

V	PROTECCION CONSTITUCIONAL. INSTRUMENTOS . . . . .	13
A.	Políticos. . . . .	13
1.	División de Poderes . . . . .	13
2.	Controles intraórganos e interórganos . . . . .	14
a)	Procedimiento legislativo . . . . .	15
b)	Refrendo ministerial . . . . .	15
c)	Organización jerárquica del poder judicial . . . . .	16
d)	Veto presidencial. . . . .	16
e)	Interpelación ministerial . . . . .	16
B.	Económicos y hacendarios . . . . .	18
C.	Sociales. Régimen constitucional de los partidos. . . . .	19
D.	Rigidez constitucional . . . . .	22

El mismo Fix Zamudio -cuyo esquema clasificatorio seguimos- indica que el concepto puede dividirse convencionalmente como todas las clasificaciones en dos categorías fundamentales, la **Protección de la Constitución**, y las **Garantías constitucionales**. La primera se integra por *todos aquellos instrumentos políticos, económicos, sociales y de técnica jurídica que han sido canalizados a través de normas de carácter fundamental e incorporados a los documentos constitucionales, con el propósito de limitar el poder y lograr que sus titulares se sometan a los lineamientos establecidos en la propia Constitución*, instrumentos que se refieren al aspecto **fisiológico** de la ley fundamental; y la segunda con *los medios jurídicos, predominantemente de carácter procesal, que están dirigidos a la reintegración del orden constitucional cuando el mismo ha sido desconocido o violado por los propios órganos del poder, a pesar de los instrumentos protectores*, instrumentos destinados a la corrección de una **patología constitucional**.<sup>27</sup>

## V. PROTECCION CONSTITUCIONAL.

Está constituida, como hemos apuntado, por los instrumentos encaminados a proteger el orden constitucional. Pueden ser de diverso carácter, político, económico, social y estrictamente jurídico, pero siempre, todos se manifiestan a través de normas de carácter constitucional.

### A. Políticos.

#### 1. División de poderes.

Posiblemente el más conocido de ellos, es el de la división de poderes, formulada en el siglo XVII y XVIII entre la ilustración y la teoría política del liberalismo. Teoría orientada a contener a los diversos poderes dentro de sus propias competencias y a limitar el ejercicio del poder. En el Capítulo XI de **El Espíritu de las Leyes**, de Montesquieu, se le dió forma moderna a este principio. Este autor, poco convencido de que la garantía de la libertad política tuviera su base en la moralidad cívica de las personas, dedicó toda su vida a la búsqueda de un mecanismo dentro del propio gobierno, que natural-

*cho comparado*, Nueva Serie, Año I, Núm. 1 (Enero-abril de 1968) pp. 89-118, y Jorge Mario García Laguardia, *Teoría general de la defensa de la Constitución* (Guatemala: Septem-Partitarum, publicación de la Asociación de Estudiantes de la Universidad Rafael Landívar, 1973). En un sentido amplio dice José Almagro Nosete— "La expresión *defensa constitucional* denota el conjunto de actividades encaminadas a la preservación o reparación del orden jurídico establecido por la Constitución, y en particular, de la Constitución misma, que en cuanto ley suprema vincula a los ciudadanos y a los poderes públicos", *Justicia constitucional (Comentarios a la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional)* (Madrid: Artigrafía S.A., 1980) p. 4.

<sup>27</sup> Héctor Fix Zamudio, *Op. cit.*, pp. 92-93.

mente limitara el poder y garantizara la libertad individual. En su famoso libro, resultado de más de veinticinco años de trabajo, logró formular la teoría. Si el poder estaba centralizado en las manos del Monarca, debería dividirse en varios poderes con funciones diversas: el Legislativo, encargado de hacer las leyes; el Ejecutivo, de aplicarlas y el Judicial, encargado de dirimir las controversias. Un recíproco control entre esos poderes, constituiría el mecanismo que garantizaría necesariamente la libertad política. Los *padres fundadores* harían aplicación jurídica de esta teoría en la primera Constitución escrita, la norteamericana, formulando un sistema de frenos y contrapesos, de *cheks and balances*. Y toda la democracia moderna, a partir de esa época —tanto la socialista como la liberal— se ha amparado, en gran medida, en este principio. Que en los últimos años ha entrado en crisis y ha sido muy discutido.<sup>28</sup>

Sigue siendo el dogma de nuestro constitucionalismo, recogido desde nuestra primera Constitución, hasta la vigente. El estado guatemalteco, se organiza dentro del constitucionalismo liberal-burgués a partir de la independencia, aunque recoge la aportación del constitucionalismo social, a partir de 1945.<sup>29</sup>

El Arto. 1o. de la Constitución recoge esa idea: *Guatemala es una nación libre, soberana e independiente, organizada para garantizar a sus habitantes el goce de la libertad, la seguridad y la justicia. Su sistema de gobierno es republicano y democrático representativo. Delega el ejercicio de su soberanía en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación.* Los títulos V, Organismo Legislativo (Artos. 156-180), VI, Ejecutivo (Artos. 181-239) y VII, Organismo Judicial (Artos. 240-265) establecen los poderes y señalan las competencias de cada uno. Un régimen constitucional de atribuciones expresas, que reconoce la división de poderes y fija una serie de frenos y contrapesos entre ellos, es el primero de los instrumentos de protección constitucional.

## 2. Controles intraórganos e interórganos.

Dentro del juego del poder, entre los distintos órganos, que cooperan en el proceso de gobierno, se han creado instituciones de control. Algunas funcionan dentro del propio órgano y otras entre diversos órganos. Karl Loewenstein,<sup>30</sup> quien formula este esquema, los llama controles intraórganos (p. ej:

28 La bibliografía sobre el tema es profusa. Ver dos trabajos de primer orden: Charles Eisenman, "El Espíritu de las Leyes y la separación de poderes", *Anuario Jurídico*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad de México, No. 2 (1975) pp. 429-450 y Louis Althusser, *Montesquieu. La política y la historia* (Madrid: ediciones Ciencia Nueva: 1968).

29 Jorge Mario García Laguardia, "Evolución del constitucionalismo social en Centroamérica y Panamá", *Boletín mexicano de derecho comparado*, Año VII, Núm. 20 (mayo-agosto 1974) pp. 3-43, y Ernesto de la Torre Villar y Jorge Mario García Laguardia, *Desarrollo histórico del constitucionalismo hispanoamericano* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 1976) pp. 225 y siguientes.

30 *Teoría de la Constitución* (Barcelona: ediciones Ariel, 1964) pp. 232 y siguientes.

bicameralismo, refrendo, votación calificada) y controles interórganos (ejem.: veto presidencial, interpelación, informes ministeriales).

#### a) Procedimiento legislativo

La existencia de una Cámara Alta, en los países que adoptan el bicameralismo, como una asamblea de reflexión, dentro de la cual los elementos conservadores tienen mayor participación para controlar el proceso legislativo, es uno de los controles intraórganos clásicos. No es el caso de nuestro país, de tendencia unicameral. Sin embargo, en las dos últimas constituyentes, la de 1956 y 1965, controladas por mayorías conservadoras, se ha abierto una tendencia —hasta el momento sin éxito— de establecer una Cámara Alta *sui generis*, modificando el clásico mecanismo de formación de la ley. El Consejo de Estado, de la constitución de 1965, fue concebido —aunque el proyecto original se frustró en la discusión del pleno— como un órgano colegislador de gran poder de decisión política, con funciones de arbitraje, en manos de los grupos de intereses.

Nuestro sistema ha recogido el procedimiento agravado de tres lecturas en la formación de las leyes, como autocontrol para el examen más cuidadoso de los proyectos legislativos, y en el mismo orden de ideas, está el requisito de la mayoría calificada (especial) para algunos casos. Dice el Arto. 173: *Presentado y admitido un proyecto de ley, se pondrá a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión... las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable del Consejo de Estado*, requisito este último, que implica un control interórgano también.

#### b) Refrendo ministerial

Este es otro autocontrol del poder Ejecutivo. Para que los actos del Presidente de la República tengan validez, deben ser legitimados por el refrendo de uno de sus Ministros. En este sentido, se produce un control interno del mismo organismo, que compromete a mayor número de funcionarios en la decisión que se toma. El Arto. 181, indica que el Presidente a quien corresponden las funciones ejecutivas *actuará siempre con los ministros, en Consejo o separadamente con uno más de ellos*; el 197, inciso 3o., atribuye a los Ministros de Estado, la función de *refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho, para que tengan validez*; el Arto. 198, que el *Presidente de la República y los Ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros*,

*el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside. Los Ministros son solidariamente responsables con el Presidente de la República por todas las disposiciones que suscriban con él.* Un control, aunque más bien simbólico, está constituido por el juramento que el Presidente presta ante el Legislativo al tomar posesión de su cargo *en sesión solemne del Congreso* (Arto. 187), y la obligación que tiene de informar al Congreso de las medidas tomadas en caso de *emergencia grave o de calamidad pública*, en sus sesiones inmediatas (Arto. 189 inciso 5o.).

#### c) **Organización del poder Judicial**

En el Organismo Judicial, los instrumentos de autocontrol aparecen mucho más claros, a través de su organización jerárquica y el uso de medios de impugnación verticales.

#### d) **Veto presidencial.**

Por medio de esta institución, el Ejecutivo puede ejercer cierto control sobre el proceso legislativo. De conformidad con el artículo 176, aprobado un proyecto de ley, pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Dentro de los quince días de recibido el proyecto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime oportunas. El Congreso considerará las observaciones hechas por el Ejecutivo, oyendo previamente la opinión del Consejo de Estado, salvo que este cuerpo ya hubiere opinado. Si no fueren aceptadas dichas observaciones podrá dejar el proyecto para el período siguiente, pero si el Congreso lo ratificare, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley dentro de los ocho días siguientes de haberla recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, el Congreso ordenará su publicación para que surta efectos como ley de la República. Como se ve, un claro ejemplo de integración y recíproco control de diversos órganos, en la toma de una decisión. También podría recordarse aquí, la posibilidad reconocida en los artículos 174 y 175, para que el Consejo de Estado, pueda intervenir en forma consultiva pero obligatoria, en la elaboración de leyes con dificultades de aprobación en el Congreso.

#### e) **Interpelación ministerial**

Esta institución se incorpora a nuestro derecho constitucional, en la Constitución de 1945 y es mantenido en los textos posteriores. En la Constitución de 1965, se recoge en los artículos 202 y 203. Los ministros tienen

obligación de presentarse al congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por cualquier acto de gobierno, con la excepción de los Ministros de la Defensa y Relaciones Exteriores, que pueden abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afecten la seguridad nacional o las relaciones internacionales. De la interpelación podrá derivarse un voto de falta de confianza, el que deberá ser solicitado cuando menos por ocho diputados. En caso de su procedencia, el Ministro presentará inmediatamente su dimisión. Pero si el Presidente en Consejo de Ministros, considera que el acto o actos censurables al Ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir al Congreso dentro de ocho días y si no lo hiciere se le tendrá por separado del cargo. La ratificación del voto de falta de confianza, deberá ser hecha por una mayoría calificada de dos tercios de diputados que integran el Consejo, y al hacerla, se tendrá por aceptada la renuncia y el Ministro quedará separado del cargo de inmediato.

El origen de esta institución está en el malestar que produce la preponderancia presidencial. A partir del asentamiento de las reformas liberales —finales del siglo pasado e inicios del presente— se produce en América Latina, un fortalecimiento inusitado de los poderes del Presidente. La Constitución cubana de 1940 —que es una de las precursoras del constitucionalismo social después de la mexicana de 1917— por primera vez estableció un sistema semi-parlamentario, o presidencial moderado, en el sentido de fijar mayores limitaciones a la actividad del Ejecutivo en favor del Congreso. Incorporó por vez primera, la interpelación y el voto de confianza, elemento propio del régimen parlamentario y no del presidencial que está en nuestra tradición constitucional.

Una sola vez, funcionó el procedimiento durante la vigencia de la Constitución de 1945, en el mandato del Presidente Juan José Arévalo (1945-1951). Su Ministro de Gobernación, —recién trasladado a dicho cargo de la Jefatura de Estado Mayor— reprimió actividades consideradas marxistas e hizo severas acusaciones sobre lo que consideró penetración comunista en la que involucraba al propio Congreso, el que respondió accionando el mecanismo constitucional que concluyó con el voto de confianza y su renuncia. Fue nombrado inmediatamente Ministro sin cartera.<sup>31</sup> Y durante la vigen-

31 Jorge Mario García Laguardia, *Política y constitución en Guatemala* (Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1977) p. 30. Uno de los constituyentes —Manuel Galich— afirma: "Cuando tomé posesión de mi curul constituyente ya todo estaba hecho, por lo menos el articulado importante. Sólo alcancé a tomar parte en un debate sobre el pretendido semi-parlamentarismo que, al final se introdujo. Yo me opuse. Porque en esa Constituyente la tendencia era cercenar al máximo al Ejecutivo. Se legisló para atrás y no para adelante". Citado en Jorge Mario García Laguardia, *La revolución de octubre de 1944*, 2a. ed., (Guatemala: talleres municipales, 1974) s.p.

cia de la Constitución de 1965, también una sola vez, en marzo de 1967, cuando el Ministro de Economía del Presidente Méndez Montenegro fue citado al Congreso, y al negarse a comparecer, se le otorgó un voto de falta de confianza que lo obligó a dimitir, entre una guerra de papel, sobre la constitucionalidad del procedimiento, por sus características especiales.

Este mecanismo de control ha sido muy controvertido y el Congreso de la República ha hecho diversas interpretaciones. En 1959, afirmó que *la interpelación es un derecho ilimitado de los diputados y no está sujeta a la calificación previa de ninguna especie*. Pero en 1972, la mayoría conservadora, se decidió por un criterio restrictivo, sentando la tesis de que la solicitud debe calificarse previamente por la Junta Directiva, la que determina si *se ajusta a la Constitución y a la naturaleza de la institución para evitar que se desnaturalice y sea objeto de exceso de iniciativa de los diputados, o de cualquier otro factor que haga perder el sentido de la unidad de los actos y resoluciones del Congreso de la República, haciendo el planteamiento al pleno del Congreso para su aceptación o no*. Como se ve, con esta interpretación el derecho de los diputados se anula, y el ejercicio de la interpelación queda en manos de la mayoría, la que reiteradamente ha hecho uso de esta prerrogativa.<sup>32</sup>

En la misma línea, están los informes que los Ministros están obligados a presentar anualmente al Congreso, con la memoria de sus actividades y la ejecución presupuestaria de su dependencia (Arto. 201) y la facultad del Congreso o de sus comisiones internas, para citar a los Ministros y al Procurador General de la Nación, para oírlos cuando se discuta una ley o se estudie un negocio (Arto. 167).

## B. Económicos y hacendarios.

Otros instrumentos protectores se establecen para garantizar la pureza en el manejo de los recursos y su utilización dentro de los límites constitucionales. Al Congreso corresponde decretar los impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y también determinar las bases de su recaudación (Arto. 170, inciso 3o.); los ingresos del Estado serán previstos y los egresos fijados en el presupuesto General que regirá durante el ejercicio para el cual haya sido aprobado (Arto. 223); el Ejecutivo deberá enviar al Congreso un proyecto, con sesenta días de anticipación a la fecha de

32 "Dictamen de la Comisión de Régimen Interior del Congreso de la República", diario *Prensa Libre*, 18 de octubre de 1982. Sobre la institución ver Eduardo Sotomora Fuentes, *La interpelación a los Ministros de estado en nuestro régimen* (Guatemala: tesis, Facultad de Derecho, Universidad de San Carlos 1975) y Carlos Enrique González Cajas, *El Procedimiento de interpelación de los Ministros de estado en la legislación guatemalteca* (Guatemala: tesis, Facultad de Derecho, Centro Universitario de Occidente, 1975).

inicio del ejercicio fiscal, el que deberá aprobarlo (Arto. 170 inciso 2o.). También el Congreso aprobará o improbará anualmente en todo o en parte y previo informe de la **Contraloría de Cuentas**, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de la Hacienda Pública que le presente el Ejecutivo (Arto. 170 inciso 4o.) y la fiscalización general de la **Contraloría de Cuentas** de los ingresos, egresos e intereses hacendarios de los organismos del Estado, los municipios, las entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas.

Institución ésta --la Contraloría--, de control técnico y con funciones descentralizadas, cuyo jefe es electo por el Congreso para un período de cuatro años (Arto. 226 y 227).

### C. Sociales. Régimen constitucional de los partidos.

Otros instrumentos son de carácter social y se orientan a la preservación del orden constitucional a través de los grupos intermedios, especialmente los partidos políticos y los grupos de presión, a los que se les da participación en el proceso de poder.

En Guatemala, se han sucedido las mismas etapas que se han producido en el constitucionalismo mundial, con respecto al problema de la constitucionalización de los partidos. Después de una *primera fase de rígida oposición a los mismos (en la legislación del estado policía y aún en aquéllas, extremadamente individualistas, del estado surgido de la Revolución francesa)* y después de otra de *absoluto agnosticismo al respecto (propia del estado moderno, de orientación liberal, en el curso del siglo XX)*, se ha pasado últimamente a la fase de su *progresiva disciplina iuspublicista (culminada luego, a veces sobre todo en los Estados autoritarios y de democracia marxista-- en una incorporación integral, mediante la concesión a los mismos del status de personas jurídicas con relieve constitucional)*.<sup>33</sup>

En una primera fase, la actitud de los constituyentes fue semejante a la de los clásicos liberales europeos y norteamericanos. Estaban dominados por el mismo temor a *peligroso vicio... del espíritu del partido*, que informaba a los *padres fundadores* y en general a los cuerpos intermedios que se colocaban entre el Estado y los ciudadanos depositarios de la soberanía. *Hablo de partidos o más bien de facciones, perniciosas siempre en un Estado libre*, afirmaba Pedro Molina, uno de los diputados más importantes del primer Congreso constituyente centroamericano de 1823-24.<sup>34</sup>

33 Paolo Biscaretti di Ruffia, *Derecho constitucional* (Madrid: editorial Tecnos, 1955) p. 720. También Karl Loewenstein, *Op. cit.*, p. 442 y siguientes.

34 "A los electores del partido de esta capital en contestación al folleto que publicaron con fecha 3 del corriente", *El editor constitucional*, ciudad de Guatemala, lunes 16 de octubre de 1820, No. 16, folio 119.



Sin embargo, en su segunda fase, y con motivo de la ampliación del catálogo de derechos individuales que recogió la Constitución liberal de 1879, se incorporó el derecho de asociación, que en un amplio sentido genérico reconocía el de hacerlo con finalidades políticas, y formalizaba limitaciones a las organizaciones religiosas, al constitucionalizar un punto programático de la reforma. El artículo 25 decía: *Se garantiza el derecho de asociación y el de reunirse pacíficamente y sin armas; pero se prohíbe el establecimiento de congregaciones conventuales y de toda especie de instituciones o asociaciones monásticas.* Basados en este amparo constitucional, los viejos partidos históricos y sus efímeras derivaciones electorales, pudieron sobrevivir bajo la benevolente paciencia del poder público.

El paso al reconocimiento expreso, se dio en la Constitución de 1945, que inaugura el ciclo del constitucionalismo social y que fue producto de la revolución cívico-militar que derrocó al dictador Jorge Ubico en 1944. El artículo 33 de la Constitución de 1945, asentó: *Los guatemaltecos tienen el derecho de organizarse en partidos políticos, los cuales deben inscribirse de conformidad con lo que determine la Ley Electoral. La Ley Electoral debe conformarse al principio de que en las elecciones de cuerpos colegiados, las minorías estimables, de acuerdo con el sistema técnico que se adopte, gozarán del derecho de representación.* En el Arto. 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 las prohibiciones se orientaban 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 (1949) partido comunista<sup>35</sup>

En la constitución de 1956, se mantuvo el reconocimiento constitucional, y recoge expresamente la prohibición contra los partidos de orientación marxista, aunque en el tratamiento general del tema, así como en el del sufragio y autoridades electorales, se produce una tecnificación del apartado constitucional.

Y finalmente, en la Constitución de 1965, el libre juego de fuerzas y opiniones, y la competencia abierta por el control del poder político, son reconocidos y dentro de este esquema las asociaciones políticas juegan un papel

<sup>35</sup> Sobre este y otros puntos del texto del 45, ver Jorge Mario García Laguardia, *Los constituyentes de 1945, Mss.*, donde recogemos entrevistas con la mayoría de los diputados, que se refieren a éste y otros problemas.

esencial, como intermediarias entre el poder público y el pueblo organizado en cuerpo electoral. Jurídicamente, los partidos se integran por ciudadanos en ejercicio de sus derechos políticos que se agrupan bajo las mismas banderas ideológicas en forma permanente y sujetos a un estatuto jurídico, con el objeto de influir en la política general. Afirma (Arto. 25 inciso 1o.) que el Estado *Garantiza la libre formación y funcionamiento de partidos políticos cuyas normas y principios sean democráticos* y genéricamente también reconoce el clásico derecho de asociación (Arto. 64). Dentro de la tendencia de preservación del sistema y contención de grupos adversos, se ha constitucionalizado la prohibición del funcionamiento de organizaciones marxistas, punto que incluso fue centro y explicación de la reforma de 1956, que se profundizó en la de 65, y que en un uso abusivo se ha utilizado para neutralizar a la oposición, del centro de la izquierda en general. En lo cual, el texto es reiterativo.

Fija además una serie de requisitos para inscripción y funcionamiento y el artículo 29 considera a los partidos legalmente inscritos, como instituciones de derecho público, con lo que se llega a la coronación del proceso de constitucionalización de su régimen, incorporándolos formalmente en la estructura del poder, lo que trae varias consecuencias. Por una parte, al darle ese carácter, se les está concediendo personalidad jurídica, con las consecuencias inherentes a esta situación, y al incluirlos dentro de la regulación del derecho público se les están reconociendo funciones de carácter general e interés colectivo. Así resulta que los partidos políticos en Guatemala, son efectivos órganos auxiliares del Estado, en el sentido de que aún cuando su actividad está orientada a satisfacer intereses propios, se convierten en presupuesto de la organización democrático-liberal del Estado y realizan funciones públicas en beneficio del Estado y la comunidad; insertándose dentro de la estructura de poder y marco global del régimen. Basta señalar algunas de esas funciones: fijan pautas para la real expresión de la voluntad popular, convirtiéndose de hecho en el *esqueleto político del pueblo*, es decir de Barile, que organiza la expresión del sentir político ciudadano; seleccionan a la clase gobernante al designar los candidatos a los cargos de elección e integran relaciones institucionales del Estado. En el esquema general que la Constitución formula, y su desarrollo en la ley—, desde el establecimiento de los requisitos de ciudadanía, las condiciones del sufragio, la organización del cuerpo electoral, hasta la designación de los gobernantes, su papel de cuerpos intermediarios institucionales queda perfectamente, así como su integración al sistema, a través de un catálogo de obligaciones y derechos.

Algún autor se dolía de la conspiración del silencio que se había abatido sobre los partidos políticos, ante la rehacia actitud de los constituyentes y legisladores para reconocerlos. Del estudio que hemos hecho, aparece un nuevo elemento, una nueva conspiración, esta vez de su manipulación constitucional y legal. Una actitud maximalista, en el sentido de un tratamiento cuidadoso y extensivo régimen partidario, que en gran medida se orienta a su control

por parte del poder público. Requisitos —a primera vista inofensivos— de afiliación, reconocimiento, actividades, programas, antecedentes de la dirigencia y financiamiento, reflejan una encubierta intención limitativa, que deja en manos del gobierno central a través de órganos específicos de control, la decisión sobre la misma existencia de los partidos y naturalmente de su actividad. Todo este marco legal, que aquí solo sugerimos, ha sido construido conscientemente para controlar la vida partidaria y mantener un régimen de pluralismo restringido, que ha impedido que la oposición se manifieste libre y realmente, y en situaciones límites, se ha usado para controlar el escrutinio y realizar fraudes denunciados por la oposición y la opinión pública y reconocidos incluso por los propios grupos de gobierno, que muy erosionados con ese estilo de ejercicio del poder, han perdido legitimidad<sup>36</sup>.

#### D. Rigidez constitucional.

Consecuencia de la supremacía constitucional es su rigidez. Un dificultoso procedimiento de reforma constitucional contribuye a su defensa, a su estabilidad, para preservar al texto de circunstancias críticas, y además para incorporar al proceso de su enmienda al titular de la soberanía a través del poder constituyente.

Nuestra Constitución es rígida. Todo el título VII (Artos. 266 y 270) al reconocer la posibilidad de su reforma de conformidad con un procedimiento preestablecido, fija las pautas del mismo. Para aprobar una, el Congreso debe conocer el proyecto y señalar los artículos sujetos a la misma, que son conocidos por un cuerpo constituyente ad-hoc, que al decretarla se disuelve. Es parcialmente pétrea porque los artículos referentes a la reelección presidencial no pueden ser modificados en ningún caso. Y en alguna medida es también flexible, pues el Consejo de Estado y el Congreso, pueden reunirse conjuntamente, con poderes constituyentes para decretar reformas que se refieran al proceso de reestructuración de la nación centroamericana o la incorporación del territorio de Belice.

Durante la vigencia de los últimos tres textos constitucionales (1945, 1956 y 1965) no se ha hecho uso del procedimiento de reforma y los tres fueron sustituidos por vías anormales. Y ésta, ha sido una constante de la vida política

36 Un desarrollo mayor de estas ideas en Jorge Mario García Laguardia, "La constitucionalización del régimen jurídico de los partidos políticos en Centroamérica", en Ignacio Burgoa *et. al.*, *El régimen constitucional de los partidos políticos* (México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1975) pp. 45-83; del mismo autor, "Subversión, contrainsurgencia, pluralismo restringido. La cuadratura del círculo político-constitucional en Guatemala", Ponencia al II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, en *Anuario Jurídico*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, No. IX (1982) pp. 99-115. Ver también Edmundo Vázquez Martínez, "Los partidos políticos en el derecho guatemalteco", *El Imparcial*, ciudad de Guatemala, agosto de 1973.

constitucional del país. El **Acta Constitutiva** de 1851 que fijó las bases constitucionales del régimen conservador, fue reformada una sola vez, en el año 1854, de acuerdo con el sistema flexible que establecía --por la Cámara de Representantes después de auscultar opinión de autoridades constituídas-- para declarar a Rafael Carrera, Presidente Vitalicio con derecho a nombrar sucesor. Y la constitución de la generación liberal, la de 1879, que estuvo vigente hasta 1944 --longevidad común a dichos textos-- fue reformada ocho veces (1885, 1887, 1897, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941). Sólo las reformas del 21 y 27 afectaron su orientación general, iniciando la constitucionalización de la cuestión social que se afirmará en la segunda postguerra. Las otras, indefectiblemente se refieren a los poderes y período presidencial y juegan alrededor del Arto. 66 que prohibía la reelección. La última, del 41, es muy representativa: se limitó a dejar en suspenso dicho artículo, para ampliar legislativamente el período del dictador Jorge Ubico (1931-1944) hasta el año 49, quien solo parcialmente pudo disfrutar de su malabarismo constitucionalista, porque fue derrocado en 1944.

## VI. GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

El segundo de los apartados está constituido por las garantías constitucionales. Durante mucho tiempo se les tuvo como sinónimo de derechos, insistiendo sobre un equívoco que se remonta a la **Declaración Francesa de Derechos del Hombre**. El artículo 16 de esta declaración decía que *toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no esté asegurada... no tiene constitución*. Y en una interpretación equívoca, que se volvió histórica, pasó a los textos constitucionales especialmente latinoamericanos, con el nombre de **Garantías Individuales**, la regulación de los derechos humanos.

También el concepto de garantía constitucional se ha entendido como sinónimo de instituciones a las que se otorga rango constitucional para darle mayor jerarquía y protegerlas contra cambios legislativos anárquicos. Lo que se relaciona con las constituciones sumarias y desarrolladas. Las primeras, solo establecen los poderes y sus competencias, en tanto que en las segundas, se incluyen una serie de disposiciones que en otros países, especialmente europeos, corresponden a la legislación ordinaria. En América Latina, se ha creído indispensable incluirlas en la constitución para darle una jerarquía especial y defenderlas contra presiones de los poderes públicos, económicos y sociales, así como de los vaivenes legislativos partidistas. En este orden de ideas: el trabajo, la familia, cultura, autonomía universitaria, nacionalidad, han adquirido rango constitucional<sup>37</sup>.

37 "...al pugnar por un régimen de legalidad y enfocarse determinados problemas de tipo constitucional no se pretende la destrucción o supresión de instituciones por el pueblo