

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

**EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY EN GUATEMALA Y SU INFLUENCIA EN  
LA INCONSTITUCIONALIDAD**

**MÓNICA SOFÍA FORTÍN VILLEGAS**

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2006.**

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

**EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LEY EN GUATEMALA Y SU INFLUENCIA EN LA  
INCONSTITUCIONALIDAD**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Por

**MÓNICA SOFÍA FORTÍN VILLEGAS**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, octubre de 2006.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana.
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López.
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla.
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez.
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín.
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López.
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Lic. José Roberto Mena Izeppi.
Vocal:	Licda. Berta Araceli Ortiz Robles de Torres.
Secretario:	Lic. Byron Oswaldo De La Cruz López.

**Segunda Fase:**

Presidente:	Lic. Álvaro Hugo Salguero Lemus.
Vocal:	Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla.
Secretaria:	Licda. Ángela Aída Solares Fernández.

**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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

## DEDICATORIA

A DIOS: Por ser mi padre celestial y el único creador de la vida, sabiduría y perseverancia.

A MIS PADRES: Antonio Fortín Caál y Ana María Villegas de Fortín.  
Por ser mi fuente de inspiración y el mayor ejemplo de perseverancia que he tenido en la vida, por ser los pilares fundamentales de mi hogar y por todas sus enseñanzas, consejos y apoyo que me han brindado, que Dios nuestro Señor los bendiga siempre y me permita continuar ofreciéndoles los éxitos y alcances de mi vida profesional. El día de hoy puedo decirles que he cumplido con nuestro primer propósito.

A MIS HERMANOS: Ana Carlota y José Antonio.  
Gracias por estar siempre a mi lado, por el apoyo incondicional que me han brindado, por sus consejos y su amor.

A MIS ABUELOS: Francisco Fortín Sanabria † y María Caál.  
Ítalo Aníbal Orellana y Orellana † y Carlota Victoria Villegas.  
En especial a mi abuelita Carlota, por haber participado en mis primeras enseñanzas, por darme todo su amor y por tenerme siempre presente en sus oraciones.

A MIS TÍOS: Ramón Alfonso Garavito Villegas, Elsa Rivera, Leticia Rivera, Elizabeth Rivera y Arístides Crespo Villegas.  
En especial a mi tío Ramón, gracias por enseñarme a valorar y amar cada día que Dios nos presta de vida.

A MIS SOBRINOS: Nicky, Joshua, Claudia, Carolina, Lulis, Sebastián y Juan Pablo.  
Por alegrarme mis días y por permitirme ser parte de su vida.

A MIS PRIMOS: Ramón Alfonso, Lenny, Oscar, Jorge Romeo, Marco Vinicio, Jorge Arturo, Nancy †, Janny, Jeffrey, Francisco, Marvín y Rubén Darío.

A MI ÁNGEL: Emilio Coronado Coronado †  
Eternamente estaré agradecida con Dios por haberme permitido ser parte de su vida. Gracias por haber estado conmigo cuando formabas parte de este mundo.

A MI NOVIO: José Manuel Cadenas Franqueira.  
Gracias por tu amistad incondicional, por tu apoyo, por cada día de felicidad que me has brindado y por llenarme de amor, paciencia y comprensión.

A MI SEGUNDA FAMILIA: Emilio Coronado Vela, Trinidad Coronado, Mayita Coronado y Francisco Emilio Coronado.  
Gracias por su cariño incondicional, apoyo y por tenerme siempre en sus oraciones.

A MIS AMIGAS: Paola, Carol, Zonia Mabbel, Janeth, Virginia, Cristina, Lourdes, María Alejandra, Ana Lucia, Claudia, Thelmita, Alejandra y Shený.

A MIS AMIGOS: Estuardo, Carlos Rene, Sinkler, Ronald, Fernando, Edin, Erick, Luis Salazar, Felipe, Francisco, Juan Carlos, Danny, Bernardo, Jorge, Edgar, Víctor, Omar, Carlos, Roberto, Juan Carlos Guerrero, Pedro Polo, Guillermo Ruano, Andrés Quijivix † Juan Carlos Barillas, Guillermo Prera, Alfredo Santos y Jorge Mario García.

A MIS CATEDRÁTICOS: Lic. Efraín Guzmán, Licda. Gladys Monterroso, Lic. Edgar Castillo, Lic. Estuardo Castellanos, Lic. Javier Romero.

A MI ASESOR Y

A MI REVISOR

Lic. Jorge Mario Salguero y Salguero.

Lic. Jorge García Mancilla.

Mi sincero agradecimiento por su amistad y por brindarme sus conocimientos y orientación en el transcurso de mi carrera y en el desarrollo de mi tesis.

A LA ASOCIACIÓN  
DE ESTUDIANTES  
UNIVERSITARIOS:

AEU - "Oliverio Castañeda de León".

Gracias por siete años de compañerismo, amistad, solidaridad y apoyo en el transcurso de mi carrera en esta casa de estudios.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA.

A TODO EL PÚBLICO EN GENERAL.

# ÍNDICE

Pág.

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

## CAPÍTULO I

1. Fuentes del orden jurídico.....	1
1.1 Fuentes primarias o reales del orden jurídico.....	2
1.2 Fuentes secundarias del orden jurídico.....	4
1.3 Fuentes formales del orden jurídico.....	6

## CAPÍTULO II

2. El derecho parlamentario.....	13
2.1 Principios del derecho parlamentario.....	14
2.2 La importancia de la legislación.....	18
2.3 El parlamento.....	19
2.4 El Congreso de la República de Guatemala y sus atribuciones.....	25
2.5 Garantías para la función parlamentaria.....	26
2.6 Funciones de los diputados o parlamentarios.....	27

## CAPÍTULO III

3. El proceso de creación y sanción de la ley en Guatemala.....	31
3.1 El proceso de un proyecto de ley antes de llegar al Congreso de la República.....	36
3.2 Proceso del proyecto adentro del Congreso de la República.....	41
3.3 El proceso de un proyecto de ley después de ser aprobado por el Congreso de la República.....	53

## CAPÍTULO IV

	<b>Pág.</b>
4. La jurisdicción constitucional en Guatemala.....	61
4.1 La Corte de Constitucionalidad.....	61
4.2 Fundamentos constitucionales.....	62
4.3 Composición y organización.....	64
4.4 Requisitos para ser magistrado.....	65
4.5 Duración, reelección y presidencia.....	66
4.6 Función esencial de la Corte de Constitucionalidad.....	67
4.7 Garantías de independencia.....	68
4.8 Competencias de la Corte de Constitucionalidad.....	70
4.9 Inconstitucionalidad de leyes y disposiciones generales.....	74
4.10 Temporaneidad de la acción de inconstitucionalidad.....	80
4.11 Inconstitucionalidad sobrevenida o pre – constitucional.....	81
4.12 La validez de los decretos de los gobiernos de hechos.....	82
4.13 Pretensión de legitimación de los actos de gobiernos de hechos.....	83
4.14 Inconstitucionalidad por omisión y cosa juzgada.....	84
4.15 Inconstitucionalidad en casos concretos.....	87
4.16 Defensa de la jurisdicción constitucional.....	91
4.17 Estado constitucional de derecho.....	94

## CAPÍTULO V

5. La Corte de Constitucionalidad en gráficas.....	95
CONCLUSIONES.....	99
RECOMENDACIONES.....	101
BIBLIOGRAFÍA.....	103

## INTRODUCCIÓN

El proceso de formación de ley, como un conjunto de etapas lógicamente ordenadas, estructuradas y llevadas a cabo por el órgano facultado para el efecto, por excelencia, constituyen el instrumento a través del cual nace el ordenamiento jurídico de un país, que a la vez se representa en un conjunto de normas jurídicas que por su naturaleza deben estar en la plena observancia del principio de legalidad, deben ser objetivas y útiles para el desarrollo de una sociedad a efecto de que los obligados a cumplirlas contribuyan a consolidar un Estado de Derecho.

La diversidad de normas jurídicas existentes en un Estado de Derecho atienden, a rangos de jerarquía entre las mismas, y el caso de Guatemala no es la excepción ya que parte de una ley suprema (que en nuestro caso es la Constitución Política de la República), y seguidamente de una gama de normas de carácter ordinario que se derivan por excelencia del proceso de formación de ley, al que también se le conoce como procedimiento legislativo; así también, aquellas de carácter reglamentario e individualizadas que complementan la pirámide jurídica que impera y regula la conducta de los habitantes del país.

Sin embargo, las normas que son el principal objeto de estudio en el presente, son las de carácter ordinario, aquéllas que son creadas por el Congreso de la República. Estas normas ordinarias van dirigidas a desarrollar los preceptos establecidos en la ley fundamental, por lo que deben guardar armonía con la misma y en ningún momento tergiversar, transgredir o violentar sus postulados; esto último se debe a la supremacía constitucional que impera en el ordenamiento jurídico y si fuera el caso nos encontraríamos ante una norma de carácter general *nula ipso jure*, siempre tiene que ser así declarada por la entidad facultada para ello, dicha declaratoria es facultad de la Corte de Constitucionalidad.

De lo anterior se deduce que la importancia del proceso de formación de ley radica en varios aspectos, como por ejemplo: un proyecto de ley debe ser sometido a un análisis exhaustivo, con el objeto de verificar la idoneidad sobre la regulación de un asunto en particular; que realmente cubra las necesidades del ordenamiento jurídico para que estas normas sean vigentes y positivas en cuanto a su aplicación; su observancia y cumplimiento será de carácter obligatorio.

Esto nos lleva a la afirmación de que el proceso de formación de ley en Guatemala es el pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico ordinario; es imprescindible conocer cada una de las etapas que lo integran, ya que de estudiarlas, observarlas y cumplirlas existirá un debido procedimiento legislativo y, existirá legalidad en el mismo, esto sin descartar que aún cumpliendo con las etapas de un debido procedimiento legislativo, la norma que se emita puede aún carecer de legalidad (*nula ipso jure*) y esto debido a que en algún momento la norma puede contrariar, disminuir o tergiversar los postulados de la Constitución Política de la República.

Las leyes ordinarias deben de guardar fiel congruencia con los postulados que establece la Constitución Política de la República en virtud que es la carta fundamental; de lo contrario, éstas deben ser expulsadas del ordenamiento jurídico a través del trámite específico que señala la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.

El presente trabajo se desarrolló en capítulos y subcapítulos, de la siguiente forma: En el capítulo I, hago un enfoque general de las fuentes del orden jurídico; en el capítulo II, todo lo relacionado con el derecho parlamentario; en el capítulo III, un análisis del proceso de creación y sanción de la ley en Guatemala; en el capítulo IV enfoco la jurisdicción constitucional en Guatemala y en el capítulo V, un estudio gráfico de la competencia jurisdiccional de la Corte de Constitucionalidad.

La hipótesis que me planteé para el presente estudio es la siguiente: Las principales causas que originan la inconstitucionalidad de las leyes son la errónea interpretación y análisis de la supremacía y jerarquía constitucional y el desconocimiento del procedimiento legislativo regulado en la Constitución Política de la República, aplicado por los diputados al Congreso de la República de Guatemala en la creación y modificación de leyes, la cual después de mucho análisis llegué a comprobarla; el objetivo general del presente trabajo consiste en determinar si existe cumplimiento de las normas parlamentarias sobre el debido procedimiento legislativo; es decir, sobre la formación de la ley, para decretar, reformar y derogar leyes aplicadas por los diputados al Congreso de la República de Guatemala; teniendo como objetivos específicos los siguientes: 1. Establecer que el conocimiento que deben poseer los diputados del Congreso de la República acerca del debido procedimiento legislativo es vital para decretar, reformar y derogar leyes, que es de vital importancia para la consolidación de un Estado Constitucional de Derecho, por ser éstos quienes dan vida a la normativa jurídica de nuestro país. 2. Establecer la necesidad que existe de implementar proyectos de capacitación para los diputados del Congreso de la República de Guatemala que desconozcan el debido procedimiento legislativo y de esta manera puedan proceder a crear o modificar leyes. 3. Determinar el número de leyes ordinarias aprobadas por los diputados del Congreso de la República y que han sido declaradas inconstitucionales por parte de la Corte de Constitucionalidad en los años comprendidos de 1986 al 2005; utilicé los siguientes métodos y técnicas de investigación: método científico, método analítico, método deductivo, método inductivo, la síntesis, método jurídico, técnica bibliográfica, fichas bibliográficas, uso de gráficas, los cuales fueron alcanzados a través del desarrollo del presente estudio.

# CAPÍTULO I

## 1. Fuentes del orden jurídico

La palabra *fuentes* es definida como “origen, nacimiento o principio de algo”<sup>1</sup>; fuente es aquella raíz o primicia, causa de un fenómeno y acontecimiento que servirá como referencia inicial y principal de la existencia y evolución que el mismo obtenga según los estudios propios y el pasar del tiempo.

Como fuentes del derecho afirman que son “todas las causas, hechos y fenómenos que lo generan”.<sup>2</sup>

Fuentes del derecho son aquellas causas, orígenes, raíces y primicias que le dan vida al mismo, y de ahí surge la necesidad de su estudio y análisis para determinar su objeto y función principal en el campo jurídico.

“La expresión fuentes del Derecho adolece de gran ambigüedad, pues se emplea para designar fenómenos diferentes. Hans Kelsen, en su teoría pura del derecho, afirma que la expresión es utilizada para hacer referencia a:

- Razón de validez de las normas. En ese sentido la norma superior es fuente de la inmediatamente inferior.

---

<sup>1</sup> López Aguilar, Santiago, **Introducción al derecho**. Pág. 62

<sup>2</sup> Pereira, Alberto. Richter, Marcelo, **Derecho constitucional**. Pág. 36

- Forma de creación de la norma. Así el acto legislativo es fuente de la ley; el acto de sentenciar lo es de la sentencia; la costumbre, de la norma consuetudinaria, etc.
- Forma de manifestación de las normas. La Constitución, la ley, los decretos serían en este sentido fuentes del derecho.
- Por último, se habla de fuentes como el conjunto de pautas compuesto por valoraciones, principios morales, doctrina, etc., que determinan la voluntad del legislador, contribuyendo a dar contenido a la norma jurídica.”<sup>3</sup>

Las fuentes del derecho tienen tres acepciones que son: fuentes primarias o reales, fuentes históricas y fuentes formales, estas dos últimas llamadas también fuentes secundarias del orden jurídico.

#### 1.1 Fuentes primarias o reales del orden jurídico:

Se entiende por fuentes primarias del orden jurídico a todas las causas u orígenes reales que le dan vida al mismo. Dentro de estas causas u orígenes se encuentran la diversidad de aspectos que contribuyen al nacimiento del orden jurídico; tales aspectos se pueden clasificar en: económico, político y socio cultural.

Al referir el *aspecto económico*, es esencial puntualizar los acontecimientos que contribuyeron a establecer un sistema jurídico que determina los derechos y obligaciones del ciudadano, el qué hacer (de acuerdo a la Constitución Política, toda persona tiene derecho a hacer lo que la ley no prohíbe) y lo que le está prohibido al

---

<sup>3</sup> Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Págs. 427 y 428.

individuo en sociedad (conocido hoy en día como derecho). Estos acontecimientos o sucesos a lo largo de la historia vienen a ser el establecimiento del régimen de propiedad privada y la tenencia de los medios de producción, ambos determinantes en el surgimiento del derecho y en su respectiva evolución.

Al referir el *aspecto político*, se está más relacionado con el Estado, como la máxima expresión política; juega dentro de la creación del derecho, orientándolo a ser pionero de la satisfacción de los intereses de la clase dominante.

Otra característica que hoy en día no ha tenido mayores cambios, es la expresión de la política a través de grupos o partidos que no se diferencian unos de otros en cuanto a su ideología y actividad en la sociedad, ya que unos no pasan del ofrecimiento de la defensa del régimen de la propiedad privada y otros de la mejor distribución y adquisición de la misma.

Al referir el *aspecto sociocultural*, (y la contribución que éste da al surgimiento del derecho) en esencia se refiere a la existencia de las clases sociales antagónicas (esclavistas y esclavos), feudalistas (terratenientes feudales y siervos de la gleba, esclavo afecto a una heredad y que no se desligaba de ella al cambiar de dueño)<sup>4</sup> capitalista (burguesía y proletariado), clasificaciones que varía según la relación de producción a la cual la sociedad se encuentre sometida en cuanto al lugar y a la época y al interés de la clase dominante de formar la conducta necesaria a sus intereses para sostener el estado actual de las cosas, es decir, hacer de la cultura un marco sostenible de sus intereses y respectivos beneficios, así como a la forma de propiedad sobre los medios de producción.

---

<sup>4</sup> Real Academia de la lengua española, **Diccionario usual**. Edición electrónica.

La existencia de clases sociales es importante para el desarrollo del derecho debido a que es este fenómeno el que impulsa a la creación de un medio que garantice la legitimidad de los intereses y la defensa de los mismos de la clase dominante, quien por ende ejercía y detentaba el poder a través del gobierno del Estado y este último que imponía su voluntad a los demás para que estos intereses sean respetados.

Como consecuencia de los acontecimientos, la clase oprimida y desposeída ve la necesidad de desarrollar una lucha constante para que se supriman las reglas de defensa de la burguesía y para la creación de un verdadero Estado de Derecho, el cual debía imponer su voluntad en el sentido de que fuesen respetadas las garantías básicas de la población y proveer a los desposeídos oportunidades de desarrollo para el mejoramiento de sus condiciones de vida, es decir, la distribución de la riqueza y una legislación mas adecuada a los intereses de las grandes mayorías y crear un nivel de cultura dentro de la sociedad en la cual el individuo sea conciente de la necesidad de convivir con los demás bajo principios de justicia e igualdad, en sí el bien común.

## 1.2 Fuentes secundarias del orden jurídico:

“El calificativo de fuentes secundarias obedece a que son producto de las fuentes primarias o reales”.<sup>5</sup> Se denominan fuentes secundarias del orden jurídico, aquellas que requieren para su existencia la vigencia de las fuentes primarias o reales, debido a que sin estas jamás hubieran nacido a la vida jurídica.

Dentro de las fuentes secundarias se encuentran las fuentes históricas, el derecho comparado y las fuentes formales.

---

<sup>5</sup> López, **Ob. Cit**; Pág. 65.

Se les conoce como *fuentes históricas*, a la serie de leyes que con el transcurso del tiempo y la evolución del derecho dentro del mismo, actualmente no gozan de vigencia en cuanto a su aplicación, dentro de estas se pueden mencionar a aquellas que durante la aparición del régimen de propiedad privada y las clases sociales antagónicas tuvieron su máxima expresión.

Santiago López Aguilar hace referencia de algunas leyes que constituyen las fuentes históricas de nuestra legislación, las cuales son:

- Los códigos,
- En la colonia las reales cédulas,
- En la época independiente la constitución federal,
- Los códigos civil y penal de 1877,
- La constitución de 1945,
- El código de trabajo de 1947,
- La ley de arrendamiento forzoso de 1948,
- La ley de reforma agraria, Decreto 900 de 1952.

En lo que concierne al *derecho comparado*, se encuentra integrado por las demás legislaciones de los diferentes Estados, es decir, la integración de dos o más legislaciones de diferentes y determinados Estados, de esa integración e interpretación nace el derecho comparado.

La utilización del derecho comparado, debe de hacerse de acuerdo al sistema económico vigente en determinado país, es decir, en cuanto a la interpretación, integración y aplicación de legislaciones extranjeras debe tomarse en cuenta principalmente que los modelos económicos (capitalismo o socialismo, específicamente) de los países, sean afines y que puedan responder a los intereses de

la sociedad que estará sujeta a ésta legislación, de lo contrario se estaría abusando de la utilización de ésta fuente.

Las *fuentes formales*, fijan los parámetros, requisitos, formas, procedimientos, presupuestos y elementos necesarios e indispensables para la creación concreta del derecho o legislación. En otras palabras, estas fuentes son los procesos de creación de las normas jurídicas.

Máximo Pacheco, citado por López Aguilar, indica que “las fuentes formales de el derecho son las formas obligadas y predeterminantes que ineludiblemente deben revestir los preceptos de conducta exterior, para imponerse socialmente, en virtud de la potencia coercitiva del derecho”.<sup>6</sup>

### 1.3 Fuentes formales del orden jurídico:

- Clasificación:

Diversidad de clasificaciones se han hecho respecto a las fuentes formales del derecho, por lo que se propone la siguiente: fuentes formales de carácter primario y fuentes formales de carácter secundario o fuentes derivadas.

Dentro de las de carácter primario o principal se encuentra la ley o legislación como fuente primordial y única por excelencia dentro del ordenamiento jurídico, y en el caso de las fuentes formales secundarias o accesorias se señala a la jurisprudencia, la

---

<sup>6</sup> *Ibid*, Pág. 66.

costumbre, la doctrina, los convenios y los pactos colectivos de condiciones de trabajo, por tener carácter de ley profesional entre las partes que lo celebran.

- Fuente formal primaria: Como se había señalado, dentro de esta clasificación, la única fuente principal por excelencia es la ley o legislación (conjunto de leyes).
- Concepto de ley: La palabra Ley se deriva del latín *lex o legis*.<sup>7</sup> “Ley es la regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de las cualidades y condiciones de las mismas, y también se define así: Precepto dictado por la suprema autoridad, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados.”<sup>8</sup>

“Ley es la norma jurídica dictada, promulgada y sancionada por la autoridad pública, aún sin el consentimiento de los individuos; y tiene como finalidad el encauzamiento de la actividad social hacia el bien común.”<sup>9</sup>

La anterior definición señala que es el poder público el único capaz de crear leyes de carácter jurídico, y a la vez revestirlas de carácter obligatorio en cuanto a su cumplimiento, por medio del procedimiento adecuado de promulgación, sanción y publicación de las mismas.

**Horiou**, citado por Rojina Villegas, proporciona la siguiente definición: “La ley es una regla general escrita a consecuencia de una operación de procedimiento que hace

---

<sup>7</sup> Real Academia de la lengua española. **Ob. Cit.**

<sup>8</sup> **Ibid.**

<sup>9</sup> Moto Salazar, Efraín. **Elementos del derecho**. Pág. 12.

intervenir a los representantes de la nación, que declara obligatorias las relaciones sociales que derivan de la naturaleza de las cosas”.<sup>10</sup> Esta definición integra algunos de los elementos constitutivos de la ley, en virtud que se señala que la ley deberá ser creada por los representantes de la nación, un órgano legislativo, a través de un procedimiento predeterminado, y con el objeto de regular por medio de normas de carácter obligatorio distintos tipos de relaciones sociales.

De lo anterior se define que la ley, es aquella norma jurídica que reviste características de *obligatoriedad* (debido a que es un mandamiento imperativo), *generalidad* (dictados para la totalidad de la sociedad o comunidad), *abstracción* (debido a que regula situaciones, conductas y actuaciones de los miembros o integrantes de una sociedad), *coercitividad* (debido a que en caso de su incumplimiento el Estado esta facultado para hacer valerla por medio de la fuerza) e *irretroactividad* (como consecuencia directa de la seguridad jurídica, debido a que las situaciones jurídicas nacidas bajo la vigencia de una ley, cualquiera que no sean modificadas libremente por una ley surgida con posterioridad) y que tiene por objeto normar o establecer las directrices a seguir respecto a la actividad del ser humano en sociedad, permitiéndole a este último el conocimiento y adquisición de sus derechos y obligaciones ante el orden social y jurídico de una nación.

Esta normativa jurídica tiene validez plena y nace ante la vida jurídica una vez cumplidos a cabalidad los requisitos indispensables para su formación y promulgación, es decir, agotar el debido procedimiento legislativo y, por lo tanto, será el Organismo Legislativo el único órgano que de acuerdo con la Carta Magna posee la facultad de decretar, reformar y derogar las leyes.

---

<sup>10</sup> Rojina Villegas, Rafael, **Introducción al estudio del derecho**, Pág. 35.

- *Jerarquía de la ley:*

El ordenamiento jurídico guatemalteco esta compuesto por diversidad de leyes las cuales son creadas por distintos organismos, tales como: la Asamblea Nacional Constituyente; el Congreso de la República; el Presidente de la República en Consejo de Ministros, aquellas que emanan de resoluciones judiciales y, por último, las relaciones contractuales que adquieren carácter de ley entre las partes que las suscriben adquiriendo derechos y obligaciones sobre un asunto en particular que es de mutuo interés.

La teoría pura kelseniana establece que las normas jurídicas prescriben *el deber ser*, independientemente de la realidad en la que se ponen de manifiesto, tomando a la Constitución como la ley fundamental de un Estado, ofreciéndole eficacia directa a su aplicabilidad sin tener que esperar a la creación de normas ordinarias desarrolladoras de las pautas fundamentales del ordenamiento jurídico, enarbolando así el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución y dando como resultado la formulación de la soberanía constitucional. De esta teoría se deriva la jerarquía de las normas jurídicas, siendo esta:

- Constitución Política de la República de Guatemala: Ley suprema del Estado de Guatemala, creada por la Asamblea Nacional Constituyente, la cual se encuentra integrada por diputados electos democrática y popularmente, con el objeto de establecer las garantías fundamentales de los habitantes de la república y la organización social, política y jurídica del Estado.
- Leyes Constitucionales: Creadas por la Asamblea Nacional Constituyente, órgano de tipo extraordinario y temporal.

- Leyes de carácter ordinario: Son normas de aplicación general, creadas por el Congreso de la República de Guatemala, desarrollan los postulados de la Constitución Política de la República.
- Normas Reglamentarias: En virtud de que la Constitución Política lo faculta, estas son creadas por el Presidente de la República y refrendadas ministerialmente, el objeto de estas es para el estricto cumplimiento de las leyes ordinarias sin alterar su espíritu.
- Normas individualizadas: De aplicación particular, ya que sus efectos jurídicos afectan a una o más personas, claramente identificadas. Por excelencia lo son las sentencias, es decir, aquella resolución emanada de un órgano jurisdiccional competente sobre algún asunto que ha sido sometido a su conocimiento durante un proceso y que le pone fin al mismo.

- Procedimiento Legislativo:

“El procedimiento en general es la acción de proceder. Sistema, método de ejecución, actuación o fabricación. Modo de tramitar las actuaciones judiciales o administrativas; o sea el conjunto de actos, diligencias y resoluciones que comprenden la iniciación, instrucción, desenvolvimiento, fallo y ejecución en un expediente o proceso.”<sup>11</sup>

El concepto legislativo es definido como “el derecho o potestad de hacer leyes”,<sup>12</sup> por lo tanto, el procedimiento legislativo es aquel conjunto de fases sucesivas de la acción y potestad de hacer leyes.

---

<sup>11</sup> Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Págs. 433 y 434.

<sup>12</sup> Real Academia de la Lengua Española. **Ob. Cit.**

También se puede definir como el conjunto de pasos determinados a seguir para la creación y formación de la ley.

“El procedimiento legislativo supone la intervención de un órgano compuesto, con funciones de contenido distinto, con el objeto de realizar el difícil y complejo proceso de formación de la ley: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, sanción o veto, y publicación de la ley”.<sup>13</sup>

En la mayoría de los Estados modernos la formulación del derecho se hace casi exclusivamente por medio de la legislación, esta tendencia hacia la codificación del derecho es una exigencia de la seguridad jurídica.

Entonces el procedimiento legislativo, se define como aquel conjunto de etapas que van orientadas al estudio, análisis, discusión y aprobación de la ley; esta serie de actividades deben ser realizadas por el órgano competente, en este caso la ley fundamental nos indica que es el Congreso de la República el único que puede llevar a cabo el cumplimiento del procedimiento legislativo.

---

<sup>13</sup> Rojina, **Ob. Cit**; Págs. 85 a la 88.



## CAPÍTULO II

### 2. El derecho parlamentario

El derecho parlamentario consta de normas, precedentes y usos que son utilizados por los órganos legislativos como base para regular su procedimiento. “El sistema de reglas y precedentes tuvo su origen en el parlamento británico y ha ido evolucionando con el desarrollo de otros órganos legislativos o deliberativos, tanto en Inglaterra como en otros países”.<sup>14</sup>

El derecho parlamentario, al igual que el derecho consuetudinario, es un sistema de normas y reglas fundado en precedentes que tienen su origen en fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden. Su desarrollo se ha guiado por la facultad de establecer reglas inherentes a todo órgano deliberativo.

El derecho común o consuetudinario del procedimiento parlamentario tiene su base en preceptos razonables y debidamente establecidos, no se funda únicamente en la costumbre por sí sola, sino en la costumbre razonable y equitativa.

Respecto al derecho común que es fuente constitutiva de procedimientos en los órganos deliberativos, así como, respecto al derecho común imperante en un país, puede decirse que lo que no es de razón no puede tener fuerza de ley.

---

<sup>14</sup> Mason, Paul, **Manual de Mason sobre procedimientos legislativos**. Págs. 21 a la 25.

El derecho parlamentario es la regla imperante de todo órgano deliberativo destinado a introducir, modificar, discutir propuestas de ley y tomar decisiones sobre las mismas.

## 2.1 Principios del derecho parlamentario:

Tratándose del procedimiento para tomar decisiones, priman ciertos principios fundamentales. Estos son tan básicos que, sin ellos, las decisiones del órgano a cargo de la creación y formación de la ley (órgano legislativo, respectivamente) carecen de validez. Los requisitos en cuestión generalmente rigen aún cuando no hayan sido adoptados y no cuenten con el consentimiento o aprobación del órgano.

El derecho parlamentario es un sistema de principios y no una serie de normas recopiladas al azar. Está basado en razonamientos ponderados y se les ha ido desarrollando a través de un largo periodo al determinarse distintas cuestiones por parte de los órganos legislativos, de sus respectivos presidentes y de los tribunales.

Paul Mason enumera algunos principios que rigen dentro del derecho parlamentario, sin embargo se mencionan a continuación los más importantes, siendo estos:

- Principio de legitimidad:

Este principio señala que el grupo deliberador, es decir, los parlamentarios tienen que haberse constituido y facultado de tal manera que tengan el poder y la autoridad

que deban ejercer. Toda medida que se pretenda tomar tiene que corresponder a las atribuciones del organismo legislativo, de lo contrario, el voto carece de validez.

- Principio de unanimidad y de consenso:

La decisión tiene que ser producto de una reunión de la colectividad. Toda decisión de una colectividad es producto del consenso de opiniones en ella. Para brindar una oportunidad adecuada a que se llegue a tal consenso, los miembros o parlamentarios tienen que reunirse. Las facultades del grupo para tomar decisiones pueden ser ejercidas únicamente en el contexto de una reunión. Todo entendimiento o acuerdo alcanzado antes, después o en ausencia de una reunión lícita no es válido ni de cumplimiento obligatorio.

- Principio de participación:

Este principio indica que debe darse oportuna notificación de la reunión a todos los parlamentarios a fin de que tengan la oportunidad de asistir y participar. Debe notificarse a todos los que tengan derecho a asistir a la reunión o plenaria, dar a conocer el tema o asunto que se va a tratar, hacer constar su fecha, hora, lugar y en todo caso, proceder de manera tal que se facilite la asistencia de todos los parlamentarios.

- Principio de veracidad:

Para la toma de las decisiones es necesaria la presencia de un número específico de parlamentarios y así se les permite actuar en nombre de la colectividad, es decir, tiene que existir quórum, en general, se considera que hay quórum cuando están presentes al menos la mitad de la totalidad de los parlamentarios del organismo legislativo. Habiendo quórum, los presentes pueden actuar en nombre de la colectividad. Cabe hacer mención que se puede solicitar la presencia de una proporción superior a la mayoría para que pueda actuar en su nombre y tratar determinados asuntos.

- Principio de colectividad:

La colectividad tiene que tener ante sí una cuestión clara que decidir. Tiene que haberseles planteado a los parlamentarios una cuestión clara para que puedan tomar una decisión mediante votación a fin de aprobar o rechazar la propuesta, es decir, los parlamentarios tienen derecho a saber precisamente de que se trata y el efecto que tendrá su votación antes de proceder a ella. El asunto tiene que plantearse de tal manera que los parlamentarios puedan pronunciarse afirmativa o negativamente al respecto.

- Principio de discusión y deliberación:

El organismo legislativo es un órgano deliberativo debido a la toma de decisiones por parte de sus representantes, en este caso los parlamentarios, quienes deben tener oportunidad de debatir el asunto en cuestión y así expresar sus opiniones y escuchar a

los demás a fin de que ello les ayude a condensar y tomar decisiones conjuntas válidas, las que deberá reflejar meramente las opiniones colectivas de sus integrantes.

- Principio de decisión y votación:

A fin de que se tome una decisión o una medida, debe efectuarse la votación sobre el asunto en particular. La manifestación de una opinión no constituye un voto y, por lo tanto, no tiene efecto alguno. No puede darse por supuesto ¿cómo votaría un miembro? ni siquiera puede darse por supuesto el hecho de que efectivamente votará, por lo tanto, nada puede suceder hasta que no se efectúa una votación.

Para tomar una decisión o aprobar una propuesta, hace falta el voto afirmativo, como mínimo, de la mayoría de los votantes presentes. La Constitución y las leyes a veces requieren para ciertos efectos que el número de votos afirmativos sobrepase la mayoría. El derecho parlamentario exige únicamente mayoría de votos, pero diferentes órganos pueden establecer, según sus propias reglas y para ciertos efectos una proporción superior, por ejemplo, para enmendar o suspender sus propias normas.

- Principio de responsabilidad y transparencia de actuaciones:

Este principio estipula que no se admitirá fraude, trampa o engaño capaz de hacerle daño a nadie. Al igual que en otras situaciones, los que intencionalmente o por negligencia causen daño o perjuicio a otra persona incurrir en responsabilidades, respecto a la creación y formación de leyes.

Sin embargo, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, este principio no cobra vida en virtud de que la Constitución Política confiere determinadas prerrogativas a los diputados al Congreso de la República y una de ellas es la irresponsabilidad por sus opiniones, iniciativa y por la forma o manera en que estos traten los negocios públicos en el desempeño de su cargo.

- Principio de no contradicción:

Este es un principio del derecho parlamentario sumamente importante ya que estipula que las decisiones no pueden contravenir las leyes, normas ni decisiones de una autoridad superior. Las normas o decisiones vigentes de una autoridad rectora prevalecen por sobre las normas y decisiones de autoridades de menor jerarquía. Este principio es plasmado en la Constitución Política de la República al referir que *cualquier disposición contraria a la misma es nula de pleno derecho*.

## 2.2 La importancia de la legislación:

La importancia de la legislación radica en que *es ésta la fuente formal fundamental por excelencia del derecho*. La legislación, se presenta como el resultado de la formulación y promulgación de determinadas normas jurídicas o leyes de observancia general que lleva a cabo el órgano del Estado facultado para la ejecución del procedimiento legislativo.

Es necesario puntualizar que en la creación de la normativa jurídica de un país, es preciso conducirse con el cuidado y responsabilidad que amerite, debido a que la legislación como fuente formal fundamental no debe contravenir los derechos y obligaciones estipuladas en el orden constitucional.

Por otro lado, cabe también hacer mención que la legislación por su precisión y carácter sistemático, puede modificarse rápidamente y así adaptarse mejor a las necesidades de la vida moderna.

### 2.3 El parlamento:

Su *origen* se remonta a la constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el Rey y la Asamblea Estamental. Esta debía otorgar su consentimiento y consejo al rey para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales o *ardua negotia regni* (negocios o asuntos especiales: como leyes, usos, dirigidos por el escritor o regnícola). Componían las asambleas los *melliores et maiores terrae* (alto clero y alta nobleza) y las ciudades principales, como centros de agrupación de la burguesía.

Con el curso del tiempo, la asamblea estamental adopta, según los países, una configuración bicameral (reuniéndose conjuntamente clero y nobleza en una Cámara, frente a la del tercer estamento, estado llano o «común»). Los componentes de la alta Cámara formaban los grupos tradicionalmente privilegiados, contando entre sus privilegios la exención de tributos, lo que explica que no intervinieran en su discusión, siendo éste el origen histórico de la superioridad financiera de la Cámara baja. A partir

de este esquema, el desarrollo fue distinto en los diferentes países: mientras en el continente europeo normalmente el absolutismo monárquico sustituyó a la constitución estamental basada en la dualidad rey - asamblea, en *Inglaterra* la antigua constitución subsistió, caracterizándose por un claro predominio del parlamento sobre el rey.

Entre los siglos XIV y XVII, los Comunes lograron acceder al poder legislativo; a partir de 1640, se esfuerzan por añadir a sus prerrogativas legislativas el control e incluso orientación de la política nacional. La revolución de 1688 y el *Bill of rights* (declaración de derechos, establecen la libertad de elecciones, la ilegalidad de la facultad que se atribuía la autoridad real para suspender las leyes o su cumplimiento, ejercicio auténtico de la soberanía por el gobierno y las cámaras) sitúan al monarca bajo la dependencia del parlamento, negándole el derecho de suspender la ejecución de las leyes y prohibiéndole establecer ningún impuesto o tasa sin el consentimiento de aquél.

En los restantes países, las asambleas representativas se restablecen tras la revolución francesa (primero en Francia, Constitución de 1791), surgiendo como órganos constitucionales destinados a ejercer primordialmente la función legislativa.

El parlamento, desarrolla también funciones de control continuado del gobierno y de colaboración en la orientación política y en la formación de otros órganos constitucionales, así como, en ocasiones, funciones jurisdiccionales. Pese a este abanico de funciones, se habla de la crisis de la institución parlamentaria para designar el declinar del parlamento (y correlativo ascenso del órgano ejecutivo o gobierno), fruto de su inadaptación a las realidades políticas, económicas y sociales del siglo XX.

“Los parlamentos se clasifican, atendiendo a su estructura, en unicamerales, bicamerales y pluricamerales, según que consten de una, dos o varias cámaras.”<sup>15</sup>

Para Guatemala, la tesis de la existencia de una sola cámara es la que ha prevalecido durante su historia política y parlamentaria, ya que existe una sola cámara como organismo legislativo del Estado, denominándose históricamente Congreso, Asamblea Legislativa, Parlamento. Sin embargo, la génesis del parlamentarismo guatemalteco, no obstante no constituir antecedentes estrictamente propios, se debe referir a la participación guatemalteca en la formulación de la Constitución de Bayona y la participación en las Cortes de Cádiz.

Derivado de lo anterior, se debe mencionar que una nación no nace y se forma de la nada, sino que surge como consecuencia de un proceso histórico y político, razón por la cual los antecedentes relacionados llevaron a su fundación como tal, tienen para el Estado guatemalteco, singular importancia.

- Constitución de Bayona:

Decretada en la provincia francesa del mismo nombre en el año de 1808, contó con la participación de diputados de Las Indias en la Asamblea Constituyente que la emitió, ya que al convocarse se estableció la necesidad de integrar órganos como un Consejo de Estado, en el cual tuvieran opinión consultiva por lo menos seis diputados de Las Indias, como se conocían nuestros territorios que formaban parte de la dominación española.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Garrorena Morales, Ángel. **El parlamento y sus transformaciones actuales**, Pág. 35.

<sup>16</sup> **Diccionario jurídico Espasa**, Edición electrónica.

Bayona, es un hecho histórico que además de constituir un seguro e indudable antecedente de la participación de Guatemala, significa también el génesis del constitucionalismo centroamericano.

La Constitución de Bayona fue inspirada por Napoleón y tenía como objetivo la aplicación tanto en España que había sido invadida por los franceses como a los territorios españoles en ultramar, como respuesta francesa al mismo malestar que la invasión de Napoleón había causado entre los españoles.

Originalmente ni en la convocatoria ni en las instrucciones para la integración de la Asamblea Constituyente de Bayona hacían mención a la participación de las provincias americanas, pero gracias a la intervención de Murat el emperador napoleón, el 24 de mayo de 1808, se concedió la participación de seis diputados mencionada anteriormente. Por el “Reino de Guatemala” se nombró a Don Francisco Antonio Cea.

No obstante la aprobación de esta Constitución, el generalizado levantamiento español en contra de los franceses, impidió que esta entrara en vigencia en España y en América, pero permitió a nuestros pueblos enterarse de la posibilidad de la existencia de una forma de convivencia sobre bases políticas nuevas y democráticas.

- Las Cortes de Cádiz:

Instaladas en el año de 1810, por decisión del Rey Don Fernando VII de España, tiene para nuestro país gran importancia debido a las enormes transformaciones impuestas al sistema de gobierno español: la representación

nacional, la división en el ejercicio del poder público, el concepto de soberanía, entre otras, y, principalmente, lo relativo al concepto de igualdad de participación y derechos de los ciudadanos de la península y de la nueva América, producto del debate parlamentario entre dos posiciones naturalmente antagónicas, como en nuestros tiempos: los liberales y los conservadores.

La representación de las provincias o colonias españolas estaba constituida por un diputado por cada capital, bajo el procedimiento de elección por el ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres naturales de la provincia dotados de probidad, talento e instrucción y el que saliera a primera suerte o sorteo sería diputado en Cortes.

La Constitución de Cádiz emitida en el año 1812, no llega a cobrar vigencia para Guatemala, ya que fue aceptada por el Rey de España, hasta el año 1820 año en que la juró, coincidente con el movimiento independentista centroamericano.

- Definiciones del parlamento:

El concepto de parlamento es definido como “la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial”.<sup>17</sup> “El órgano representativo que ejerce el poder legislativo, sus integrantes son elegidos por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura, además, la representación de las diversas zonas de su territorio.”<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Real Academia de la Lengua Española. **Ob. Cit.**

<sup>18</sup> Diccionario jurídico Espasa. **Ob. Cit.**

De acuerdo con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el ejercicio del poder legislativo está a cargo del Congreso de la República, señala que la potestad legislativa corresponde al Congreso, así mismo puntualiza la integración del mismo, señalando para el efecto que el mismo se compone por diputados electos directamente por el pueblo por medio de sufragio universal el cual es secreto, por el sistema de distritos electorales y listado nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

De lo citado, se establece que el Congreso de la República tiene dos tipos de representación dentro de sí, una de lista nacional, conformada por diputados electos por la totalidad de electores aptos o inscritos como ciudadanos y que corren directamente en una planilla a nivel nacional, representando el veinticinco por ciento del total de diputados distritales y los segundos, distritales, que son los ciudadanos electos dentro de una circunscripción territorial previamente definida por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, conocidas como distritos electorales y que son quienes representan geográficamente al país, para efectos electorales, conforme la ley vigente a la fecha, constituyen 23 distritos electorales, y debe elegirse a un diputado como mínimo por el solo hecho que es distrito y uno más por cada 80 mil habitantes.

La distinción lista nacional y distrital descrita se hace únicamente para efectos de elección, ya que dentro de la estructura del Congreso, los diputados son considerados como iguales, es decir, como representantes del pueblo y dignatarios de la nación, sin que exista entre ellos preeminencia o jerarquía distinta, así como los mismos derechos y obligaciones.

Dentro de los procedimientos de elección de los diputados, se desprenden dos vías o formas de los mismos, siendo el primero, la propuesta por los partidos políticos, que son los únicos entes legitimados para proponer candidatos; primero, mediante

planilla para cada uno de los distritos electorales en que para efectos del proceso electoral se divide políticamente la República de Guatemala, dependiendo del número de habitantes de cada distrito y segundo, la planilla de lista nacional, cuyo número representa el veinticinco por ciento del total de diputados del primer sistema (distrital), los cuales, corren en elección en la totalidad del territorio de la república.

Fuera de estos sistemas o formas, no hay ningún otro procedimiento para proponer o elegir diputados al Congreso de la República, de allí se deriva su carácter representativo y democrático.

#### 2.4 El Congreso de la República de Guatemala y sus atribuciones:

Son atribuciones del Congreso de la República las contenidas en los Artículos 165, 166, 170, 171 de la Constitución Política de la República y, para el efecto, se mencionan las que de acuerdo con el presente trabajo de investigación se considera que son las de mayor relación al tema del mismo:

- Decretar, Reformar, y Derogar las leyes;
- Aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado;
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, y sus exenciones;
- Aprobar anualmente la ejecución presupuestaria para cada ejercicio fiscal;
- Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación;
- Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;
- Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos;
- Aprobar o improbar empréstitos o otras formas de deudas del sector público, internas o externas;

- Aprobar o improbar convenios, tratados o cualquier arreglo internacional,
- Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.

## 2.5 Garantías para la función parlamentaria:

Por la alta función que están llamados a desempeñar y desarrollar, los diputados, desde el momento de su elección, gozan de *inmunidad* personal para no ser detenidos ni juzgados sin que antes haya una expresión previa de un órgano jurisdiccional específico. Será la Corte Suprema de Justicia la que declarará que *ha lugar a formación de causa* (después de conocer el informe del juez pesquisador nombrado para el efecto) el diputado dejara de gozar de inmunidad. Esta forma de procedimiento es producto de la reforma constitucional del año 1994, anteriormente ese prejuzgamiento correspondía al propio Congreso de la República.

Igualmente gozan los diputados de *irresponsabilidad* por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos en el desempeño de sus cargos. Esta garantía busca dar protección al diputado de cualquier señalamiento que pudiera hacerse por la forma de considerar o tratar una iniciativa o asunto sometido a consideración del Congreso. Aún cuando la propia Constitución señala que esta garantía no implica arbitrariedad, por la ambigüedad de la norma, la ley interna del Congreso debiera analizar, contemplar y para delimitar con exactitud, el alcance de la norma, hasta donde se contempla la irresponsabilidad por opiniones o por la forma de tratar asuntos de competencia del diputado, que como la práctica ha demostrado, tiene un ámbito excesivamente amplio.

No obstante, el señalamiento anterior, la norma constitucional refiere, como otra garantía al diputado, Artículo 161: *únicamente el Congreso está facultado para calificar cuando se ha producido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.*

## 2.6 Funciones de los diputados o parlamentarios:

Las funciones inherentes al cargo de diputado al Congreso de la República, están relacionadas más no delimitadas tanto en la Constitución, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y otras leyes ordinarias. No obstante, considero que es necesario referirlas aún en forma breve.

- *Función legislativa:* Esta es la función que la costumbre parlamentaria y la doctrina asignan al diputado tradicionalmente y, en algunas teorías, dan como función única y específica, teorías que afortunadamente han sido superadas debido a la evolución del derecho.

La función legislativa consiste en la facultad de promover y aprobar leyes de carácter ordinario, por medio de la creación de nuevas normas, modificación de las existentes o la derogación de aquellas que se consideran innecesarias o bien que por el devenir de las instituciones y la sociedad ya no son aplicables o positivas como las denomina la doctrina; así mismo fiscaliza todos los actos de la administración pública del Estado.

Esta función es efectiva cuando el diputado hace uso del derecho de iniciativa de ley que consagra para su calidad la Constitución Política de la República, su trabajo en las comisiones específicas de estudio, dentro de las que pueden hacerse modificaciones tanto a las iniciativas propias como a las que presenten otros diputados u órganos externos legitimados para ello como el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, así como el trabajo en el pleno del Congreso sea aprobando los proyectos como se presentan por las comisiones de trabajo o presentando enmiendas al contenido de los mismos.

Esta función no constituye la más importante de las funciones del Congreso o de los diputados, ni tampoco la razón o justificación del surgimiento histórico de la figura del Congreso y de sus integrantes, fueron otras las funciones que motivaron su surgimiento, entre ellas quizá la más importante, el control que se hacía necesario sobre los reyes o señores, para que no cometieran abusos sobre la imposición de cargas tributarias o el manejo, llamado y convocatoria para la integración de los ejércitos en las innecesarias guerras tan comunes entre reinos y señores en épocas antiguas.

- *Función fiscalizadora:* Esta función es quizá el día de hoy la de mayor importancia para el Congreso, esto debido a que hace absolutamente vigente y efectivo el principio de pesos y contrapesos entre los distintos organismos del Estado. Ha cobrado mayor vigencia a partir de la reforma constitucional de 1994.

Esta función está plasmada en la Constitución Política de la República, cuando estipula que los diputados al Congreso de la República, ya sea de forma colegiada o individualmente, tienen acceso a toda la información de la administración pública y sobre la forma de tratar los negocios de la misma, desde los procedimientos y actuar de

algunos dignatarios como el Presidente de la República, hasta el de todos aquellos funcionarios y empleados públicos que por sus funciones, inciden de alguna forma o medida en la vida diaria de la población y en su bienestar.

Mediante el uso de este sistema o control parlamentario, los diputados al Congreso de la República, pueden incidir decididamente en el accionar general del gobierno, enderezar la acción pública hacia la visión que el Congreso tenga de la administración.

Esta tarea de fiscalización hace que el diputado efectivamente pueda conocer la forma en la que el gobierno está enfocando los problemas económicos y sociales, así como la efectividad de las medidas respectivas.

- *Función contralora:* Esta función tiene por objeto ejercer el control sobre los planes y programas de desarrollo del gobierno. Este control que se ejerce y manifiesta claramente mediante la aprobación del instrumento político que constituye el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, es preciso decir que este control se hace más efectivo cuando el Congreso puede determinar los ingresos que capitalizan ese presupuesto, ya que estos renglones constituyen una importante fuente de financiamiento del mismo.

Dentro de estos renglones o ingresos que capitalizan el presupuesto en gran medida, puedo mencionar los siguientes: empréstitos, cargas tributarias, emisión de deuda pública - bonos, letras, entre otros.

En conclusión el Congreso de la República de Guatemala como un organismo independiente del Estado, es el único facultado para la creación del ordenamiento jurídico ordinario del país atendiendo a su función legislativa. Dentro de esta función legislativa se deben observar siempre los principios que emanan de la Constitución Política de la República debido a que es la ley fundamental y por lo tanto ninguna ley puede tergiversar o contradecir sus preceptos.

De acuerdo con su función fiscalizadora este organismo ejerce un mecanismo de control sobre los actos de la administración pública con el objeto de que se lleve a cabo el bien común como fin supremo del Estado.

Por ultimo, la función contralora del Congreso estará siempre enfocada a verificar los planes y programas de gobierno con el objeto de que la aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado sea año con año en virtud de que las necesidades y prioridades del país se encuentran en constante cambio y será este organismo el que podrá determinar los gastos a realizar para cada una.

## CAPÍTULO III

### 3. El proceso de creación y sanción de la ley en Guatemala

Por mandato constitucional el Congreso de la República es el único órgano del Estado que puede crear, modificar y derogar las leyes del ordenamiento jurídico del país. La facultad del Congreso de la República de crear leyes es exclusiva para las leyes de carácter ordinario.

El proceso legislativo es el conjunto de etapas y pasos que la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo señalan para la formación de la ley. Los pasos indicados deben seguirse en un orden cronológico con el objeto de no violar los preceptos señalados en los cuerpos legales citados y por consiguiente no incurrir en la violación del debido procedimiento legislativo.

La Carta Magna, establece las etapas que conforman el procedimiento legislativo, y en virtud de la jerarquía normativa constitucional es preciso enumerar primariamente estas. Las etapas correspondientes son las siguientes:

- Iniciativa de ley:

Es conveniente definir qué se debe entender por iniciativa de ley. “La iniciativa de ley, es aquella facultad que es otorgada por la norma constitucional con el objeto de que determinados entes puedan someter a consideración del Congreso de la República

un proyecto de ley que se presume que es acorde a las necesidades del ordenamiento jurídico del país”. Dicha facultad esta encomendada a:

- Los diputados al Congreso de la República, considerados individual o colectivamente,
- El Organismo Ejecutivo,
- La Corte Suprema de Justicia (en pleno, es decir conformado por los 13 magistrados que la integran),
- La Universidad de San Carlos de Guatemala, y
- El Tribunal Supremo Electoral.

- **Presentación y discusión:**

La presentación consiste en dar a conocer al Congreso de la República un proyecto de ley, a efecto de que este resuelva si es procedente someterlo a discusión ante el pleno del mismo.

- **Aprobación:**

La aprobación consiste en la votación que realiza el pleno del Congreso posteriormente a la discusión de un proyecto de ley, dicha votación podrá variar atendiendo al carácter de las normas jurídicas.

Como regla general la Constitución Política de la República establece que las resoluciones del Congreso se tomaran por el voto favorable de la mayoría de los diputados que integran el pleno; sin embargo, esta mayoría en el caso de un procedimiento legislativo puede ser “mayoría absoluta o simple” o “mayoría calificada” específicamente cuando la ley así lo establezca.

Actualmente el Congreso de la República se encuentra conformado por ciento cincuenta y ocho diputados, por lo que se considera como mayoría absoluta la mitad mas uno y la mayoría la representan ochenta diputados y se considera mayoría calificada las dos terceras partes del total de los diputados al Congreso de la República y esta mayoría la pueden representar ciento cinco ó ciento seis diputados.

Como por ejemplo una ley de carácter ordinario debe ser aprobada con la mayoría absoluta; con el voto favorable de ochenta diputados al Congreso de la República.

Si fuere el caso de que el Congreso de la República considerare declarar de urgencia nacional una ley, entonces ésta deberá de contar con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados al Congreso de la República, es decir mayoría calificada.

- Sanción:

La sanción es la aceptación que hace el Organismo Ejecutivo de un decreto que ha sido previamente aprobado por el Congreso de la República, por considerar que dicho decreto si se adapta a las necesidades del país. Esta facultad del presidente es realizada con uno o varios ministros de Estado.

- Promulgación:

La promulgación es la declaración que se hace en virtud de que una ley debe considerarse de observancia obligatoria en el territorio de la república.

- Publicación:

Es el acto solemne a través del cual el Organismo Ejecutivo ordena que se dé a conocer a la población una ley que ha sido creada por el Congreso de la República en el diario oficial (Diario de Centro América).

- Vigencia:

La vigencia es el momento en que una ley se convierte de observancia obligatoria para todos los habitantes de la república.

La ley deberá de contener el artículo que indique en qué fecha la misma empezará a tener aplicación.

- Veto:

El veto es la facultad que tiene el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República en Consejo de Ministros de no sancionar una ley que ha sido aprobada por el Congreso de la República en virtud de que a su juicio considere que la misma no se

encuentra conforme a las necesidades del país y en este caso deberá devolverla al Congreso para que éste reconsidere las observaciones que el Presidente de la República ha realizado sobre la ley vetada.

El veto deberá ser en forma total, ya que la norma constitucional establece la prohibición del veto parcial.

El Congreso de la República está facultado para crear, reformar y derogar leyes de carácter ordinario.

Asimismo, la Constitución Política confiere al Congreso de la República facultades para modificar normas de carácter constitucional (aquellas creadas por una Asamblea Nacional Constituyente), sin embargo previo a su reforma el Congreso debe someter a consideración de la Corte de Constitucionalidad dichas modificaciones, en virtud de que este tribunal permanente de jurisdicción privativa e independiente de los tres organismos del Estado, es el encargado de la defensa del orden constitucional y, por lo tanto, si lo juzga conveniente otorgara un dictamen favorable al Congreso y así dichas reformas podrán realizarse dentro del procedimiento legislativo con la característica esencial que en la *etapa de discusión* esta se llevara en por lo menos tres sesiones y su *aprobación* deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados al Congreso de la República; es decir, mayoría calificada.

### 3.1 El proceso de un proyecto de ley antes de llegar al Congreso de la República:

- **Elaboración:**

Para la elaboración de un proyecto de ley, se debe definir con precisión lo que el legislador quiere plasmar en una disposición jurídica. Los objetivos a alcanzar con la nueva ley deben estar bien definidos, identificar y analizar las diferentes tareas y actividades e iniciar un amplio estudio e investigación sobre el tema en particular.

Para la elaboración de un proyecto de ley “debe redactarse los artículos congruentes con el resultado de la investigación y de la necesidad que sustenta la elaboración del proyecto de ley, así como ordenarlos técnicamente.”<sup>19</sup>

La persona que participa en la elaboración de proyectos de ley debe auxiliarse de personas técnico-jurídicas conocedoras en la materia a tratar, ya que facilitará el desenvolvimiento de la investigación y, por lo tanto, ayudará a descifrar cual debe ser el objetivo del proyecto de ley, es decir, determinar cuáles son las deficiencias que se deben de regular. Esta regulación debe de tomar en cuenta los resultados de la investigación.

Asimismo, es importante hablar públicamente de que existe un proyecto determinado para legislar o modificar una ley vigente. Esta técnica responde a la

---

<sup>19</sup> Alejos Cámara, Roberto, **Cómo presentar proyectos de ley**. Pág.16.

necesidad de comunicar a la población en general de los cambios que pueden surgir con determinada legislación o bien de la creación de una futura norma para que así estos se manifiesten al respecto, aunque en la práctica lamentablemente esto no sucede.

- Nueva ley:

Una ley es nueva cuando se legisla sobre aspectos no regulados en el sistema jurídico, o cuando lo que existe es anticuado e inaplicable que resulta necesario derogarlo y normarlo conforme la realidad actual. La elaboración de un proyecto requiere de los siguientes pasos básicos:

- *Justificación o exposición de motivos:* Es la causa, razón o circunstancia, motivo o exposición que lleva y obliga a elaborarlos. Es hacer notar su necesidad, exponiendo las razones del porqué de su creación. La justificación ayuda a que el legislador asimile por que se impulsa o promueve un determinado proyecto de ley. En esto consistiría básicamente la exposición de motivos de un proyecto de ley, precisamente, en los argumentos valiosos que tiene el ponente para presentarla y lo que se espera una vez nazca como ley de la república.

Debe tomarse en cuenta que la exposición de motivos conviene ser lo más concisa o concreta que se pueda, abarcar todo aspecto sin extenderse, para que el pleno pueda conocer todos sus alcances en poco tiempo.

La exposición de motivos no es parte de la ley, no es motivo de aprobación y carece de obligatoriedad, es solamente los motivos, la razón por la cual los legisladores

se incentivaron a normar cierta actividad, pero puede tomarse en consideración por los tribunales de justicia cuando una ley es ambigua o contradictoria, para corroborar las verdaderas causas que tuvo el legisladora para su aprobación, qué es lo que quiso legislar.

- *El preámbulo de la ley:* Después de haber efectuado una investigación intensa sobre el tema que versará la iniciativa de ley, el preámbulo de la ley comprende los considerandos, nombre de la ley y el fundamento constitucional y legal que tiene el Congreso para emitir leyes.

La parte considerativa, constituye los argumentos concretos y precisos del contenido de la ley que se presenta. Indudablemente los considerandos del primero al último deben guardar un orden lógico, utilizando el método deductivo, para que el último establezca en sí que es lo que se persigue con la ley.

Algunos ponentes tratan de integrar los considerandos con lo que establecen los cuerpos constitucionales y legales, para que el proyecto esté mejor fundamentado, pero es suficiente con los argumentos o lo dispuesto en las normas jurídicas respectivas, sin indicar el número de artículo comentado.

Si se quiere reformar el Código Penal con respecto a incrementar la pena en ciertos delitos dolosos, puede indicarse que la Constitución Política de la República establece que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, sin especificar el número de artículo que lo indica.

El por tanto, lo constituye el fundamento constitucional que tiene el Congreso de la República para emitir leyes, básicamente es el Artículo 171 literal a) de la Carta Magna, el que lo facultad para decretar, reformar y derogar leyes, su redacción sería así: en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La parte dispositiva, comprende específicamente los artículos de la ley, la cual pueden estar divididos por títulos, capítulos y secciones, para su mejor comprensión y entendimiento.

Los artículos de la ley se denomina parte dispositiva, que debe redactarse con un lenguaje adecuado que sea fácil su comprensión, en un orden ascendente y explicativo, utilizando el método deductivo.

Los acápites o epígrafes de los artículos deben redactarse en letras minúsculas, con negrilla para identificarlos fácilmente; conceptualizando lo que se dispone establecer en la norma específica.

La primera parte o los primeros artículos deben comprender lo que se pretende crear o establecer. Por ejemplo, si se dispone aprobar un nuevo impuesto debe comprender la naturaleza de la ley, qué clase de licores se gravará, del hecho generador y su base imponible, entre otros.

La parte intermedia, debe indicarse quiénes están afectos, unidad de medida y fecha para hacer efectivo el pago, sus exenciones, sujetos pasivos, obligaciones, tarifas, liquidación y su declaración impositiva. Asimismo, el órgano administrativo del impuesto, las sanciones aplicar, el procedimiento administrativo o judicial.

La parte final, se concreta en incluir las disposiciones finales y derogatorias, que comprende los *artículos transitorios* (contienen decisiones o medidas cuya aplicación es temporal, eventual o de rápida aplicación), *la emisión del reglamento de la ley* (designando a la autoridad competente para la elaboración del reglamento que desarrollara de una forma amplia los preceptos ordinarios de la ley, normalmente la creación de un reglamento recae sobre algún ministerio de Estado), *de derogatoria* (se especifica que leyes concluyen su vigencia al entrar en vigor la nueva ley. Se derogan todas las disposiciones anteriores que contravengan las aprobadas en la nueva ley) y *de vigencia* (señala si fue aprobada en forma ordinaria o por urgencia nacional y se indica qué día entrará en vigor).

Cuando se trata de emisión de leyes que crean entidades descentralizadas o autónomas se dispone incluir el régimen que normará las relaciones del personal administrativo de la institución.

- Modificaciones a una ley existente:

El procedimiento para la modificación de una ley existente es el mismo. Sin embargo se debe tener en cuenta que las leyes pueden ser modificadas o reformadas únicamente por otras leyes puesto que son de la misma jerarquía, de carácter ordinario.

Modificar una sola palabra de una ley requiere crear otra ley, es decir, hay que elaborar un proyecto de ley, con sus justificaciones, exposición de motivos, considerándolos y, el por tanto, aunque la ley en sí sólo contenga dos artículos, esto obedece a cumplir debidamente con el procedimiento legislativo. Sin embargo, lo de carácter urgente, lo necesario y lo elemental se debería corregir modificando la ley vigente, en vez de crear una nueva. De esa manera la discusión en el pleno puede ser breve.

### 3.2 Proceso del proyecto adentro del Congreso de la República:

La presentación de una iniciativa de ley se debe de realizar ante la dirección legislativa del Congreso de la República, redactada en forma de decreto, separando la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo la exposición de motivos, estudios de naturaleza técnica y demás documentación que justifique la iniciativa de ley.

Esta presentación debe de realizarse de dos formas, *la primera* es de forma escrita, cada una de las hojas que contienen dicha iniciativa deberán ser numeradas y rubricadas por él o los ponentes de la misma; *la segunda* es de forma digital (a través de cds o disquetes), esto con el objeto de que el proyecto se pueda poner a disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos existentes.

Desde el momento de su recepción dicho proyecto será identificado con el número que en su orden le corresponda según el registro que este para el efecto lleve, anotando la fecha y la hora de su recepción.

La dirección legislativa se encuentra en la obligación de introducir al sistema electrónico el formato digital de la iniciativa de ley, con las firmas del o los ponentes.

- Presentación al pleno:

La iniciativa de una ley se hace del conocimiento del pleno del Congreso a través de la lectura de la exposición de motivos del mismo (por el diputado o diputados ponentes de la misma) y automáticamente se envía a la comisión que le corresponda conocerlo.

Si la iniciativa de ley fue presentada por el Organismo Ejecutivo, podrá presentarse ante el pleno el ministro de Estado respectivo para justificar o explicar la iniciativa.

Si la iniciativa de ley hubiese sido presentada por cualquier otro órgano facultado, es decir, que tenga iniciativa de ley, el Presidente del Congreso, con autorización del pleno, podrá invitar a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa (como por ejemplo, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Rector de la Universidad de San Carlos, el Presidente del Tribunal Supremo Electoral.)

“Lo ideal es que la iniciativa de ley sea presentada al pleno por la comisión de trabajo respectiva.”<sup>20</sup> Esto se logra si las comisiones de trabajo del Congreso efectúan las funciones que le confiere la ley de régimen interior del Congreso de la República.

---

<sup>20</sup> *Ibid*, Pág. 24.

- Informe o dictamen de comisión:

El dictamen de una comisión es el producto de su esfuerzo, estudio y resolución sobre una iniciativa de ley o un asunto en particular.

Las comisiones deberán presentar a consideración del pleno los informes o dictámenes que les sean requeridos, tomando en consideración que su principal objeto es ilustrarlo con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto.

La comisión respectiva estará integrada por diputados quienes deberán recibir copia del proyecto, a fin de efectuar su respectivo estudio previo a las sesiones de discusión. Deberá investigar la finalidad que se persigue con el proyecto, pudiendo citar a funcionarios o representantes de instituciones del Estado o entidades no gubernamentales, para que conjunta o separadamente lo analicen, o le presenten las consideraciones que estime oportunas, las cuales, si la comisión lo respalda, se incluirán dentro del proyecto de decreto de mérito previo a conocerse en primer debate por el honorable pleno.

La comisión tiene tres opciones:

- Dictaminar *favorablemente* a la iniciativa, si creen de la conveniencia de legislar sobre el particular.
- Dictaminar *desfavorablemente*, si consideran que no es conveniente legislar sobre el particular.
- Simplemente *archivar* el expediente y no pronunciarse sobre el.

- *Requisitos:*

El dictamen de una comisión deberá respaldarse con el voto favorable de la mayoría de sus integrantes en un plazo que no excederá de cuarenta y cinco días, adjuntando el proyecto de decreto o resolución que estime pertinente y cuando proceda.

Cada integrante deberá suscribir el dictamen en favor o en contra según sus conocimientos o como lo considere conveniente; si no lo hace deberá explicar al pleno el motivo o motivos de su negativa.

Si uno o varios integrantes de la comisión no están presentes, podrá suscribirlo la mayoría de los asistentes para no demorar el asunto, con la salvedad que deberá explicar la causa de su presentación sin la mayoría respectiva.

- *Clasificación:*

- **Conjuntos:** La ley orgánica contempla que puede emitirse un dictamen por dos o más comisiones. Cuando el pleno o la junta directiva consideren conveniente que la iniciativa de ley, o el asunto en particular, debe ser sea conocido por dos o más comisiones de trabajo, éstas se reunirán para estudiarlo, analizarlo y emitir dictamen conjunto.

Si por cualquier motivo no reúnen las comisiones o no se ponen de acuerdo en que el dictamen sea favorable o desfavorable, podrán presentarlo como lo estimen

conveniente para que sea el honorable pleno quien decida sobre su trámite ulterior, sea favorable o desfavorable.

- **Favorables:** Los dictámenes emitidos por la comisión de trabajo respectiva se consideran favorables cuando la mayoría de miembros lo suscriben y deciden que el proyecto de decreto prosiga su trámite legislativo de aprobación como ley de la república.

Los diputados que no estén de acuerdo con las disposiciones que contenga el dictamen o proyecto de decreto, o la calidad del dictamen (favorable o desfavorable), lo firmarán, dejando constancia de su desacuerdo mediante voto razonado.

- **Negativos o desfavorables:** Se consideran dictámenes desfavorables aquellos emitidos por la comisión respectiva y son suscritos por la mayoría de sus miembros, conscientes que el proyecto de iniciativa no es conveniente para el país, o por estar regulado en otras materias, entre otros aspectos de importancia.

Si el pleno aprueba el dictamen negativo se entenderá que la iniciativa de ley será desechada y se mandará a archivar. Caso contrario sucede cuando es improbadado, puesto que indicará que la comisión dictaminadora tendrá que volver a estudiar la iniciativa, salvo que se dispusiere por el pleno remitirla a otra comisión de trabajo.

- **Defectuosos:** El pleno, por la mayoría absoluta de diputados, podrá disponer que un proyecto de decreto, o asunto en particular, que fue objeto de estudio y dictamen por las comisiones de trabajo, regrese a la misma o diferente comisión, con la finalidad de ampliar el dictamen o se sujete a nuevo estudio, según corresponda.

Lo defectuoso de un dictamen puede interpretarse que no es completo, que no se recabó la información necesaria, se considere conveniente recabar opinión de otra u otras comisiones, o se hubieren aprobado al proyecto de decreto por más del treinta por ciento de enmiendas de curul sin ser adoptadas por la comisión dictaminadora.

- **Caso especial:** Los dictámenes son suscritos por la mayoría de integrantes de la comisión de trabajo correspondiente; no obstante, puede darse el caso que uno o varios diputados que la integran están ausentes y la comisión no tenga la mayoría para aprobarlo, motivo por el cual la Ley Orgánica del Organismo Legislativo indica que la mayoría de los presentes podrán suscribirlo con el fin de no demorar su trámite, explicando al pleno la razón o razones que tuvieron para suscribirlo de esa forma, para que se resuelva lo procedente.

- Dispensa de dictamen:

Las iniciativas de ley pueden dispensarse del estudio de comisión si así lo dispone el pleno con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados, a solicitud de uno o más diputados a través de moción privilegiada que se pondrá a discusión sin demora alguna.

La Ley Orgánica no establece en qué momento puede solicitar la dispensa de dictamen de una iniciativa de ley, misma que podrá ser al momento de la presentación o cuando esté en comisión para su estudio y dictamen.

- Urgencia nacional:

La declaratoria de urgencia nacional implica la dispensa de dictamen de comisión, y puede solicitarlo a través de moción privilegiada cualquier diputado, debiendo ponerse a discusión inmediatamente.

Para su aprobación se requiere el voto afirmativo de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. Si la moción privilegiada es aprobada se someterá a discusión el proyecto de decreto en un solo debate dispensándose los dos primeros.

Aprobado en su único debate, proseguirá su trámite con la discusión y aprobación por artículos y redacción final, hasta convertirse en ley de la república.

- Los tres debates:

La Constitución Política de La República de Guatemala, en su Artículo 176 establece lo siguiente: *Presentación y discusión: Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.*

Con cuarenta y ocho horas de anticipación a que el pleno conozca un dictamen y proyecto de decreto en su primer debate, deberán repartirse copias a los diputados, para que conozcan su contenido y los alcances legales.

En el *primer debate*, se lee el proyecto en su totalidad y se pone a discusión de igual forma su totalidad, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto pero en esta sesión no se efectúa ningún tipo de votación.

En el *segundo debate*, el procedimiento es exactamente igual. Sin embargo, se acostumbra a pedir que se omita la lectura material del proyecto, esto con el objeto de ganar tiempo, a través de una *moción privilegiada* (esta se lleva a cabo cuando un diputado dentro del transcurso de una sesión plenaria, solicita la palabra y expresa que quiere presentar una moción privilegiada y procede a referirse directamente a la misma; esta moción tiene como efecto alterar el orden del día y su objeto puede ser una proposición de declaratoria de urgencia nacional ó bien el retorno a comisión de un dictamen o dar por terminada la sesión, entre otras incidencias). Luego se pone a discusión el proyecto en su totalidad. Esta vez tampoco se vota.

En el *tercer debate*, el proyecto se discute en su totalidad, pero esta vez se procede a efectuar la votación sobre la conveniencia o inconveniencia de la aprobación del proyecto; si el voto es afirmativo se entenderá que se continuará con la discusión por artículos y redacción final. El voto negativo al proyecto lo desecha y se manda a archivar. Así se cumple el mandato constitucional de discutir un proyecto de ley en tres sesiones.

No obstante lo anterior, la excepción a este procedimiento es cuando un proyecto o iniciativa se declara *de urgencia nacional*, con el voto de las dos terceras partes del Congreso. Entonces se hará una única lectura y se hará constar que fue declarado de urgencia nacional, por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República, poniéndolo a final de los artículos.

- Consulta facultativa:

En cualquiera de los debates, cinco diputados podrán proponer al pleno que se recabe la opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión, la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso.

Si la propuesta es aprobada, el debate se suspenderá hasta que no se haya recibido la opinión solicitada. Si transcurridos sesenta días no se hubiere recibido, el pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley.

- Consulta obligatoria:

Si la discusión en tercer debate se debe a un proyecto de decreto que disponga reformar leyes de carácter constitucional, después de tenerlo por suficientemente discutido, deberá recabarse la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad.

Igualmente sucederá con las enmiendas que se presenten a los artículos del proyecto, para que la Corte de Constitucionalidad las conozca y presente su opinión favorable.

- Casos especiales:

Existen normas de rango constitucional que requieren para su aprobación el voto afirmativo de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

Asimismo, necesitan mayoría calificada para crear o suprimir entidades autónomas o descentralizadas. En mayo del año dos mil dos, la Corte de Constitucionalidad dictó una resolución indicando que se necesita esta mayoría para modificar las disposiciones jurídicas que norman o rigen a entidades descentralizadas o autónomas.

- Por artículos:

Aprobado un proyecto de decreto en su tercer debate, significa que debe seguir su trámite de discusión y aprobación por artículos y redacción final.

Los proyectos simples de decreto pueden discutirse y votarse artículo por artículo, donde el diputado podrá discutir su conveniencia, y presentar enmiendas sobre su contenido.

La comisión dictaminadora podrá hacer suya las propuestas (enmiendas de curul) que hagan los diputados, o presentar las que estime convenientes, caso en el cual pasarán a formar parte del dictamen.

Si un proyecto de decreto es objeto de enmiendas por más del treinta por ciento, regresará a la comisión para nuevo estudio y dictamen. Sin embargo, la comisión dictaminadora podrá hacerlas suyas, por lo que pasarán a formar parte del dictamen y se tendrán como válidas.

Leído el artículo y presentada la o las enmiendas respectivas, la presidencia pondrá a discusión el artículo y las enmiendas. Agotada la discusión se votará en su orden: primero por las enmiendas y luego por el artículo. Si son varias las enmiendas se debe tener presente su orden de votación.

- Enmiendas o cambios:

La Ley Orgánica otorga la facultad a los diputados de presentar enmiendas por supresión (puede ser parcial o total), sustitución (la que puede ser parcial o total) y por adición.

Está prohibido presentar enmiendas cuya finalidad sea meramente gramatical, que no tiendan a cambiar su contenido.

La votación para las enmiendas se realiza en el siguiente orden:

- *Por supresión:*

La enmienda por supresión, se presenta con la intención de suprimir o quitar una palabra, frase, un párrafo del artículo o el artículo completo. Puede ser parcial o total, según lo que se suprima.<sup>21</sup>

- *Por sustitución:*

La enmienda por sustitución, es la que pide sustituir una palabra por otra; una frase por otra; un párrafo por otro o, incluso, un artículo por otro. Esto la hace parcial o total, según el caso.

- *Por adición:*

La enmienda por adición, es aquella que solo agrega una palabra, frase o uno, dos o tres párrafos al artículo.

---

<sup>21</sup> **Ibid**, Págs. 26 y 27.

- Casos especiales:

La Ley Orgánica establece que cuando un proyecto de ley conste de títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes artículos, se discutirá y votará primero en su totalidad cada una de estas grandes divisiones. Si no se discute y vota en esa forma, se entrará a discutir cada uno de los artículos en particular.

Si se adopta por discutirse en estas grandes divisiones, las enmiendas serán presentadas a los artículos que comprendan el título, capítulo o sección respectiva.

- Preámbulo:

Después de aprobarse los artículos que comprende el proyecto, debe leerse el preámbulo que lo integra la parte considerativa, el fundamento constitucional o legal y el nombre de la ley.

3.3 El proceso de un proyecto de ley, después de ser aprobado por el Congreso de la República:

- Redacción final:

Una vez el proyecto de ley ha agotado las tres sesiones y por artículos ha sido aprobado, el pleno deberá aprobarlo en su redacción final. La redacción final del proyecto de ley se hará en la misma sesión o en las dos inmediatas siguientes, salvo los declarados de urgencia nacional que se harán en la misma sesión.

En este paso el proyecto se leerá completo, desde el preámbulo hasta el último de sus artículos, con todas las enmiendas aprobadas incluidas, con el propósito de discutirlo otra vez. Aprobado el último debate pasará a constituir un decreto, al que se le asigna un número correlativo seguido del año en que se emite, esto tiene su fundamento legal en el Artículo 1 del Decreto Número 1816 del Congreso de la República, de fecha 13 de diciembre de 1968, que establece que *a partir del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve, tanto los decretos que emita el Congreso, como los decretos y acuerdos que contengan disposiciones reglamentarias o de observancia general del Ejecutivo y los acuerdos del Organismo Judicial que contengan disposiciones de esa índole, deberán ser numerados del uno en adelante en cada año calendario y al número correlativo que corresponda a tales disposiciones se agregarán, separadas por un guión, las dos últimas cifras correspondientes al año en que se emitan*; de la misma manera el Artículo 128 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que la numeración correlativa de los decretos será de forma anual y se iniciara con el número uno seguida un guión y los números del año en que hayan sido aprobados.

En conclusión, primero se aprueba el texto de la ley y luego el preámbulo, es decir, los considerándos y el por tanto. Los diputados interesados en la discusión, deben estar atentos a que no se haya cambiado ni suprimido una sola palabra.

- Recurso de revisión:

Los proyectos que hayan sido leídos en su redacción final, y cuando ya estén suficientemente discutidos, quince o más diputados podrán proponer solicitudes de su revisión al contenido, con la finalidad de poder modificar uno o varios artículos.

Si es aprobada por el pleno la solicitud, el Presidente señalará el día y la hora para conocer el fondo de revisión. Cumplido este requisito, la secretaría procederá con la lectura del fondo el cual se pondrá a discusión. Aprobado, se votará en su redacción final y pasará a formar parte de la ley.

- Comisión de estilo:

Toda ley, una vez aprobada por el pleno del Congreso de la República, tienen que pasar a esta comisión, la cual tiene como función corregir o redactar en forma apropiada el texto, dándole la construcción gramatical más adecuada, antes de enviarla al Ejecutivo para su sanción y promulgación.

La comisión de estilo, esta integrada por los miembros de la comisión de régimen interior, la cual a su vez está conformada por los miembros de la junta directiva del Congreso. Los cambios que esta comisión pudiere hacer al texto de una ley serán puramente de estilo y forma, pero nunca de fondo, puesto que de hacerlo de esta forma estarían vulnerando la aprobación del pleno del Congreso de la República quien representa la autoridad superior jerarquía del Organismo Legislativo.

- Copias:

Previamente a enviar el decreto aprobado al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, y de haberlo examinado la comisión de estilo, la presidencia del Congreso lo hará de conocimiento a todos los diputados a través de correos electrónicos y medios magnéticos (diskettes, cds, entre otros) y si no recibe ninguna observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo

enviará al Ejecutivo para que continúe su trámite constitucional y nazca como ley de la república o sea vetado por el Presidente de la República en consejo de ministros.

- Sanción y promulgación:

La Constitución Política de la República, estipula en su Artículo 177 lo siguiente: “Aprobación, sanción y promulgación: Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

- La sanción:

Recibido el decreto en el Organismo Ejecutivo, por conducto de la secretaría general de la presidencia, luego de su estudio y análisis el Presidente de la República puede sancionarlo, vetarlo o asumir una actitud pasiva al respecto.

La sanción, es el acto a través del cual el Jefe del Estado (Presidente de la República) confirma una ley. La promulgación y la publicación de una ley resultan ser lo mismo: Publicar formalmente una ley, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria, y para que se divulgue y propague entre el público, para que todo mundo se entere.

La sanción debe de hacerse dentro del plazo de quince días hábiles desde su recepción y mandarlo a publicar en el diario oficial, que en Guatemala se llama “Diario de Centro América”.

- La promulgación:

“Acción y efecto de *promulgar*, de publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Pero, corrientemente, en el léxico jurídico esa expresión está reservada al decreto que el jefe del Estado, cuando no hace uso de su facultad de *veto*, suscribe con el ministro refrendatario, ordenando la publicación y ejecución de una ley sancionada por el poder legislativo”.<sup>22</sup>

El término promulgación es definido como *la solemne publicación de una cosa, divulgación, propagación. La autorización formal de una ley por el Jefe de Estado, para su total conocimiento y cumplimiento.*

Así como constituye un principio jurídico que las leyes se consideran conocidas por todos y que en consecuencia obligan, antecedente lógico de ello es que han de ser publicadas para tener noticia de ellas, y que a la publicación de las leyes ha de preceder el acto solemne de convalidarlas con la expresión máxima del poder público.

- El veto:

El veto, es la facultad o el derecho que le asiste al Presidente de la República de no aprobar o de no estar de acuerdo con una ley. El presidente, después de haber recibido la ley, cuenta con quince días hábiles para devolverlo al Congreso, con las observaciones que estime pertinentes. Si el Congreso está de acuerdo con los argumentos del presidente, mandara que se archive la ley vetada, pero si no lo está

---

<sup>22</sup>Ossorio, **Ob. Cit**; Pág. 783.

podrá ordenar que se publique aún en contra de la voluntad del presidente, pero para esto necesita el voto de dos tercios del total de diputados.

Explicándolo de una forma más detallada, el procedimiento que se llevaría en este caso, sería el siguiente:

Que el Congreso de la República rechace el veto requiriéndose para esto la mayoría de al menos dos terceras partes de diputados. Si el Congreso rechaza el veto, el Ejecutivo estará obligado a sancionarlo y promulgarlo dentro de un plazo de ocho días o en su defecto se hará cargo de ordenar la publicación la junta directiva del Organismo Legislativo. Esto se conoce como *primacía legislativa* según el Artículo 179 de la Carta Magna.

La reconsideración del decreto, en cuyo caso se remitiría a una comisión para que ésta emita un nuevo dictamen, si dicho dictamen fuese favorable se seguirá el mismo procedimiento para la formación de un nuevo decreto. Para que esta ratificación del decreto sea válida es necesario el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados, esto de acuerdo al Artículo 132 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Sin embargo, pudiese ser el caso que el presidente no se pronunciara sobre el decreto, por lo que corresponde al Congreso darlo por sancionado y mandarlo a publicar dentro del plazo de ocho días hábiles, esto de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

- **Publicación y vigencia:**

Lógicamente para que el proceso de formación y sanción de la ley obtenga validez formal y la nueva ley adquiriera el carácter de obligatoriedad es necesario que esta sea publicada bajo la autorización del órgano competente y según la Constitución Política de la República de Guatemala, el medio oficial para la publicación de la ley es el Diario de Centro América (diario oficial), el cual se constituye así como el vocero del Estado.

*Es la vocatio legis*, el tiempo que tiene la ciudadanía de conocer la ley para su aplicación imperativa y general.

El decreto puede contener el plazo para su vigencia o de lo contrario esta empezara después de los ocho días de su publicación en el diario oficial (Diario de Centroamérica) de acuerdo a lo estipulado en el Artículo 180 de La Constitución Política de la República de Guatemala.

El plazo de ocho días debe entenderse que serán, contando los días hábiles e inhábiles. Al efecto, la Ley del Organismo Judicial establece que la ley empieza a regir ocho días después de su publicación en el Diario Oficial, a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo. En el cómputo de ese plazo se tomarán en cuenta todos los días.

Sin embargo, el Artículo 133 de la Ley orgánica del Organismo Legislativo señala que la publicación del decreto por el Congreso, se dará en los casos en que el Ejecutivo no sancione y promulgue un decreto ni lo vete, transcurridos los plazos que señala la

Constitución Política de la República, el Congreso ordenará su publicación en un plazo que no exceda de tres días para que surta efectos de ley. Este negocio se pondrá a discusión, votación y en una sola lectura ante el pleno del Congreso.

En conclusión, la vigencia de una ley se refiere al periodo de vida que esta tendrá dentro del ordenamiento jurídico, y por lo tanto se entiende que se extenderá hasta que esta sea derogada por ley posterior, por declaración expresa una nueva ley, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad.

- Medios de divulgación de la ley:

El Diario de Centro América es el medio de divulgación oficial, quiere decir que es éste el único medio a través del cual la publicación de las leyes puede producir efectos jurídicos, lo que implica que la publicación de las mismas en cualquier otro medio de divulgación no adquiera la efectividad ni eficacia de producir efectos legales, sino que únicamente serviría de publicidad y otro medio de divulgación para darla a conocer.

## CAPÍTULO IV

### 4. La jurisdicción constitucional en Guatemala

#### 4.1. La Corte de Constitucionalidad:

Debido al agotamiento y debilidad institucional en el que se vio inmersa la Corte de Constitucionalidad en el año de 1965, así como todo el sistema de control judicial constitucional establecido en el Decreto Número 8 de la Asamblea Constituyente, las Primeras Jornadas Constitucionales organizadas por el Colegio de Abogados de Guatemala, los días 10, 11 y 12 de mayo de 1984, concluyeron en recomendar incluir: “La creación de un tribunal constitucional y de protección de las garantías individuales y de los derechos humanos derivados de los tratados y convenciones internacionales.”<sup>23</sup>

*El tribunal constitucional se crearía con carácter permanente, autónomo, con personalidad jurídica e independencia funcional y legal en sus funciones, con jurisdicción en toda la república y sin supeditado a ninguna otra autoridad u órgano del Estado. Se integraría con doce magistrados designados mediante un especial procedimiento electoral de selección.*

En cuanto a la competencia, se le asignaban a la Corte de Constitucionalidad el conocimiento de los casos contemplados en la anterior Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la función principal como órgano constitucional de defender el orden constitucional, y el único órgano facultado para interpretar la Constitución Política, así como, en conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de

---

<sup>23</sup> Pinto Acevedo, Mynor. *La jurisdicción constitucional en Guatemala*. Pág. 35

competencia o jurisdicción en materia de constitucionalidad, así como la función dictaminadora y consultiva sobre esta materia que anteriormente correspondió al Consejo de Estado, actualmente inexistente.

#### 4.2 Fundamentos constitucionales:

La doctrina que versa sobre los instrumentos procesales de garantía del orden constitucional, elaborada en los foros y congresos jurídicos guatemaltecos, fue adecuadamente incorporada en la Constitución Política de la República, promulgada el 31 de mayo de 1985 y que entró en vigor el 14 de enero de 1986, (Artículos 265 al 272 de la Carta Magna), y en la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.

Es así como se crea la actual Corte de Constitucionalidad como un tribunal permanente, de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional de los demás organismos del Estado.

La Corte de Constitucionalidad establece un nuevo sistema de justicia constitucional, y se rige por lo dispuesto en la Constitución Política de la República y por la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. En la Constitución Política está contemplada en el Capítulo IV del Título VI, que se denomina *Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional*.

Contra sus resoluciones no cabe recurso alguno y son vinculantes al poder público y órganos del Estado, que tienen plenos efectos frente a todos. Por eso, cabe afirmar que dicho tribunal es el supremo guardián de la Constitución Política (Artículo

268 de la Constitución, y 69, 142 y 185 de la ley constitucional de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

La Constitución Política de la República instituyó a la Corte de Constitucionalidad como un tribunal de jurisdicción privativa en virtud que dicho tribunal es el único que puede conocer de los asuntos que se relacionen con el orden constitucional, esta facultad se encuentra limitada a cualquier otro ente juzgador o administrador de justicia. La función esencial de este tribunal es la defensa del orden constitucional. La Constitución como fuente unitaria del derecho de una Nación es la génesis del ordenamiento jurídico, ya que algunas veces regula en forma directa ciertas materias y, en otras oportunidades, al establecer los órganos y procedimientos que determinan la creación de la norma jurídica, se constituye como norma reguladora de las demás fuentes del derecho.

De lo anterior deviene que formalmente la razón de validez del orden jurídico se deriva de una sola norma fundamental, esto es, la Constitución Política de la República, cuya supremacía ha sido reconocida en la propia normativa constitucional (Artículos 175 y 204) y como consecuencia de esto, ninguna autoridad del Estado tienen poderes o facultades superiores a las que le otorga la Carta Fundamental.

Lo expuesto confirma que es la Corte de Constitucionalidad el ente responsable de ejecutar el control constitucional sobre la administración pública y otros órganos del Estado, para que estos no vulneren con sus actos, preceptos y garantías que la Constitución Política de la República concede a la población; de ahí, se suscita que la misma sea denominada o conocida como un tribunal permanente de Jurisdicción Privativa y que su función esencial sea la defensa del Orden Constitucional, y para el efecto la Constitución Política la dota de absoluta independencia de los demás órganos.

#### 4.3 Composición y organización:

La Corte se integra con cinco magistrados titulares, cada uno de los cuales tiene su respectivo suplente. Sin embargo cuando esta conoce las apelaciones de acciones de amparo resueltas en primer grado por la Corte Suprema de Justicia o de inconstitucionalidades de leyes o disposiciones generales se integra con siete miembros, escogiéndose a los otros dos por sorteo de entre los magistrados suplentes.

De conformidad con el Artículo 269 de la Constitución Política los magistrados son designados de la forma siguiente:

- Un magistrado por el pleno de la Corte Suprema de Justicia;
- Un magistrado por el pleno del Congreso de la República;
- Un magistrado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- Un magistrado por el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- Un magistrado por la Asamblea General del Colegio de Abogados.

Simultáneamente con la designación del magistrado titular, se hará la del respectivo suplente. Los órganos que designan deberán remitir al Congreso de la República, dentro de los sesenta días siguientes a su instalación, los nombres de quienes hubieren sido designados para ocupar los cargos de Magistrados a la Corte de Constitucionalidad. Su designación deberá efectuarse por mayoría absoluta, excepto el Presidente de la República que será en Consejo de Ministros.

Posteriormente y de acuerdo con el Artículo 157 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, el Congreso de la República emitirá el decreto que es una ley, de integración de la Corte de Constitucionalidad, y los magistrados titulares y suplentes presentarán juramento de fidelidad a la Constitución ante este Organismo. La Corte procederá a instalarse noventa días después de la instalación del Congreso de la República, que corre a partir del catorce de enero respectivo. Esto quedó plasmado en la Carta Magna después del rompimiento constitucional y de la entrada en vigencia del normativo constitucional en su Artículo 269.

#### 4.4 Requisitos para ser magistrado:

Es importante recordar cuáles son los requisitos que la Carta Fundamental señala para optar al cargo de magistrado, de acuerdo al artículo 270 estos son:

- Ser guatemalteco de origen;
- Ser abogado colegiado;
- Ser de reconocida honorabilidad; y
- Tener por lo menos quince años de graduación profesional.

Sin embargo, el Artículo 152 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, adiciona que los magistrados deberán ser escogidos preferentemente entre personas con experiencia o formación en la función y administración pública, magistraturas, ejercicio profesional y docencia universitaria, según sea el órgano que los designe.

#### 4.5 Duración, reelección y presidencia:

En cuanto a la duración, del período de la magistratura, este es de cinco años y pueden ser nombrados nuevamente por el organismo o entidad pública que los designó en un principio o por cualquiera de los que tienen la potestad de designación.

En cuanto a la Presidencia de la Corte, esta será presidida en forma rotativa, por los magistrados titulares que la integran. La rotación se hará anualmente, comenzando por el de mayor edad y siguiendo en orden descendente de edades, independientemente del órgano que lo designó.

Su designación se hará en la primera sesión que la Corte de Constitucionalidad celebre (después de haber sido integrada, juramentada e instalada), se procederá a designar al presidente y a establecer el orden de los magistrados conforme a su derecho de asunción a la presidencia.

La representación legal de la Corte está a cargo del presidente de la misma, así como la selección, nombramiento y remoción del secretario general, tesorero, jefes de sección y demás personal administrativo, técnico y profesional. También le corresponde adoptar las medidas necesarias para el buen funcionamiento y ejercer las potestades administrativas respectivas; así como, convocar y presidir las sesiones de la Corte de Constitucionalidad, audiencias vistas públicas y demás actos. No tiene voto de calidad, y las resoluciones las adopta la Corte por mayoría absoluta de los magistrados.

#### 4.6 Función esencial de la Corte de Constitucionalidad:

La Constitución Política de la República preceptúa en su Artículo 268, que la Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional; actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado y ejerce funciones específicas que le asigna la Constitución y la ley de la materia.

La independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, será garantizada con un porcentaje no menor del cinco por ciento del mínimo del dos por ciento del presupuesto de ingresos del Estado que correspondan al Organismo Judicial, cantidad que deberá entregarse a la tesorería de la Corte de Constitucionalidad cada mes en forma proporcional y anticipada por el órgano que corresponda.

De lo anterior se describe que la función esencial y la causa principal de su creación, es la defensa del orden constitucional, es decir, la Corte debe ser garante y defensora de la Constitución Política, así también es el ente supremo de interpretación del texto de la misma, y sus decisiones están íntimamente vinculadas al poder público y órganos del Estado, lo que conlleva a la obligatoriedad como efecto frente a los mismos.

De esto se deriva la necesidad de que la Corte, goce de plena independencia de los demás órganos u organismos del Estado, ya que de lo contrario sus decisiones estarían vinculadas o serían vinculantes a compromisos políticos, intereses de toda índole con cualquier sector social, económico o financiero, entre otros y, por lo tanto, sus decisiones no revestirían carácter de obligatoriedad frente a todos.

La independencia de la Corte de Constitucionalidad se manifiesta a través de la realización del ejercicio de la jurisdicción constitucional, salvo los casos de opiniones y dictámenes que está obligada a emitir. Sin embargo, la independencia de la Corte de Constitucionalidad no se manifiesta, simplemente le es inherente por mandato constitucional, es decir, su independencia es delegada por la Constitución Política de la República así como la jurisdicción constitucional que esta realiza.

#### 4.7 Garantías de independencia:

Para el cumplimiento de su función esencial que es la defensa del orden constitucional, la Corte de Constitucionalidad tiene avalada la independencia en su ley orgánica, de varias maneras:

- Independencia funcional: Por la forma como está dispuesta su integración y por el procedimiento para la designación de los magistrados mediante el cual se margina la influencia directa de los partidos políticos, ya que el Congreso de la República sólo designa un titular y su suplente.
  
- Independencia económica: La Constitución Política en su Artículo 268 establece que la independencia económica de la Corte de Constitucionalidad será garantizada con un porcentaje de los ingresos que correspondan al Organismo Judicial. El Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente en su Artículo 186 se dispone que se le asignará una cantidad no menor del cinco por ciento del mínimo del dos por ciento del presupuesto de ingresos del Estado que correspondan al Organismo Judicial, esta cantidad deberá ser entregada a la tesorería de la Corte de Constitucionalidad mensualmente, en forma proporcional y anticipada por el órgano que corresponda.

Obviamente esto garantiza la independencia económica de la Corte de Constitucionalidad, es decir, la libertad y potestad que tiene (la cual le ha sido asignada por su ley interna) de formular su propio presupuesto, administrar e invertir los fondos privativos que son aquellos que se derivan de la administración de justicia constitucional y que constituye el fondo a donde ingresan las multas impuestas a los profesionales del Derecho que auxilian o patrocinan con motivo de la aplicación de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

- Por la forma de su ejercicio: Los magistrados de la Corte de Constitucionalidad ejercen sus funciones independientemente del órgano o entidad que los designó y conforme a los principios de imparcialidad y dignidad inherentes a su investidura.
  
- Por su inmunidad: De acuerdo a lo estipulado en el Artículo 187 de su Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, los magistrados no podrán ser perseguidos por las opiniones que expresen en el ejercicio de su cargo, que comprenden aquellas vertidas en sus sentencias, dictámenes, opiniones consultivas y demás resoluciones, como autos y acuerdos.
  
- Por su inamovilidad: Los magistrados de la Corte de Constitucionalidad son inamovibles; no podrán ser suspendidos sino en virtud de las causas y en la forma que se indican en la ley de la materia.
  
- Causales de inhibitoria: A los magistrados de la Corte de Constitucionalidad no se les aplican las causales de excusa establecidas en la Ley del Organismo Judicial ni en cualquier otra ley. Cuando a su juicio, por tener interés directo o indirecto, o

por estar en cualquier otra forma comprometida su imparcialidad, los magistrados podrán inhibirse de conocer, en cuyo caso se llamará al suplente que corresponda.

- Causas de incompatibilidad: La función de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad es incompatible con cargos de dirección política, de administración del Estado o de sindicatos y con el ejercicio profesional, de esta última prohibición están excluidos los magistrados suplentes, pero éstos cesan en sus cargos al aceptar cualquiera de los otros cargos mencionados.
  
- Causas de Cesantía: La Corte de Constitucionalidad, será la que conozca y resuelva sobre cualquier causa que requiera la suspensión del magistrado en el ejercicio de su función.
  
- De acuerdo a la reforma de la Constitución Política, corresponde al pleno del Congreso de la República conocer de los antejuicios de los magistrados de la Corte de Constitucionalidad por la comisión de delitos conforme al Artículo 165 de la Constitución Política de la República; de lo que deben excluirse sus opiniones vertidas en los fallos, sentencias y demás actos realizados en el ejercicio de sus cargos, esto ultimo contenido en el Artículo 167 de la ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

#### 4.8 Competencias de la Corte de Constitucionalidad:

De acuerdo a su organización, la Corte de Constitucionalidad posee competencia para conocer de aquellas acciones que tienden a defender y mantener el orden

constitucional. Las competencias explícitas le son atribuidas por el Artículo 272 de la Constitución Política de la República, siendo estas:

- Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad;
- Conocer en única instancia en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo en las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el Presidente y el Vicepresidente de la República;
- Conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia. Si la apelación fuere en contra de una resolución de amparo de la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Constitucionalidad se ampliará con dos vocales en la forma prevista en el Artículo 269 de la Constitución Política;
- Conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados por la ley de la materia;
- Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyecto de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado;
- Conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad;

- Compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, manteniendo al día el boletín o gaceta jurisprudencial;
- Emitir opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad;
- Actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución Política de la República.

De acuerdo a los Artículos 163, 164, 165 y 191 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente) le son atribuidas las siguientes:

- Dictaminar sobre la reforma a las leyes constitucionales previamente a su aprobación por parte del Congreso;
- Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley a solicitud del Congreso de la República;
- Conocer de las cuestiones de competencia entre los organismos y entidades autónomas del Estado;
- Ejercer la iniciativa para proponer reformas a la Constitución;
- Dictar reglamentos sobre su propia organización y funcionamiento;

En las situaciones no previstas en la ley de la materia aplicara las disposiciones reglamentarias que la Corte de Constitucionalidad promulgará en el Diario Oficial (Diario de Centroamérica).

Como puede verificarse, la competencia de la Corte de Constitucionalidad es amplia, ya que extiende su competencia jurisdiccional en tres áreas. “Los constitucionalistas españoles las denominan y clasifican de la siguiente manera”:<sup>24</sup>

- La jurisdicción de la ley;
- La jurisdicción de conflictos y;
- La jurisdicción de los derechos fundamentales.

Indicando que el primero, se refiere a la potestad de ejercer con carácter exclusivo y excluyente al examen de la constitucionalidad de las normas con valor de leyes post constitucionales que precedan del Estado.

El segundo, a la resolución de los conflictos de jurisdicción o de competencia de los órganos constitucionales del Estado, y;

El tercero, a la protección de las personas en sus derechos fundamentales a través de la acción de amparo.

---

<sup>24</sup> **ibid**; Pág. 45.

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad tiene atribuida otras competencias consultivas y dictaminadoras que adelante se puntualizan.

#### 4.9 Inconstitucionalidad de leyes y disposiciones generales:

El Artículo 272 de la Constitución Política y 163 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, señalan que la Corte de Constitucionalidad tiene competencia para: *Conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad.*

La acción directa de inconstitucionalidad procede contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad, y persigue que la legislación se mantenga dentro de los límites que la propia Constitución Política ha fijado, excluyendo del ordenamiento jurídico las normas que no se conforman con la misma, anulándolas con efectos generales *erga omnes* y hacia el futuro, de conformidad con los Artículos 267 de la Constitución Política, 133 y 134 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

El análisis para establecer la incompatibilidad entre la ley y la Constitución Política debe ser eminentemente jurídico, sin sustituir el criterio del legislador sobre la oportunidad o conveniencia de las decisiones tomadas, las que por el principio de legitimidad democrática de la ley su constitucionalidad se presume *iuris tantum*, es decir, conforme a derecho hasta que se pruebe lo contrario.

Por otra parte, el examen puede comprender tanto las denuncias de inconstitucionalidad de las normas por vicios materiales como la de los actos legislativos por vicios formales. Los poderes públicos están sometidos a la norma fundamental y a todo el orden jurídico y, en consecuencia, al control de constitucionalidad, no solamente las normas de rango legal objetivadas externamente, sino también los procesos legislativos que deben ajustarse a las normas que la Constitución Política prescribe.

Los actos y normas que emanan de los órganos legítimos del Estado poseen una presunción de constitucionalidad, lo que trae como consecuencia el considerar como excepcional la posibilidad de invalidarlos, lo que es relevante en cuanto al poder legislativo, por cuanto que en el ejercicio de su actividad de producción normativa tienen la facultad de decidir entre varias opciones por razones de oportunidad o conveniencia, siempre que no traspase los límites fijados por la Carta Magna.

Puede declararse la inconstitucionalidad cuando es evidente la contradicción con la Constitución Política y existan razones sólidas para hacerlo. Cuando no existan bases suficientes se debe respetar la decisión del Congreso de la República, porque de acuerdo con el principio democrático es el único autorizado para decidir políticas legislativas que el constituyente dejó abiertas.

La Corte debe declarar la inconstitucionalidad de la ley cuando su contradicción con el texto constitucional es clara; en caso contrario, es conveniente aplicar el *principio de conservación* de los actos políticos y regla básica en la jurisdicción constitucional in dubio pro *legislatoris*.

- Legitimación activa:

Esta acción se ejercita cuando se promueve una acción de inconstitucionalidad ante la Corte, y se produce el control concentrado de constitucionalidad, cuya sentencia tendrá efectos *erga omnes*, dejando de tener vigencia para el futuro, desde el momento en que la norma fue declarada inconstitucional, ya que este órgano es el único tribunal que podrá actuar con efectos de legislador negativo, dejando sin vigencia una norma con efectos generales.

En esta acción se realiza un *control a posteriori* de la constitucionalidad, debido a que se ejercita después de que la ley, reglamento o disposición de carácter general (cuestionadas de inconstitucionales) han entrado en vigencia y producen efectos jurídicos.

La característica principal de la competencia de la Corte de Constitucionalidad para ejercer sus poderes de control concentrado de la constitucionalidad es que la actividad jurisdiccional se inicia como consecuencia de una acción popular, que corresponde y puede ser ejercitada por cualquier persona natural o jurídica que se encuentre en el pleno goce de sus derechos, únicamente con el auxilio de tres abogados.

Se califica como acción popular toda vez que no se exige a la persona que acredite un interés jurídico directo en el asunto, a contrario sensu de lo que sucede en la *acción de inconstitucionalidad en casos concretos*, en donde la norma que se impugna de inconstitucional debe ser aplicada al sujeto.

Por consiguiente, el sistema concentrado de justicia constitucional se concibe como un proceso de carácter principal, el cual se desarrolla ante la Corte de Constitucionalidad cuando se intenta ante ella una acción popular.

En la actualidad, la acción de inconstitucionalidad no se promueve únicamente por sujetos particulares en ejercicio de la acción popular, ya que tienen legitimación específica para plantear la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general:

- La Junta Directiva del Colegio de Abogados actuando a través de su Presidente;
  - El Ministerio Público, a través del Fiscal General y Jefe del Ministerio Público; y,
  - El Procurador de los Derechos Humanos contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia.
- 
- Excepción al principio dispositivo:

En la inconstitucionalidad no rige el principio dispositivo *nemo iudex sine actore* (no hay juicio sin actor), en virtud que la Corte sólo puede conocer de una inconstitucionalidad a instancia de parte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad innovó su jurisprudencia con la interpretación de que se puede conocer de oficio procesos de inconstitucionalidad, situación que se produjo el 25 de mayo de 1993, cuando el entonces Presidente de la República emitió un Decreto denominado *Normas Temporales de Gobierno* y, la Corte de Constitucionalidad procedió de oficio a analizarlas y decláralas inconstitucionales, ordenando la publicación de esa sentencia en el Diario Oficial.

La Corte de Constitucionalidad consideró en el Expediente 225-93, de fecha veinticinco de mayo de mil novecientos noventa y tres: "...Esta Corte ha declarado que conforme al Artículo 267 de la Constitución, el control de la constitucionalidad no se limita a la ley *strictu sensu*, como producto de la potestad legislativa del Congreso de la República, sino que también comprende las disposiciones de carácter general que dicte el Organismo Ejecutivo, así como las demás reglas que emitan las instituciones públicas, lo que trae aparejada, como consecuencia, la invalidez de las normas y disposiciones emitidas por el poder público que contraríen lo dispuesto en la ley fundamental (sentencia del 24 de marzo de 1992). Para hacer efectiva esta garantía, la Constitución en el Artículo 268, otorga a esta Corte la función esencial de la defensa del orden constitucional. Cuando los actos del Poder Público se realizan fuera de la competencia prevista en la Constitución, es procedente poner en funcionamiento la actividad de la justicia constitucional a fin de asegurar el régimen de derecho. El Artículo 272 inciso i) de la Constitución, asigna a esta Corte la función de *actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución* y la actividad principal de este tribunal es la defensa de la Constitución.

En el Decreto que contiene las "Normas Temporales de Gobierno, el Presidente de la República deja sin vigencia disposiciones contenidas en la Constitución Política, lo que constituye un acto contrario al régimen constitucional por cuanto que para reformar, modificar o suprimir normas constitucionales la propia Constitución establece mecanismos legales para hacerlo y, en todo caso, no corresponde esa función al Presidente, sino que es facultad exclusiva de una Asamblea Nacional Constituyente o, para determinadas reformas, mediante la mayoría calificada del Congreso de la República y la subsiguiente ratificación mediante consulta popular...Los actos realizados por el Presidente de la República antes referidos y los actos que de ellos se deriven, no sólo transgreden determinados artículos constitucionales, sino que representan el rompimiento del orden constitucional, situación que no puede pasar inadvertida para esta Corte cuya función esencia es la defensa del orden constitucional. Consecuentemente, procede declarar que los actos realizados por el Presidente de la

República adolecen de nulidad ipso jure y, por lo tanto, carecen de toda validez jurídica, por lo que es imperativo para este tribunal hacer la declaratoria correspondiente y dejar sin efecto aquellas disposiciones restableciendo así el orden jurídico quebrantado<sup>25</sup>”.

Por lo anterior, es que Guatemala no puede tener un principio absoluto que rija el proceso de inconstitucionalidad como el principio dispositivo, en lo que se refiere a la necesidad de instancia de parte para provocar la actividad jurisdiccional.

Existe un segundo aspecto del principio dispositivo, referente a que las partes deben determinar el objeto litigioso; sin embargo, tratadistas del Derecho Constitucional estiman que en el caso de una inconstitucionalidad la Corte podría entrar a considerar otros motivos de inconstitucionalidad distintos a los alegados por el accionante.

Si la Corte tiene facultad para conocer de oficio de la inconstitucionalidad de disposiciones de carácter general cuando éstas contravienen la Constitución, con mayor razón podrá conocer de la inconstitucionalidad de una norma, que ha sido tachada como tal, por motivos diferentes a los que se invocaron al plantear la acción.

Debido a que son asuntos de mero derecho, el juez no está sometido a los alegatos del accionante o defensores del acto, sino que tiene la más amplia posibilidad de investigar, interpretar e integrar el derecho. El Artículo 143 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, señala que *la inconstitucionalidad en cualquier caso, será resuelta como punto de derecho. No obstante, para su resolución se podrán invocar y consultar antecedentes, dictámenes, opiniones, elementos doctrinarios y jurisprudencia.*

---

<sup>25</sup> Corte de Constitucionalidad, **Inconstitucionalidad general**, <http://216.230.156.42/MasterLex/default.asp> (12 de junio de 2006).

El juez puede decidir y resolver más allá de lo solicitado, lo que queda evidenciado con los fallos de oficio, ya que sí se puede, como se expuso anteriormente, apreciar de oficio la inconstitucionalidad de una norma, no hay duda que al decidir esto incurre en *ultra* y a veces *extra petita*, lo que se ha considerado válido en este proceso constitucional.

- Suspensión provisional de la ley o disposición impugnada:

Según el Artículo 138 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la Corte deberá decretar, de oficio y sin formar artículo, dentro de los ocho días siguientes a la interposición de la inconstitucionalidad, la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general si, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables, elementos que deben darse en forma imprescindible. Esta suspensión tendrá efecto general y se publicará en el Diario Oficial al día siguiente de haberse decretado.

#### 4.10 Temporaneidad de la acción de inconstitucionalidad:

La Ley de Amparo no establece ningún límite temporal para ejercer la inconstitucionalidad, por lo que la misma no caduca y podrá promoverse en cualquier tiempo, a diferencia de otras acciones constitucionales, en las que la ley de la materia sí establece término, como en la de amparo que es de treinta días.

Pueden ser objeto de una acción de inconstitucionalidad las normas siguientes:

- Las leyes.
- Reglamentos.
- Disposiciones de carácter general.

La Corte de Constitucionalidad ha conocido durante sus diecinueve años de control constitucional seiscientos treinta y tres (633) casos sobre acciones de inconstitucionalidad de leyes y disposiciones generales.

#### 4.11 Inconstitucionalidad sobrevenida o pre – constitucional:

De conformidad con la teoría pura kelseniana, la supremacía constitucional, precisa la armonía y no contravención de las leyes ordinarias, reglamentarias, individualizadas, entre otras, con la ley fundamental, sin atender la fecha de su vigencia, es decir, si su creación y vigencia fue anterior o posterior a la Constitución Política, por lo que de ser contrarias a la misma deben dejar de surtir efectos jurídicos, lo que implica la declaración de su inconstitucionalidad y por consiguiente esta acción reafirma y consolida la supremacía y soberanía constitucional en un Estado Constitucional de Derecho.

“Sin embargo, en repetidas ocasiones los jueces ordinarios desatendiendo la norma constitucional omiten realizar la estimación o enjuiciamiento sobre la efectiva vigencia de leyes emitidas con anterioridad a la Constitución y para obtener su

inaplicación jurisdiccional las partes plantean ante la Corte de Constitucionalidad acciones generales o en casos concretos de las inconstitucionalidad de las normas legales (leyes, reglamentos, disposiciones de carácter general)”.<sup>26</sup>

Conforme lo anterior, se denota la falta de aplicación del principio dispositivo de oficio del cual goza la Corte de Constitucionalidad, al emitir el estudio y enjuiciamiento de las normas contrarias a la Constitución Política, por parte de los juzgadores.

#### 4.12 La validez de los decretos de los gobiernos de factos:

“Los gobiernos de facto instalados en Guatemala, a partir del 23 de marzo de 1982 y formalmente concluidos el 14 de enero de 1985, pusieron de manifiesto una intensa actividad legislativa que promovió la emisión de 592 Decretos Leyes. En el primer año se dictaron 120, el segundo 162, el tercero 125, en el año de 1985 emitió 155 y hasta el 30 de enero de 1986 el Diario Oficial publicó 30 Decretos leyes.”<sup>27</sup>

Es curioso que habiéndose iniciado la vigencia de la nueva Constitución Política, y tomado posesión un gobierno de derecho por elección popular, continuó la publicación en el diario oficial de los decretos leyes y acuerdos gubernativos emitidos en el gobierno de facto, que en muchos casos contravienen claramente los preceptos sustantivos adoptados en la nueva Ley Fundamental del Estado.

---

<sup>26</sup> Pinto, **Ob. Cit**; Pág. 55

<sup>27</sup>**Ibid**; Pág. 55.

“Esta actividad se intensificó durante los últimos 30 días del último gobierno de facto, al extremo de que solamente el 10 de enero de 1986 el Diario Oficial publicó 16 Decretos Leyes”.<sup>28</sup> Las asambleas constituyentes de Guatemala, convocadas por los gobiernos de facto en 1956, 1965 y en 1985 pretendieron no solo regularizar la anómala y aberrante situación jurídica de esos regímenes sino otorgarles un amplio finiquito jurídico; la primera (1956), al reconocer la validez de las facultades legislativas de los funcionarios de hecho (Artículo 5 Transitorio de la Constitución Política de 1956), y las dos últimas al otorgarles la validez intrínseca o de fondo a los citados Decretos Leyes, actos de gobierno y administrativos (Artículo 10 de la Constitución de 1965, y 16 de la vigente).

Estas dos últimas Asambleas Constituyentes llegaron al extremo de legitimar a priori o anticipadamente actos legislativos, administrativos y de gobierno que aún no habían sido emitidos.

#### 4.13 Pretensión de legitimación de los actos de gobiernos de factos:

La Asamblea Nacional Constituyente de 1985 incorporó en el texto fundamental el Artículo transitorio número 16, lo siguiente: *Decretos-Leyes. Se reconoce la validez jurídica de los decretos-leyes emanados del Gobierno de la República a partir del 23 de marzo de 1982, así como a todos los actos administrativos y de gobierno realizados de conformidad con la ley a partir de dicha fecha.* Así también, agrega dicha asamblea en el Artículo transitorio número 21, que la Constitución Política *entrara en vigencia el 14 de enero de 1986...*, o sea, que la validez jurídica de los decretos y actos

---

<sup>28</sup> **Ibid**; Págs. 55, 56.

mencionados se les otorgó sin haber sido examinados hasta el 14 de enero de 1986, que no habían nacido el 31 de mayo de 1985, fecha de promulgación de la actual Constitución.

El solo hecho de que una Asamblea Nacional Constituyente declare la validez jurídica de esos decretos y actos originados de un gobierno de facto, todo un sistema de derechos humanos y de garantías contempladas en la Constitución Política y en los tratados internacionales puede dejar de existir. Si esos actos por su objeto violan una disposición expresa o virtual contenida en la Carta Fundamental, tales actos son inconstitucionales, puesto que por la supremacía de la Constitución ésta no puede jamás convalidar disposiciones legales o reglamentarias de jerarquía inferior que disminuyan, restrinjan, tergiversen o infrinjan los preceptos básicos establecidos en ella.

Racionalmente las disposiciones y actos que se originan de gobiernos de facto radican en la inconstitucionalidad, solo atendiendo el origen de su creación y vigencia, simplemente es cuestión de sentido común el poder determinar que dichos decretos – leyes en su mayoría incluyen la violación de garantías y disposiciones constitucionales.

#### 4.14 Inconstitucionalidad por omisión y cosa juzgada:

- Inconstitucionalidad por omisión:

La inconstitucionalidad por omisión, consiste en aquella que se produce cuando no se obedece el mandato que obliga a emitir una ley ordinaria en desarrollo de un precepto de la Constitución. “omitir puede ser en ocasiones tanto como contradecir”.<sup>29</sup>

---

<sup>29</sup> Villa Verde, Ignacio, **La inconstitucionalidad por omisión, un nuevo reto para la justicia constitucional**, Pág. 65

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico puede mencionarse que la Ley Fundamental ordena la promulgación de aproximadamente sesenta (60) leyes ordinarias, algunas de las cuales a la fecha no han sido emitidas, como la relativas a los derechos de los pueblos indígenas, pero por no encontrarse regulado nada al respecto no puede hacerse efectivo el precepto constitucional. Lamentablemente no se encuentra expresamente regulado en nuestro ordenamiento jurídico este tipo de inconstitucionalidad.

- La cosa juzgada formal y material:

El Artículo 190 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad señala que las resoluciones en casos que contengan planteamiento de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, solo causan efecto de cosa juzgada con respecto al caso concreto en que fueron dictadas, pero también tienen efectos jurisprudenciales.

En primer lugar, debe decirse que a este respecto existen dos clases de sentencia de inconstitucionalidad; unas estimatorias de la acción y otras desestimatorias. En cuanto a las estimatorias, los efectos que produce consisten en que una vez declarada inconstitucional la norma esta quedara sin vigencia, dejando de surtir efectos desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial; esto indica que se emite una sentencia con efectos generales (*erga omnes*) que expulsa del ordenamiento jurídico la norma viciada de inconstitucionalidad, lo que implica la posterior inexistencia de esa norma a partir del día siguiente de su publicación en el diario oficial. Es decir, la sentencia no tiene efectos *ad casum* sino generales ya que todos los sujetos deberán abstenerse de aplicarla.

Contra la sentencia dictada en ese proceso no procede recurso alguno (Artículo 142 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad), por lo que produce en ese proceso cosa juzgada formal, ya que su resolución es inimpugnable, una vez ha quedado firme al agotarse la aclaración o ampliación si se hicieren valer.

Ahora bien, la cosa juzgada material, es la imposibilidad de plantear un nuevo proceso sobre el mismo tema, debería producirse, ya que el iniciar otra acción de inconstitucionalidad respecto de una norma ya declarada inconstitucional carecería de sentido, debido a que el objeto de ésta es que una norma que se afirma que contradice la Constitución se confronte con ésta a efecto de excluir la norma inferior del ordenamiento jurídico. No tendría caso pensar que podría replantearse la inconstitucionalidad de una ley declarada inconstitucional, si precisamente ésta sería una ley inexistente o no vigente, por virtud de una sentencia con efectos erga omnes (Artículo 140 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

Respecto a las sentencias desestimatorias de inconstitucionalidad puede afirmarse que producen cosa juzgada formal porque contra ellas no procede recurso alguno, lo que les da ese carácter; sin embargo, estas declaratorias no producen cosa juzgada material puesto que la norma sigue vigente y puede volverse a impugnar por otros o por los mismos motivos, pudiéndose eventualmente declarar inconstitucional en este caso, ya que incluso la Corte de Constitucionalidad puede separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación.

Otro caso que puede tratarse es el referente a que una nueva ley reitere el contenido o materia de otra anterior declarada inconstitucional, en cuyo caso puede ser admitida para su trámite independientemente de que el caso ya juzgado influya decisivamente en el momento de dictarse la nueva sentencia. Sin embargo, existe la posibilidad de que un precepto de una ley anteriormente declarada inconstitucional en

un caso concreto pueda dejar de serlo eventualmente en el futuro, como puede suceder cuando se alteran los criterios de interpretación de los parámetros de enjuiciamiento de su constitucionalidad.

#### 4.15 Inconstitucionalidad en casos concretos:

Según lo establecido en los Artículos 272 literal d) de la Constitución Política, y 163 literal d) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, *la Corte tiene competencia para conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados por la ley de la materia.*

De acuerdo con esta norma, el control constitucional no se limita a la ley *strictu sensu*, como producto de la potestad legislativa del Congreso de la República, sino que, también comprende los reglamentos y disposiciones de carácter general que dicte el Organismo Ejecutivo, así como las demás reglas que emitan las instituciones públicas, lo que trae aparejada, como consecuencia, de prosperar la acción - la no aplicabilidad al caso concreto de las normas y disposiciones emitidas por el poder público, que contraríen lo dispuesto en la Ley fundamental.

Conforme lo anterior, se clasifica las formas a través de las cuales se ejerce el control constitucional:

- Concentrado, cuando se ejerce a través de acciones directas en la Corte de Constitucionalidad y,

- Difuso, cuando se promueven acciones en casos concretos ante un juez del orden común de cualquier instancia, en cuyo caso las mismas tendrán efectos inter partes, sin perder su vigencia del ordenamiento jurídico; de conformidad con este sistema, todos los jueces tienen el deber de examinar la constitucionalidad de las leyes y de decidir no aplicarlas cuando las consideren inconstitucionales, dando preferencia a las normas de la Ley fundamental.

Las *características* de este sistema son:

- Los jueces están obligados a respetar la Constitución, teniendo el poder – deber de aplicarla, es decir, deben de preferir el texto constitucional a la ley inconstitucional.
- La garantía de la supremacía e inviolabilidad de la Constitución es la nulidad de las leyes inconstitucionales no su anulabilidad, por lo que los jueces no se encuentran obligados a aplicarlas.
- Lo que debe de aplicarse es la Constitución, de conformidad con el principio de supremacía constitucional (Artículo 175 de la Constitución Política y 115 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

La inconstitucionalidad de las leyes en caso concreto puede plantearse en los casos siguientes:

- Cuando exista un proceso como consecuencia de una acción, no siendo esta la cuestión principal sometida a la decisión del juez, sino una cuestión incidental relativa a la ley que el juez debe aplicar para la resolución del caso, cuya no aplicación es requerida.
  
- Cuando se plantea como acción en una demanda ante un juez, en cuyo caso esta sería la única pretensión.
  
- Efectos de la declaratoria de inconstitucionalidad en casos concretos:

La nulidad de las leyes inconstitucionales es una garantía de la Constitución Política, particularmente en relación con las leyes que violan o menoscaban los derechos fundamentales, la decisión de los jueces en el sistema difuso de justicia constitucional, cuando deciden no aplicar una ley que consideran inconstitucional, tienen efectos declarativos.

El juez en el caso concreto, al juzgar que la ley que se le pide aplicar es inconstitucional, lo que hace es declarar la inconstitucionalidad de la ley, señalándola como tal desde que fue publicada (*ab initio*), lo que significa que la considera como si nunca fue válida y como si hubiese sido nula de pleno derecho.

- Primer efecto:

La decisión de los jueces en estos casos tiene efectos retroactivos, impidiendo que una ley considerada inconstitucional e inexistente pudiera producir efectos. La declaratoria del juez es que la ley es “inconstitucional” y no declarar la nulidad.

- Segundo efecto:

El juez, al conocer un caso concreto pretendidamente regulado en el pasado por una ley que una de las partes del proceso exige sea aplicada, al decidir la inaplicabilidad de la ley al caso concreto, esta ignorando la ley (en su criterio, inconstitucional) y, por tanto, estimando que la misma, en el pasado, nunca tuvo vigencia sobre el caso concreto, sometido a su consideración.

- Tercer efecto:

Los efectos de la decisión del juez en un caso concreto al declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley, son los de una sentencia declarativa: el juez declara la inconstitucionalidad de la ley y no la aplica, la ignora, estimando que nunca ha surtido efectos en relación al caso, es decir, que la ley nunca ha existido.

Por otro lado, la ley inaplicada en un caso concreto, no se ve afectada en su vigencia general con motivo de esa decisión, ni el juez tiene competencia alguna para declarar la nulidad de la ley, lo que Guatemala está reservado exclusivamente a la Corte de Constitucionalidad. Por lo tanto, si un juez, mediante el control difuso de la

constitucionalidad, considera una ley inaplicable por inconstitucional al caso concreto, la ley como tal continúa vigente y sólo perderá sus efectos generales si es derogada o si se le declara nula por sentencia de la citada Corte.

#### 4.16 Defensa de la jurisdicción constitucional:

La Corte de Constitucionalidad desempeña una función de defensa de la súper legalidad constitucional dentro del mismo teniendo para ello amplias facultades, las cuales permiten dejar sin vigencia ni efecto legal cualquier tipo de leyes, disposiciones, resoluciones y actos emitidos por cualquier órgano o ente estatal, así como cualquier autoridad y entidad del sector público.

La competencia de la Corte de Constitucionalidad es amplia, por lo mismo, se ha tratado en varias oportunidades de quebrantar su integridad como garante del orden constitucional por parte de sectores interesados en lograr su desintegración para poder realizar actos contrarios a la ley fundamental, ya que la ven como una amenaza a sus intereses de carácter antagónicos.

En el año 1995, el presidente de esa época de la Corte de Constitucionalidad, Mynor Pinto Acevedo, emitió unas breves consideraciones sobre la jurisdicción de la Corte de Constitucionalidad, siendo las más importantes las siguientes:

De conformidad con el Artículo 268 de la Constitución Política, la Corte de Constitucionalidad es un tribunal permanente, de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, que actúa como tribunal colegiado con independencia de los demás Organismos del Estado y ejerce las funciones específicas

que le asigna la Constitución y la ley de la materia; entre sus funciones se encuentran las de tomar decisiones por medio de fallos, acuerdos, dictámenes y opiniones consultivas.

A la Corte de Constitucionalidad le están asignadas las calidades de suprema, autentica e interprete de la Constitución Política, así como de árbitro imparcial e inapelable de los conflictos que se susciten la interpretación de la misma. Así toda resolución de la Corte de Constitucionalidad vincula al poder público y órganos del Estado y sus efectos adquieren carácter erga omnes, además de ser definitivas e inimputables, con base en lo que para el efecto establecen los Artículos 184 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; de ahí que su cumplimiento debe ser inmediato e inobjetable en modo alguno, menos por una acción penal contra los magistrados que la integran.

El Artículo 203 de la Constitución Política expresa en forma imperativa que corresponde con exclusividad e independencia a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado, dentro de la jurisdicción ordinaria. Esta exclusividad, reservada a los tribunales de justicia, impide a la jurisdicción constitucional revisar lo resuelto, pues es a la jurisdicción ordinaria a la que corresponde valorar y estimar las pretensiones que ante ella se planteen, con la excepción lógica de que se haya incurrido en violación de los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

En ese sentido, si el tribunal constitucional no puede invadir la esfera de la jurisdicción ordinaria, a esta tampoco le está permitido revisar lo resuelto por aquél, ya que ello implicaría invadir la competencia de la Corte de Constitucionalidad y vaciar de todo contenido real la función esencial que le está encomendada de defender el orden constitucional y de ser el supremo interprete de la Constitución.

De esa cuenta, a ningún otro órgano del Estado le está otorgada la facultad de calificar una violación constitucional ni decidir sobre ella, a no ser en primer grado un órgano jurisdiccional ordinario constituido en Tribunal de Amparo o actuando en carácter de Tribunal Constitucional directamente o en última instancia la Corte de Constitucionalidad, a la que le esta asignada la función esencial de defender la Constitución; de ahí que sus decisiones no puede llevar implícita una violación constitucional.

La querrela promovida contra los magistrados de la Corte de Constitucionalidad conlleva la finalidad de que sea un tribunal de jurisdicción ordinaria el que pueda decidir sobre si fue cometida o no una violación a la Constitución y que, por lo mismo, puedan deducirse las responsabilidades que se pretende, lo que es un razonamiento absurdo, ya que se pretende que de oficio o a solicitud de parte los jueces ordinarios deben iniciar procesos penales contra aquellos funcionarios de quienes se presume que en el ejercicio de sus cargos cometieron violaciones a los preceptos contenidos en la Constitución, no obstante que la Corte es el órgano facultado en forma exclusiva y excluyente para realizar la función de analizar las actuaciones de los funcionarios del Estado, con el objeto de determinar en casos concretos si en ellos se encuentra implícita una violación a la Constitución.

Aceptar la posibilidad de que se pueda iniciar proceso penal o tramitar antejuicio es persecución penal contra los magistrados de la Corte de Constitucionalidad por las opiniones que viertan en los fallos y demás decisiones que legalmente les corresponde adoptar, significaría transferir o delegar la función que tienen de interpretar la Constitución a un órgano político, como el Congreso, o con un tribunal ordinario, como el de primera instancia de lo penal. De acuerdo a los Artículos 268 y 272 de la Constitución, decidir sobre si una disposición, acuerdo, resolución o un acto legislativo, administrativo o de gobierno, guarda o no conformidad con la constitución es una función específica que cae dentro de la jurisdicción reservada a La Corte de

Constitucionalidad y cuyo conocimiento y resolución le es ajeno tanto al órgano legislativo como a los tribunales ordinarios.

Las notas anteriores confirman y establecen las funciones y competencia de la Corte de Constitucionalidad, así como la independencia de sus funciones con cualquier otro órgano o ente estatal e imparcialidad de su enjuiciamiento.

#### 4.17 Estado constitucional de derecho:

Se puede concluir que existe un verdadero Estado Constitucional de Derecho, cuando los poderes públicos y sus respectivas actividades son regulados por normas de carácter constitucional o fundamental. Es ésta la única forma en la cual los gobernantes de una nación, dentro de un Estado de Derecho, no son superiores a la ley, mejor aún, se encuentran en la obligación de adecuar sus actuaciones y el ejercicio del poder, a los límites y parámetros que las leyes fijan o estipulan.

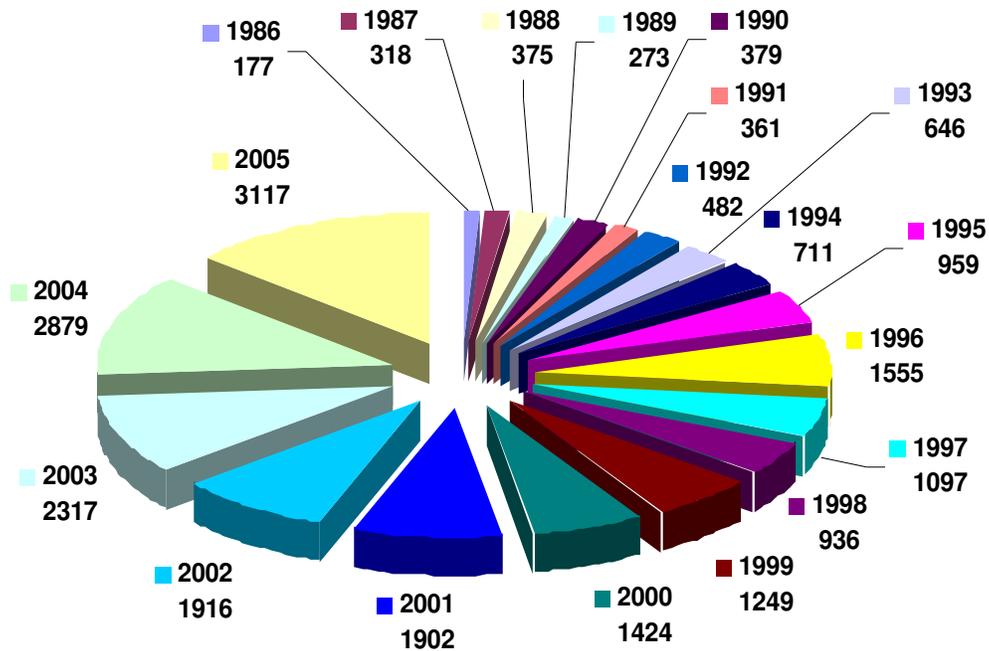
Es imprescindible señalar que estas normas que rigen las actividades de los poderes públicos son normas que han sido emitidas tomando como base la soberanía popular, bajo los postulados de justicia, igualdad y bienestar común, es decir, las bases de creación y promulgación de las normas, se han encontrado en la soberanía del pueblo, tomando siempre en cuenta que se debe velar por un orden constitucional en el cual los sometidos al mismo se respeten y convivan en búsqueda del bienestar general e igualdad de condiciones para sí mismos, consolidándose de esta cuenta un verdadero Estado Constitucional de Derecho.

## CAPÍTULO V

### 5. La Corte de Constitucionalidad en gráficas:

- Casos ingresados por año a la Corte de Constitucionalidad de 1986 al 2005:

La siguiente gráfica representa los datos del número de ingresos totales a esta Corte durante 19 años de trabajo en el período del 9 de junio de 1986 al 31 de diciembre de 2005, haciendo un total de 23,037 casos. El mayor número de ingresos se presenta en el año de 2005 con tres mil ciento diecisiete casos y el menor número en el año de 1986 con ciento setenta y siete casos.

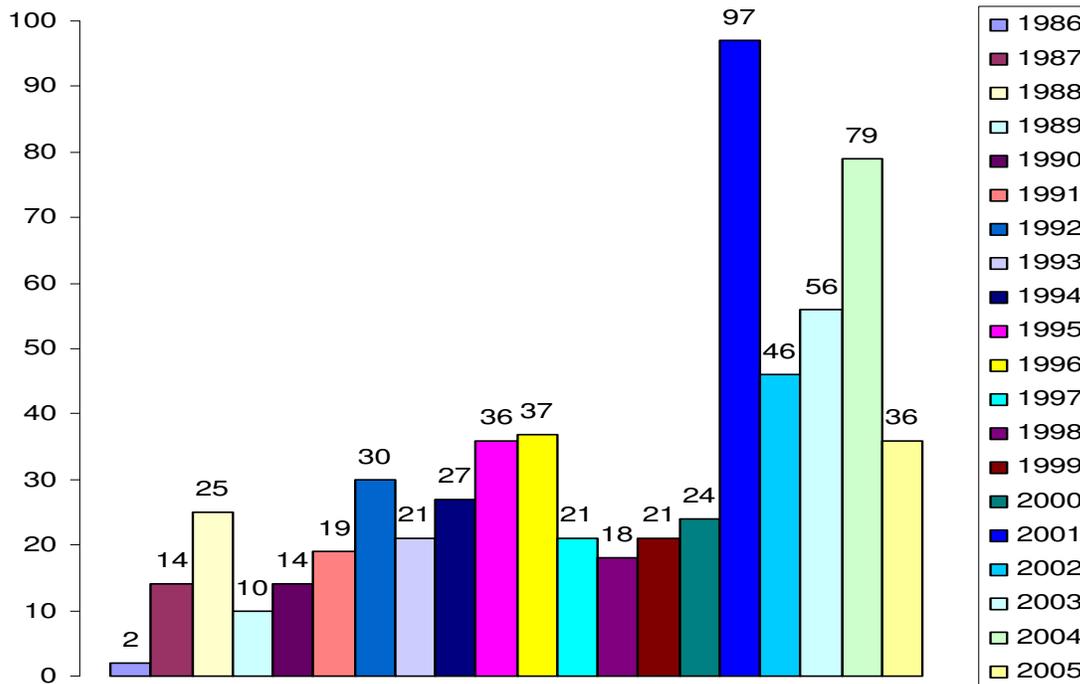


En el año de 1986 ingresaron 177 casos, en 1987 ingresaron 318 casos, en 1988 ingresaron 375, en 1989 ingresaron 273 casos, en 1990 ingresaron 379 casos, en 1991 ingresaron 361 casos, en 1992 ingresaron 482, en 1993 ingresaron 646 casos, en 1994 ingresaron 711 casos, en 1995 ingresaron 959 casos, en 1996 ingresaron 1555 casos,

en 1997 ingresaron 1097 casos, en 1998 ingresaron 936 casos, en 1999 ingresaron 1249 casos, en el año 2000 ingresaron 1424 casos, en el 2001 ingresaron 1902, en el 2002 ingresaron 1916 casos, en el 2003 ingresaron 2317 casos, en el 2004 ingresaron 2879 caos, y en el año 2005 ingresaron 3117 casos.

- Inconstitucionalidades de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general de 1986 al 2005:

En esta gráfica se muestran los datos del número de ingresos totales a esta Corte referentes a inconstitucionales de leyes y reglamentos y disposiciones de carácter general durante el período del 9 de junio de 1986 al 31 de diciembre de 2005, haciendo un total de seiscientos treinta y tres casos. El mayor número de ingresos se presenta en el año de 2001 con noventa y siete casos y el menor número en el año de 1986 con dos casos.



En el año de 1986 ingresaron dos casos, en 1987 ingresaron 14 casos, en 1988 ingresaron 25, en 1989 ingresaron 10 casos, en 1990 ingresaron 14 casos, en 1991 ingresaron 19 casos, en 1992 ingresaron 30, en 1993 ingresaron 21 casos, en 1994 ingresaron 27 casos, en 1995 ingresaron 36 casos, en 1996 ingresaron 37 casos, en 1997 ingresaron 21 casos, en 1998 ingresaron 13 casos, en 1999 ingresaron 21 casos, en el año 2000 ingresaron 24 casos, en el año 2001 ingresaron 97 casos, en el año 2002 ingresaron 46 casos, en el 2003 ingresaron 56 casos, en el 2004 ingresaron 79 casos, y en el año 2005 ingresaron 36 casos.



## CONCLUSIONES

1. Dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, la Constitución Política de la República es la ley suprema, y con esta supremacía constitucional, las leyes de carácter ordinario, deben de crearse con los postulados que la misma establece y también deben ir orientadas a satisfacer las necesidades que la sociedad requiere con la garantía de que éstas sean observadas y cumplidas por los habitantes de un país para consolidar un Estado Constitucional de Derecho.
2. El estudio del derecho parlamentario es el pilar fundamental para la creación y sanción del ordenamiento jurídico ordinario de un Estado, en virtud de que éste provee todos los principios y parámetros jurídicos que van destinados a crear y reglamentar un debido procedimiento legislativo en observancia de la supremacía constitucional.
3. En el proceso de creación y sanción de la ley en Guatemala, se deben de observar las etapas y sub etapas que establece en primer término la Constitución Política de la República de Guatemala y, en segundo, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo con el objeto de respetar el principio del debido procedimiento legislativo.
4. El respeto y cumplimiento al debido procedimiento legislativo tiende a disminuir el ejercicio de la jurisdicción constitucional que ejerce con exclusividad la Corte de Constitucionalidad, esto en virtud de que el debido procedimiento legislativo conlleva una serie de garantías dentro de las cuales se establece la observancia de cada etapa y sub etapa establecidas para la creación y reforma de las leyes de carácter ordinario; además, la congruencia que deben guardar estas normas

de carácter ordinario con los postulados que establece la ley suprema y así evitar posteriormente antagonismo entre las mismas.

5. El control constitucional que ha ejercido la Corte de Constitucionalidad desde el año de 1986 al 2005 sobre la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general ha sido representativo en virtud que ha conocido de 633 casos, como consecuencia de la errónea interpretación y aplicación del debido procedimiento legislativo.

## RECOMENDACIONES

1. Durante el desarrollo y el análisis del presente trabajo resulta evidente que la mayoría de los diputados al Congreso de la República de Guatemala, carecen de información sobre la supremacía constitucional, el debido procedimiento legislativo y técnicas legislativas, por lo que es necesaria la implementación de talleres o seminarios en los cuales se les dé a conocer la importancia que inviste la creación y sanción de la ley en Guatemala.
2. Para crear y sancionar una ley ordinaria se debe de realizar un estudio exhaustivo del contenido de la misma, por lo que el órgano interno dentro del Congreso de la República (comisión de estilo) que ejerce el control jurídico sobre las leyes que se crean o modifican debe ser técnico y eficiente al revisar la versión final de estas leyes y de esta forma evitar posteriormente una serie de leyes que son vigentes mas no positivas, dentro del ordenamiento jurídico.
3. La función de la Corte de Constitucionalidad es de trascendental importancia para mantener el principio de legalidad y supremacía constitucional dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, por lo que este tribunal en su calidad de garante, debe conocer de oficio la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general; es decir, incentivarse en su labor constitucional y de esta forma consolidar un verdadero Estado Constitucional de Derecho.



## BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS CÁMBARA, Roberto. **Cómo presentar proyectos de ley.** Versión resumida. Ed. CECI. 1ª. ed.; Guatemala, 2000.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual.** Tomos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII. Ed. Heliasta S.R.L. 26ª. ed; Buenos Aires, Argentina, 1998.
- Diccionario jurídico Espasa.** Ed. Espasa Calpe SA. ed. Electrónica. Guatemala, 2005.
- Diccionario usual.** Real Academia de la Lengua Española. Ed. Electrónica. Guatemala, 2004.
- GARRORENA MORALES, Ángel. **El parlamento y sus transformaciones actuales.** Ed. Madrid Tecnos.; 1ª. ed. España, 1990.
- LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho.** Tomo I. Ed. Estudiantil Fénix. 4ª. ed. Guatemala, 2004.
- MASON, Paul. **Manual de procedimientos legislativos:** Versión Española. Ed. Saavedra. 1ª. ed. España, 1995.
- MOTO SALAZAR, Efraín. **Elementos del derecho.** Ed. Porrúa. 42ª. ed. México, 2002.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Ed. Heliasta. 1ª. ed; Buenos Aires, Argentina, 1987.
- PEREIRA, Alberto y Marcelo Richter. **Derecho constitucional.** Ed. Pereira. 1ª. ed. Guatemala, 2004.
- PINTO ACEVEDO, Mynor. **La jurisdicción constitucional en Guatemala.** Publicación de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. 1ª. ed. Guatemala, 1995.
- ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Introducción al estudio del derecho.** Ed. Porrúa. 5ª. ed. México, 1989.
- VILLA VERDE, Ignacio. **La inconstitucionalidad por omisión; un nuevo reto para la justicia constitucional.** Ed. McGraw- Hill. 3ª. ed. Madrid, 1997.

## **Legislación:**

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

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

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

**Decreto número 1816.** Congreso de la República, 1968.