

EVOLUCIÓN POLÍTICO-CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA EN EL SIGLO XX: 1920-1986

Jorge Mario GARCÍA LAGUARDIA *

SUMARIO: I. El constitucionalismo liberal. La Constitución de 1879; II. El siglo veinte. Nuevas orientaciones; III. La reforma de 1921; IV. La reforma de 1927; V. El general Ubico: Plebiscito y ampliaciones; VI. Una revolución frustrada: La Constitución de 1945. Nueva era; VII. Guerra fría y contrarrevolución: La Constitución de 1956; VIII. "Una constitución del peor tipo posible": El texto de 1965; IX. Transición a la democracia y nuevo orden constitucional.

I. EL CONSTITUCIONALISMO LIBERAL. LA CONSTITUCIÓN DE 1879

Los principios del constitucionalismo liberal en Guatemala se concretaron definitivamente al promulgarse la Constitución de 1879, en el momento de afirmación definitiva de la 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 en México, calificada con la epopeya nacionalista de la defensa contra la intervención extranjera, la lucha contra el régimen de los treinta años... 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

* Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Magistrado suplente del Tribunal Constitucional de Guatemala. Actualmente director ejecutivo del Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, CAPEL, con sede en San José de Costa Rica.

que se plasma en el reconocimiento de un catálogo de derechos y en 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 y el clásico anticlericalismo decimonónico. Así, este liberalismo, era un injertado de instituciones republicanas, valores sociales democráticos, principios económicos de libre empresa y un fuerte elemento anticlerical.

Triunfantes los liberales en un régimen estable, recogieron en la Constitución de 1879 su programa. 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. 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 élite 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 legislativo. Y las soluciones serán de corte eminentemente liberal.

El sentido centroamericanista, 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 en favor de manos muertas, y reconociendo la libertad de cultos 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 ciento cuatro artículos. Una constitución laica, centralista —suprimió el gobierno local— y sumaria. Reconocía la división de poderes en forma absoluta, con un Legislativo unicameral y un Ejecutivo bastante fuerte, que funcionaba asesorado por un Consejo de Estado, de carácter con-

sultivo y no representativo.¹ 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.

II. EL SIGLO VEINTE. NUEVAS ORIENTACIONES

Después de la Primera Guerra Mundial se produce un desarrollo nuevo 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-resistencia que establecieron alrededor del individuo una zona de protección contra los abusos de autoridad. Pero los movimientos sociales del siglo pasado y el crecimiento acelerado que se produce en los primeros años del actual, 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-participación,² que obligan al Estado a intervenir en la vida social y política en un sentido protector. Los derechos económico-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 nacionalización de la vida pública”, al 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 inicia precisa-

¹ *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. Ver *Contestación de Rafael Montúfar a las objeciones hechas al preámbulo del Diario de las 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 de ninguna importancia, que hemos podido consultar, para completar la información, en la *Hemeroteca Nacional* y en el *Archivo General de Centroamérica*, donde las hemos localizado. Ver también Sagastume Evans, Gustavo Adollo, *La Constitución de 1879*, Guatemala, tesis, 1972.

² Duverger, Maurice, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris: Presses Universitaires de France, 1963, pp. 201 y ss.

mente 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 de España, de 1931 —que tanta influencia tendrá en América Latina—, de Austria y Checoslovaquia, de la primera posguerra, y de la soviética, de 1936.³

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 de estado, que se fortalece en la crisis del 30. Una transformación demográfica tipificada por un aumento significativo de la población, ampliación de los servicios educativos y desarrollo cuantitativo y cualitativo de la administración pública que genera una burocracia especializada y en proceso de autonomía. Y, finalmente, se inicia el surgimiento de los movimientos políticos de corte socialista. El anarquismo, traído por los inmigrantes europeos, influyó mucho en la in-

³ Sobre el constitucionalismo social ver 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: Gascón 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 contemporáneo", *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 estado social de derecho*, Salamanca, 1955; García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1977, y Sayeg Helú Jorge, *El Constitucionalismo social mexicano*, México, Cultura, Ciencia y Política, 1972. Sobre la región que analizamos, ver Torre Villar, Ernesto de la, y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1976 y 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.

ciente organización sindical y los primeros partidos marxistas se fundan en la década del 20-30; en 1929 eran tan fuertes que celebraban la primera *Conferencia Comunista Latinoamericana* en Buenos Aires —la ciudad de más desarrollo industrial y de más inmigración obrera europea—, con asistencia de 38 delegaciones.⁴

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 últimos 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.⁵

Y en la región, el constitucionalismo básicamente se orientará a recoger los derechos económicos sociales, la modificación del derecho quiritario de la propiedad, y la formulación de garantías constitucionales contra los excesos del gobierno. Este nuevo constitucionalismo se ha orientado por las siguientes tendencias: 1. Preocupación por la racionalización del poder; 2. Cambio en la filosofía general; 3. Recepción del derecho internacional; 4. Ampliación de 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, y 8. Semiparlamentarismo y preponderancia presidencial.

⁴ *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, Villalba.

⁵ Johnson, John, *La transformación política de 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 ver 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.

III. LA REFORMA DE 1921

La crisis del régimen del presidente Manuel Estrada Cabrera, que terminó con su caída, produjo una reacción democratizadora⁶ 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 y, 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. Indicaba 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.

Y defendían las reformas propuestas: sufragio capacitario negando el voto a los analfabetas que concedía la Constitución del 79, 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 irrogarse 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

⁶ Marroquín Rojas, Clemente, *Historia del movimiento unionista*, Barcelona, Talleres tipográficos Laugier, 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.

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* y comprenderá la protección de los bienes, para defenderlos de injustas exacciones o de actos ilegales, cuando no esté 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 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 lo 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.⁷

La asamblea, dado el clima de libertad en que se hicieron las elecciones, se integró con fuerzas heterogéneas y representativas, y rebasó las expectativas del nuevo gobierno de tendencia más bien conservadora. Un grupo radical —pequeño y precursoramente socialdemócrata— logró que en el artículo 20 se incluyeran—por vez primera— disposiciones sobre condiciones de trabajo, salario, derecho de huelga⁸ seguridad social (“previsión y solidaridad social” decía 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 ley especial para reglamentar el trabajo en los servicios públicos, administrados por el Estado o por empresas particulares; se fijaron limitaciones a las concesiones para extranjeros; se reconoció la autonomía universitaria a nivel constitucional por pri-

⁷ *Dictamen de la Comisión Extraordinaria de Reformas a la Constitución*, Guatemala: tipografía Sánchez & de Guise, 1921, *passim*.

⁸ Art. 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...”

mera vez en América Latina⁹ y 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 al asamblea. Poca vida tuvo esta reforma, porque un golpe militar a final del año las derogó y puso en vigencia la vieja constitución liberal. El presidente depuesto, Carlos Herrera, explicaba su derrota así:

... el desprestigio a que habían llevado al gobierno los partidos; nadie estaba satisfecho. Los hombres del gobierno se empeñaban, en 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 la intranquilidad al 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.¹⁰

Y 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 estuvo vigente— el que en su título VII llamado *Trabajo y cooperación social*, fijó la jornada de ocho horas, descansos, 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.¹¹

IV. LA REFORMA DE 1927

En la plataforma electoral del nuevo presidente, el general Lázaro Chacón, se incluía la reforma constitucional, que había quedado flo-

⁹ García Laguardia, Jorge Mario, *La autonomía universitaria en América Latina. Mito y realidad*, México, Imprenta Universitaria, 1977, pp. 62-68.

¹⁰ "Entrevista de don Carlos Herrera, ex-Presidente de la República de Guatemala, con Epaminondas Quintana, Miguel Angel Asturias y José Castañeda", en Quintana, Epaminondas, *La generación de 1929*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1971, p. 713.

¹¹ Gallardo, Ricardo, *Las constituciones federales de Centroamérica, op. cit.*, t. I, pp. 283 y ss.; y Tercero Flores, Luis Felipe, *Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1921 y sus instituciones*, Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, s.f.

tando 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”.¹² Y cuando la constituyente se reunió en julio, defendiendo la tradición liberal que rescataba, dijo que la Constitución del 79 “si bien sintetiza en sus páginas inmortales los principios y los ideales de la redentora Revolución de 1871, es ya de imperiosa necesidad armonizar con los preceptos y conquistas de la época contemporánea”.¹³

El proceso de la reforma movilizó la opinión pública. Los partidos, el derrotado en las anteriores elecciones como 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 propuesta por un grupo de diputados;¹⁴ 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 los 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

¹² 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.

¹³ Mensaje del Presidente de la República de Guatemala, a la Asamblea Nacional Constituyente, al inaugurar este Alto Cuerpo sus sesiones el 15 de julio de 1927, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927.

¹⁴ Octavio Aguilar, Salvador Guerra, Víctor Mijangos, Guillermo Flores Avendaño, Carlos H. Martínez. *El Imparcial*, 21 y 23 de abril de 1927.

poder y limitación de la facultad concerniente a la suspensión de garantías

y 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 que comparte los puntos señalados antes, y, además, pone el acento en los aspectos económico-sociales en 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”.¹⁵

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...”.¹⁶ y sobre su propuesta el pleno aprobó la reforma de 48 artículos, casi la mitad de la Constitución, después de abierta 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 y mejorar las condiciones generales de la existencia y del bienestar de la Nación, procurando el incremento de la riqueza pública y privada, creando o

¹⁵ *Proyecto de reformas a la Constitución de la República, presentado por la Comisión que nombró el 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 revolución bolchevique, y finalmente, para evitar la vuelta de ominosas tiranías que manchan toda la vida de nuestra república independiente...”

¹⁶ *Asamblea Constituyente. Dictamen de la comisión de reformas constitucionales, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, p. III y IV.*

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, concesiones de servicios públicos con limitaciones, 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. Y 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 del 21, 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 procedimiento agravado de reforma. Finalmente, ordenaba a la asamblea legislativa dictar las leyes complementarias de amparo, responsabilidad de funcionarios y contencioso-administrativo, indicación cumplida.¹⁷

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 llama), 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.¹⁸

¹⁷ *Diario de sesiones de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1927, t. 1 y II.

¹⁸ 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”; *vid.* 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”, las introducidas en el 27, *El libro del ciudadano. Doctrinas jurídicas contemporáneas*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1930, p. 113.

Y 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 incluya 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 hallan 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 desatados, de los agentes patógenos que infestan las aglomeraciones humanas o de las injusticias que abaten a las mayorías desheredadas.

V. EL GENERAL UBICO: PLEBISCITO Y AMPLIACIONES

A los pocos meses del inicio del nuevo estilo dictatorial —que principió en 1931— se hizo evidente la decisión de prolongación del mandato presidencial. El espíritu de las reformas del 27, 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 y

en un estudio más extenso de la Carta Constitutiva, se estableció la necesidad de las enmiendas a lo que atañe al 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 Probidad, 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.¹⁹

¹⁹ *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.

La motivación fundamental —la prórroga de su mandato— no aparecía en la iniciativa, pero inmediatamente surgió un movimiento para que se incluyera su examen. Ubico —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— y que arrojó, como era natural, una abrumadora mayoría en su favor.²⁰

Y 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, con el eufemismo de modificar el artículo 1o. de las disposiciones transitorias en la siguiente forma: “La presidencia del general don 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 la obligación de 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 y aceptadas limitaciones especialmente a la propiedad rural.

²⁰ 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 procedimiento que consideran más práctico. La “vía plebiscitaria” decía un periódico debería tomarse como “sinónimo de consulta popular o encuesta”.

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 vida de los pueblos. Poco a poco se sale de los conceptos individualistas y poco a poco las imperiosas necesidades reclaman cambios de frente; y así, la Comisión ha considerado digno 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...

Y en cuanto al interés social, el artículo 16:

...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 interés 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 se iniciara 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 1º de septiembre, aprobó el 12, la reforma de un solo artículo, el 1º transitorio de las reformas de 1935, que quedaría así: "La presidencia constitucional del general Jorge Ubico terminará el 15 de marzo de 1949, y con tal fin quedan en suspenso hasta esa fecha los efectos del artículo 66 de la Constitución."²¹

²¹ Sólo una voz disidente se levantó, la del diputado Luis Felipe Valenzuela. Receditaba 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.

Malabarismo constitucionalista, que no disfrutó totalmente, porque una revolución cívico-militar lo derrocó en 1944.

VI. UNA REVOLUCIÓN FRUSTRADA: LA CONSTITUCIÓN DE 1945. NUEVA ERA

La caída del dictador marca el inicio del proceso hacia una nueva organización constitucional, que se hace necesaria por el carácter democrático-nacional del movimiento revolucionario.²² 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).²³ Ésta derogó por su decreto 18, de 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.²⁴

No están claras las motivaciones que impulsaron a convocar a una nueva constituyente. Pero no es improbable la versión²⁵ que afirma que entre la generación política de jóvenes, que integraban los partidos revolucionarios recién formados y la junta, se celebró un convenio, por

²² Jones, Sussane, “La democracia que sucumbió: la revolución guatemalteca de 1944-1954”, *Guatemala: una historia inmediata*, México, Siglo XXI Editores, 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”, *Idem*. La revista *Alero*, núm. 8, época III, septiembre-octubre de 1974, edición de aniversario, publica interesantes trabajos aunque de valor desigual. Especialmente sugestivo el estudio de Solórzano, Alfonso, “Factores económicos y corrientes ideológicas en el movimiento de octubre de 1944”.

²³ Villagrán Kramer, Francisco, y Francisco Villagrán de León, “Preludio revolucionario”, revista *Alero*, núm. 8, época III, 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), 2a. ed., Guatemala, Tipografía Nacional, 1958; Galich, Manuel, *Del pánico al ataque*, Guatemala, Tipografía Nacional, 1949; García Laguardia, Jorge Mario, *La revolución del 20 de octubre de 1944*, 2a. ed., Guatemala, Talleres Municipales, 1974, y Flores Avendaño, Guillermo, *Memorias*, Guatemala, Editorial del ejército, 1974, t. II. También de Galich, “La juventud contra los déspotas”, *Studium*, Guatemala, época III, núm. 1, abril de 1945.

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

²⁵ Silvert, Kalman, *Un estudio de gobierno: Guatemala*, Guatemala, Editorial del Ministerio de Educación, Seminario de Integración Social, 1969, pp. 40-41.

el cual ésta posponía la reunión de la Asamblea con el objeto de que no se nombrara presidente provisional; seguiría en el poder hasta la toma de posesión del presidente electo, quedando después el mayor Arana al frente de las fuerzas armadas. A este acuerdo inicial, la junta respondió pidiendo además que Toriello fuera propuesto para la vicepresidencia y que se diera al ejército una nueva ley orgánica. Pero como la Constitución de 1879, en su reforma adoptada del 27, no contemplaba la institución de 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.²⁶ 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”:²⁷ descentralización de los poderes del Ejecutivo y efectiva separación de los del Estado; supresión de designados y sustitución de éstos por un vicepresidente;²⁸ alternabilidad en el ejercicio del poder; reorganización del ejército; autonomía municipal; autonomía efectiva del poder judicial; autonomía universitaria; reconocimiento constitucional de los partidos políticos; sufragio obligatorio y voto secreto para los alfabetos obligatorio y público para el analfabeto limitado a las elecciones municipales,

²⁶ García Laguardia, Jorge Mario, *La reforma liberal en Guatemala. Vida política y orden constitucional*, 3a. ed. Guatemala, Editorial Universitaria, 1985, pp. 235 y ss. y “La dictadura democrática. Una decisión política del constitucionalismo liberal centroamericano en el siglo XIX”, *El predominio del poder Ejecutivo en Latinoamérica*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1977. También Villagrán Kramer, Francisco, “1945: institucionalización revolucionaria. Trigésimo aniversario”, *Alero*, núm. 12, época III, mayo-junio de 1975, pp. 102-108.

²⁷ “333 Decretos...” *op. cit.*, que se consideraban “esenciales para consolidar la ideología de la revolución”.

²⁸ Que finalmente no se recogió en el texto aprobado. Sobre esta institución y sus implicaciones políticas en la historia constitucional, ver García Laguardia, Jorge Mario, “La vicepresidencia en el derecho constitucional guatemalteco”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, año IV, núm. 10-11, enero-agosto, 1971, pp. 99-122.

reconocimiento de la ciudadanía a la “mujer preparada”; probidad administrativa.

Al instalarse la nueva asamblea legislativa, presurosamente electa, la junta reiteró por la convocatoria a la constituyente,²⁹ 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—, y 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 del 31, es evidente en sus primeros artículos que definen al país como “una República de trabajadores de todas clases”; introduce por vez primera en forma orgánica en el constitucionalismo guatemalteco, las garantías sociales, trabajo, cultura, familia, empleados públicos; incluye en el capítulo del trabajo los principios del Tratado de Versalles y la Declaración de Filadelfia de la OIT; fija las bases del régimen semiparlamentario que después se adoptará; cumple las condiciones que el ejército exige de su reconocimiento en la ley fundamental; amplía facultades del Legislativo a costa de las del Ejecutivo fijando también en esto una tendencia exitosa; contempla diversos niveles de autonomía administrativa; declara de interés público el problema indígena y mantiene la tradición laica de fuerte arraigo. El 15 de enero fue presentado al pleno.³⁰

²⁹ En el *Mensaje* que la Junta envió a la asamblea el día de su instalación —3 de diciembre— afirmaba: “Deberéis convocar a una Asamblea Constituyente para que formule la nueva Carta Magna de la República, la que confiamos será formulada por acuerdo con los principios revolucionarios del veinte de octubre de 1944, para que sirva de garantía al pueblo de Guatemala, de que podrá vivir sin temor, sin miseria y gozando de todas sus libertades, porque esa Constitución será la verdadera afirmación de esa democracia que de hoy en adelante debe imperar en Guatemala.” La ausencia de un programa coherente se hace sentir y las cuatro libertades de la Carta del Atlántico, llenaron el vacío de una imprecisión ideológica de todos, y el híbrido “socialismo espiritual” del nuevo presidente, satisfizo temporalmente todas las conciencias intranquilas.

³⁰ *Anteproyecto de Constitución presentado a la Asociación de Abogados por la subcomisión integrada de la manera siguiente: Licenciados: Francisco Vallagrán, 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 cons-*

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* de 10 de febrero, en pleno trabajo del constituyente, presionaba en favor de la nueva institucionalización:

El nuevo estilo moral creado por la revolución —decía— exige un nuevo instrumento legal, a fin de no adoptar aquellos textos que jamás tuvieron vigencia dentro de la simulación legalista en que vivíamos. Una revolución de la profundidad de la nuestra, no podía conformarse con 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 1945, laboriosos enamorados de su obra, que trabajan con celeridad y con cariño la nueva forma legal de la república.

tituyente, 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, Rözl 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 Rözl, Falla y el que habla, fueron encomendados por la Asociación de Abogados hace poco más o menos un mes para elaborar un proyecto de Constitución para discutirlo en la Asociación de Abogados y luego que se nombrara una Comisión para presentarlo a la Asamblea, anticipándose la Asociación de Abogados a los trabajos que tendría que hacer esta Comisión y con un deseo de cooperación nacional... Para elaborarlo, tuvimos a la vista el proyecto que se publicó en *El Imparcial* y cuyo autor es el licenciado Octavio Aguilar; también el anteproyecto de Constitución de don Julio Samayoa; las sugerencias que hizo la persona que la vez pasada remitió unos folletos. Nos informamos también en las Constituciones de las Repúblicas de América, que tuvimos a la vista... Ese estudio es sólo el proyecto que se presentará a la Asociación de Abogados para someterlo ya como ponencia de la subcomisión a la consideración de ustedes...”, *Diario de Sesiones de la Comisión de los Quince 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 Rözl Bennet y a su hermano Federico (aunque no era abogado), les tocó la parte dogmática; al licenciado Carbonell, el Poder Judicial, por su experiencia como Magistrado por varios años; a mí, los capítulos de Finanzas Públicas, Régimen económico, Tribunal de Cuentas, etcétera”; García Laguardia, Jorge Mario, “Los constituyentes de 1945. Una entrevista con el licenciado Villagrán de León: *In memoriam*”, *Diario El Gráfico*, Guatemala, 28 de septiembre, 1969, p. 7. Una típica constitución “de gabinete” que corre el riesgo de perder de vista aspectos de la realidad, Villagrán Kramer, Francisco, *El régimen de legalidad. Ensayo socio-político*, Guatemala, Círculo de Estudios Constitucionales, 1963, p. 19.

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 artículos³¹ que inauguraba una nueva etapa del constitucionalismo guatemalteco.

Tres parecen ser las características novedosas del nuevo documento, que recogió el esquema general del constitucionalismo liberal del siglo XIX. En su articulado se percibe una “aspiración moralizadora” que se traduce en declaraciones doctrinarias y un idealismo político explicable por el amanecer democrático en que se gesta después de una larga dictadura: moralidad pública, educación, cárceles, participación política, campaña alfabetizadora... Se produce una constitucionalización de muchas nuevas materias, buscando petrificar en la ley fundamental el nuevo programa de gobierno.³² Y el cambio general de tendencia en busca de una democracia social se hace evidente al comparar el artículo 16 de la Constitución liberal que apuntaba que las autoridades estaban instituidas para mantener a los habitantes “en el goce de sus derechos que son: la libertad, la igualdad y la seguridad de la persona, de la honra y de los bienes” y aquel con el que simbólicamente se inicia la nueva Constitución: “Guatemala es una república libre, soberana e independiente, organizada con el fin primordial de asegurar a sus habitantes el goce de la libertad, la cultura, el bienestar económico y la justicia social”. En el proyecto de respuesta del constituyente al *Mensaje* de la Junta de Gobierno, se resume la filosofía general de la nueva ley fundamental:

Nosotros estimamos —decían los diputados— que además de aquellos principios liberales de carácter individualista en que se basó la Constitución de 1879, inspirada en las ideas de fines del siglo XVIII y principios de XIX, se han conquistado otros de carácter colectivo, de bienestar y prosperidad social y que junto con aquéllos constituyen la mejor defensa contra la explotación de las mayorías por parte de los residuos del coloniaje.

³¹ La Constitución de 1879 tenía solamente 104.

³² Un autor norteamericano, con tradición constitucional diferente, se sorprendía de este elemento y con argumentación sofisticada comenta: “No se intenta ser humorista al decir que una Constitución se vuelve inconstitucional cuando trata de legislar sobre cuestiones que competen a las leyes comunes, porque entonces el propio documento está invadiendo los poderes del cuerpo legislativo que establece... Como la Constitución guatemalteca de 1945 contiene soluciones a corto plazo, como en el caso de las secciones del trabajo y de la tenencia de la tierra, ya ha sido violada y sin duda continuará siendo infringida”. Silvert, Kalman, *op. cit.*, p. 51.

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”,³³ que declaran la nulidad *ipso jure* de disposiciones que los disminuyen, restringen o tergiversan y legitima la “resistencia adecuada” para su defensa (artículo 50).

Posiblemente el aspecto perdurable de la reforma está en la inclusión en forma orgánica de las cláusulas económico-sociales que en una enumeración detallada y cuidadosa —con visible influencia de las constituciones de México del 17, Cuba del 40 y las reformas de Costa Rica de este mismo año—³⁴ recogió las tesis más avanzadas en ese campo. Trata con extensión el capítulo del trabajo (salario mínimo, jornadas, descansos y vacaciones, sindicalización libre, huelga y paro, trabajo de mujeres y menores, indemnización por despido, jurisdicción privativa, seguridad social, servicio civil, etcétera (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 reco-

³³ Miranda, José, *Reformas y tendencias constitucionales recientes de la América Latina. 1945-1956*, México, Instituto de Derecho Comparado, UNAM, 1957, p. 131.

³⁴ En entrevista con Francisco Villagrán de León, uno de los miembros de la *Comisión Redactora* del anteproyecto, se apuntan las fuentes y el autor: Deberá hacerse justicia al licenciado José Róiz Bennet. Fue iniciativa de él que se incluyó en el proyecto de la Comisión de Abogados... sirvieron de base a la del 45, las constituciones de España, Cuba, México, Yucatán y Costa Rica. El licenciado Róiz 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*, op. cit., s.p. Ver también 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’Université de Paris et de la Societe de Legislation Compare*, s.f., núm. 2. En esta revista se publica el texto de la Constitución en traducción francesa. También, Oscar Barahona Strebbler, “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.

nocer la autonomía de la universidad nacional³⁵ y propiciar la mejora del magisterio; además fijaba una política indigenista y de protección a las artes e industrias populares como elementos de la cultura nacional y en general incluía normas orientadas a la defensa del patrimonio cultural (artículos 83-85).

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

El clero —que sumiso soportó la drástica política en su contra de los regímenes liberales— cobró el precio de su participación en el movimiento antidictatorial. Y —lo que frecuentemente se olvida— logró iniciar el rompimiento de la tradición laica del constitucionalismo liberal. A través de una minoría característica de diputados y la movilización de sectores católicos militantes conservadores de clase media, fundamentalmente mujeres, se expresó en la asamblea. Aunque perdió la batalla en su aspecto esencial, al no reconocerse la personalidad jurídica de la Iglesia y mantenerse la educación laica, logró que el tema se considerara —lo que dadas las circunstancias tenía gran significación— y que se autorizaran las manifestaciones religiosas en el exterior de los templos, con lo que se legalizaba una vieja costumbre que violaba las leyes liberales (artículos 28-29-51 y 81).

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

Aceptó una importante extensión del sufragio, tema que suscitó las más vivas discusiones por las posiciones antagónicas que afloraron. El *Anteproyecto* fue radicalmente modificado y se concedió el voto a los analfabetos, a las mujeres que sepan leer y escribir —con la oposición de la minoría socialista—; declaró el voto obligatorio-secreto para los ciudadanos alfabetos, optativo-secreto para las mujeres y optativo-público para los analfabetos (artículo 9). Y por primera vez se reconoció

³⁵ García Laguardia, Jorge Mario, *La Universidad de San Carlos de Guatemala. Perfil histórico y proceso de su autonomía*, México, UNAM, Colección Deslinde, Cuadernos de Cultura Política Universitaria, 1976.

a los ciudadanos el derecho a organizarse en partidos políticos y se adoptó el principio de la representación proporcional (artículo 33). En el artículo 32 —que fue aprobado sin discusión en la Comisión y en el pleno— al mismo tiempo que se prohibía el establecimiento de instituciones o asociaciones monásticas se hacía lo mismo con las organizaciones políticas “de carácter internacional o extranjero”. Entrevistas con algunos diputados importantes parecen indicar que la prohibición se orientaba contra los grupos de derecha de orientación fascista y el sindicalismo católico, pero la imprecisión de la redacción permitió que la oposición a los gobiernos revolucionarios más tarde le diera una connotación anticomunista, frente a la decisión del presidente Arbenz de autorizar el funcionamiento legal, en 1952, del recién fundado Partido Comunista.

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

Usual en los movimientos que terminaron con las largas dictaduras paternalistas y crueles —en que devinieron los regímenes liberales en su crisis final—, había interés en fijar límites al ejercicio presidencial y evitar las reelecciones.³⁶ Se fijaron prohibiciones para los aspirantes y se sacralizó el principio de alternabilidad e incluso se reconoció el derecho de rebelión para garantizarlo (artículos 2-132-133 y 134). Como había consenso en este aspecto, los constituyentes centraron la discusión en el término del periodo presidencial y en las sanciones.

La competencia entre los líderes civiles y militares se reflejó en la inclusión de 12 largos artículos sobre el ejército.³⁷ Histórica desconfianza mutua —agravada por la socialización segregada de los cuerpos cas-

³⁶ *Diario de Sesiones de la Comisión de los Quince*, op. cit., p. 260 y ss. y *Diario de sesiones de la asamblea...*, op. cit., p. 536 y ss. Ver también, Sisniega Méndez, Manuel Roberto, *La constitución de 1945. Sus fundamentos económicos y sociales*, Guatemala, tesis, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1975. pp. 41-48.

³⁷ “El ejército, aun sin una plena conciencia de ello de 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... si hubo presiones, muy explicables, de parte de los sectores civiles más avanzados intelectualmente. Se tenía plena conciencia del peligro de una fuerza armada prepotente a la que se sacaba de su ámbito habitual para ponerla al servicio del poder civil... el mismo Presidente electo (Dr. Arévalo) ejerció indirectamente cierta presión, temeroso como estaba de no ser obedecido por la fuerza armada.”, “Don Alberto Paz y Paz habla de la revolución y la contrarrevolución en Guatemala. Entrevista de Jorge Mario García Laguardia”, *Diario el Gráfico*, 22 de octubre de 1968.

trenses y el resentimiento de la *intelligenza* 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 injerencia en la organización técnica ni profesional la cual será delegada en el consejo superior del ejército”. Y en el *Anteproyecto*, la *Comisión* se apresuraba a constitucionalizar la institución fijando su apoliticidad y creando el Consejo Superior de Defensa al que correspondería la organización militar y el nombramiento de funcionarios. Su reconocimiento como fuerza política estaba asegurado.³⁸

En el texto, se llegó a una transacción en un complejo mecanismo de competencia. El *presidente* era comandante en jefe del ejército, pero sus órdenes las impartiría por medio del *ministro de la defensa* y el *jefe de las fuerzas armadas* (artículo 151); el presidente nombraría al primero, pero el segundo sería designado por el *Congreso*, a propuesta en terna del *Consejo Superior de la Defensa* y podría ser removido si se declaraba que había lugar a formarle causa o en los casos determinados en la ley constitutiva del ejército (artículo 152); la dirección general de la institución era dual entre el *ministro* y el *jefe* (artículo 155); el *Consejo Superior* era un órgano de consulta encargado de resolver las cuestiones relacionadas con el funcionamiento del ejército y funcionaría como tribunal supremo de las fuerzas armadas para juzgar y conocer de asuntos para los cuales fuere convocado por el *presidente*, el *ministro* o el *jefe de las fuerzas armadas* y se integraba con esos funcionarios, el jefe del Estado mayor, los jefes de zona y un grupo electo en “votación secreta de todos los jefes y oficiales de alta en las fuerzas permanentes” (artículo 156); los nombramientos militares se harían con el control de los tres órganos (artículo 157).

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

³⁸ En la *Comisión Redactora*, uno de los diputados decía: “...desgraciadamente durante cincuenta años, hemos sido adversarios; de manera que ellos necesitan una garantía absoluta de nuestra actuación; debemos proceder lealmente con ellos; ellos van a prestar un juramento de apartarse de las cuestiones políticas; van a ser una garantía de la Constitución y van a ser una garantía para la Revolución...”, *Diario de la Comisión...*, *op. cit.*, p. 48.

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

Y en la integración del *Consejo Superior*, se introdujo un sistema de elección “popular” que propició la politización dentro de las fuerzas armadas, agravada por el enfrentamiento entre los más altos jefes militares que principiaron a desvelarse por la sucesión presidencial. Todo este aparato abrió la puerta legal para su participación en la estructura de gobierno y configuró “una organización política del ejército” autorizándolo para intervenir en “cuestiones tan abstractas como las señaladas” y convirtiéndolo en una institución “de carácter político indispensable en el juego administrativo y político nacional” y “factor determinante de las decisiones políticas”.³⁹

Finalmente, dentro de la tendencia general de limitar las atribuciones del Ejército, 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 semi-parlamentario que los obligaba a presentar anualmente al Congreso un informe (artículo 144) y en el que podían ser interpelados por cualquier acto de gobierno —excepto aquellos que se referían a asuntos

³⁹ 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 llegöse hasta el conciliábulo con el propio presidente de la República para poner en claro actos o decisiones presidenciales o de los partidos políticos que respaldaban al gobierno, cuya justificación no satisfacía plenamente el ordenamiento legal”, *Idem.*, p. 82. El testimonio es especialmente válido porque el autor es un oficial de alta graduación que ha ocupado cargos militares, incluso miembro de una de las juntas militares que se sucedieron al derrocamiento del presidente Arbenz.

diplomáticos o militares—, lo que podía dar lugar a un voto de falta de confianza que obligaba al ministro responsable a dimitir (artículo 146).⁴⁰ Una sola vez durante la vigencia de la Constitución del 45, 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 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.

Esta Constitución rigió durante el proceso democrático de la llamada “revolución guatemalteca” y en ella se ampararon los dos gobiernos —San José Arévalo (1945-51) y Jacobo Arbenz (1951-54)— 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 hará que el documento sea descartado.⁴¹

Como efectivamente lo fue.

⁴⁰ “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. Se legisló con el fantasma de Ubico presente. Se legisló para atrás y no para adelante”, “Carta de Manuel Galich fechada en La Habana, al autor, de 20 de abril de 1972”, García Laguardia, Jorge Mario, *La revolución... op. cit.*, s.p.

⁴¹ Silvert, Kalman, *op. cit.*, p. 63. Parece ser que el presidente Arbenz, ante una situación política poco propicia, se abstuvo de impulsar una reforma constitucional orientada a modificar el sistema de tenencia de la tierra, ampliación del sufragio y