constitucional de la República de Guatemala”, *Derechos humanos y democracia*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1997, pp. 31-51; y *Breve historia constitucional de Guatemala*, Guatemala, Ministerio de Cultura y Deporte, 2002.

Dictada en un momento de euforia democrática, al final de un largo periodo muy oscuro de los gobiernos autoritarios, en su mayoría militares, es totalmente legítima, producto de un cuerpo constituyente libremente electo en el que las distintas fuerzas, ninguna mayoritaria, tuvieron que realizar permanentes negociaciones para obtener consensos y definiciones; y su preocupación central es la de establecer la consagración y garantía de los derechos humanos, en un sistema democrático, ya que siempre estuvo presente la preocupación por el paso autoritario que se pretendía rebasar.

2. *El preámbulo y la forma política*

En el preámbulo y en otros artículos dispersos en el texto podemos encontrar los principios, la filosofía de la Constitución, la ideología que la inspira. A pesar de no incluir en el preámbulo expresamente el principio rupturista, en algunas de sus frases se 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.

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. 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” 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”. Que se subraya 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”. 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”. Probablemente hubiera sido conveniente introducir —como en otros textos— una forma explícita que definiera el nuevo régimen como un Estado social y democrático de derecho, como parece ser el sentido de las disposiciones comentadas, y otras que las refuerzan a lo largo del articulado.

La Corte de Constitucionalidad (Tribunal Constitucional) en una de sus primeras sentencias ha fijado el sentido de las disposiciones de esta parte. 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 y el acto de promulgación de la carta fundamental”. Tienen gran significación en orden a las motivaciones constituyentes, pero en sí no contienen 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 el 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. 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... 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 los 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 condición del momento, que pueden ser no sólo individuales sino sociales.⁸⁰

3. *Los derechos humanos*

Más de la mitad del texto está dedicado a los derechos humanos, posiblemente con razón, sus redactores han calificado por esto a la Constitución como una Constitución humanista. El título II se denomina *Derechos humanos*, y tiene cuatro capítulos, a saber: derechos individuales, derechos sociales, deberes y derechos cívicos y políticos, y limitaciones a los derechos constitucionales. Su tratamiento es el generalmente aceptado, con una novedad que comentaremos aparte sobre la recepción del derecho internacional.

Mención especial merecen tres disposiciones incluidas en el capítulo primero del título primero. Las dos primeras establecen el principio de supremacía constitucional en forma expresa. El artículo 44 establece que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana, y que el interés social prevalece sobre el interés particular; además que serán nulas *ipso jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que el texto garantiza. El artículo 45 indica que la acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna, y que es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados.

En este contexto debe interpretarse el artículo 46, que constituye una de las más importantes innovaciones del texto 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”, el cual introduce una nueva visión en el problema de la jerarquía normativa que los constituyentes omitieron resolver expresamente. Puede afirmarse que la fuente de esta

⁸⁰ *Gaceta Jurisprudencial*, Corte de Constitucionalidad, año I, núm. 1, junio-septiembre de 1986, pp. 1-6.

disposición está en el artículo 105 de la Constitución peruana de 1979, pero con diferencias importantes, pues mientras ésta atribuye a los tratados sobre derechos humanos “jerarquía constitucional”, la de Guatemala 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, es, además de las disposiciones antes comentadas, la disposición del artículo 272, inciso e, que atribuye a la Corte Constitucional 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. Héctor 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.⁸¹

La Corte Constitucional ha interpretado esta disposición así:

...el hecho que la Constitución haya establecido esa supremacía sobre el derecho interno debe entenderse como su reconocimiento a la evolución que en materia de derechos humanos se ha dado y tiene que ir dando, pero su jerarquización es la de ingresar al ordenamiento jurídico con carácter de norma constitucional que concuerde con su conjunto, pero nunca con potestad reformadora y menos derogatoria de sus preceptos por la eventualidad de entrar en contradicción con normas de la propia Constitución, y este ingreso se daría no por vía de su artículo 46, sino —en consonancia con el artículo 2o. de la Convención— por la del primer párrafo del 44 constitucional. El artículo 46 jerarquiza tales derechos humanos con rango superior a la legislación ordinaria o derivada, pero no puede reconocérsele ninguna superioridad sobre la Consti-

81 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, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1988; también Vásquez Martínez, Edmundo y García Laguardia, Jorge Mario, *Constitución y orden democrático*, Guatemala, Universidad de San Carlos Guatemala, 1984, pp. 145-148.

tución, porque si tales derechos, en el caso de serlo, guardan armonía con la misma, entonces su ingreso al sistema normativo no tiene problema, pero si entraren en contradicción con la carta magna, su efecto sería modificador o derogatorio, lo cual provocaría conflicto con las cláusulas de la misma que garantizan su rigidez y superioridad y con la disposición que únicamente el poder constituyente o el refrendo popular, según sea el caso, tienen facultad reformadora de la Constitución... Por otro lado, la pretensión de preeminencia sobre la Constitución tendría sentido si la norma convencional entrase en contravención con la primera, puesto que la compatibilidad no ofrece problemas a la luz de lo establecido en el artículo 44 constitucional, pero resulta que el poder público guatemalteco está limitado a ejercer sus funciones dentro del marco de la Constitución, por lo que no podría concurrir al perfeccionamiento de un convenio o tratado internacional que la contravenga...⁸²

4. *Pluralismo y exclusión política*

Una característica fundamental del texto es la superación del régimen de exclusión política que se inició en 1954 y la adopción del pluralismo como principio fundamental de la transición y del nuevo régimen. El sistema democrático adoptado en el texto se expresa estructuralmente a través del reconocimiento explícito de los derechos políticos.

La Constitución remite a la Ley Electoral, que como ley constitucional dictó el propio cuerpo constituyente, la regulación del tema. 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 expreso de los derechos coadyuvantes 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.

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 competencia permite descubrir el grado de independencia en dichos procesos y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos sin intervención del Estado. La organización

⁸² *Gaceta Jurisprudencial*, Corte de Constitucionalidad, núm. 18, p. 99, sentencia 19-10-90.

y control de los procesos electorales estaban en manos del Poder Ejecutivo, el que se hacía cargo de su organización y administración, y del Legislativo, al que competía la calificación, lo que naturalmente motivó muchos abusos y corruptelas bien conocidas, y constituyó fuente de desarreglos del sistema político. La ley constitucional electoral creó el Tribunal Supremo Electoral como un tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo financiera y administrativamente. Se creó así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional y con un mecanismo de designación muy especial, en el que se da participación a los sectores académicos y profesionales. Sus miembros son designados para un periodo de seis años por mayoría calificada del Congreso de la República de una nómina de 30 miembros que elabora una comisión de postulación integrada por el rector de la Universidad Nacional, quien 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 (la colegiación es obligatoria por disposición constitucional) electo en Asamblea General.

Consideración especial merece el reconocimiento de los partidos políticos y el fin del régimen de exclusión política. Se acepta el libre juego de fuerzas y opiniones, y la competencia abierta por el control del poder político es reconocida expresamente. Durante muchos años, a partir del año de 1954, se profundizó en una tendencia constitucional que incluía tipos de control ideológico orientados a encuadrar a los partidos dentro de la democracia representativa. Un criterio cualitativo de la reglamentación que se dirigía a la ideología y el programa. Así, se pasó paulatinamente de una posición minimalista a una posición maximalista en el tratamiento del régimen partidario de encubierto sentido autoritario. 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 intención limitativa que dejaba en manos del gobierno central, a través de específicos organismos de control, la decisión sobre la existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. Conscientemente se construyó un marco constitucional y legal para controlar la vida partidaria, y mantener un régimen de pluralismo restringido que impidió

a la oposición manifestarse 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 persistentemente la participación política de la oposición, y en situaciones límites se usó para controlar los escrutinios y realizar fraudes que hicieron perder definitivamente la legitimidad al régimen, produciendo su fractura.

Ese régimen de exclusión ha sido superado por el nuevo orden constitucional. Se reconoce la vida partidaria, se facilita mucho la inscripción de los nuevos partidos y se eliminan las prohibiciones ideológicas. La Constitución establece un estatuto privilegiado y de gran responsabilidad para los partidos, asignándoles funciones básicas: *a)* fijar pautas para la real expresión de voluntad popular, constituyéndose en canales de participación política; *b)* colaborar en la estructuración del gobierno y 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 en todos sus niveles; y *g)* formular programas de gobierno, plataformas políticas y formaciones político-ciudadanas. En el esquema que el marco constitucional formula, desde el establecimiento de los requisitos de 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.⁸³

5. *Las instituciones novedosas de justicia constitucional*

Instituciones novedosas de garantía constitucional se establecieron en el texto y un nuevo sistema de justicia constitucional se adoptó avanzan-

⁸³ García Laguardia, Jorge Mario, *Constitución y partidos políticos en Guatemala. De la exclusión a la apertura*, Guatemala, Tribunal Supremo Electoral, 1999; del mismo autor, "Constitutional Framework for Political Parties in Central América: from Exclusion to Participation", *Political Parties and Democracy in Central America*, Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press, 1992.

do en el proceso en esta línea que viene desde el siglo pasado con una gran riqueza institucional.

En el derecho constitucional guatemalteco se han configurado desde los inicios de la vida republicana tres instituciones de garantía constitucional perfectamente diferenciadas: el *habeas corpus*, instituto de raíces inglesas, recogido desde nuestra primer codificación en 1837 y constitucionalmente en la Constitución liberal de 1879; el amparo, institución tomada del modelo mexicano del siglo XIX, pero con un desarrollo propio muy característico que se incorpora en las reformas constitucionales de 1921; y el control de constitucionalidad de las leyes, la revisión judicial con antecedentes en los primeros años republicanos, de influencia estadounidense y que se incorpora también en las reformas de 1921.

La Constitución vigente de 1985 dedica el título VI a lo que llama *garantías constitucionales y defensa del orden constitucional*, cuyo contenido se explica por sí mismo en su división capitular: exhibición personal, amparo, inconstitucionalidad de leyes, Corte de Constitucionalidad, Comisión y procurador de los derechos humanos, y Ley de Amparo, Exhibición personal y de constitucionalidad (artículos 263-276).

El *habeas corpus*, denominando exhibición personal, se regula en dos largos artículos (263 y 264) que son desarrollados en la Ley Constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (en adelante LAEPC). Se trata de un verdadero proceso constitucional que tiene las siguientes características: su finalidad consiste en la protección de la libertad individual contra detenciones arbitrarias y el tratamiento adecuado en el caso de las detenciones legales. Procede contra actos de autoridades, se orienta a hacer cesar los actos arbitrarios, tiene impulso procesal de oficio, su trámite es totalmente antiformalista, las diligencias no pueden ser sobreeséidas y no se puede desistir de ellas mientras no se localice el detenido, agraviado o desaparecido (además de los artículos constitucionales citados en la LAEPC se le dedican los artículos 82 al 113).

El amparo está definido constitucionalmente en un solo artículo de la Constitución, el cual preserva y profundiza en la tradición que viene de la reforma de 1921. El artículo 265 establece que:

...se instituye el amparo con el fin de proteger a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o para restaurar el imperio de los mismos cuando la violación hubiere ocurrido. No hay ámbito que no sea susceptible

de amparo y procederá siempre que los actos, resoluciones, disposiciones, o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Los diputados constituyentes fueron muy entusiastas y quisieron ampliar hasta el límite la efectividad de la institución y pretendieron extender su procedencia y “dejar su desarrollo a una jurisprudencia avanzada desarrollada por los jueces constitucionales”. Dentro de esta línea el artículo 9o. de la LAEPC estableció que:

Podría solicitarse amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del estado en virtud de contrato, concesión o conforme a otro régimen semejante. Asimismo, podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por la ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes.

La Corte Constitucional ha interpretado que las expresiones de varios artículos constitucionales “son reveladoras, en congruencia con la doctrina sobre amparo, de que en el mismo no existe acción popular, sino es necesario hacer valer un derecho propio”; el mismo Tribunal Constitucional (la Corte) ha fijado el concepto de amparo al afirmar que:

La Constitución como ley suprema y fundamental del ordenamiento jurídico reconoce los derechos y libertades básicos de las personas que deben ser respetados y en caso, garantizados por la autoridad. Además de instituir la tutela ordinaria de tales derechos, aprovechó también de medios extraordinarios de control por los que se asegure su vigencia. Uno de éstos es el amparo que está llamado a brindar protección, tanto de índole preventiva como reparadora contra aquellos actos u omisiones de autoridad que conlleven una amenaza, restricción o violación de los referidos y libertades, y por ello se le conoce como una garantía contra la arbitrariedad.

El artículo 10 de la LAEPC señala los casos específicos de procedencia, misma que “se extiende a toda situación que sea susceptible de un riesgo, una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes de la República de Guatemala reconocen, ya sea que dicha situación provenga de personas y entidades de derecho público o entidades de derecho privado”, y fija “entre otros” los siguien-

tes: *a)* para que se le mantenga o restituya en el goce de los derechos y garantías que establece la Constitución o cualquier otra ley; *b)* para que se declare que en casos concretos que una ley, un reglamento, una resolución o acto de autoridad no obligan al recurrente por contravenir o restringir cualesquiera de los derechos garantizados por la Constitución o reconocidos por cualquiera otra ley; *c)* para que en casos concretos se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del Congreso de la República, no le es aplicable el recurrente por violar un derecho constitucional; *d)* cuando la autoridad de cualquier jurisdicción dicte reglamento, acuerdo o resolución de cualquier naturaleza, con abuso de poder o excediéndose de sus facultades legales, o cuando carezca de ellas o bien las ejerza en forma tal que el agravio que causare o pueda causarse no sea reparable por otro medio legal de defensa; *e)* cuando en actuaciones administrativas se exijan al afectado el cumplimiento de requisitos, diligencias o actividades no razonables o ilegales, o cuando no hubiera medio o recurso de efecto suspensivo; *f)* cuando las peticiones o trámites ante autoridades administrativas no sean resueltos en el término que la ley establece, o de no haber término, en el de 30 días, una vez agotado el procedimiento, así como cuando las peticiones no sean admitidas para su trámite; *g)* en materia política, cuando se vulneren derechos reconocidos por la ley o por los estatutos de las organizaciones políticas; sin embargo, en materia electoral, el análisis y examen del tribunal se concretará al aspecto jurídico, dando por sentadas las cuestiones de hecho que se tuvieron por probadas en el recurso de revisión; y *h)* en los asuntos de los órdenes judicial y administrativo que tuvieren establecidos en la ley de procedimientos y recursos, por cuyo medio puedan ventilarse adecuadamente de conformidad con el principio jurídico del debido proceso, si después de haber hecho uso el interesado de los recursos establecidos en la ley, subsiste la amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

La revisión constitucional tiene una importancia especial. Se creó un Tribunal Constitucional permanente de gran significación y amplias competencias. La inconstitucionalidad total o parcial de las leyes, en caso concreto, está recogida en los artículos 266 y 257 constitucionales. En casos concretos, procede en todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación y hasta antes de dictarse sentencia: se podrá plantear como acción, excepción o incidente. Además se establece la inconstitucionalidad de carácter general y las accio-

nes en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, se plantearán directamente ante el Tribunal o Corte de Constitucionalidad. Esta Corte es un tribunal permanente encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y dar plena eficiencia a sus normas, a efecto de convertir sus declaraciones de principios en derecho realmente aplicable, configurando un nuevo sistema de justicia constitucional. Sus líneas generales son las siguientes: principio de supremacía constitucional (artículo 204); 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 por 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 Superior Universitario de la Universidad Nacional y la Asamblea del Colegio de Abogados (artículo 269). Sus competencias son muy amplias: *a)* reconocer 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 de las acciones 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 todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, 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 asentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, manteniendo al día el *Boletín* o *Gaceta jurisprudencial*; *h)* emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad, y, finalmente *i)* actuar, opinar, dictaminar

o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecida en la Constitución.⁸⁴

6. *El defensor del pueblo*

Finalmente, es la primera Constitución en América Latina que establece la figura del *ombudsman*, del defensor del pueblo, como un sistema de control no jurisdiccional de la actividad de la administración pública en orden a lograr una eficaz defensa de los derechos humanos, con el nombre de procurador de los derechos humanos (artículos 274 y 275). Se le crea como un comisionado del Congreso de la República, encargado de la defensa de los derechos humanos establecidos en el texto y reconocidos en los tratados ratificados, 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, del Congreso en Pleno. Tiene una influencia directa de la figura del defensor del pueblo, establecido en el artículo 54 de la Constitución española, 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. El artículo 275 le fija seis atribuciones básicas: *a)* promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos; *b)* investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; *c)* investigar toda clase de denuncias que sean planteadas por cualquier persona sobre violaciones a los derechos humanos; *d)* recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; *e)* emitir censura pública por actos o

84 Aguirre Godoy, Mario, "Procesos constitucionales", *Derecho procesal*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1982, t. II, vol. I; Vásquez Martínez, Edmundo, *El Proceso de amparo*, Guatemala, Editorial Universitaria, 1985; García Laguardia, Jorge Mario, "El Tribunal Constitucional. Nueva institución de la Constitución guatemalteca de 1985", *La justicia constitucional: una promesa de la democracia*, San José de Costa Rica, ILANUD, 1992, pp. 125-144; y del mismo autor, "Guatemala. Informe nacional", *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 1997, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, 1997, pp. 207-219; y "Guatemala", *La justicia constitucional como elemento de consolidación de la democracia en Centroamérica*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 129-151.

comportamientos en contra de derechos constitucionales; y *f*) promover acciones o recursos judiciales o administrativos en el caso que sea procedente.

En la ley que desarrolla la institución se le 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 y publicaciones del informe anual, elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas. El cúmulo de atribuciones es muy amplio, determinadas por el entusiasmo de los legisladores en un momento de euforia democrática, y ha producido conflictos en la calificación de competencias, sobre todo por la coyuntura en que la institución ha empezado a funcionar, sujeta su actividad a múltiples presiones de diverso y contradictorio signo.⁸⁵

7. Las angustias de su aplicación

Esta Constitución de 1985 ha sido el instrumento jurídico-político que ha servido de marco para el difícil proceso de transición a la democracia, y por eso su orientación, como hemos visto, se dirige a un amplio tratamiento de los derechos humanos y sus instituciones de garantía.

Es una Constitución legítima, lo que se reconoce y se ha reconocido generalmente, ya que en la integración del cuerpo constituyente estuvo representado un amplio espectro de fuerzas políticas que debieron realizar minuciosas negociaciones para obtener consenso en las decisiones políticas del nuevo régimen. Por eso el texto es muy desarrollado, ambiguo, en algunos aspectos contradictorios, con poca unidad ideológica, y consecuentemente de difícil cumplimiento, y en ese contexto la labor del Tribunal Constitucional es clave.

Constituciones recientes en los procesos de transición en Europa y América Latina sirvieron de inspiración en su elaboración, especialmente la española de 1978 y la peruana de 1979, y por una situación coyuntu-

⁸⁵ Balsells Tojo, Edgar Alfredo, *Procurador de los derechos humanos*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de San Carlos, 1988; García Laguardia, Jorge Mario y Balsells Tojo, Edgar Alfredo, *El Procurador de los derechos humanos (ombusman) de Guatemala*, Procurador de Derechos Humanos, 1997.

ral, la salvadoreña de 1982, por la importante presencia democratacristiana en las dos constituyentes.

Se ha aplicado en proporción significativa. Las nuevas instituciones han ido legitimando su gestión. Ha sido la referencia permanente para continuar con el proceso de transición democrática y abandono del régimen autoritario. Difíciles y permanentes transacciones han permitido que el proceso continúe, y en un arreglo escrito, la adopción y aplicación de las nuevas normas e instituciones han permitido un retiro honorable de los militares, que, sin embargo, siguen constituyendo un poder real con una presencia evidente, aunque no institucional, en el cuadro político de las decisiones, igual que el sector empresarial.

Las tres instituciones novedosas de control han funcionado. El Tribunal Constitucional se integró por vez primera en 1986, y está por concluir su cuarto periodo de cinco años. Ha funcionado sin problemas especiales y con el apoyo del gobierno central para su integración, presupuesto y funcionamiento, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales. Ha publicado varios tomos de jurisprudencia y conocido de muchos asuntos. Sus resoluciones han sido acatadas por el Ejecutivo en todos sus niveles, por el Congreso, e incluso, en lo que corresponde, por el organismo judicial. Ha declarado muchas leyes inconstitucionales que han sido invalidadas en forma general y muchas disposiciones de carácter general, han resuelto muchas inconstitucionalidades en casos concretos y conocido de amparos contra la mayoría de las autoridades; ha emitido dictámenes y opiniones consultivas. El derecho de solicitar opiniones consultivas no se ha utilizado en el volumen que se debiera, y como la mayoría de las acciones se dirigen al derecho de propiedad, muchas partes de la Constitución no han sido motivo de estudio e interpretación por el Tribunal.

Posiblemente el caso más espectacular que ha tenido la Corte ha sido su actuación con motivo del golpe de Estado que el presidente, Jorge Serrano Elías, pretendió realizar en mayo de 1993. La Corte actuó, único caso, de oficio, conociendo de las normas temporales de gobierno, que fue el instrumento para el golpe de Estado, que el tribunal declaró inconstitucionales. La situación se produjo así: el 25 de mayo de 1993 el presidente informó por cadena de radio y televisión, en las primeras horas de la mañana, su decisión de dejar sin efecto mas de 40 artículos de la Constitución, 20 artículos de la LAEPC, disolver el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionali-

dad. Esta decisión quedo plasmada en el decreto dictado ese día, con el nombre de *Normas temporales de gobierno*. Era un golpe atípico en el país porque lo efectuaba el propio presidente de la República. La Corte de Constitucionalidad se reunió esa misma mañana y en la tarde, en ejercicio de las facultades que le otorga la Constitución y en especial en el de la función de “actuar en asuntos de su competencia”, dictó una sentencia en la que se resolvió que la decisión del presidente, contenida en el decreto referido y todos los actos que del mismo se derivaran, trasgredían disposiciones terminantes de la Constitución, representaban el rompimiento del orden constitucional. Como consecuencia declaró que todos aquellos actos adolecían de nulidad *ipso jure* y que en consecuencia debían dejarse sin efecto. En su parte resolutive declaró expresamente inconstitucional el decreto de *Normas temporales de gobierno*, el cual debería dejar de surtir efecto ordenando su inmediata publicación en el *Diario Oficial*. Sin embargo, la sentencia no fue publicada y tampoco acatada. El presidente Serrano pretendió llevar adelante la ejecución del decreto que “legalizaba” el golpe, y pasaron varios días de gran incertidumbre y de enfrentamiento entre el presidente y la comunidad nacional, con la reprobación de la comunidad internacional.

La Corte estimó que sus resoluciones debían acatarse. La ley de la materia indica que las decisiones de la Corte vinculan al poder público y que tienen plenos efectos frente a todos. El artículo 203 constitucional establece que todos los otros organismos del Estado deben prestar el auxilio debido a los tribunales de justicia para el cumplimiento de sus resoluciones. Con esa base, la Corte dictó el 31 de mayo un auto de seguimiento de la sentencia, un auto de ejecución mediante el cual requirió al Ministerio de Gobernación y al ministro de la Defensa Nacional para que prestaran el auxilio necesario, a efecto de que la sentencia se publicara en el *Diario Oficial*, y que el fallo se cumpliera por el organismo ejecutivo.

En el clímax del conflicto, al día siguiente, por medio de la cadena de radio y televisión, el alto mando del ejército invitó a la Corte, la cual sesionaba clandestinamente porque la policía había ocupado su sede, a una reunión en Palacio. En esa reunión se notificó al ministro de la Defensa el contenido del auto, el que informó que el ejército había decidido acatar lo ordenado por la corte y que el presidente de la República había decidido abandonar el cargo, antes de restablecer el orden constitucional. Así la sentencia de la Corte fue ejecutada, se restableció el orden consti-

tucional y se reinstalaron el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia.

Pero la crisis político-constitucional continuó. El vicepresidente, que había participado en el golpe con el presidente, dio marcha atrás en su decisión de renunciar y pretendió, sin éxito, que el Congreso de la República legalizara la sucesión, lo que prolongó la situación de vacío de poder. La Corte continuó con su activismo judicial y emitió el auto del 4 de junio, corolario de la sentencia. En él se consideró que con el golpe se había alterado también la estructura del organismo ejecutivo, el que debía integrarse y funcionar. Estimó que el vicepresidente había actuado corresponsablemente con el presidente en la crisis constitucional y que esa situación lo colocaba en la prescripción del artículo 186 de la Constitución, porque se encontraba inhabilitado para el ejercicio de la vicepresidencia y de la presidencia, por lo que al existir acefalía en el organismo ejecutivo debía cumplirse con la disposición constitucional que ordena al Congreso designar a los sustitutos para completar el periodo presidencial, y fijó un plazo de veinticuatro horas al Congreso para formalizar el acto, lo que éste cumplió. Así, se había restablecido el orden constitucional sobre las líneas normativas que la Corte fijó.⁸⁶

El Tribunal Supremo Electoral ha jugado un importantísimo papel y se ha desempeñado con especial eficacia y legitimidad. Su integración y el cúmulo de atribuciones, así como el conocimiento de los recursos como tribunal de alzada, con la reserva del amparo constitucional que se atribuye al Tribunal Constitucional, lo ha hecho un órgano de gran influencia para garantizar el cumplimiento de los derechos políticos y la transparencia de los procesos electorales. Ha organizado todos los ejercicios electorales desde la vigencia de la Constitución de 1986, con gran éxito; los resultados han sido aceptados, con inconformidades menores, y sus decisiones han sido acatadas por gobernantes y gobernados. Un antiguo presidente del Tribunal, afirma que:

⁸⁶ *Jurisdicción constitucional en Guatemala*, ponencia de la Corte de Constitucionalidad a III, Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal, Guatemala, Corte de Constitucionalidad, 1999; García Laguardia, Jorge Mario, "Justicia constitucional y defensa de la democracia. El golpe de Estado en Guatemala de 1993", *Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, año I, núm. 2, 1999; y Planas, Pedro, "El Tribunal Constitucional y los alcances de la defensa integral de la Constitución. Reflexiones en torno a la sentencia de la Corte Constitucional de Guatemala que declaró inconstitucional el «auto-golpe» del presidente Jorge Serrano Elías", *Diálogos con la Jurisprudencia*, Lima, núm. 24, septiembre, pp. 39-50.

...aunque en algunos países se integran los Tribunales con personas afiliadas a los partidos políticos y como un órgano meramente administrativo, lo ideal es que la entidad sea un verdadero tribunal de derecho, como es en Guatemala, sin que intervenga en su composición y actividades los organismos del Estado, ni partidos influyentes en la cosa pública. La máxima autoridad electoral debe ser una institución privativa dotada de independencia en todos sus aspectos (con los límites institucionales de toda entidad estatal), inclusive el económico-financiero, y sujetos sus actos a los controles fiscales y jurisdiccionales propios de un régimen de derecho.⁸⁷

El procurador de los derechos humanos, *ombudsman*, también ha realizado su función exitosamente desde el año de 1987, cuando se instaló con el apoyo del gobierno central y la aceptación de la opinión pública. Sus resoluciones en general son acatadas aunque muchas de ellas son discutidas. En las estadísticas de sus 10 primeros años de existencia se puede encontrar un indicador importante que nos permite concluir que la gestión ha sido exitosa y que la nueva institución ha tomado carta de naturaleza entre las figuras del nuevo constitucionalismo latinoamericano. En ese periodo de 10 años, se atendieron un total de 96,534 denuncias, cuyo volumen aumentó año con año, para un país de poco más de 10 millones de habitantes. Si en 1987, cuando el procurador inició su trabajo, solamente recibió 111 denuncias, en 1996 recibió 19,763. Las denuncias recibidas no siempre se convierten en expedientes bajo investigación porque el procurador realiza importantes funciones de orientación y prevención. Así, expedientes resueltos y bajo investigación en ese mismo periodo fueron 15,748, indicando que si en 1987 se resolvieron 99 expedientes, en 1996 la cifra fue de 1,594 —año en que se conoció el mayor número—. Por áreas de derecho violado, en derechos individuales fueron 8,444; sociales 4,462; económico-sociales 1,160; y derechos cívicos políticos 1,160. Y se emitió un total de 13,370 resoluciones; el año en que se emitieron menos resoluciones fue en 1987, solamente 118; y el año en el que más resoluciones se dictaron fue en 1994, con 3,093. En el departamento de promoción y educación el trabajo también fue muy sig-

87 Guerra Roldán, Mario, “El sistema electoral guatemalteco. Fundamentos filosóficos constitucionales y legales”, *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 20, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1996; también Escobar Armas, Carlos, “La Ley Electoral y de Partidos Políticos de Guatemala de 1985. Sufragio y democracia”, *Cuadernos de CAPEL*, San José Costa Rica, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1987.

nificativo, como aparece en las estadísticas: la población atendida en el sector formal, no formal y de fuerzas de seguridad fue de 747,121 en conferencias, y de 251,960 en seminarios, para un total de 888,981. Además se hicieron representaciones en el programa especial de teatro popular en derechos humanos, que atendió a una población de 47,450 personas. En programas radiales se transmitieron 5,119 horas, en 181 radiodifusoras que cubrieron todo el país.

La institución se ha mantenido dentro de los márgenes de independencia y sin sujeción alguna a organismos o autoridad. Ha existido, sí, una dosis de incompreensión y poca sensibilidad en algunos funcionarios de gobierno y representantes del sector privado que todavía no han logrado comprender la filosofía que inspiró la creación de la institución. Sin embargo, el *ombudsman* tiene la presencia en la vida nacional, mantiene en alto grado su credibilidad y la población en general acude cada vez más a la institución donde sabe que puede ventilar sus quejas y denuncias. A pesar de la poca atención que se le ha prestado al procurador en las instancias de gobierno responsables de proveer los recursos necesarios para el funcionamiento subsistencia y crecimiento de la institución, siempre salió adelante, tratando de optimizarlo y acudiendo al espíritu de sacrificio, con la colaboración y buena voluntad de todas las personas que prestan sus servicios en la institución. Especialmente debe tomarse en cuenta la ayuda que la comunidad internacional ha prestado a la institución.

Debe mantenerse una agenda abierta que mantenga al *ombudsman* a la altura de la dinámica de cambio en la transición. Debe seguir manteniendo y fortaleciendo la autonomía de la institución para que continúe siendo la conciencia crítica del pueblo y el vigilante activo en la protección de los derechos humanos. Asimismo, debe conseguir el apoyo y acompañamiento de otros sectores que persigan iguales o similares objetivos. Poner mayor énfasis y redoblar sus esfuerzos para tutelar los derechos económico-sociales, culturales y los de solidaridad, hacer más efectiva la supervisión de la administración pública y, en general, sistematizar sus recomendaciones y resoluciones por medio de la unidad de seguimiento correspondiente.⁸⁸

88 García Laguardia, Jorge Mario, "El procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Primer *ombudsman* de América Latina. Primera década", *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, México, núm. 29, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad de Guatemala, 1998.

El Congreso de los diputados tiene una primacía en la estructura de poder diseñada en la Constitución, y en el ejercicio de sus competencias pueden apuntarse los siguientes elementos: *a)* el control político a través de las interpelaciones ministeriales no ha funcionado en forma óptima. Desde la Constitución de 1945 se estableció un régimen semiparlamentario que se ha mantenido hasta hoy, en el cual los diputados pueden realizar interpelaciones que pueden concluir en un voto de falta de confianza que obliga a los ministros a renunciar. Su número en todo ese periodo ha sido escaso y no se ha producido ningún voto de falta de confianza. El intento de interpelar al canciller por las negociaciones en el diferendo con Gran Bretaña y Belice, lo hicieron renunciar antes de que la interpe-lación se realizara. Al ministro de Educación se le dio un voto de falta de confianza durante el régimen del presidente León Carpio, acusado de no atender sugerencias de los diputados en el nombramiento de maestros, pero el Consejo de Ministros apoyó al ministro y no se obtuvo la mayoría calificada para ratificar la censura; *b)* no se ha hecho uso de la facultad de los ministros de asistir a las sesiones con voz, pero sin voto; *c)* se ha citado a ministros y muchos funcionarios a las comisiones del Congreso y a los bloques parlamentarios, lo cual es muy positivo; *d)* se ha politizado negativamente la elección de funcionarios que deben ser designados por el Congreso, mientras avanza la vigencia del texto, a diferencia de los primeros nombramientos; entre esos funcionarios están los magistrados del Organismo Judicial, del Tribunal Supremo Electoral, de la Corte de Constitucionalidad, Contraloría de Cuentas, Junta Monetaria, procurador de los derechos humanos, esto ha producido cierto debilitamiento de las instituciones, incluso algún prestigiado analista ha denunciado la degradación de algunas instituciones, que pone en peligro el proceso de tránsito, de la transición a la consolidación; *e)* los partidos políticos representados en el Congreso sufren un proceso de desgaste y falta de credibilidad, por vicios de su régimen, cada vez más manifiestos: partiditís, partidocracia y patrimonialismo político; y *f)* finalmente, falta la emisión de muchas leyes para desarrollar los preceptos constitucionales y falta la interpretación por la Corte Constitucional de muchos artículos de los que no ha conocido.

8. *Intentos de reforma*

En los países centroamericanos se ha levantado un movimiento que consideramos prematuro de reformas constitucionales para solucionar diversas crisis. Hemos sostenido que se debe ser muy cauteloso en ese camino, analizando la conveniencia de las mismas, y en todo caso debe abrirse un proceso de amplias y cuidadosas consultas con participación extensiva. Más que con reformas, la consolidación del nuevo sistema democrático pasa por el cumplimiento de la Constitución, y por eso debe alimentarse de lo que los alemanes llaman el “sentimiento constitucional” que hace referencia a su respeto, cumplimiento y veneración.

En las últimas reformas que se han hecho en algunos países de la región se ha producido una erosión de instituciones importantes. En Guatemala, por presiones de sectores conservadores, y con el pretexto de la depuración de los organismos legislativos y judicial, se aprobó una reforma en forma apresurada e inconsulta, en 1993. El resultado final fue totalmente negativo. La depuración se quedó como un solo pretexto, pues ninguna persona ha sido procesada por actos ilícitos. Y se incluyó, bajo la mesa y sin ninguna discusión pública, una importante reforma en el sistema económico financiero a favor de la banca privada. Con motivo de los Acuerdos de Paz se propuso una nueva reforma en 1999, la que fue aprobada por el Congreso con la mayoría calificada necesaria, pero los diputados formularon un amplio paquete de más de cincuenta artículos reformables, lo que produjo un rechazo del electorado en el referéndum constitucional, basado en muy disímiles argumentos, haciendo fracasar la reforma.

El Colegio de Abogados, con motivo de la primera reforma, emitió la siguiente opinión:

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

XIII. DIPUTADOS IMPORTANTES

Desde la primera participación de Guatemala en el proceso constitucional surgen protagónicos personajes. En las Cortes de Cádiz, el diputado por Guatemala es el único representante americano que lleva un proyecto constitucional y juega importante papel parlamentario, siendo electo como uno de los presidentes de las Cortes. En la fundación de la República y la elaboración de la Constitución Federal de Centroamérica, varios diputados, entre ellos José Francisco Barrundia, Mariano Gálvez y José Cecilio del Valle —quien no era diputado a la constituyente— juegan un papel descollante en su redacción y discusión. En el largo periodo conservador que se inicia al fracasar el proyecto de Federación, Juan José de Aycinena y Manuel Francisco Pavón, son los teóricos y políticos puntales de dicho régimen. En el periodo liberal de la segunda generación que inicia en 1871, hay, como en los otros periodos, un grupo muy calificado, pero el más importante es Lorenzo Montúfar, catedrático de derecho romano de la Universidad Nacional y el mejor teórico de su generación, cuyos impresionantes discursos ilustran mucho sobre el programa político liberal. En la importante reforma del constitucionalismo social de la Constitución de 1945, el grupo reformista está dirigido por Jorge García Granados, José Rolz Bennet, Carlos García Bauer, Francisco Villagrán de León, José Manuel Fortuna, Carlos Manuel Pellecer y Humberto Sosa, los últimos tres integrantes del grupo llamado “la Montaña”.

Durante el periodo de la contrarrevolución anticomunista, después del fracaso de la revolución democrática de 1944, los diputados sobresalientes en las constituyentes de 1956 y 1965 son, entre otros —muy pocos—, Jorge Skinner Klee y José Falla. En la Constituyente que promulgó el texto vigente de 1985 no hay figuras destacadas especialmente, porque el texto se aprueba con base en permanentes negociaciones entre grupos parlamentarios, ninguno con mayoría. Debe subrayarse la participación de Ramiro de León Carpio, Alejandro Maldonado Aguirre y Alfonso Cabrera.

XIV. NOTA BIBLIOGRÁFICA

El campo del derecho constitucional y de la historia constitucional en Guatemala no ha despertado interés continuado y la bibliografía es esca-

sa. Para un conocimiento adecuado de la historia constitucional del período republicano es indispensable la consulta de las fuentes primarias. En la *Revista de Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos*, que dirigía en esa época José Rolz Bennet se publicó, en 1945, por primera vez, el *Digesto constitucional de Guatemala*, colección de los textos constitucionales de toda la historia republicana, desde la Constitución de Bayona hasta la recién promulgada en esa época, la Constitución de 1945. En 1958, en la colección de Constituciones hispanoamericanas que dirigió Manuel Fraga Iribarne en el Instituto de Estudios Políticos de Madrid, Luis Mariñas Otero publicó el libro *Las Constituciones de Guatemala*. Esta obra precedida de un extenso y sugestivo estudio del mismo Mariñas, contiene los textos anteriores más la Constitución vigente, entonces, la de 1956. Después, el Colegio de Abogados de Guatemala publicó como número especial de su revista, correspondiente a los años 1977 y 1978, un *Digesto* que comprendía todos los textos legales incluidos en las anteriores recopilaciones, más la Constitución vigente de 1965. Recientemente, la Corte de Constitucionalidad, ha publicado el más reciente *Digesto constitucional*, con todas las Constituciones, incluida la de 1985, hoy en vigencia. Desgraciadamente, con excepción de la edición del Instituto de Estudios Políticos de Madrid, todos los digestos están sin ningún estudio preliminar, indispensable.

De todos los textos, y de la mayoría de los proyectos discutidos, se han publicado ediciones especiales oficiales y para el estudio de todos es necesario consultar las actas de sesiones, la mayoría de las cuales se encuentran en el Archivo General de Centro América, lo que no es del todo fácil porque mucha de la documentación no está clasificada. La revisión de los periódicos ilustra mucho el trabajo de las distintas asambleas constituyentes.

En el siglo XIX se publicaron algunos comentarios sobre la organización constitucional de los nuevos países americanos. Vicente Rocafuerte publicó tempranamente en varios números del periódico *Ocio de los españoles emigrados*, editado por los exiliados españoles en Londres, el primer análisis comparado de un grupo de Constituciones americanas. Las de México, Guatemala, Gran Colombia, Perú y Chile, y se contrastaban con la Constitución de Cádiz. El título del estudio es *Examen analítico de las Constituciones formadas en Hispanoamérica*. El panameño Justo Arosamena publicó en 1870, en el Havre, y en segunda edición en París, en 1878, sus *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de*

América Latina; y el constitucionalista español Adolfo Posada publicó en Madrid, en 1900, sus *Instituciones políticas de los pueblos hispanoamericanos*.

Existen cuatro libros que se propusieron explicar los textos vigentes en su época: el libro del ciudadano, *Doctrinas jurídicas contemporáneas*, de Horacio Espinoza Altamirano; *La Constitución de Guatemala como obra de transformación política y social*, de Adrián Vidaurre; *Derecho constitucional guatemalteco*, de Buenaventura Echeverría; e *Introducción a la teoría constitucional guatemalteca*, de Maximiliano Kestler Farnés. Mención especial merece el opúsculo *Ideas de derecho público*, presentado a los alumnos de jurisprudencia que en 1847 publicó el político liberal Pedro Molina —quien era médico y no jurista—, y que es el primer documento teórico y didáctico en la materia.

La historia constitucional de Guatemala, propiamente, tiene un bibliografía limitada: Octavio Aguilar, “Capítulos de la historia del derecho constitucional de Guatemala”, en la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos*; Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*; y de García Laguardia, *Centro América en las Cortes de Cádiz*; *La reforma Liberal en Guatemala, vida política y orden constitucional*; *Política y Constitución en Guatemala*; y recientemente, *Breve historia constitucional de Guatemala*.