

La Nueva Constitución de Guatemala

Lic. José González Campo.

Cuando los pueblos, soberanamente, se dan una Constitución, ésta surge como de la entraña viva de la realidad social y perdura en el tiempo y en el corazón de los ciudadanos. Cuando la Constitución es obra de un partido o de un jefe, se inspira generalmente en principios exóticos o en intereses ajenos a los altos intereses de la patria y está sujeta a los vaivenes y vicisitudes de las pasiones de los hombres. Guatemala cambia de Constituciones con la facilidad con que las damas galantes se cambian de trajes. Esa inestabilidad es una de las características de nuestra turbulenta vida política.

Desde la primera Constitución Federal de Centroamérica, decretada el 22 de noviembre de 1824, hasta la Constitución Política, decretada por el régimen militar el 15 de septiembre de 1965, veinticinco Asambleas Constituyentes han emitido, en menos de siglo y medio, catorce Constituciones y once reformas a las mismas.

Nuestros pueblos han vivido en el papel vida libre y soberana, y en la realidad han vegetado bajo dictaduras y autocracias, unas veces francas a la luz del sol, y otras solapadas en la penumbra de una democracia de farándula.

En todo Estado debe de haber algo fundamental, permanente e inalterable, que responda a la realidad social. De la armonía entre esta realidad y la jurídica, brota la mayor o menor perfección y estabilidad de las leyes fundamentales del Estado.

Las Constituciones políticas surgen unas veces como un pacto entre el Poder y el pueblo; otras son la voluntad de una minoría que se impone a una masa neutra e inerte de ciudadanos. Si los "sin trabajo" son una llaga viva en la vida económica; los "sin ideas" son un germen de disolución en la vida cultural y democrática. Parodiando a Maspetiol, quien ha dicho que el Estado es la última revolución que ha triunfado¹, podemos afirmar con tristeza que algunas de nuestras Constituciones son el último golpe de Estado que ha conmovido la alertagada conciencia del pueblo.

Se deroga una Constitución, en todo o en parte, cuando lo reclama la conciencia nacional como una ingente necesidad. A la caída de Estrada Cabrera, por ejemplo, se quería poner coto al continuismo y a la delegación de poderes que la Constitución de 1879 autorizaba a la

Asamblea Nacional Legislativa. Dicha Constitución tenía el vicio original de su espíritu sectario al servicio de la dictadura. Uno de sus autores, el Doctor Lorenzo Montúfar la llamó "Jaula de los hilos de seda". Sin embargo, los prohombres del Partido Unionista, que habían pactado con el liberalismo cabrerista, temieron derogar toda la Constitución y se conformaron con la reforma de algunos de sus artículos.

Toda Asamblea Constituyente, electa libremente o nacida de la imposición, al formular una Carta Magna, a la vez que crea nuevos derechos, debe consagrar derechos antiguos con espíritu de justicia y flexibilidad, tratando así de que su obra merezca el aplauso unánime de la ciudadanía. Síntoma de una grave crisis institucional, social y política, es el hecho de que una Constitución se derogue cuando no se ha levantado una sola voz que lo demande y sin otro móvil que dar al jefe o a los autores de una asonada poder para gobernar sin ley y por un período indeterminado. Tal es el caso del inesperado derrumbe de la Constitución Política de 1956, sustituida de momento por la Carta de Gobierno emitida el 10 de abril de 1963.

Es interesante una comparación entre las dos Constituciones, la de 1956 y la de 1965. No hay entre ellas diferencias fundamentales. Ambas reconocen las mismas garantías y dan la misma organización a los poderes del Estado. En general, la última de dichas Constituciones tiene una ordenación de capítulos, una distribución de materias y una redacción más estudiadas y justas. Los que la elaboraron tuvieron a la vista la anterior y, ostensiblemente, trataron de mejorarla, al menos en la forma.

Una y otra Constitución principian invocando el nombre de Dios, lo que indudablemente causará escozor a los espíritus imbuidos del radicalismo liberal del siglo XIX. Después de las dos guerras mundiales, el pensamiento ha evolucionado hacia un humanismo cristiano. Charles E. Merriam, fino escritor norteamericano de nuestros días, en unas conferencias pronunciadas en la Universidad de Chicago, afirmó: "Me atrevo a predecir, con entera confianza, que a medida que los nuevos sistemas de valores emergen del caos y el derrotismo actuales, incluirán muchos de los valores antiguos desarrollados por la experiencia, entre ellos, los valores religiosos, primordiales en cuanto centros de inspiración emocional y artística". Más adelante

1. Maspetiol. "L'Etat devant la personne et la société." 1948.

dice: "Habrá más demanda de hombres de ciencia, sacerdotes, maestros y administradores, que de generales".²

Ninguna diferencia hay entre ambas Constituciones, en cuanto a las disposiciones relativas a la nacionalidad. Por lo que respecta a la ciudadanía, encontramos las siguientes diferencias: en la de 1956 se otorgaba el voto a las mujeres mayores de 18 años que supieran leer y escribir. En la de 1965, se suprimió este último requisito. Este cambio, por más que sea un avance en cuanto a la universalidad del sufragio, será un retroceso por lo que concierne a la pureza del mismo. La Constitución de 1956 incluía, entre los deberes inherentes a la ciudadanía: velar por la efectividad del sufragio y por la pureza del procedimiento electoral y defender el principio de alternabilidad y no reelección de la Presidencia de la República. La de 1965, le da, además, el atributo de derecho, lo que tiene el valor de una declaración, justa a todas luces desde el punto de vista doctrinario.

Entre las causas de suspensión de la ciudadanía, la Constitución de 1956, incluía la de auto de prisión. La de 1965, la limita al caso de sentencia condenatoria. La nueva disposición es plausible y saludable. El auto de prisión constituye únicamente una presunción de indignidad muy fácil de producir bajo un régimen autoritario y despótico. Entre las disposiciones para el recobro de la ciudadanía, la Constitución de 1956 exigía el transcurso de tres años de haberse recuperado la nacionalidad guatemalteca; la de 1965, reduce ese tiempo a dos años. La Constitución de 1956 imponía, como pena adicional, a las personas a quienes se prohibía intervenir en la política militante y a los funcionarios del Estado o municipales que violaran la libertad del sufragio, la inhabilitación por cinco años para ejercer cargos o empleos públicos. La de 1965, reduce esa pena a tres años. Esta penalidad es ilusoria cuando se trata de los poderosos. Ni una sola vez se aplicó dicha sanción, a pesar de las repetidas violaciones a la libertad de sufragio que se perpetraron durante los nueve años largos que estuvo vigente. Lo más probable es que igual suerte correrá en el futuro la de tres años que ahora se establece. No obstante, como demostración de respeto al sufragio libre, estaba mejor la inhabilitación por cinco años.

El Capítulo relativo a los Partidos Políticos trae en la Constitución de 1956 como única novedad la de fijar en cincuenta mil el número de afiliados requerido para que un Partido Político sea inscrito como tal; y en un veinte por ciento, por lo menos, el de esos afiliados que deben saber leer y escribir. Solamente el transcurso del tiempo dirá hasta dónde sea conveniente y saludable esa disposición. El funciona-

miento de los Partidos Políticos permanentes y de principios es ahora necesario en la vida de las democracias. Son "instrumentos de acción para convertir en preocupaciones de gobierno las ideas e intereses que se estimen más conforme con las aspiraciones colectivas".³ No sería extraño que en el futuro, próximo o lejano, nuevas entidades políticas, independientes y de élite, nacidas al calor de altos ideales, se estrellen ante el valladar de tan elevado número de afiliados. No es el número sino la calidad lo que debe y puede conquistar el asentimiento y la simpatía general.

En lo que concierne a la organización de las autoridades electorales, la Constitución de 1965 trae una reforma que no mejora ni con mucho la de 1956. En ésta todo el proceso electoral estaba a cargo de un Tribunal Electoral. Ahora, se dividen las funciones de dicho proceso en un Director Electoral y un Consejo Electoral. El Tribunal Electoral daba más garantías de imparcialidad y rectitud, porque estaba integrado por tres Magistrados de los cuales solamente uno era nombrado por el Organismo Ejecutivo y los otros dos por el Congreso; gozaba de plena autonomía y sus funciones eran permanentes. Este Tribunal surgió de la necesidad de evitar la intervención oficial en el proceso del sufragio. El gran Elector ha sido casi siempre el Presidente de la República. El golpe militar del año 1963 lo primero que hizo fue disolver el aludido Tribunal, dejando las atribuciones que le competían a un Director nombrado al efecto, que se prestó a todas las maniobras del Jefe de Gobierno. La nueva Constitución viene a consagrar ese sistema, instituye al Director con funciones permanentes y le asigna las más importantes atribuciones relativas a la materia. La autonomía otorgada al Director, sin el calificativo de plena que los legisladores no se atrevieron a estampar, queda amenazada y raquítica. Es humano y corriente que todo funcionario se pliegue a los deseos de la persona a quien debe su nombramiento. Para paliar esta regresión se creó un Consejo Electoral, presidido por el Director e integrado por representantes de los Partidos Políticos, cuyo Consejo funciona temporalmente. Se integra, por lo menos, un mes antes de la convocatoria a elecciones y se disuelve tan pronto como termina el correspondiente proceso electoral. No debe menospreciarse ninguna previsión para que el voto sea la expresión sincera y espontánea de las voluntades libres. El abstencionismo y la indiferencia de las mayorías, claramente manifestada en los últimos años, demuestran el pesimismo morboso de la ciudadanía, contra el que hay que reaccionar honradamente, tanto más que con el sistema actual puede darse el caso de que los electores se vean obligados a decidirse por el menos

2. Charles E. Merriam. "Prólogo a la Ciencia Política."

3. Adolfo Posada. "Tratado de Derecho Político." Vol. III.

malo de los candidatos y no por el candidato más idóneo, según sus simpatías.

Para un observador estudioso que desconociendo las vicisitudes e infortunios de nuestra historia lea el Capítulo relativo a las Garantías Constitucionales, —tanto en la Constitución emitida por el régimen llamado de La Liberación, como en la del que se auto calificó de la “Operación Honestidad”, la vida institucional de Guatemala responde plenamente al imperio del Derecho y a la vigencia de los Derechos Humanos. Desgraciadamente, la realidad ha sido otra. Nuestras democracias funcionan, paradójicamente, a base de no funcionar. Con brevísimos paréntesis, nuestros pueblos han sido azotados por lo que podríamos llamar los derechos inhumanos de los déspotas. Las dos Constituciones que estamos comparando otorgan con liberalidad todas las garantías apetecidas para una plena vida jurídica y el normal funcionamiento de las instituciones democráticas. Tales garantías seguirán siendo flamante vestidura externa, mientras no se eleve, mediante una sabia y tesonera educación, el nivel moral y cívico de nuestros pueblos. Los legisladores de la Constituyente de 1965, que ostensiblemente trataron de superar la Constitución derogada por el golpe militar, salvo diferencias de redacción y de orden, no pudieron introducir ninguna reforma sustancial en este interesante Capítulo. Cada época posee su signo. La nuestra, a despecho de las corrientes contrarias, puede envanecerse de ser la de los Derechos Humanos. Ha de llegar la hora en que éstos tengan plena vigencia en todas las naciones.

Ambas Constituciones presentan igual similitud en lo concerniente a los Capítulos relativos al Amparo, la Familia, la Cultura, el Trabajo y el Régimen económico y social.

En el Capítulo que se refiere a los Trabajadores del Estado, la Constitución de 1965 trae una sólo innovación: prohíbe a las asociaciones formadas por trabajadores del Estado la participación en actividades de política partidista y no les reconoce el derecho de huelga.

La Constitución de 1956 había adoptado lo que se ha llamado “Declaración de Probidad”, consistente en la obligación de todos los funcionarios públicos que manejen fondos del Estado, del Municipio o de organizaciones sostenidas por el Estado, de presentar una declaración de sus bienes y deudas, al tomar posesión de sus cargos; y en la facultad otorgada a toda persona, sin responsabilidad de su parte, de deducir cargos a tales funcionarios o empleados o acudir a la comparación de bienes para establecer si hay o no enriquecimiento ilegítimo. La Constitución ahora vigente guarda al respecto silencio absoluto e inexplicable. Probidad es un clamor público contra la “mordida” y el peculado, cuando hemos visto levantarse fortunas a la sombra del Erario. Es inexplicable, repeti-

mos, que la Declaración de Probidad haya sido desechada por una Asamblea Constituyente impuesta por un régimen que se preciaba de ser “Operación Honestidad”.

En cuanto a la organización del Organismo Legislativo, la Constitución de 1965 trae una pequeña innovación, contraída a reducir el número de Diputados al aumentar el número de habitantes requeridos para la elección de los mismos en cada Distrito Electoral. Deseable habría sido una mayor reducción, ya que a menor número de Diputados serán menos los emolumentos que devengan los regocijados Padres de la Patria. Otra innovación acertada es respecto a la edad fijada para poder ser electo Diputado. La Constitución de 1965 exigía ser mayor de veintidós años; la de 1965 elevó esa edad a treinta años. Por último, la Constitución de 1965 determina que los Diputados no podrán ser reelectos más que una vez y eso después de transcurrido un periodo. Si a nuestros Congresos llegaran personalidades de reconocida honorabilidad y de alto valer por su ciencia y relevantes servicios prestados a la Nación, esta prohibición privaría a la República de luces y experiencias tan necesarias en la delicada labor de la formación de las normas jurídicas. Desgraciadamente, la preocupación de los modernos dirigentes es que mayor número de mediocridades tengan acceso a las prebendas del Presupuesto.

El principio, hoy unánimemente reconocido por los juristas, de la Supremacía de la Constitución estaba consagrado en la Constitución de 1956, cuyo artículo 151 establecía que “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución”. Los legisladores de la de 1965 reforzaron dicho principio, agregando que: “Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*”. En cuanto a las atribuciones, tanto del Organismo Legislativo como del Ejecutivo, no hay diferencia que amerite mención entre ambas Constituciones.

Es en el Capítulo relativo al Organismo Ejecutivo donde encontramos dos cambios que merecen un detenido comentario. Desde la Constitución de 1879, el período presidencial era de seis años. A partir de la de 1965, ese período será únicamente de cuatro años. Hemos meditado sobre la bondad y conveniencia de ese cambio; pero tal vez sólo el transcurso del tiempo dirá si con él Guatemala tendrá gobiernos de mayor eficacia creadora y constructiva, que es lo que la hora actual espera de los buenos estadistas. Para un Presidente de indiscutible idoneidad, probo y capaz, son muy poco cuatro años para dejar una obra vasta y perdurable. Para un Presidente mediocre y truhán son más que suficiente para armarse, como en forma gráfica dice el ingenio popular. El mal se presenta con caracteres de mayor gravedad si se toma en cuenta que vivimos, con raras excepciones, bajo

lo que se ha llamado ley del péndulo: el que sube no termina, y si puede derrumba la obra del que baja; que de los cuatro años, por lo menos el último, se pierde en agitación electoral; y que regímenes que representan un momento tan fugaz en nuestra historia, tendrán mayor interés en asegurarse una conveniente sucesión. En los Estados Unidos de Norteamérica, el Señor Mercy, en un discurso pronunciado en 1832, dijo: "No veo nada malo en que los despojos de los enemigos correspondan a los vencedores".⁴ Esa crisis moral ya ha sido superada en aquella gran democracia; pero no podemos asegurar que, en nuestro medio, se haya llegado a esa superación. Mientras más corto sea el período presidencial, más fácil acceso al Poder tendrán muchas apetencias de lucro y de mando.

La otra reforma de importancia que aparece en el Capítulo relativo al Organismo Ejecutivo, es la creación del cargo de Vicepresidente para sustituir al Presidente en caso de falta temporal o absoluta, que en el tiempo de la Federación, ya había existido en Guatemala. En el Acta constitutiva de 1851 se disponía que fueran los Secretarios del Despacho, por el orden de sus nombramientos, los que se hicieran cargo del Gobierno en caso de falta del Jefe del Estado. La Constitución Liberal de 1879 dispuso, para el efecto, la elección de dos Designados a la Presidencia por la Asamblea Nacional Legislativa, que prevaleció con la única variante de que ese número se elevó a tres y de que la elección la haría la Asamblea entre una terna propuesta por el Ejecutivo. Los Presidentes, por instinto natural de conservación, proponían personas de su absoluta confianza por su mediocridad y adhesión. Quizás por este motivo, la Constitución emitida por el gobierno militar, ha resucitado, después de más de un siglo, el cargo de Vicepresidente.

La Constitución de 1965 trae un Capítulo relativo al Consejo de Estado, organismo que desde la Constitución de 1879 ha venido funcionando con vida raquítica, concretado a emitir dictámenes cuando leyes especiales lo exigían. La Constitución de 1956 no dice una sola palabra sobre este cuerpo consultivo, al que ahora se le ha dado mayor importancia en cuanto a su integración y atribuciones.

En cuanto a la Contraloría de Cuentas, la Constitución de 1965, con el fin de descentralizar sus funciones, deja la elección del Jefe de la misma al Congreso, nombramiento que en la Constitución de 1956 competía al Presidente de la República.

La nueva Constitución crea una Corte de Constitucionalidad para dar mayor relieve y garantías al recurso por inconstitucionalidad de las leyes y más sólida validez al principio de la Supremacía de la Constitución. Dicha Corte

está integrada por funcionarios del propio Organismo Judicial, presidida por el Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

En el Capítulo relativo a las Reformas a la Constitución, los legisladores de 1956 pusieron obstáculos de procedimiento a la reforma de los artículos que atañen a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República. La Constitución que ahora comentamos, cierra la puerta en forma tajante a dicha reforma; pero a los artículos declarados intocables agregaron el que se refiere a la duración del período presidencial. Por los desastres que ha traído el continuismo en nuestra historia, aceptamos complacidos esa rigidez; pero la consideramos excesiva en cuanto a la duración del período presidencial. Ninguna generación tiene derecho de imponer normas a generaciones que vendrán en un porvenir remoto. Si los rúbulas de la política han encontrado fórmulas para saltar los valladares nuestros al vicio execrado unánimemente de las reelecciones, con mayor razón las hallarán cuando se trata de lo que podríamos llamar un ensayo, pero nunca un vicio. Es lamentable que hasta ahora, no sólo en Guatemala, sino también en otros países, se haya encontrado el camino para dar de mano al continuismo, y hasta se haya levantado como bandera el lema Sufragio efectivo, no reelección, evitando el continuismo de la persona del Presidente de la República; no así el de la camarilla reinante. Uno y otro continuismo tienen casi los mismos inconvenientes. El cambio de la persona trae algunas caras nuevas; pero deja intactos los vicios y los procedimientos.

Como cosa insólita, —explicable únicamente por el deseo de prolongar la vida de la dictadura agonizante—, la Constitución fue promulgada el 15 de septiembre de 1965; pero entraría en vigor el 5 de mayo de 1966, doscientos treinta y dos días después!

Toda Constitución supone una filosofía del hombre y del ciudadano; la nuestra se inspira en la filosofía de la libertad. Por más que aparezca como un conjunto sistemático de abstracciones escritas, presentadas como realidades vividas, debemos empeñarnos en hacer de ella un instrumento de educación política y democrática. ¿Qué suerte correrá en el futuro esta nueva Carta Magna? ¿Un nuevo golpe le dará el puntapié histórico? Dios nos ha dado los sollozos de Jeremías para llorar las desventuras de la Patria; pero no nos ha dado el don profético. De Francisco Cambó, quien no fue profeta sino jurista y político, son las siguientes palabras —luminosas y certeras— con las que pongo fin a estos comentarios: "La Historia nos dió mil veces esta lección: que cuando los ciudadanos no vibran por grandes ideales, cuando no sienten el orgullo y no tienen el coraje de luchar para mantener su dignidad de ciudadano, la libertad está a punto de morir y el tirano está ya detrás de la puerta".⁵

4. Citado por Charles E. Merriam en la obra "Prólogo a la Ciencia Política".