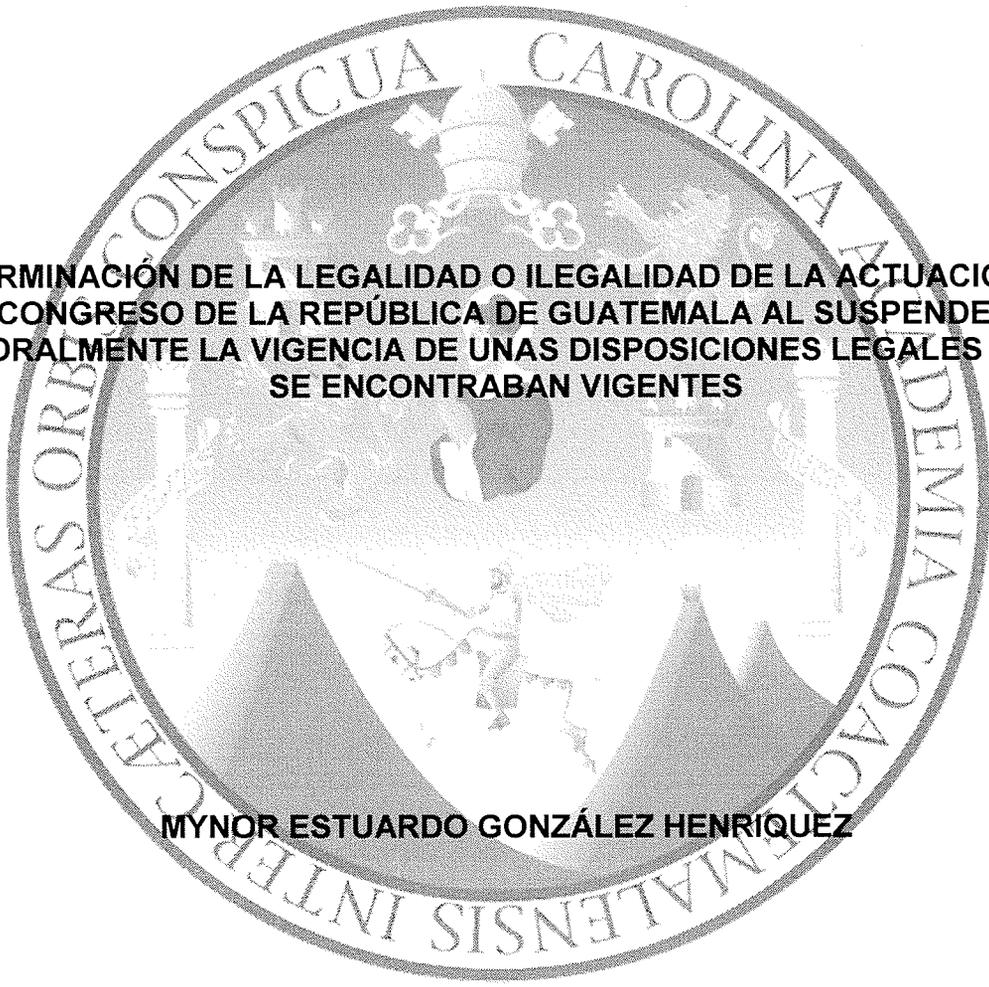


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the Academia de Ciencias y Letras de Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two figures. The shield is set against a background of a globe. The text "ACADEMIA DE CIENCIAS Y LETRAS" is written around the top inner edge of the circle, and "GUATEMALA" is written around the bottom inner edge. The outermost ring of the seal contains the Latin motto "INTER CÆTERAS ORBIS CONSPICUA CAROLINA".

**DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA AL SUSPENDER
TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DE UNAS DISPOSICIONES LEGALES QUE YA
SE ENCONTRABAN VIGENTES**

MYNOR ESTUARDO GONZÁLEZ HENRÍQUEZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2015

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA AL SUSPENDER
TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DE UNAS DISPOSICIONES LEGALES QUE YA
SE ENCONTRABAN VIGENTES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MYNOR ESTUARDO GONZÁLEZ HENRIQUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2015

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: MSc. Avidán Ortiz Orellana

VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil

VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez

VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía

VOCAL IV: Br. Mario Roberto Méndez Álvarez

VOCAL V: Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario

SECRETARIO: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 07 de noviembre de 2014.

Atentamente pase al (a) Profesional, LUIS FRANCISCO MENDOZA GUTIÉRREZ
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MYNOR ESTUARDO GONZÁLEZ HENRIQUEZ, con carné 9410358,
 intitulado DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LA
REPÚBLICA DE GUATEMALA AL SUSPENDER TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DE UNAS DISPOSICIONES
LEGALES QUE YA SE ENCONTRABAN VIGENTES.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del
 bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título
 de tesis propuesto.

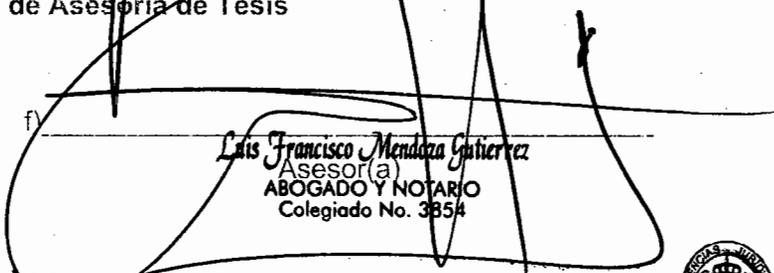
El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de
 concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y
 técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros
 estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la
 bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará
 que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime
 pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.


 DR. BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

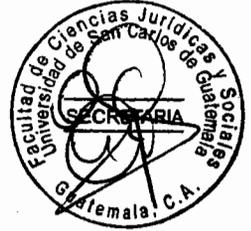


Fecha de recepción 07 / 05 / 2015.


 Luis Francisco Mendoza Gutierrez
 Asesor(a)
 ABOGADO Y NOTARIO
 Colegiado No. 3854

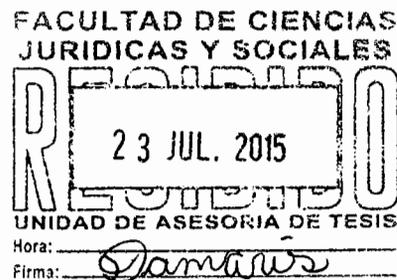


Lic. Luis Francisco Mendoza Gutiérrez
Avenida Centroamérica 18-81 Zona 1
Teléfono 22208179
Ciudad de Guatemala



Guatemala, 20 de julio de 2015.

Dr. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



Apreciable doctor:

Respetuosamente a usted informo sobre mi nombramiento como asesor de tesis del bachiller **MYNOR ESTUARDO GONZÁLEZ HENRIQUEZ**, la cual se intitula **“DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA AL SUSPENDER TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DE UNAS DISPOSICIONES LEGALES QUE YA SE ENCONTRABAN VIGENTES”**; declarando expresamente que no soy pariente del bachiller dentro de los grados de ley; por lo que me complace manifestarle lo siguiente:

- a) Respecto al contenido científico y técnico de la tesis, en la misma se analizan aspectos legales importantes y de actualidad; ya que trata sobre la determinación de la facultad del Congreso de la República de Guatemala para suspender temporalmente la vigencia y aplicación de unas disposiciones legales que facultan a la Superintendencia de Administración Tributaria para efectuar verificaciones, comprobar y comparar las operaciones que realizan las empresas residentes en el extranjero con empresas nacionales relacionadas, contra las operaciones que realizan con empresas independientes y formular los ajustes que correspondan en tales operaciones, provocando un efecto negativo en la recaudación tributaria, afectando los ingresos que el Estado necesita para el cumplimiento de sus fines.
- b) Los métodos utilizados en la investigación fueron el análisis, la inducción, la deducción y la síntesis; mediante los cuales el bachiller no sólo logró comprobar la hipótesis sino que también analizó y expuso detalladamente los aspectos más relevantes relacionados con las atribuciones de la función legislativa que por mandato constitucional le corresponde al Congreso de la República de Guatemala. La técnica bibliográfica permitió recolectar y seleccionar adecuadamente el material de referencia.



Lic. Luis Francisco Mendoza Gutiérrez
Avenida Centroamérica 18-81 Zona 1
Teléfono 22208179
Ciudad de Guatemala

- c) La redacción de la tesis es clara, concisa y explicativa, habiendo el bachiller utilizado un lenguaje técnico y comprensible para el lector; asimismo, hizo uso de las reglas ortográficas de la Real Academia Española.
- d) El informe final de tesis es una gran contribución científica para la sociedad y para la legislación guatemalteca; puesto que es un tema muy importante que no ha sido investigado suficientemente. En todo caso puede servir como material de consulta para futuras investigaciones.
- e) En la conclusión discursiva, el bachiller expone sus puntos de vista sobre la problemática y a la vez recomienda que, en virtud que sería el mismo Estado quien debiera plantear una acción de inconstitucionalidad por ser el agraviado con tales disposiciones del Congreso, se aplique el principio de control constitucional *in dubio pro legislatore*; con el objeto de preferir la validez de la norma a su invalidez.
- f) La bibliografía utilizada fue la adecuada al tema, en virtud que se consultaron exposiciones temáticas tanto de autores nacionales como extranjeros y doctrina legal.
- g) El bachiller aceptó todas las sugerencias que le hice y realizó las correcciones necesarias para una mejor comprensión del tema; en todo caso, respeté sus opiniones y los aportes que planteó.

En base a lo anterior, hago de su conocimiento que la tesis cumple con todos los requisitos estipulados en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público; por lo que apruebo el trabajo de investigación, emitiendo para el efecto **DICTAMEN FAVORABLE**, para que la misma continúe el trámite correspondiente.

Atentamente,

f)

Asesor de Tesis
Colegiado No. 3854
Luis Francisco Mendoza Gutiérrez
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado No. 3854



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 05 de octubre de 2015.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MYNOR ESTUARDO GONZÁLEZ HENRIQUEZ, titulado DETERMINACIÓN DE LA LEGALIDAD O ILEGALIDAD DE LA ACTUACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA AL SUSPENDER TEMPORALMENTE LA VIGENCIA DE UNAS DISPOSICIONES LEGALES QUE YA SE ENCONTRABAN VIGENTES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.



BAMO/srrs

Lic. Avidán Ortiz Brehana
DECANO



DEDICATORIA



- A DIOS:** Por darme la vida, bendecirme con sus infinitas bondades y por darme la oportunidad de alcanzar mi primera meta profesional.
- A MIS PADRES:** Mario González y Gladys Henríquez de González, por haber formado en mí los valores y principios que me han permitido desenvolverme en la vida y ser lo que soy; por su inagotable cariño, por su apoyo incondicional y sus sabios consejos.
- A MI ESPOSA:** Mayra Contreras de González, muy especialmente, por todo su apoyo, por su amor, su compañía, fortaleza, paciencia, comprensión y sacrificio; hoy hemos alcanzado un triunfo más, porque los dos somos uno y mis logros son tuyos.
- A MIS HIJOS:** Juan Pablo y María Andreé (Q.E.P.D.), mis dos angelitos que desde el cielo cuidan mis pasos. Susana Paola y Sofía Daniela, que son la principal fuente de mi inspiración y motivación para culminar mi preparación profesional.
- A MIS HERMANOS:** Mario y Wendy, con especial cariño, por estar siempre conmigo y apoyarme.
- A MI FAMILIA:** En especial a Sandra, Noel, Sebastián, Rocío, Daniel, José Javier, Doña Carmen, Lesdy, Lourdes, Maynor y Brayan.
- A MIS MAESTROS:** A todos y cada uno de ellos, mi admiración y agradecimiento por compartir el pan del saber.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme culminar mis estudios superiores y formar parte del claustro de profesionales orgullosamente egresados de la tricentaria USAC.



A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi eterno agradecimiento por ser parte fundamental de mi formación profesional.



PRESENTACIÓN

Esta investigación contiene un análisis de la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala y las atribuciones específicas que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala; el cual establece que entre otras atribuciones, le corresponde decretar, reformar y derogar las leyes; sin embargo, por medio del Decreto 19-2013, en el Artículo 27, decretó la suspensión temporal de la vigencia y aplicación de las normas especiales de valoración entre partes relacionadas, contenidas en los Artículos del 54 al 67 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto 10-2012; y que se refieren al precio o monto en condiciones de libre competencia en operaciones comparables a las ya realizadas por las partes.

El objetivo es establecer si dentro de las atribuciones del Congreso de la República está la de suspender temporalmente la vigencia de normas y que posteriormente recobren su vigencia y aplicación, sin haber sufrido reformas ni derogatorias parciales; tal es el caso del Artículo 27 del Decreto 19-2013 que suspende la vigencia de las normas especiales de valoración entre partes relacionadas, contenidas en la Ley de Actualización Tributaria, Artículos del 54 al 67; pero en el mismo artículo establece que tomarán efecto y vigencia el 1 de enero de 2015.

El tema investigado pertenece a la rama del derecho constitucional y es de tipo cualitativo, puesto que se analizó lo referente a las atribuciones del Congreso de la



República en base a la Constitución Política de la República de Guatemala; así como el procedimiento para reformar o modificar la ley.

El aporte académico del tema consiste en dar a conocer la función legislativa del Congreso de la República y la aplicación de una adecuada técnica legislativa en la elaboración y aprobación de las leyes para asegurar la legalidad de éstas y que confieran seguridad y certeza jurídica a los órganos de ejecución y aplicación de dicha normativa, evitando que se cause con esto un perjuicio a la población o al mismo Estado.



HIPÓTESIS

De la investigación realizada, se deduce que el Congreso de la República de Guatemala se atribuye, dentro de la función legislativa, la facultad de suspender temporalmente la vigencia de disposiciones sin cumplir con el procedimiento de formación y sanción de la ley; incurriendo así en una violación a preceptos constitucionales que regulan sus atribuciones legislativas de decretar, reformar y derogar las leyes.

Por lo tanto, la disposición contenida en el Artículo 27 transitorio del Decreto 19-2013 del Congreso de la República de Guatemala, es nula de pleno derecho al no cumplirse con el procedimiento de reformar la ley de acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Luego del análisis del problema, se comprobó que el Congreso de la República de Guatemala, al suspender temporalmente la vigencia de disposiciones para que posteriormente recobren su vigencia y aplicación; está haciendo mal uso de la función y práctica legislativa, lo que provoca la desconfianza de la población en las autoridades.

Los métodos utilizados para comprobar la hipótesis fueron el análisis y la deducción, los cuales permitieron establecer que el Congreso de la República de Guatemala se arrogó funciones que no le corresponden conforme las que la Constitución Política de la República de Guatemala le atribuye.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	1
1.1. Creación del Congreso de la República de Guatemala.....	8
1.2. Separación de poderes del Estado.....	12

CAPÍTULO II

2. Principios generales del derecho en materia legislativa.....	15
2.1. Principio de legalidad.....	15
2.2. Principio de seguridad jurídica.....	19
2.3. Teoría general del derecho y del Estado.....	21

CAPÍTULO III

3. La función legislativa.....	27
3.1. La teoría de la función legislativa.....	27
3.2. La teoría general del acto administrativo.....	31
3.3. La técnica jurídica.....	33
3.4. La técnica legislativa.....	36



CAPÍTULO IV

4. La función legislativa del Congreso de la República de Guatemala.....	41
4.1. Las atribuciones del Congreso de la República de Guatemala.....	41
4.2. Alcances de la función legislativa del Congreso al suspender temporalmente la vigencia de una norma.....	48

CAPÍTULO V

5. Causas y efectos de suspender temporalmente la vigencia y aplicación de las normas	53
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

El Estado de Guatemala se fundamenta en la teoría de separación de poderes, que doctrinariamente se concibe como un sistema de gobierno de controles y contrapesos que permiten bajo determinadas reglas, que uno de los organismos del Estado pueda limitar a otro.

En el presente trabajo se realizó un estudio sobre las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala le confiere al Congreso de la República de Guatemala, entre las que se encuentra la facultad de decretar, reformar y derogar las leyes a través de un procedimiento legal que la misma Constitución establece para el efecto; para lo cual los integrantes del Congreso deben hacer uso y aplicar la técnica legislativa para que todas sus actuaciones tengan certeza y seguridad jurídicas.

Se comprobó la hipótesis al establecerse que el Congreso de la República de Guatemala, no puede suspender temporalmente la vigencia de disposiciones sin haber agotado todo el proceso de formación y promulgación de la ley, y al hacerlo así, está actuando fuera de los límites de la función legislativa que la Constitución Política de la República de Guatemala le atribuye.

La tesis contiene cinco capítulos: El primero se refiere a los antecedentes de la Constitución Política de Guatemala, la creación del Congreso de la República de Guatemala y la separación de poderes del Estado; en el segundo se analizan los principios generales del derecho aplicables a la función legislativa, que son el principio de legalidad y el de seguridad jurídica, asimismo la teoría general del derecho y del Estado; en el tercero se desarrolló la función legislativa y las teorías que la fundamentan; así como la técnica jurídica y la legislativa; en el cuarto capítulo se abordó el Congreso de la República de Guatemala, sus atribuciones y los alcances de la función legislativa; y en el quinto capítulo, se analizan los efectos de suspender temporalmente la vigencia de normas sin cumplir con el procedimiento de ley.



La investigación se realizó utilizando los siguiente métodos: analítico, para estudiar las funciones del Congreso de la República y la formación y sanción de la ley en Guatemala; el deductivo para estudiar cada una de las atribuciones del Congreso de la República; el inductivo y el sintético para determinar los efectos del mal uso de la técnica legislativa en la elaboración de las leyes. Para la recolección del material se utilizó la técnica bibliográfica y documental.

Entre los objetivos del presente trabajo, se logró establecer que dentro del ámbito de competencia del Congreso de la República de Guatemala, no está la facultad para suspender temporalmente la aplicación y vigencia de disposiciones legales; por lo tanto, lo anterior constituye una disposición dictada fuera del marco legal y le causa perjuicio al mismo Estado al no poder aplicar las normas legales suspendidas.

Espero que la información contenida en esta tesis pueda ser de ayuda para que las personas y órganos del Estado involucrados en el proceso de creación de las leyes, profundicen en el análisis sobre la viabilidad, objetividad y aplicación de las disposiciones que se decretan, confiriéndoles certeza y seguridad jurídica a las mismas, para no causar perjuicio a la población y al mismo Estado.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes de la Constitución Política de la República de Guatemala

El presente informe final de tesis gira en torno a la función legislativa que por mandato constitucional le corresponde al Congreso de la República de Guatemala; de esa cuenta, para conocer y entender la forma en que se ha desarrollado y cómo ha evolucionado dicha potestad legislativa en Guatemala, es necesario remontarse al primer antecedente constitucional de la participación guatemalteca.

“La Constitución de Bayona de 1808, decretada por Don José Napoleón, Rey de las Españas y de las Indias, como ley fundamental de sus estados, en ella se estableció que dentro de la estructura del gobierno, habrá cortes o juntas de nación, divididas en tres estamentos, el del clero, el de la nobleza y el del pueblo, este último estaría compuesto por sesenta y dos diputados de las provincias de España e Indias, entre ellos figura por primera vez una diputación por parte de Guatemala, quien sería nombrado por los Ayuntamientos de los pueblos que designen los virreyes o capitanes generales en sus respectivos territorios.

En dicho cuerpo legal se establecen como funciones a cargo de las Cortes, entre otras, la aprobación de las rentas y gastos del Estado; asimismo, la aprobación de las variaciones que hayan de hacerse en el Código Civil, en el Código Penal, en el sistema



de impuestos o en el sistema de monedas, atribuyéndole de esta manera, entre otras, la función legislativa a las Cortes, dentro de las cuales, como ya se mencionó, Guatemala tiene representación.”¹

Lo anterior representa el primer antecedente constitucional de la potestad legislativa en Guatemala, la cual, a lo largo de los años, se ha venido desarrollando hasta lo que en la actualidad establece la Constitución Política de la República de Guatemala de la manera que se describe a continuación.

“El 19 de marzo de 1812, se promulgó, en Cádiz, la Constitución Política de la Monarquía Española, la cual fue decretada y sancionada por las mismas cortes referidas en la anterior Constitución de Bayona de 1808.

En esta constitución se estableció que Goatemala estaba comprendida como parte del territorio español; asimismo, se estableció expresamente que la potestad legislativa le correspondía a las Cortes, conjuntamente con el Rey. Tales Cortes están conformadas por la reunión de todos los diputados que representan la nación sobre la base de la población compuesta por los naturales que por ambas líneas sean originarios de los dominios españoles, a razón de un diputado por cada setenta mil almas de la población. Dentro de las facultades que dicha Constitución le otorga a las Cortes, está la de proponer y decretar leyes, e interpretarlas y derogarlas en caso necesario; además,

¹ Corte de Constitucionalidad. **Digesto constitucional**. Pág. 22.



establece el procedimiento de la formación de las leyes, la sanción real y promulgación.

En el año 1823, la Asamblea Nacional Constituyente de las provincias unidas del centro de América decretó las Bases de Constitución Federal, con el objeto de dar a los pueblos una idea del sistema de gobierno que ha adoptado a raíz de su independencia de la corona española. En ella se determina con exactitud la división de los tres poderes de gobierno, siendo estos el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, estableciendo los mismos poderes en cada uno de los estados federados.

Sobre dichas bases, los representantes del pueblo de Centro-América, congregados en Asamblea Nacional Constituyente, decretaron la Constitución de la República Federal de Centro América, el 22 de noviembre de 1824. En la citada Constitución se establece la formación del poder legislativo y sus atribuciones, refiriendo a ese respecto que el poder legislativo de la Federación reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes. Dentro de las funciones que la Constitución le otorga al Congreso, se hace énfasis a la función de hacer las leyes que mantienen a la federación y aquellas en cuya general uniformidad tienen un interés directo y conocido cada uno de los estados.

En 1825, los representantes del pueblo de Guatemala, autorizados plena y legalmente por los comitentes y por el Pacto de la Confederación Centroamericana, congregados en asamblea, decretan la primera Constitución Política del Estado de Guatemala; en



ella, establecen que el poder legislativo del Estado reside en una Asamblea de representantes elegidos popularmente; dentro de sus atribuciones, le corresponde a la Asamblea proponer y decretar, interpretar y derogar las leyes, ordenanzas y reglamentos que en todos los ramos de la administración pública deben regir en lo interior del Estado.

En 1835 la Constitución Federal de Centroamérica sufrió varias reformas, no obstante, dichas reformas no modificaron lo concerniente a la atribución de dictar las leyes conducentes a conservar en los estados las formas republicanas de un gobierno popular representativo con división de poderes, y anular toda disposición que las altere o contraríe; ahora bien, en cuanto a la forma de organización del Poder Legislativo, si sufrió varias modificaciones, las cuales se desarrollarán más adelante.

En 1879, la Asamblea Nacional Constituyente decreta y sanciona la Ley Constitutiva de la República de Guatemala; en la que se establece que el poder legislativo reside en la Asamblea General, la cual se compondrá por un diputado por cada 20,000 habitantes. Dicha Ley Constitutiva le confiere al poder legislativo la atribución de decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes que deben regir en todos los ramos de la administración. En 1885, la Asamblea Nacional Constituyente decretó reformas a la Ley Constitutiva de la República de Guatemala; sin embargo, tales reformas no modificaron las atribuciones del Poder Legislativo en cuanto a decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes. En 1887 se volvió a reformar la Constitución de la República de Guatemala, sin afectar nuevamente las atribuciones de legislar del Poder Legislativo.



En marzo de 1921, se decretaron nuevamente reformas a la Constitución de la República de Guatemala, en esta ocasión, se modificó la atribución legislativa al establecer que le corresponde al Poder Legislativo, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes, con el agregado que dichas leyes no deben contrariar a la Constitución.

Posteriormente, en septiembre del mismo año, los representantes del pueblo de los estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, reunidos en Asamblea Nacional Constituyente, decretan una nueva Constitución de la República Federal de Centroamérica, en ella establecen que el poder legislativo residirá en dos cámaras, una de senadores y otra de diputados, dentro de sus atribuciones, le correspondía unificar la legislación civil, comercial, penal y procesal, decretando para tal efecto los códigos que deben regir en los Estados.

Por medio del Decreto número 5, los representantes del pueblo soberano de Guatemala, decretaron reformas a la Constitución de la República de Guatemala, decretada el 20 de diciembre de 1927; en dichas reformas, se incluyó una reforma al Artículo 54 que establece las atribuciones del Poder Legislativo y limitaciones a que está sujeto; sin embargo, no se modificó lo relativo a la potestad legislativa regulada en el numeral 1º. del artículo indicado, que establece que es atribución del Poder Legislativo decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes, siempre que no contraríen las disposiciones de la Constitución.



El 11 de julio de 1935, nuevamente se decretaron reformas a la Constitución de la República de Guatemala, por medio del Decreto número 4, a través del cual se decretaron varias disposiciones que modifican dicho texto legal, sin embargo, a pesar de haber sido reformado el Artículo 54, no se modificó el numeral 1º. que es el que regula lo relativo a la atribución legislativa propiamente y estipula que ninguna ley puede contrariar las disposiciones de la Constitución.

Posteriormente, el 11 de marzo de 1945, se decreta por parte de la Asamblea Nacional Constituyente, una nueva Constitución de la República de Guatemala. Es en esta Constitución que se decretó, en su Artículo 103 que el poder legislativo reside en el pueblo, quien por medio del cuerpo electoral la delega en el Congreso, estableciendo en el Artículo 119 las atribuciones del Congreso, y limitaciones a que está sujeto, preceptuando en el numeral 1. la atribución de decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes, las cuales no podrán contrariar las disposiciones de la Constitución.

En el año 1956, la Asamblea Nacional Constituyente decretó y sancionó una nueva Constitución de la República de Guatemala, la cual estableció en su Artículo 133 que la potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República, teniendo como atribuciones, entre otras, las de decretar, reformar y derogar leyes conforme a lo establecido en el Artículo 147 numeral 1º. Es importante destacar que esta normativa excluyó de las facultades del Congreso, la atribución de interpretar las leyes, quedando única y expresamente las de decretar, reformar y derogar las leyes.

El 15 de septiembre de 1965, la Asamblea Nacional Constituyente decretó y sancionó una nueva Constitución de la República de Guatemala; en esta nueva Constitución, a pesar de haber varias modificaciones respecto de la Constitución anterior, lo relativo a la potestad legislativa no sufrió cambios, en el sentido que dicha potestad le corresponde al Congreso de la República; así como las atribuciones de decretar, reformar y derogar las leyes.

Por último, el 31 de mayo de 1985, la Asamblea Nacional Constituyente, promulgó la actual Constitución Política de la República de Guatemala, que en el Artículo 157 establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República; así mismo, le corresponde decretar, reformar y derogar leyes conforme a lo establecido en el Artículo 171 literal a) de la citada Constitución. Esta Constitución sufrió reformas por parte del Congreso de la República, aprobadas a través de referéndum en el año 1993, dentro de las cuales no se estableció ninguna reforma a los artículos referidos en lo que respecta a la potestad legislativa y las atribuciones de decretar, reformar y derogar leyes.”²

Para comprender la génesis del constitucionalismo guatemalteco, respecto de la potestad legislativa que los instrumentos legales citados regulan, hay que remontarse a los primeros antecedentes constitucionales, desde la Constitución de Bayona, en la que se establece como primer precedente la participación de diputados de las indias en la Asamblea que la emitió; sin embargo, fue hasta en las Cortes de Cádiz donde se

²Ibid. Pág. 33.



impuso el sistema de gobierno representativo y la división del poder, el concepto de soberanía, entre otros, y se instalaron las Cortes de Cádiz integradas en distintos porcentajes.

Otro aspecto relevante del constitucionalismo guatemalteco lo representa la Constitución Federal, en ella se estableció que el poder legislativo de la Federación residía en un Congreso compuesto por representantes popularmente elegidos y le correspondía la función de hacer las leyes que mantuvieran la Federación y las que en general tuvieran interés directo y conocido en cada uno de los Estados de la federación.

De esta Constitución se derivó la primera Constitución de la República de Guatemala, la cual establecía la organización del Poder Legislativo del Estado que residía en una Asamblea de Representantes elegidos popularmente, cuyas facultades las ejercía con la sanción del Consejo de Estado, con la principal atribución de proponer y decretar, interpretar y derogar las leyes, ordenanzas y reglamentos que en todos los ramos de la administración pública deben regir en el interior del Estado.

1.1. Creación del Congreso de la República de Guatemala

“El Congreso de la República es el órgano legislativo del Estado de Guatemala, encargado de emitir las leyes que van a establecer la forma en que se organiza la sociedad guatemalteca. La primera mención al nombre Congreso, se encuentra en las



bases constitucionales de 1823 y en las distintas Constituciones que se aprobaron para Guatemala en la época independiente”.³

Como se indicó en el apartado anterior, la primera Constitución del Estado de Guatemala estableció que el poder legislativo del Estado reside en una asamblea de representantes elegidos popularmente por la población que corresponda a cada departamento, a razón de un representante por cada treinta mil habitantes; a dicha asamblea le corresponde, entre otras atribuciones, la función legislativa, la cual se desarrolló en las subsiguientes Constituciones hasta conformarse el actual Congreso de la República de Guatemala.

“En la Ley Constitutiva de la República de Guatemala de 1879, se estableció que el Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional, la que se reunirá cada año en el mes de marzo para sus sesiones ordinarias. La asamblea se compondrá por un diputado por cada 20,000 habitantes o cualquier fracción de la población que supere los 10,000.

En 1945, la Asamblea Nacional Constituyente, decreta la Constitución de la República de Guatemala, por medio de la cual se establece que la potestad legislativa reside en el pueblo, quien por medio del cuerpo electoral la delega en el Congreso (Art. 103), el cual se compone de diputados electos conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Electoral, eligiendo a un representante por cada cincuenta mil habitantes o fracción que

³Chiroy, Carolina. **Parlamento guatemalteco - Guía para visitantes sobre el Congreso de la República.** Pág. 15.



pase de veinticinco mil. De esta manera es como por medio de la Constitución de la República de Guatemala de 1945, se crea el actual Congreso de la República de Guatemala, a quien, por mandato constitucional, le corresponde, entre otras, la potestad legislativa.

A través de la Constitución de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1956, se establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, el cual se compone de Diputados electos directamente por el pueblo mediante el sufragio universal, para un período de cuatro años, dividiendo para el efecto, a la República, en distritos electorales los cuales elegirán a dos diputados por cada distrito; sin embargo, en aquellos distritos que la población sea mayor a 100,000 habitantes deberán elegir a un diputado más por cada 50,000 habitantes adicionales o por cada fracción que pase de 25,000 habitantes.

Posteriormente, en la Constitución de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1965, se modificó lo relativo a los distritos electorales, en el sentido de establecer que los mismos elegirán a dos diputados por cada distrito; sin embargo, en aquellos distritos que la población sea mayor a 200,000 habitantes deberán elegir a un diputado más por cada 100,000 habitantes adicionales o por cada fracción que pase de 50,000 habitantes.

La actual Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada el 31 de mayo de 1985, establece que la Potestad Legislativa le corresponde al Congreso de la



República, el cual está compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto. Dicha elección se realiza por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años; cada uno de los departamentos de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el que el Municipio de Guatemala constituye el distrito central y los demás municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse a un diputado como mínimo; sin embargo, la ley de la materia establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población.”⁴

Con esta breve reseña de las Constituciones de la República de Guatemala, se da a conocer el surgimiento y evolución del poder legislativo del Estado de Guatemala, detallando como fue conformado el mismo, haciendo énfasis en que dicho poder es representativo del pueblo, quien elige mediante sufragio universal a los diputados que lo componen, a través de la conformación de los diferentes distritos electorales; con el propósito que los diputados electos ejerzan una representación equitativa respecto del número de habitantes que conforman cada distrito electoral y, el total de diputados electos, conforman el actual Congreso de la República de Guatemala, a quien corresponde la función legislativa y las atribuciones específicas, entre otras, de decretar, reformar y derogar las leyes.

⁴Corte de Constitucionalidad. **Ob. Cit.** Pág. 248.



1.2. Separación de poderes del Estado

En la primera Constitución del Estado de Guatemala, promulgada en 1825, se establece que la forma de gobierno es republicana, popular y representativa. En dicha Constitución se establece que el Estado estará conformado por tres poderes que son el poder legislativo, delegado a una asamblea compuesta de representantes libremente electos por el pueblo; el poder ejecutivo, delegado a un jefe de nombramiento popular; y el poder judicial o judiciario, delegado a magistrados electos popularmente, con las respectivas atribuciones que por mandato constitucional se le confiere a cada uno de los poderes.

La anterior forma de gobierno ha prevalecido desde que se decretó y sancionó la primera Constitución del Estado de Guatemala por parte de la Asamblea del Estado en 1825, hasta la presente fecha, estando vigente la actual Constitución Política de la República de Guatemala desde el 31 de mayo de 1985, y que en el Artículo 141 establece que la soberanía del Estado radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

En el presente capítulo se hizo una breve reseña de la génesis constitucional con el objeto de dar a conocer las raíces del ordenamiento jurídico guatemalteco, lo cual se consideró de vital importancia para el desarrollo de esta tesis, tomando en consideración que el tema que se aborda está relacionado con la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala, que conforme a lo establecido en la



Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde a éste decretar reformar y derogar las leyes; de tal cuenta, se consideró importante abordar en este capítulo los antecedentes de la creación del Congreso de la República de Guatemala y cómo, a través de las distintas Constituciones, ha evolucionado la función legislativa hasta llegar a lo que actualmente le corresponde al Congreso. Aunado a lo anterior, se consideró importante destacar la separación de poderes del Estado, a través de la cual, la función legislativa del Congreso, de decretar leyes, se encuentra supeditada a la sanción por parte del Organismo Ejecutivo.





CAPÍTULO II

2. Principios generales del derecho en materia legislativa

2.1. Principio de legalidad

El principio de legalidad es conocido también como principio de primacía de la ley, se encuentra regulado en el Artículo 5 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece la libertad de acción, refiriéndose a que toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no le prohíbe; es decir que, para todos los particulares el principio de legalidad opera en sentido permisivo.

Por el contrario, para la administración pública, el principio de legalidad opera en sentido restrictivo; es decir, que todo ejercicio del poder público debe realizarse acorde a la ley vigente y su jurisdicción; dicho en otras palabras, todas las actuaciones de los poderes del Estado deben estar sometidas a lo que establece la Constitución o al imperio de la ley; sin excederse en su actuación de lo establecido en las normas jurídicas, lo cual resulta ser una condición necesaria para afirmar que un Estado es un estado de derecho; es decir, que tiene su fundamento, su ámbito de acción y sus limitaciones en lo que establecen las leyes y no conforme a la voluntad de las personas.



La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 23 el principio de legalidad, el cual, en el caso concreto, se refiere a la aplicación de dicho principio en materia fiscal; al establecer que le corresponde exclusivamente al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales y determinar las bases de recaudación.

En ese mismo sentido, la Ley del Organismo Judicial establece en el Artículo 3 la primacía de la ley, regulando que nadie puede alegar ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario de lo que las leyes establecen, debiendo observar su correcta aplicación; tanto por parte de los particulares como por parte de los órganos depositarios del poder público. Como puede apreciarse, el sentido del principio de la primacía de ley es el mismo del principio de legalidad, de ahí la homologación de su uso en la terminología jurídica al establecer que la actuación de los particulares y de los órganos del Estado debe hacerse con apego a la ley y no en conflicto con ésta.

Sobre esa línea, cabe citar el principio de supremacía constitucional y jerarquía normativa a que se refieren los Artículos 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 9 de la Ley del Organismo Judicial, que estipula que la Constitución Política de la República de Guatemala como norma suprema de la legislación nacional, establece, por una parte, la libertad de acción de los particulares y, por otra parte, las bases primordiales de la actuación de los organismos del Estado, bajo las cuales estos se rigen y de los cuales derivan sus leyes orgánicas y reglamentos.



Este principio de supremacía constitucional fue desarrollado por el tratadista austriaco Hans Kelsen, quien sostuvo la teoría que, para que el ordenamiento jurídico sea efectivo, debe partir de una norma suprema, la cual constituye el punto de partida para la elaboración de otras leyes y, en Guatemala, esta norma suprema está representada por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual sirve de marco legal referencial y absoluto para desarrollar todo el sistema legal interno.

En ese orden de ideas, la Constitución Política de la República de Guatemala, resulta ser la base fundamental de la aplicación del principio de legalidad, derivando de ésta todo el ordenamiento jurídico-normativo que regula la actuación de la administración pública.

No obstante lo anterior, resulta común confundir el principio de legalidad con el de juridicidad, llamado también de juricidad, para lo cual resulta necesario señalar la diferencia entre ambos principios y su aplicación. A ese respecto, la Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 221 que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo tienen la función de ser contralores de la juridicidad de la administración pública.

“Aunque ni la Constitución ni la ley indican que la administración pública y sus entidades deben actuar sobre la base del principio de juridicidad, desde el momento que la Constitución regula que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo es contralor de la juridicidad, significa que la autoridad administrativa debe someter su actuación a



la juridicidad y en consecuencia, debe aplicar este principio en sus actuaciones, decisiones, actos administrativos o resoluciones.”⁵

El principio de juridicidad, a diferencia del principio de legalidad, no se limita a la aplicación del marco legal propiamente dicho, sino que éste, integra principios, normas, doctrina y jurisprudencia; es decir, todo lo que es el derecho. Dicho principio rige todos los actos administrativos, entre ellos, para el caso que nos ocupa, rige también la función legislativa que realiza el Congreso de la República, el cual se encuentra íntimamente ligado al principio de legalidad, al punto de deducir que ambos principios son recíprocos y necesarios para subsistir; es decir, que no puede existir el principio de legalidad sin el de juridicidad y viceversa.

Siendo los parámetros fundamentales de la administración pública los principios de legalidad y de juridicidad, se debe contemplar que todo acto o procedimiento administrativo debe estar sometido al ordenamiento jurídico y desarrollarse dentro de éste; entendiéndose como tal, que ningún órgano del Estado puede tomar decisiones que no estén conforme a derecho o autorizadas por la ley, entre ellas, las funciones del poder legislativo.

En igual sentido, la Corte de Constitucionalidad ha expresado que: “El principio de legalidad en materia administrativa, el cual debe ser observado por quienes desempeñan una función pública, dispone que todo actuar de la administración pública

⁵ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Pág. 32



que incida sobre los derechos de un particular debe estar autorizado por el ordenamiento jurídico. En ese sentido, a un funcionario público solamente le está permitido realizar lo que una disposición normativa expresa le autoriza a hacer, y le está prohibido, todo lo no expresamente autorizado.⁶

2.2. Principio de seguridad jurídica

El principio de seguridad, lo regula la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 2, el cual establece que el Estado debe garantizarle a todos los habitantes de la república, entre otros, la seguridad, principio que comprende también la seguridad en el ámbito jurídico, que consiste en la confianza que debe tener el ciudadano hacia el ordenamiento jurídico dentro de un estado de derecho, es decir, que el conjunto de leyes coherentes e inteligibles, garanticen seguridad y estabilidad, tanto en su redacción como en su interpretación.⁷

Este principio es conocido dentro del derecho público como la regla de oro al constituirse, el principio de seguridad jurídica, en una condición necesaria para afirmar que un Estado es un estado de derecho, pues el poder de éste tiene su fundamento y límite en las normas jurídicas, lo cual permite que la aplicación de las funciones y decisiones de los órganos del Estado estén basadas en la certeza del derecho.

⁶ Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia.** Pág 275.

⁷ **Ibid.** Pág. 14.



El principio de seguridad jurídica busca que el gobernado tenga plena certeza de los actos de la autoridad, que no sólo se acotan al concepto de acto administrativo, sino al conjunto de actos que los entes públicos desarrollen dentro de la esfera jurídica de los particulares.

De esa cuenta, el principio de seguridad jurídica está ligado de manera íntima con el principio de certeza jurídica, de tal manera que podría decirse que el segundo deriva del primero; es decir, que es un sub principio de la propia seguridad jurídica, y que no es más que la certeza que la seguridad jurídica debe brindar respecto de los actos de la autoridad y que, aplicándolo en materia legislativa, se refiere a que el texto de las normas debe ser claro, entendible y evitar expresiones ambiguas, en sí, debe ser inteligible, preciso y que excluya de toda duda; ya que una mala redacción o una palabra utilizada de forma indebida, podría generar consecuencias a todas la personas a quienes va dirigida la ley, al interpretarla y aplicarla de una manera equivocada.

La seguridad jurídica está vinculada a la certeza y certidumbre jurídica, como sub principios que derivan de ésta, pues la norma durante su vigencia debe cumplir con todos estos factores de comprensión y su aplicación no debe dejar lugar a dudas respecto de la forma como debe aplicarse; en el entendido que cualquier norma debe ser comprendida por cualquier persona, sin necesidad de que tenga conocimientos de la materia específica que se regula.

2.3. Teoría general del derecho y del Estado

La teoría general del derecho muestra un amplio panorama sobre el conocimiento orientado hacia el derecho, con todos los elementos que lo componen; estableciendo, en primera instancia, que el derecho es el sistema de normas que regulan el comportamiento humano, son los actos por medio de los cuales se ordena o permite y en especial se autoriza un comportamiento determinado. Las normas son producidas por el órgano legislador por excelencia (Congreso de la República de Guatemala); sin embargo, ciertas normas son producidas de manera consuetudinaria; es decir, cuando una comunidad determinada establece a la costumbre como un hecho productor de derecho reconocido por el sistema jurídico del país.

El derecho natural es considerado la principal fuente de cualquier ordenamiento jurídico, por cuanto la regulación de la conducta humana deriva de la naturaleza, de la razón humana o de la voluntad de Dios; en el entendido que la voluntad divina es idéntica a la naturaleza en la medida que ésta sea concebida como creada por Dios, y las leyes de la misma como expresión de su voluntad; en consecuencia de esto, las leyes de la naturaleza poseen el mismo carácter de las normas jurídicas promulgadas por el legislador, en el sentido que éstas constituyen mandatos dirigidos a la naturaleza; quien obedece esos mandatos o leyes de la misma manera en que el individuo debe acatar las leyes dictadas por el legislador.



De esta teoría deriva la dualidad del derecho positivo y el derecho natural, que no viene a ser más que la necesidad de legislar normas como resultado de la imperfección del hombre, el dualismo entre realidad e idea, entre el mundo imperfecto de nuestros sentidos y otro perfecto. En tal sentido, si la conducta de los individuos correspondiera al ideal de un conocimiento absoluto de las ideas del derecho natural, el derecho positivo no tendría ningún sentido de ser; por lo tanto, tampoco la actividad de los legisladores positivos.

En ese orden de ideas, el conocimiento solamente puede revelar la existencia de un ordenamiento positivo, y es éste conocimiento el que puede ser objeto de la ciencia, de una teoría pura del derecho convertida en ciencia jurídica, presentando al derecho tal como es; es decir, sin defenderlo llamándolo justo, ni condenándolo llamándolo injusto, resultando en una teoría objetiva de la ciencia del derecho.

Del estudio de esta ciencia del derecho, se establece que las normas positivas tienen dos características que revisten de gran importancia, la validez y la eficacia de las normas; siendo la validez la existencia propiamente de una norma la cual tiene carácter obligatorio frente a aquellos cuya conducta regula, revistiendo de dicho carácter cuando el mandante esté autorizado para formular el mandato; y la eficacia de las normas que quiere decir que las mismas sean efectivamente aplicadas y obedecidas en los hechos de los individuos a quienes está dirigida.



Otro aspecto que rige la validez de las normas, lo constituye su ámbito de aplicación, en razón del tiempo y del espacio, y de los elementos personales y materiales que regulan la conducta humana. De estas cuatro esferas de validez de la norma, la personal y la material tienen prioridad sobre la territorial y temporal; no obstante, las normas tienen que regular la conducta humana en todos los aspectos indicados, los cuales deben ser verificados por el juzgador en el juicio jurídico de valor de las normas, debiendo tener un carácter objetivo respecto del valor de legalidad objetivamente comprobable.

Por otra parte, se dice que las normas jurídicas no son totalmente independientes, por cuanto una norma prescribe una conducta, hay otra que establece una sanción ante el incumplimiento de la primera, lo cual hace que la primera esté fundamentalmente ligada a la segunda, o en el caso que una norma limite la validez de otra o determine con mayor especificidad el sentido de otras normas, ambas resultan íntimamente ligadas, dejando de ser independientes. Es esta relación de las normas la que es objeto de estudio en el presente informe final de tesis; con el propósito de establecer la validez y legalidad de las disposiciones dictadas por el legislador y que serán desarrolladas en el capítulo IV de este documento.

En otro orden de ideas, es imposible hablar de derecho sin que éste se halle íntimamente ligado al Estado, a quien le compete aplicar las normas jurídicas de cualquier disciplina integrante del derecho; toda vez que una sociedad organizada está conformada por los gobernantes, quienes se encargan de la conducción de los órganos del Estado; y los gobernados que son los individuos integrantes de ese mismo Estado,



considerados genéricamente como pueblo. En ese sentido, es pertinente indicar que un Estado es un estado de derecho porque fundamenta su organización y funcionamiento en un orden jurídico, que le permite proteger los derechos fundamentales e inherentes de las personas, las garantías constitucionales y los métodos democráticos de creación del derecho.

Este derecho que reglamenta la organización del Estado, las facultades, obligaciones y poderes de sus órganos y sus relaciones con los particulares es conocido doctrinalmente como derecho público, fundamentalmente regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala; diferenciándose del derecho privado por cuanto este último reglamenta las relaciones entre particulares, en las que no interviene directamente la autoridad en dicha relación. En función de lo anterior, es pertinente catalogar como la esencia del derecho público al propio Estado.

Cabe indicar que la teoría general del Estado no es exclusiva de la ciencia jurídica, ya que ésta estudia otros aspectos que no son privativos del derecho, y tiene como finalidad establecer un conjunto de principios obligatorios en relación al Estado, con un método y un objeto propios que la hacen particular. No obstante lo anterior, es oportuno encuadrar dicha disciplina en la rama de la ciencia jurídica, la cual fue estudiada bajo ese criterio para el desarrollo del presente informe final de tesis respecto de las atribuciones que el ordenamiento jurídico vigente le confiere a los poderes del Estado.



En este capítulo se analizaron los principios de legalidad y de seguridad jurídica considerados fundamentales en lo que respecta a los límites de la actuación de la administración pública y a la creación del derecho; lo cual, guarda íntima relación con el tema central del presente informe final de tesis en el que se abordan los alcances de la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala. De tal cuenta, se hizo un estudio de la teoría general del derecho y del Estado, por cuanto el Estado debe su organización y funcionamiento a un régimen determinado.

El Estado de Guatemala, define su forma de gobierno en el poder soberano del pueblo, quien la delega en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, con las funciones y atribuciones específicas que la Constitución Política de la República de Guatemala le confiere a cada uno de ellos de acuerdo a la teoría democrática y a los principios básicos del estado de derecho, que no es otra que la división o separación de poderes. En ese sentido, cualquier tergiversación, delegación o disminución que tales órganos hagan de sus funciones, pasando por encima de la delimitación que la Constitución ha establecido en cuanto a su competencia, es inconstitucional.





CAPÍTULO III

3. La función legislativa

3.1. La teoría de la función legislativa

La potestad y el imperio del Estado se evidencian en el ejercicio de la función legislativa, al imponer patrones de actuación a la conducta externa humana a través de normas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas; en el ejercicio de dicha función el Estado crea, modifica y deroga las leyes.

La función legislativa, como cualquier otra del Estado, puede ser en sentido formal y en sentido material; siendo función formalmente legislativa cuando es ejercitada por los órganos específicamente previstos por la Constitución para tal efecto; en opinión de Gabino Fraga: “La función legislativa, desde el punto de vista formal, es la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman el Poder Legislativo”.⁸

Por otro lado, la función materialmente legislativa será, en cambio, sin importar el órgano que la ejerza, la que produzca normas jurídicas generales, abstractas, impersonales, obligatorias y coercitivas, las cuales no sólo son las leyes emitidas por el

⁸ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. Pág. 37.



Congreso, sino también los acuerdos, reglamentos y órdenes expedidos por el Poder Ejecutivo en ejercicio de la facultad que le confiere la literal e) del Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Bajo la doctrina teórica de la separación de poderes dentro de un estado de derecho, un poder es responsable de crear normas que regulen la conducta de todas las personas, otro de ejecutarlas y otro de juzgar la ejecución, con el objeto de buscar mantener un equilibrio del poder del Estado. En ese sentido, el Poder Legislativo, como órgano facultado exclusivamente para decretar, reformar y derogar las leyes, debe estar en manos del pueblo, representado por los diputados constitucionalmente electos para dictar las disposiciones con sujeción a las atribuciones que la Constitución les confiere, con el propósito de evitar que se cometan arbitrariedades y excesos de poder en el ejercicio de dichas atribuciones.

Conforme a lo que establece el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la potestad legislativa formal la realiza el Congreso de la República, conformado por los diputados electos directamente por el pueblo; a la cual se le da mayor relevancia de entre otras funciones que la Constitución le confiere a los parlamentarios, en virtud que el Congreso es quien aprueba las leyes que, al ser sancionadas y publicadas, rigen la vida nacional y las relaciones entre el Estado y los particulares, el Estado con otros Estados, y de los particulares entre sí, teniendo carácter de generales y abstractas por lo que son aplicables a todos.



Derivado de la relevancia que tal función tiene dentro del funcionamiento del Estado, el organismo responsable de la elaboración de las leyes recibe la denominación de Organismo Legislativo; no obstante, es importante hacer la aclaración que ésta no es la única atribución que por mandato constitucional desarrolla tal organismo, destacando, entre otras, las atribuciones de ejercer el control político y la fiscalización sobre el gobierno y la administración mediante la interpelación a los ministros de Estado, actuando en su calidad de representantes del pueblo y dignatarios de la nación.

En ese sentido, la función legislativa debe realizarse con sumo cuidado, considerando que el producto del trabajo legislativo, la ley (ámbito material), durante la duración de su vigencia (ámbito temporal) tiene la virtud de afectar a todos (ámbito personal) en todo el territorio nacional (ámbito territorial); de manera que las imprecisiones, errores, ambigüedades, antinomias, etc., afectan también a todas las personas que se encuentren en el territorio guatemalteco, ya sean nacionales o extranjeros.

La función legislativa pues, se traduce en la potestad de los legisladores, de presentar a consideración del Pleno del Congreso, conocer, discutir y aprobar proyectos que tiendan a la aprobación de nuevas leyes, modificar el contenido de normas ya existentes o bien, disponer su derogatoria parcial o total; siendo éste el método más certero de supresión del contenido de una ley.

Cabe mencionar que la función legislativa alcanza también a los órganos de estudio y asesoría del Congreso, como lo son las comisiones de trabajo electas por el Pleno del



Organismo Legislativo; por cuanto, la función legislativa para estas comisiones constituyen los pasos que van desde la emisión de los dictámenes, cuyo requisito indispensable es la opinión favorable de estos sobre el contenido de un proyecto o iniciativa, para que se lleve a cabo el proceso de aprobación; o bien, cuando las comisiones de trabajo, en ejercicio de sus funciones, introducen diversas modificaciones o enmiendas al contenido de los proyectos o iniciativas que son sometidas a su conocimiento, por mandato del Pleno.

Otro alcance de la función legislativa se refiere a la función que al Ejecutivo le corresponde respecto de la sanción y promulgación de las leyes; lo cual es considerado por la Corte de Constitucionalidad al señalar que: “Corresponde al Congreso de la República la potestad legislativa, con la atribución de decretar, reformar y derogar las leyes. Esa facultad legislativa se complementa con la función asignada al Presidente de la República, Jefe del Organismo Ejecutivo, de sancionar y promulgar las leyes. Pero esas funciones, que dan al Ejecutivo cierto control político de la función legislativa, no pueden entorpecer al Organismo Legislativo en el ejercicio de sus potestades, porque en tal caso se supeditaría la potestad legislativa del Congreso a la voluntad, actividad o inactividad del Ejecutivo, lo que sería frontalmente contrario al principio de la independencia y no subordinación de poderes...”⁹ que se encuentra regulado en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, constituyendo más bien un freno o contrapeso a la actividad del Legislativo dentro del régimen de legalidad de sus actuaciones.

⁹ Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política... Ob. Cit.** Pág. 302.



La Corte de Constitucionalidad, en cumplimiento de su función primordial de defensa del orden constitucional, ejerce también un tipo función legislativa; con la variación que la realiza en sentido negativo, al expulsar del ordenamiento jurídico las normas que dicho órgano declare como inconstitucionales; cuando establece que las mismas violan, disminuyen, restringen o tergiversan los derechos que la Constitución garantiza, las cuales quedan sin vigencia desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el diario oficial.

3.2. La teoría general del acto administrativo

El acto administrativo es conceptualizado como una manifestación de la voluntad del Estado a través de la autoridad administrativa competente; revestida legalmente de las facultades necesarias para crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones de los particulares; velando por la satisfacción de un interés general sobre uno particular en el ejercicio de la potestad pública del órgano administrativo que corresponda dentro del ámbito de su competencia.

Esta manifestación de voluntad puede ser unilateral o bilateral, siendo la primera cuando se trate de un acto de poder; por ejemplo, la ordenanza establecida en una ley, decretada por el órgano competente, de hacer o de no hacer determinada acción; y será bilateral cuando el acto administrativo requiera de la voluntad de las partes involucradas; por ejemplo, la suscripción de un convenio o algún contrato administrativo.



Dicha voluntad debe emanar de un órgano de la administración pública, debiendo tener como requisito primordial la legalidad del acto, fundamentada y motivada por una base constitucional; deberá también perseguir el interés de la colectividad, pudiendo ser un acto ejecutivo al tener la potestad necesaria para que, en caso que el sujeto pasivo obligado no cumpliera lo ordenado de manera voluntaria, pueda exigirse su cumplimiento por parte de las autoridades.

Para que el acto administrativo sea perfecto, deben concurrir varios elementos o circunstancias de los cuales derivan su validez, eficacia y proyección administrativa; siendo estos elementos el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

Así las cosas, es pertinente definir que el acto administrativo es cualquier manifestación de voluntad de la actividad de la administración pública con miras a producir un efecto de derecho en el sujeto pasivo, bajo el entendido que dicho acto administrativo está sujeto a lo dispuesto en un texto legal; es decir, que debe estar fundado en ley, siendo éste un requisito básico que, a falta de éste, conduce a la arbitrariedad y al abuso de poder por parte de la administración.

Desde el punto de vista de su naturaleza, los actos administrativos se clasifican en dos categorías que son los actos materiales y los actos jurídicos; de los cuales, los primeros son los que no producen efectos jurídicos y los segundos los que sí producen consecuencias de derecho.



Otra clasificación de los actos administrativos del poder público, se realiza sobre la base de tres criterios: a) Orgánico: dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado los realiza; b) formal: por cuanto cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas específicas y procedimientos; y c) material: para determinar la naturaleza o esencia del acto realizado que permite clasificarlo dentro de cualesquiera de las tres funciones del Estado, la legislativa, la administrativa o la jurisdiccional.

De esta clasificación del acto administrativo, en el presente trabajo se estudió únicamente la función legislativa del Estado, la cual se desarrolla a través del Organismo Legislativo, con apego a la Constitución Política como norma suprema, para garantizar el cumplimiento de sus fines, produciendo consecuencias de derecho para los sujetos pasivos a quienes están dirigidas las leyes.

3.3. La técnica jurídica

Anteriormente se destacó la importancia de elaborar las leyes con el debido cuidado debido a los efectos positivos o negativos que éstas podrían tener en las personas a quienes están dirigidas; lo cual requiere que en la creación del derecho se utilicen mecanismos que garanticen que las leyes sean de calidad. Esto conlleva a que en la creación del derecho se dote a las normas de la mayor claridad posible, que permita una efectiva interpretación y aplicación tanto por los particulares que son sujetos de derecho, como por los jueces que deban resolver conforme al mismo derecho;



debiendo estos últimos realizar una integración del ordenamiento jurídico mediante la actividad interpretativa de las normas.

Esta actividad interpretativa es lo que se conoce en la doctrina como técnica jurídica, la cual se encuentra fundamentada en el Artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, que obliga a los jueces a que, en los casos de falta, obscuridad, ambigüedad o insuficiencia de la ley, deban resolver de acuerdo con las reglas establecidas en el Artículo 10 del mismo cuerpo legal; es decir, conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. La misma norma citada establece que el conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes oscuros de la misma se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente: a) A la finalidad y espíritu de la misma; b) a la historia fidedigna de su institución; c) a las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; y d) al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho.

Esta interpretación de los preceptos contenidos en la legislación, que permiten un estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho en casos concretos, es conocida doctrinalmente como hermenéutica jurídica; a través de la cual, los jueces realizan un ejercicio de aplicación de lógica jurídica cuando hay una norma aplicable a un caso particular; pero en los casos difíciles deben emplear otra metodología que es conocida como argumentación y que no produce los mismos



resultados de uno a otro intérprete por ser ésta más discrecional; no obstante, ambas metodologías buscan no sólo una interpretación eficaz del derecho, sino la auténtica intención que tuvo el legislador al crear las normas que deben interpretarse y aplicarse.

Para una efectiva aplicación de la técnica jurídica, deben tomarse en consideración los siguientes elementos: a) Interpretación: se debe descubrir el significado de la norma para encontrar su verdadero sentido, su objetivo original de creación y existencia dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, pudiendo ser ésta personal, que realizan los particulares o, judicial o auténtica, que realizan los titulares de los órganos jurisdiccionales; b) integración: consiste en la construcción de lo que no contempla la ley, es decir, no se trata de encontrar el sentido propiamente de la ley, sino de llenar y satisfacer las lagunas legales para que éstas sean eliminadas; c) vigencia: el juzgador debe enfrentar el problema de establecer si los preceptos que prevé el caso sometido a su consideración, están vigentes, es decir, si son válidos y de observancia por las personas a quienes afecta la ley.

Respecto de los ámbitos de validez de las normas, se establecieron cuatro ámbitos a considerar, que son el espacial, el temporal, el material y el personal, los cuales ya fueron desarrollados en el capítulo anterior.

Así pues, es pertinente indicar que: “La técnica jurídica llevada a lo específico de lo legislativo debe ocuparse de los aspectos de contenido en la formulación de la norma,



precisamente para que la claridad alcanzada sea la mayor posible, a prueba de interpretaciones antojadizas o ligeras,¹⁰ lo cual, al no ser así, resulta siendo un grave problema para los juzgadores.

3.4. La técnica legislativa

La técnica legislativa consiste en la metodología de la producción o creación del derecho en sus diversos niveles, desde la elaboración de las normas constitucionales hasta las de carácter reglamentario, pasando por las disposiciones orgánicas y las de naturaleza ordinaria dentro de la jerarquía normativa adoptada por el ordenamiento jurídico guatemalteco; dicho de otra manera: “Es el conjunto de procedimientos de formulación normativa que se ocupan que ésta responda a la realidad que se pretende modificar o regular, que sea congruente con las normas de superior jerarquía, que los medios propuestos sean también congruentes con los fines perseguidos, sea concordante con el ordenamiento jurídico, y de comprensión para el común de los destinatarios y jueces.”¹¹

La técnica legislativa tiene su fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala, que desarrolla dentro del proceso de creación de la ley, la presentación, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y vigencia de la ley, observando en todo momento la jerarquía constitucional.

¹⁰Valverth Morales, Víctor Manuel. **Derecho parlamentario – Guía para operadores legislativos**. Pág. 61.

¹¹**Ibid.** Pág. 62.



En primer orden y como base para el desarrollo y aplicación de la técnica legislativa, la Constitución Política establece quienes gozan de la investidura para presentar iniciativas de ley; siendo en su orden, los diputados del Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Asimismo, la Constitución Política de la República de Guatemala regula el número de sesiones en las que se pondrá a discusión el proyecto de ley cuando ya haya sido admitido; y el plazo que ha de transcurrir entre la aprobación por parte del Pleno del Congreso y el envío al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. De igual manera, la Constitución preceptúa el trámite a seguir respecto del veto y si éste es rechazado por el Congreso; finalmente, establece lo relativo a la vigencia de la ley y su ámbito de aplicación.

Además del proceso formal de formación de la ley, la aplicación de una adecuada técnica legislativa requiere que se consideren otros elementos importantes en la creación de las normas, los cuales se detallan a continuación:

- a) El lenguaje a utilizar en el proyecto: debe ser un lenguaje claro, preciso y con corrección gramatical, cuidando el sentido en que se usan las palabras para que sea el adecuado al momento de una interpretación textual del mismo;

- b) La sistemática, la redacción y la composición: se debe aplicar en la redacción del texto normativo, un orden sistemático, claridad en la redacción y que la composición de cada una de sus partes reflejen el sentido de la norma en su contexto;
- c) La fase parlamentaria: se refiere al procedimiento legislativo en su sentido estricto y formal, a los pasos para la creación de la ley;
- d) La factibilidad y la evaluación de la ley: consiste en la revisión de la viabilidad de la aplicación del proyecto de ley dentro de la realidad social del país y su incorporación al ordenamiento jurídico guatemalteco;
- e) La unidad y complementariedad del ordenamiento: se refiere a que la norma debe poder ser aplicada de una manera íntegra y que no necesite de otras disposiciones accesorias para su aplicación, dicho de otra manera, que no contenga lagunas que le imposibiliten ser una norma positiva;
- f) Contradicciones y antinomias: el texto debe tener armonía, no debe contener contradicciones dentro de sí mismo ni antinomias que provoquen un problema en la aplicación del derecho respecto de los efectos jurídicos que se imputen a un mismo supuesto de hecho legal;



- g) Derogatorias y reformas: la aplicación de una buena técnica legislativa necesario que se especifique puntualmente si por medio del proyecto de ley se pretende derogar otro cuerpo normativo, ya sea parcial o totalmente, sin perjuicio de la aplicación de la derogatoria de las leyes contemplada en el Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial;
- h) Vigencia: la Constitución Política de la República de Guatemala, establece, con carácter general, que la ley entra en vigencia ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, estableciendo como excepción a esta regla general, cuando la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo;
- i) Jerarquía: según la naturaleza y la materia que regule el proyecto de ley, así será el lugar que ocupe dentro de la escala de jerarquía normativa, y así será también el procedimiento para su reforma; es decir, mientras más alta su jerarquía, más complejo el proceso de reforma y más los requisitos a cumplir.

De esa manera y con todos los elementos a considerar, se resume que: “Técnica Legislativa es el conjunto de reglas prácticas y útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales, que tiene que ver con su preparación material, con su redacción, su lenguaje, su estilo, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros, títulos y capítulos, considerando a su



vez el logro, en la etapa de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional”.¹²

Por lo anterior, resulta de vital importancia tomar en consideración todos los componentes de la técnica legislativa por parte de los legisladores; con el fin primordial de decretar leyes objetivas y positivas, que brinden seguridad y certeza jurídica para su adecuado cumplimiento por parte de los sujetos de derecho y una adecuada interpretación y aplicación por parte de los órganos jurisdiccionales correspondientes.

¹²<http://www.grupolegis.com/Publicaciones/04.pdf>. **Técnica legislativa**. Pág. 31. (Guatemala, 16 de junio de 2015)



CAPÍTULO IV

4. La función legislativa del Congreso de la República de Guatemala

4.1. Las atribuciones del Congreso de la República de Guatemala

El Congreso de la República de Guatemala tiene su origen en la necesidad de los ciudadanos de sentirse representados, bajo el ideal del concepto de las democracias directas, confiando en los diputados del Congreso la representación ciudadana a través de elecciones populares y democráticas dentro de los sistemas representación distrital y nacional; teniendo la obligación y la necesidad de responder a cabalidad con el mandato constitucional que establece sus atribuciones y las que establece su propia Ley Orgánica, denominada por la Constitución como Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo.

En ese sentido, como organismo encargado de representar los intereses de los ciudadanos, le corresponde ejercer los controles intraorgánicos del Estado de índole político y administrativo, y la labor de emisión de leyes que no es más que el proceso legislativo propiamente dicho.

Dentro de la regulación contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se encuentran definidas

distintas funciones atribuidas al Congreso de la República, dentro de las cuales se citan como las de mayor relevancia las de ejercer la representación del pueblo, la de control político, la de intermediación y las funciones presupuestarias, las de fijación de impuestos, entre otras.

La función legislativa propiamente dicha, la constituye la potestad de presentar a consideración del Pleno del Congreso, conocer, discutir y aprobar proyectos que tiendan a la creación de leyes; es decir, cumplir con los requisitos y el procedimiento establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; cuya omisión tendría como consecuencia jurídica la no aplicación de la ley por inconstitucional, declarada en sentencia dictada por la Corte de Constitucional.

Según el Diccionario de la Real Academia Española atribución es: “Cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen”.¹³

Así pues, la Constitución Política de la República de Guatemala hace referencia en el Artículo 157 a la potestad legislativa como función que corresponde al Congreso de la República y en el Artículo 165 regula las atribuciones que le corresponden al mismo, complementado con las atribuciones específicas en el Artículo 170 y otras atribuciones

¹³<http://lema.rae.es/drae/atribución>. (Guatemala, 22 de junio de 2015)



del Congreso en el Artículo 171, el cual establece en su literal a) la atribución de decretar, reformar y derogar las leyes.

A ese respecto, es importante citar los siguientes conceptos: "Decretar, es igual a crear y dejar sin efecto una ley mediante la creación de otra ley. Indebidamente se utiliza el término "abrogación". Reformar, es igual a modificar y adicionar parte de una ley vigente por medio de la emisión de otra ley. Derogar, es igual a dejar sin efecto parte de una ley vigente sin introducir al texto, modificaciones y adiciones."¹⁴

No obstante la derogatoria de las leyes es una atribución conferida al legislativo por la Constitución, tal derogatoria debe sujetarse a las reglas que establece la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 8, la cual regula que: "Las leyes se derogan por leyes posteriores: a) Por declaración expresa de las nuevas leyes; b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes; c) Totalmente porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la ley anterior; d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad. Por el hecho de la derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado."

La atribución del Congreso de la República, de decretar, reformar y derogar leyes, conlleva a que, para las dos primeras, deben llevarse a cabo las etapas del procedimiento constitucional para la formación de las leyes; no así para la derogatoria,

¹⁴ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 105.



para la cual, el legislador guatemalteco acostumbra hacerlo mediante un artículo que declara derogada la ley vigente y todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en la nueva ley; no obstante, la técnica legislativa recomienda citar de manera expresa los decretos que dejarán de regir, para efectos de conferirle mayor certeza jurídica a la disposición derogatoria y así evitar problemas y dudas respecto de su aplicación.

El procedimiento de la formación de las leyes se encuentra regulado en los Artículos del 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala, e inicia con la presentación al Pleno del Congreso de la iniciativa de ley; teniendo facultad para hacerlo, según el Artículo 174 constitucional, los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, debiendo respetar la jerarquía constitucional en el sentido que las leyes que se propongan, no sean contrarias a la Constitución Política de la República de Guatemala.

La presentación de toda iniciativa de ley, debe realizarse en forma de decreto, separándose la parte considerativa y la parte dispositiva, incluyendo una exposición de motivos cuidadosamente elaborada, así como los estudios técnicos y demás documentación que justifique la iniciativa que se presenta.

Una vez presentada la iniciativa de ley al Pleno y de leerse la exposición de motivos, ésta debe trasladarse a una de las comisiones de trabajo del Congreso, para su estudio



y elaboración del dictamen correspondiente para el inicio del proceso de formación de la ley, debiendo ilustrar con sus conocimientos al Pleno del Congreso sobre el contenido del proyecto objeto de estudio, pudiendo proponer enmiendas al contenido de la iniciativa, ya sea de forma parcial o total, las cuales, una vez aprobadas por los integrantes de la comisión, podrán ser incorporadas al emitirse el dictamen o bien presentarse en la discusión por artículos del proyecto; no obstante, el trámite de la comisión podrá culminar con la no admisión del proyecto emitiendo para el efecto dictamen desfavorable.

Al finalizar el trámite de la comisión, el 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 discutida, a excepción que el Congreso declare el proyecto de urgencia nacional, solicitado mediante una moción privilegiada y aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran; en este caso, no será necesario el dictamen de comisión.

Una vez discutido en tercera lectura se procede a votar sobre su aprobación en general y en torno a la constitucionalidad, importancia, conveniencia y utilidad del proyecto de ley, y se decidirá si se pasa a discusión por artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto. En la discusión por artículos, se decidirá si se harán enmiendas al proyecto y, una vez aprobadas mediante votación y realizadas las consultas a la Corte de Constitucionalidad, cuando proceda, se pasará a la redacción final del proyecto para posteriormente, al resolverse los recursos de revisión y reiteración, si hubieren sido



promovidos, aprobarlo en definitiva y se le asignará el número correlativo de decreto que corresponda seguido de un guion y el año de su aprobación.

Aprobado el proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo que no exceda de diez días enviará el proyecto al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. La sanción del Ejecutivo la constituye la decisión solemne por la cual el Presidente de la República confirma y da pase a una ley, basado en el principio republicano de los frenos y contrapesos; la promulgación es la decisión exclusiva del Organismo Ejecutivo en la que se declara con carácter de ordenanza el publíquese y cúmplase; y la publicación es el medio de difusión general por medio del cual una ley se hace del conocimiento público, la cual, por mandato constitucional, deberá realizarse de manera íntegra o completa en el Diario de Centro América.

Dentro de los quince días de recibido el decreto en el Ejecutivo para su sanción, si los asesores jurídicos y técnicos del Presidente de la República, manifiestan objeciones a la ley, en ejercicio de su derecho de veto, que no es más que el derecho de impedir y anular la decisión del Congreso de la República dentro de ciertos límites; la devolverán al Congreso de la República con las observaciones pertinentes mediante acuerdo emitido en Consejo de Ministros. En caso que el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro del plazo de quince días, se tendrá por sancionado y el Congreso deberá promulgarlo como ley dentro de los ocho días siguientes.



No obstante lo anterior, cuando el Congreso no acepte las observaciones realizadas por el Ejecutivo, con la aprobación de las dos terceras partes del total de diputados, y ratifique la ley, el Ejecutivo se verá obligado a sancionar y promulgar la ley dentro del plazo de ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo se negare a sancionar y promulgar la ley en los plazos indicados, será la Junta Directiva del Congreso quien ordene la publicación para que la ley surta efectos en la república. Este principio de primacía legislativa, consagrado en el Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, consiste en la supremacía del Congreso sobre el Ejecutivo en materia legislativa.

Al ser publicada la ley en forma íntegra en el Diario Oficial, ésta empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación, excepto cuando la misma ley restrinja o amplíe dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación. Para efectos del cómputo de dicho plazo, conforme a lo que establece la Ley del Organismo Judicial, se tomarán en cuenta todos los días. Esta ampliación o restricción del *vacatio legis*, debe estar siempre comprendido en los momentos posteriores al de la publicación, constituyendo una violación cuando el artículo de vigencia dispone que ésta principia el mismo día de su publicación, lo cual le resta certeza a la vigencia de la norma o, peor aún, que la ampliación del *vacatio legis* esté comprendido a un momento anterior al de su publicación, pues esto produciría un efecto retroactivo de la ley, prohibido por el Artículo 15 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



Una vez vigente la ley, ésta permanece en ese estado hasta que sea derogada por una ley posterior, lo cual podría conllevar a que ésta permanezca vigente por tiempo indefinido, bajo riesgo de quedar desactualizada u obsoleta con el transcurso del tiempo. En caso de derogatoria, como se indicó anteriormente, ésta debe sujetarse a las reglas que establece el Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial.

4.2. Alcances de la función legislativa del Congreso al suspender temporalmente la vigencia de una norma

La función legislativa del Congreso de la República tiene como fin primordial la creación del derecho como producto del proceso legislativo, para regular la conducta de las personas. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 171 literal a) que le corresponde al Congreso decretar, reformar y derogar las leyes, para lo cual la Corte de Constitucionalidad señala que: “Es potestad legislativa decretar, reformar y derogar leyes. Emitida la ley por el órgano legislador, sancionada, promulgada y publicada, entrará en vigor en el tiempo previsto o legal, siendo su texto de obligado acatamiento. Por consiguiente, su eventual reforma queda sujeta a similar procedimiento de emisión. Es principio constitucional, en materia de emisión de leyes, el respeto a la jerarquía, normativa o material, que cada una de ellas tiene respecto de otras, que no puede alterarse sin riesgo de caer en causa de nulidad mediante el control de su constitucionalidad”.¹⁵

¹⁵ Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política... Ob. Cit.** Pág. 301.



Aunque la técnica legislativa recomienda que para derogar una ley y conferirle seguridad y certeza jurídica a tal disposición, debiera establecerse de manera expresa un artículo derogativo contenido en un decreto; tal derogatoria, conforme a lo establecido en la Ley del Organismo Judicial, puede ser de manera tácita.

Para el inicio de la vigencia de las leyes, el Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que las mismas regirán ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, salvo que la misma ley restrinja o extienda dicho plazo, llamado doctrinalmente *vacatio legis*; el cual puede extenderse por el período que el órgano legislador considere conveniente, tal es el caso de leyes complejas como el Código Procesal Penal que su vigencia fue pospuesta seis meses después de su publicación; o bien, restringirse como otras leyes que inician su vigencia el día siguiente de haber sido publicado el decreto correspondiente en el Diario Oficial.

Cabe hacer referencia al Decreto 78-96 del Congreso de la República, que contenía el Código de la Niñez y la Juventud, el cual sufrió varias reformas respecto del inicio de su vigencia, prorrogándola por los Decretos 84-97, 23-98, 54-98 y 12-99 del mismo organismo, hasta ser suspendida en definitiva la aplicación de las normas contenidas en dicho decreto, derivado a que el Estado no contaba con la infraestructura básica en cuanto a los procedimientos administrativos y judiciales especiales para su aplicación y, además, carecía de la disponibilidad de los recursos económicos y humanos necesarios para el efectivo cumplimiento de las disposiciones contenidas en el código de referencia.



Dicho antecedente evidencia una mala práctica legislativa respecto de los estudios que deben realizar las comisiones de trabajo a quienes el Pleno del Congreso les designe dicha tarea; en virtud que previo a dictaminar favorablemente respecto de un proyecto de ley, se debe prever la viabilidad y positivismo de la normativa objeto de estudio, ya que estas falencias únicamente provocan la desconfianza del pueblo respecto de la seguridad y certeza jurídicas que deben revestir al ordenamiento jurídico y las actuaciones de la administración pública, en este caso, del Congreso de la República de Guatemala.

Esta misma debilidad en el proceso legislativo queda evidenciada en las disposiciones del Congreso que determinan la suspensión de normas que ya se encuentran vigentes; tal es el caso de la Ley del Impuesto Sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, Decreto 70-94 del Congreso de la República, del cual, fue suspendida temporalmente la aplicación de las normas contenidas en los Artículos 29 literal a) y 42 por el término de treinta días por los Decretos números 17-04 y 23-2006, y por sesenta días por los Decretos números 36-2005, 10-2006, 21-2007, 20-2008 y 16-2009, hasta haber sido reformados los citados artículos por el Decreto número 3-2010 que modificó el plazo para el pago del impuesto contenido en dicha ley.

Un caso más reciente de esta práctica en la legislación vigente, lo evidencia lo dispuesto en el Artículo 27 del Decreto número 19-2013 que dispone suspender temporalmente la vigencia y aplicación de las normas especiales de valoración entre partes relacionadas contenidas en el Capítulo VI, Artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59, 60,



61,62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República, las cuales volvieron a tomar efecto y aplicación el 1 de enero de 2015. De esta disposición, no se presentó justificación alguna en la exposición de motivos cuando se presentó el proyecto de ley en el Congreso.

Lo anterior hace dudar de la legalidad respecto de si el Congreso de la República está facultado para decretar la suspensión temporal de otras disposiciones, o bien, si resultan éstas ser disposiciones arbitrarias por parte del Legislativo que no cumplen con los requisitos formales de formación de la ley respecto de ser sometida a estudio por las comisiones de trabajo del Congreso; por tanto, resulta dudosa su legalidad por cuanto el Legislativo tiene la atribución de decretar (crear leyes), reformar (modificar leyes existentes) y derogar (decretar la expulsión del ordenamiento jurídico) leyes, no así, de suspender temporalmente la vigencia y aplicación de disposiciones vigentes, que no representa una modificación a tales normas, ni su derogatoria.

Distinta es la potestad de la Corte de Constitucionalidad contenida en el Artículo 138 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, de decretar la suspensión provisional de una ley, reglamento o disposición de carácter general por una acción de inconstitucionalidad cuando, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables; lo cual tiene como efecto en el fallo final, cuando es declarado inconstitucional, de retrotraerse el mismo a la fecha en que se publicó en el Diario Oficial la suspensión provisional.



Ante esta práctica legislativa atípica, se pone en duda la legalidad o ilegalidad de la actuación del Congreso de la República de Guatemala, respecto del alcance de sus atribuciones, al decretar la suspensión temporal de la vigencia y aplicación de disposiciones legales que ya se encontraban vigentes; toda vez que tal suspensión no constituye una ampliación del *vacatio legis*, permitida por el Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala; no constituye una decisión del órgano facultado para decretar su suspensión provisional con ocasión de una acción de inconstitucionalidad conforme a lo que establece el Artículo 138 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y tampoco representa una modificación o derogatoria de las disposiciones que se suspenden.

CAPÍTULO V

5. Causas y efectos de suspender temporalmente la vigencia y aplicación de las normas

En el capítulo anterior se dieron a conocer algunas disposiciones irregulares decretadas por el Congreso de la República, que surgen como producto de una posible mala práctica legislativa al decretar disposiciones que no pueden ser aplicadas; sin embargo, se pone en duda la legalidad o ilegalidad de la actuación del Congreso de la República de Guatemala, al decretar la suspensión temporal de la vigencia y aplicación de disposiciones legales que ya se encontraban vigentes; es decir, si dentro de las atribuciones de la función legislativa se enmarca la suspensión temporal de disposiciones legales.

En primer lugar, es preciso establecer las causas por las cuales se dejan sin efecto las normas vigentes, para lo cual la Ley del Organismo Judicial, en su Artículo 8, regula que las leyes se derogan por leyes posteriores; es decir que, la derogatoria de una ley debe establecerse en otra ley decretada con posterioridad a la que se deroga, y establece cuatro formas por las cuales se derogan las leyes: "a) Por declaración expresa de las nuevas leyes; b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes; c) Totalmente porque la nueva ley regule por completo la materia considerada por la ley anterior; d) Total o parcialmente



por declaración de inconstitucionalidad dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad.”

El doctor Manuel Ossorio, define que derogación significa: “Dejar sin efecto o suprimir parcialmente una ley; pero, comúnmente, se usa como sinónimo de abrogar o suprimir la ley en su totalidad. Derogación, entonces, es el acto de proceder, mediante disposición posterior, a dejar sin efecto, en todo o en parte, un precepto jurídico precedente”¹⁶. Otros sinónimos que suelen utilizarse son los términos abolir o suprimir las leyes. Así pues, la derogación de las leyes, como atribución del Congreso de la República, es el procedimiento a través del cual se deja sin vigencia una disposición normativa, es decir que, es la acción contraria a la promulgación de las leyes; y ésta puede ser de forma expresa o tácita, decretada por el mismo Organismo Legislativo a través de otra disposición de igual o mayor jerarquía que la que se deroga.

En la legislación guatemalteca existe también la figura que doctrinalmente se denomina legislador negativo, que resulta ser el órgano con capacidad de derogar normas, pero no de promulgarlas. Tal es el caso de la Corte de Constitucionalidad respecto de aquellas disposiciones legales que por vulnerar, violar o tergiversar los mandatos y garantías establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala, resultan ser declaradas inconstitucionales y expulsadas del ordenamiento jurídico guatemalteco mediante sentencia decretada por dicho órgano.

¹⁶Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. 1era. Edición Electrónica. (Guatemala, 25 de junio de 2015).



En cuanto a la suspensión temporal de la vigencia y aplicación de las normas, esta figura no está regulada dentro de las atribuciones del Congreso de la República. A ese respecto, la Ley de Amparo, de Exhibición Personal y de Constitucionalidad, preceptúa que la Corte de Constitucionalidad puede suspender provisionalmente una ley, reglamento o disposición de carácter general, si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables.

De tal cuenta, la legislación vigente faculta al Congreso de la República a derogar las leyes mediante la emisión de una nueva disposición de igual jerarquía decretada por el mismo órgano y confiere a la Corte de Constitucionalidad la atribución de suspender provisionalmente una ley por causa de una acción de inconstitucionalidad; por lo que la práctica que realiza el Legislativo de suspender temporalmente la aplicación y vigencia de disposiciones legales que ya se encontraban vigentes y que posteriormente recobrarán nuevamente su vigencia sin haber sido modificadas ni derogadas parcial o totalmente, se encuentra en un vacío legal; es decir, no está regulado en la legislación si es atribución del Congreso de la República decretar tales suspensiones temporales ni las causas por las cuales puede o debe realizarlo; lo cual hace presumir de ilegales tales disposiciones, susceptibles de ser declaradas inconstitucionales por violentar el principio de legalidad aplicable a la administración pública, al realizar actos que están fuera de lo que la ley les permite o faculta.

No obstante lo anterior, derivado de la investigación realizada, se estableció que esta práctica legislativa es realizada también en otros países, dentro de los cuales se cita a

manera de ejemplo el caso de España, en donde el 5 de marzo de 2013, el Congreso de los Diputados aprobó el proyecto de Ley Orgánica sobre el proceso de renovación del Consejo General del Poder Judicial, por la que se suspende la vigencia del Artículo 112 y parcialmente el 114 de la Ley Orgánica 6/1985, del 1 de julio, del Poder Judicial.¹⁷

Otro caso similar ocurrió en Perú, donde el Congreso de la República aprobó el 19 de septiembre de 2013, la iniciativa de ley número 02573/2013-CR, promulgada como Ley No. 30082, denominada Ley que Modifica la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones y el Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, a través del cual se dispuso suspender por el plazo de un año la vigencia del Artículo 9 de la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones y el Artículo 33 del Texto Único Ordenado de la Ley del Sistema Privado de Administración de Fondos de Pensiones, aprobado por el Decreto Supremo 054-97-EF, modificado por la Ley 29903, Ley de Reforma del Sistema Privado de Pensiones.¹⁸

En el caso concreto, objeto de estudio, se buscó establecer las causas por las cuales el Congreso de la República de Guatemala, a través del Artículo 27 transitorio del Decreto número 19-2013 decretó suspender la vigencia de las normas especiales de valoración entre partes relacionadas contenidas en el Capítulo VI, Artículos 54, 55, 56, 57, 58, 59,

¹⁷http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Iniciativas/proyecto_de_ley_organica_sobre_el_proceso_de_renovacion_del_consejo_general_del_poder_judicial. **Iniciativa de Ley 3860. Congreso de los Diputados de España.** (Guatemala, 25 de junio de 2015).

¹⁸<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>. **Iniciativa de Ley número 02573/2013-CR. Congreso de la República de Perú.** (Guatemala, 1 de julio de 2015).



60, 61, 62, 63, 64, 65, 66 y 67 de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República, la cual surtió efecto a partir del 21 de diciembre de 2013. Tales disposiciones volvieron a tomar vigencia, efecto y aplicación el 1 de enero de 2015.

Dicha ley fue presentada como iniciativa al Congreso de la República por parte del Organismo Ejecutivo el 21 de junio de 2013, a la cual se le asignó el número de registro 4701, como iniciativa que dispone aprobar reformas al Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República y sus reformas; Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República; y, a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos, Decreto 37-92 del Congreso de la República.

En la exposición de motivos que se acompañó a la iniciativa de ley, se presentaron diversos argumentos que, a través de una Comisión Técnica que conformó el Presidente de la República, integrada por funcionarios del Ministerio de Finanzas Públicas, la Superintendencia de Administración Tributaria y las cámaras y gremios empresariales de Guatemala, justifican la necesidad de reformar las disposiciones que se proponen, al considerar tales reformas como mínimas y necesarias, no sólo para modernizar el sistema impositivo del país, sino para que existan reglas claras, concretas, sencillas y fáciles en su aplicación e interpretación; sin embargo, no se presenta ningún argumento concreto respecto de la necesidad de suspender



temporalmente la vigencia y aplicación de las normas contenidas en el Capítulo VI de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República.

Asimismo, se acompañó a la iniciativa de ley presentada, los Dictámenes números 214-2013-AJ y 238-2013-AJ del Departamento de Asesoría Jurídica de la Asesoría Jurídica del Ministerio de Finanzas Públicas, con el Visto Bueno No. 2338-2013 de la Procuraduría General de la Nación, Carta número C-SAT-D-013-2013 del Directorio de la Superintendencia de Administración Tributaria, y Dictamen número 240-2013 de la Dirección General de Asesoría Jurídica y Cuerpo Consultivo del Presidente de la República; en los cuales, tales entidades se pronuncian en sentido favorable respecto de la procedencia del proyecto de decreto presentado por el Presidente de la República para reformar los Decretos del Congreso de la República números 6-91, Código Tributario, 10-2012, Ley de Actualización Tributaria y 37-92 Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos; sin embargo, en ninguno de los documentos citados, hubo pronunciamiento alguno sobre la propuesta presentada, de suspender temporalmente la vigencia y aplicación de las normas contenidas en el Capítulo VI de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República.

Cabe destacar que el Decreto número 19-2013 del Congreso de la República, conforme lo establece el Artículo 30 del mismo decreto, fue declarado de urgencia nacional con el voto favorable de más de las dos terceras partes del total de diputados que integran el



Congreso de la República de Guatemala, aprobado en un solo debate y entró en vigencia el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial.

Como se expuso en los párrafos precedentes, en la exposición de motivos de la iniciativa presentada por el Organismo Ejecutivo y los documentos que se acompañaron, no existe un análisis ni justificación para que el Congreso de la República decreta suspender temporalmente la vigencia y aplicación de las normas contenidas en el Capítulo VI de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República; lo cual contraviene lo establecido en el Artículo 109 del Decreto número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que establece en su parte conducente que toda iniciativa debe incluir una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentos que justifiquen la misma.

Tal situación hace presumir la ilegalidad de la disposición contenida en el Artículo 27 transitorio del Decreto número 19-2013 del Congreso de la República, al no establecerse como atribución del Congreso, la suspensión temporal de la vigencia y aplicación de disposiciones legales que ya se encontraban vigentes y que posteriormente cobrarán nuevamente su vigencia y aplicación sin sufrir reforma alguna. Adicional a lo anterior, se presume que no se cumplió con el debido proceso de formación de la ley, al no contemplarse dicha disposición en la exposición de motivos en la presentación de la iniciativa de ley, ni en los estudios técnicos y documentos que justifican la misma.



No obstante lo anterior, el Decreto número 19-2013 fue aprobado por el Congreso de la República, promulgado por el Ejecutivo y cobró vigencia el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial; es decir, a partir del 21 de diciembre de 2013; en tal virtud, es preciso analizar las consecuencias de la vigencia de tales disposiciones, concretamente respecto de lo establecido en el Artículo 27 transitorio que suspende la vigencia y aplicación de las normas especiales de valoración entre partes relacionadas anteriormente citadas.

El Decreto número 10-2012 del Congreso de la República, publicado en el Diario Oficial el 5 de marzo de 2012, contiene la Ley de Actualización Tributaria y establece en su Artículo 181 que el libro I que contiene el Impuesto Sobre la Renta, entraría en vigencia a partir del 1 de enero de 2013; el cual, en el capítulo VI, establece las Normas Especiales de Valoración entre Partes Relacionadas, las cuales tienen por objeto regular los montos para las operaciones que una empresa residente en el extranjero realiza con otra empresa relacionada residente en Guatemala, comparable con los montos para las operaciones que realiza con una empresa independiente también residente en Guatemala; facultando a la Superintendencia de Administración Tributaria para que pueda comprobar y comparar las operaciones realizadas aplicando el principio de libre competencia y efectuar los ajustes correspondientes a la base imponible cuando la valoración acordada entre las partes resultare en una menor tributación, lo cual, al ajustar el valor, representaría un incremento en la tributación del Impuesto Sobre la Renta.



Derivado de la vigencia del Decreto número 10-2012 del Congreso de la República y en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 29 del mismo, el Organismo Ejecutivo emitió el Acuerdo Gubernativo número 213-2013; que contiene el Reglamento del Libro I de la Ley de Actualización Tributaria, que establece el Impuesto Sobre la Renta, el cual regula en el capítulo III las Normas Especiales de Valoración entre Partes Relacionadas.

Al decretar el Congreso de la República, el Decreto número 19-2013, vigente a partir del 21 de diciembre de 2013, que contiene en el Artículo 27 la suspensión de la vigencia de las Normas Especiales de Valoración entre Partes Relacionadas; se deja en suspenso la facultad de la Superintendencia de Administración Tributaria para efectuar las verificaciones, comprobar y comparar las operaciones que realizan las empresas residentes en el extranjero con empresas nacionales relacionadas, contra las operaciones que realizan con las empresas independientes y formular los ajustes que correspondan; lo cual causa un detrimento en la recaudación del Impuesto Sobre la Renta y, como consecuencia, provoca un efecto negativo en los ingresos del Estado, necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Otro efecto de la suspensión temporal de la vigencia de las Normas de Valoración entre Partes Relacionadas establecidas en el Capítulo VI del Decreto número 10-2013 del Congreso de la República; lo constituye la inaplicabilidad de lo establecido en el capítulo III del Acuerdo Gubernativo número 213-2013, al quedar temporalmente sin materia lo reglamentado en dicho capítulo.



Como se puede apreciar en lo dispuesto por el Congreso de la República al decretar la suspensión temporal de la vigencia y aplicación del contenido del Capítulo VI del Libro I del Decreto número 10-2013, sin argumentación ni justificación en la exposición de motivos de la iniciativa de ley, e incumpliendo con el debido proceso para la emisión de una ley en perjuicio del mismo Estado y sin estar facultado constitucionalmente para ello; se demuestra una total improvisación, falta de planteamientos sólidos, ausencia de participación de los actores y promotores de tal iniciativa y, fundamentalmente, falta de precisión en la implementación de dicha disposición; dejando en evidencia que dicha norma, aumenta la confusión y hace más evidente la falta de credibilidad en el ordenamiento jurídico.

Ahora bien, sobre la base de lo analizado, lo cual fundamenta que es ilegal que el Congreso de la República de Guatemala suspenda temporalmente disposiciones legales estando vigentes las mismas y que posteriormente cobren vigencia de nuevo sin sufrir reformas ni derogaciones parciales; deviene procedente que el agraviado, es decir, el mismo Estado, promueva ante la Corte de Constitucionalidad una acción de inconstitucionalidad, con fundamento en lo que establece el Artículo 133 del Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; por establecerse que tal disposición resulta violatoria de los preceptos constitucionales, planteando, el agraviado, la inconstitucionalidad de la ley; partiendo del principio de constitucionalidad o primacía constitucional, que consiste en que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema.



No obstante lo anterior, es preciso considerar que las Normas de Valoración entre Partes Relacionadas contenidas en el Capítulo VI del Libro I del Decreto número 10-2012 del Congreso de la República; por disposición del Legislativo fueron suspendidas temporalmente de su aplicación y vigencia, pero volvieron a tomar efecto y aplicación el 1 de enero de 2015, al no haberse planteado la acción de inconstitucionalidad por quien se vio afectado directamente con dicha disposición, en este caso el Estado; por lo que es necesario establecer bajo qué precepto debe interpretarse el Artículo 27 transitorio del Decreto número 19-2013 del Congreso de la República.

Para tal efecto, cabe citar los principios y reglas generales del control constitucional, previstos en la misma Constitución y las demás normas constitucionales; la jurisprudencia y la doctrina, regida particularmente, entre otros, por el principio in dubio pro legislatore; para afirmar que, en caso de duda sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma jurídica o su legalidad, se preferirá la validez de la norma a su invalidez, lo cual tiene que ver con el principio de presunción de constitucionalidad de la norma legislativa y con el principio de inconstitucionalidad como última instancia.

Así pues, como resultado del presente informe final de tesis, se concluye que el Congreso de la República de Guatemala, no está facultado constitucionalmente para suspender temporalmente la vigencia de disposiciones legales que nuevamente cobrarán vigencia y aplicación sin haber sido reformadas ni derogadas parcialmente; lo cual deviene ser una ilegalidad por parte del Legislativo, susceptible de plantear una



acción de inconstitucionalidad en su contra por parte del agraviado; evidenciando además una mala práctica legislativa y una técnica legislativa deficiente por parte de los legisladores y de los órganos de asesoría de los diputados y de las comisiones de trabajo del Congreso de la República; lo cual tiene serias repercusiones en la población al restar credibilidad en la actividad legislativa y en general en el ordenamiento jurídico guatemalteco, aunado a las consecuencias de hecho y de derecho que resulten de la suspensión temporal de la vigencia de las normas que se trate en cada caso particular.



CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La investigación surgió a partir de la decisión del Congreso de la República de Guatemala de suspender temporalmente la vigencia y aplicación de ciertas normas vigentes a través de lo establecido en el Artículo 27 del Decreto número 19-2013, con el cual fueron suspendidas las Normas Especiales de Valoración entre Partes Relacionadas contenidas en el capítulo VI del título I del Decreto número 10-2012 del Congreso de la República, Artículos del 54 al 67.

Al haber suspendido tales disposiciones, el Congreso de la República anula temporalmente la facultad de la Superintendencia de Administración Tributaria de aplicar dichas normas de valoración; lo cual le impide efectuar las verificaciones, comprobar y comparar las operaciones que realizan las empresas residentes en el extranjero con empresas nacionales relacionadas, contra las operaciones que realizan con las empresas independientes y formular los ajustes que correspondan en tales operaciones; provocando un efecto negativo en la recaudación tributaria y afectando los ingresos que el Estado necesita para el cumplimiento de sus fines.

Ante esta disposición atípica decretada por el Congreso de la República, resulta necesario establecer si dentro de las atribuciones constitucionales de la función legislativa, el Congreso de la República se encuentra facultado para suspender temporalmente la vigencia de disposiciones legales decretadas por el mismo órgano,



tomando en consideración que la Constitución Política de la República establece que le corresponde al Congreso de la República, entre otras, las atribuciones de decretar, reformar y derogar las leyes.

En tal virtud, suspender temporalmente la vigencia de normas legales, resulta una extralimitación de las atribuciones que por mandato legal le corresponden al Congreso; tomando en consideración que no es una ampliación del *vacatio legis*, porque la norma suspendida ya se encontraba vigente, ni es una suspensión provisional por motivo de una acción de inconstitucionalidad de ley; que son los únicos casos que la legislación contempla para suspender la vigencia de una norma; en consecuencia, la suspensión temporal decretada por el Congreso de la República, resulta ser ilegal al no estar facultado legalmente para emitir disposiciones de esa naturaleza.

No obstante lo anterior y considerando que las normas suspendidas recobraron nuevamente su vigencia y aplicación a partir del 1 de enero de 2015; en caso de reclamar la nulidad de la disposición que la suspendió, sería el mismo Estado quien debiera plantear una acción de inconstitucionalidad por ser el agraviado; por lo que deviene necesario dilucidar la duda sobre su legalidad o ilegalidad, aplicando el principio de control constitucional *in dubio pro legislatore*, prefiriendo su validez a su invalidez.



BIBLIOGRAFÍA

BALLBÉ, Manuel. **Manual de derecho administrativo**. 1ª. ed. España: Ed. Marqués Tallers Gráficos, 2002.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Argentina: Ed. Heliasta, 2003.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. 5ta. ed. Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2002.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 10ma. ed. Guatemala: Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, 1998.

CHIROY, Carolina. **Parlamento guatemalteco – Guía para visitantes sobre el Congreso de la República** -. 2da. ed. Guatemala: Ed. Legis, 2009.

Corte de Constitucionalidad. **Constitución Política de la República de Guatemala con notas de jurisprudencia**. Guatemala: Ed. Ediciones Especializadas, 2014.

Corte de Constitucionalidad. **Digesto constitucional**. Guatemala: Ed. Serviprensa C. A., 2001.

FRAGA, Gabino, **Derecho administrativo**. 35ª. ed. México: Ed. Porrúa, 1997.

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Iniciativas/proyecto de ley orgánica sobre el proceso de renovación del consejo general del poder judicial](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Iniciativas/proyecto%20de%20ley%20orgánica%20sobre%20el%20proceso%20de%20renovación%20del%20consejo%20general%20del%20poder%20judicial). **Iniciativa de Ley 3860**. Congreso de los Diputados de España. (Guatemala, 25 de junio de 2015).

<http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2011.nsf>. **Iniciativa de Ley número 02573/2013-CR**. Congreso de la República de Perú. (Guatemala, 1 de julio de 2015).



<http://www.grupolegis.com/Publicaciones/01.pdf>. **Guía parlamentaria para asesores y personal de apoyo.** (Guatemala, 16 de junio de 2015).

<http://www.grupolegis.com/Publicaciones/04.pdf>. **Técnica Legislativa, Funciones del Congreso.** (Guatemala, 16 de junio de 2015).

<http://www.rae.es/atribución>. (Guatemala, 22 de junio de 2015).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 1ª. ed. Electrónica. Guatemala: Ed. Datascan, S. A., 2005.

VALVERTH MORALES, Víctor Manuel. **Derecho parlamentario – Guía para operadores legislativos-**. 1ª. ed. Guatemala: Ed. Legis, 2008.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto número 1-86, 1986.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 63-94, 1994.

Ley de Actualización Tributaria. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 10-2012, 2012.

Reformas al Código Tributario, Decreto número 6-91 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas; a la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala; y, a la Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial Para Protocolos,



Decreto número 37-92 del Congreso de la República de Guatemala.
Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 19-2013, 2013.

Reglamento del Libro I de la Ley de Actualización Tributaria, Decreto número 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, que establece el Impuesto Sobre la Renta. Presidente de la República de Guatemala, Acuerdo Gubernativo número 213-2013, 2013.