

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGADO Y NOTARIO

LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS



JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS

CHIQUIMULA, GUATEMALA, OCTUBRE 2019



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGADO Y NOTARIO

LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS

TRABAJO DE GRADUACIÓN

Sometido a consideración del Honorable Consejo Directivo

Por

JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS

Al conferírsele el grado académico de  
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

CHIQUMULA, GUATEMALA, OCTUBRE 2019



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGADO Y NOTARIO



RECTOR  
M.Sc. ING. MURPHY OLYMPO PAIZ RECINOS

CONSEJO DIRECTIVO

Presidente:	Ing. Agr. Edwin Filiberto Coy Cordón
Representante de Profesores:	M.Sc. Mario Roberto Díaz Moscoso
Representante de Profesores:	M.Sc. Gildardo Guadalupe Arriola Mairén
Representante de Graduados:	Inga. Evelin Dee Dee Sumalé Arenas
Representante de Estudiantes:	A.T. Estefany Rosibel Cerna Aceituno
Representante de Estudiantes:	P.C. Elder Alberto Masters Cerritos
Secretaria:	Licda. Marjorie Azucena González Cardona

AUTORIDADES ACADÉMICAS

Coordinador Académico:	M. A. Edwin Rolando Rivera Roque
Coordinador de Carrera:	Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL

PRIMERA FASE:

Presidente:	Lic. Marvin Eduardo Monroy Ramírez
Secretario:	Lic. Gustavo Adolfo Noriega Estrada
Vocal:	Lic. Oscar Randolpho Villeda Cerón

SEGUNDA FASE:

Presidenta:	Dra. María Roselia Lima Garza
Secretario:	Licda. Sandra Gisela Leytán Escobar
Vocal:	Lic. Rosdbin Evelio Corado Linares

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





## APROBACIÓN DE ASESOR DE TESIS

Chiquimula, 03 de septiembre de 2018.

Licda.  
Claudia Lisseth Rodríguez Hernández.  
Presente.

Por medio del presente le informo que con fecha 30 de agosto de 2018, se recibió el oficio por medio del cual usted manifiesta que acepta colaborar con el estudiante: **Jorge Alberto Quiroa Avalos** carné 201242236, elaborará su Tesis con el tema intitulado:

**“LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”.**

Por tanto,

**RESUELVE:** Aceptar a la Licda. **Claudia Lisseth Rodríguez Hernández** como **ASESORA DE TESIS** del trabajo del estudiante arriba indicado, en virtud, de que llena los requisitos contemplados en el artículo 27 del Normativo de Tesis de Graduación de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales del Centro Universitario de Oriente.

\_\_\_\_\_  
**José Daniel Pérez**  
Jefe de Unidad de Tesis  
Ciencias Jurídicas y Sociales  
CUNORI







## DICTAMEN FAVORABLE DEL ASESOR DE TESIS

EXPEDIENTE No. 07-2018

Chiquimula, 22 de mayo de 2019.

Lic.

**José Daniel Pérez**

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Centro Universitario de Oriente CUNORI  
Chiquimula.



Respetable Licenciado:

Con fundamento en la designación recaída en mi persona por medio de oficio de fecha 03 de septiembre de 2018, dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario del Centro Universitario de Oriente, respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de rendirle informe sobre la labor que desarrollé como Asesora de Tesis realizada por Jorge Alberto Quiroa Avalos, carné 201242236, cuyo título se denomina de la siguiente forma: “LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”.

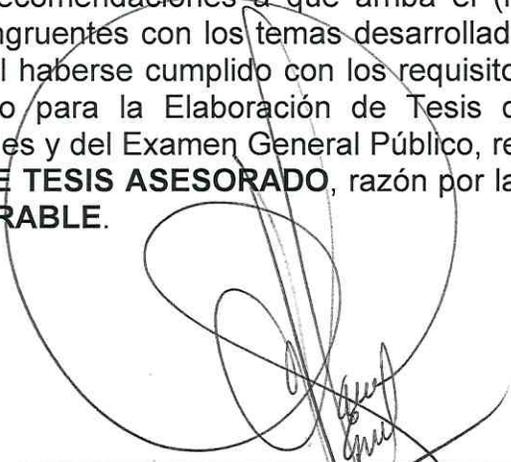
Después de haber revisado el trabajo de tesis de **JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS**, considero que el tema reviste de importancia en el ámbito del derecho constitucional, especialmente en el ámbito legislativo, con objeto de mantener un control interorgánico sobre la facultad que el Congreso de la República de Guatemala tiene sobre el Veto Presidencial, específicamente en la creación de normas jurídicas de tanta importancia en un Estado de Derecho como lo es Guatemala.

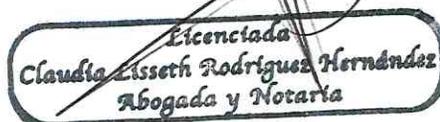
Por lo expuesto considero que el trabajo realizado es un aporte para los estudiantes y los profesionales del Derecho.





En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones y recomendaciones a que arriba el (la) autor (a) y la bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 29 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, resulta procedente **APROBAR EL TRABAJO DE TESIS ASESORADO**, razón por la cual doy mi **DICTAMEN EN SENTIDO FAVORABLE**.

  
Licda. Claudia Lisseth Rodríguez Hernández  
FIRMA Y SELLO







## APROBACIÓN DE REVISOR DE TESIS

Chiquimula, 24 de mayo de 2019.

Lic.  
Omar Rafael Ramírez Corzo  
Presente.

Por medio del presente le informo que con fecha 23 de mayo de 2019, se recibió el oficio por medio del cual usted manifiesta que acepta colaborar con el estudiante: Jorge Alberto Quiroa Avalos, carné: 201242236, en la elaboración de su Tesis con el tema intitulado:

**“LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”.**

Por tanto,

**RESUELVE:** Aceptar al **Lic. Omar Rafael Ramírez Corzo**, como **REVISOR DE TESIS** del trabajo del estudiante arriba indicado, en virtud, de que llena los requisitos contemplados en el artículo No. 27 del Normativo de Tesis de Graduación de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales del Centro Universitario de Oriente.

\_\_\_\_\_  
**José Daniel Pérez**  
Jefe de Unidad de Tesis  
Ciencias Jurídicas y Sociales  
CUNORI







## DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS

EXPEDIENTE No. 07 - 2018

Chiquimula, 09 de julio de 2019.

Lic. José Daniel Pérez  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Centro Universitario de Oriente –CUNORI-  
Chiquimula.



Respetable Licenciado:

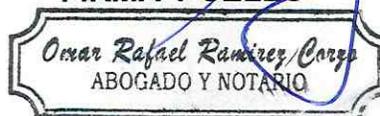
Por este medio quiero rendir dictamen como REVISOR DE LA TESIS del estudiante **JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS**, quien hizo su trabajo con el título siguiente: **“LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”**.

Se procedió a revisar el trabajo en cuanto al estilo que se requiere para una Tesis y considero que después de haber revisado y haberse realizado las correcciones necesarias, dicho trabajo cumple con las formalidades de una Tesis, de acuerdo al Normativo de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Por lo expuesto anteriormente, doy mi **DICTAMEN FAVORABLE** a la Tesis luego de haber efectuado exhaustivamente la revisión respectiva.

De usted respetuosamente,

Licenciado Omar Rafael Ramírez Corzo  
FIRMA Y SELLO







**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGADO Y NOTARIO**

Chiquimula, 31 de Julio de 2019.

**Lic. José Daniel Pérez**  
Jefe de Unidad de Tesis  
Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales  
Centro Universitario de Oriente –CUNORI-  
Chiquimula.

Respetable licenciado:

En cumplimiento de la designación que hiciera esa unidad, procedí a revisar el trabajo de tesis presentado por **JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS**, carné 201242236, cuyo título es: **“LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”**, por lo que me permito informar a usted que:

- a) Luego de realizarse las correcciones gramaticales, ortográficas y de FORMA sugeridas, el informe final cumple con los requisitos establecidos en el instructivo general para la elaboración y preparación de Tesis.
- b) En consecuencia de lo precedente, **DICTAMINO**: Que el informe final presentado reúne los **REQUISITOS DE FORMA** establecidos en el normativo respectivo, por lo cual puede ser discutido en Examen público, previo a que el sustentante opte al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, deseándole éxitos en su gestión, me suscribo de usted.

Atentamente,

**Dra. Gabriela Patricia Portillo Lemus**  
CONSEJERA DOCENTE DE ESTILO  
Colegiado No. 12,521  
CUNORI-USAC

“Id y Enseñad a Todos”

CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
31 JUL. 2019  
OFICINA UNIDAD DE TESIS  
NÚMERO: 16-44 FIRMA: [Firma]



**UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO, CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Chiquimula, veintiséis de agosto de dos mil diecinueve -----**

**ASUNTO:** LA DOCTORA GABRIELA PATRICIA PORTILLO LEMUS DICTAMINO: QUE LA TESIS ANALIZADA REUNE LOS REQUISITOS TANTO DE FONDO COMO DE FORMA ESTABLECIDOS EN EL NORMATIVO RESPECTIVO, POR LO CUAL PUEDE SER DISCUTIDO EN EXAMEN PÚBLICO, PREVIO A QUE EL SUSTENTANTE OTE A LOS TITULOS DE ABOGADO Y NOTARIO EN EL GRADO ACADEMICO DE LICENCIADO EN CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES.

**Providencia No. 5-2019:** Atentamente pase al Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales, Coordinador de la Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario, el trabajo de tesis presentado por el Bachiller **JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS** intitulado: **“LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS”** para que se proceda con los trámites a donde corresponde.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

  
Lic. José Daniel Pérez  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
CUNORI-USAC





**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE  
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES,  
ABOGADO Y NOTARIO**

---

**COORDINACIÓN DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, ABOGADO Y NOTARIO. Chiquimula, veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.**-----

En forma respetuosa pase al **Ing. Agr. Edwin Filiberto Coy Cordón**, Director del Centro Universitario de Oriente de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para que si lo estima procedente dicte la orden de impresión del trabajo de tesis del estudiante **JORGE ALBERTO QUIROA ÁVALOS** intitulado “**LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS**” y en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.

Lic. Horacio Humberto Zuchini Morales  
Coordinador de la Carrera de Abogado y Notario

CUNORI-USAC





**EL INFRASCRITO DIRECTOR DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE ORIENTE DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, POR ESTE MEDIO HACE CONSTAR QUE:** Conoció el Trabajo de Graduación que efectuó el estudiante **JORGE ALBERTO QUIROA AVALOS** titulado “**LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACÍA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS JURÍDICOS**”, trabajo que cuenta con el aval de su Asesor y el Coordinador de la Unidad de Tesis de la carrera de Abogado y Notario. Por tanto, la Dirección del CUNORI con base a las facultades que le otorga las Normas y Reglamentos de Legislación Universitaria **AUTORIZA** la impresión de **Tesis de graduación** para obtener el grado Académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos de **Abogado y Notario**.

Se extiende la presente en la ciudad de Chiquimula, a veintidós de octubre de dos mil diecinueve.

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



Ing. Agr. Edwin Filiberto Coy Córdón  
**DIRECTOR**  
**CUNORI – USAC**

c.c. Archivo

EFCC/ars



## **DEDICATORIA**

### **A DIOS:**

Por haberme iluminado en todos mis actos, porque en todo momento me acompañó y encaminó mis pasos hasta este momento tan especial, permitiéndome alcanzar una de las principales metas de mi vida, a él sea toda la honra y la gloria.

### **A MIS PADRES:**

José Rosendo Quiroa y Carmen de Jesús Avalos Sagastume, porque materializaron su amor en mí, apoyándome y guiándome hasta donde he llegado, infinitas gracias por su esfuerzo, amor, dedicación y entrega, de ustedes es el triunfo.

### **A MIS HERMANOS:**

José Alfredo, Yesenia del Carmen y Heydee Marilú, por su cariño y apoyo durante todo este proceso, el cual hoy se convierte en un triunfo que también va dedicado a ustedes.

### **A MI SOBRINA:**

Angie Daleysa Alonzo Quiroa a quien mi corazón le pertenece.

### **A MIS MADRINAS Y PADRINO:**

Doctora María Roselia Lima Garza, Licenciada Claudia Isabel Ortíz Guerra y Licenciado Napoleón Lémus Cordón, por la admiración que siento por

ellos y porque cada día me inspiran a ser mejor.

**A MIS COMPAÑEROS:**

Gracias por su amistad y apoyo, gracias por todos los gratos momentos compartidos, hay un especial cariño para ustedes, con una mención muy especial a Carla Marisol Peralta Lémus por todo su apoyo durante tantos años.

**A:**

Mis catedráticos, con eterna gratitud por compartir conmigo sus conocimientos.

**A:**

El Centro Universitario de Oriente y a la Tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser el lugar en el cual se forjan los mejores profesionales de Guatemala, gracias por cobijarme en sus ilustres aulas.

## **PRESENTACIÓN**

En los Estados democráticos, al establecer y regular la separación de poderes, la función normativa está atribuida con exclusividad al poder legislativo, siendo éste el único facultado para crear, reformar, derogar, adicionar o modificar una ley; siendo el órgano que alberga y permite la materialización del sistema democrático representativo dentro de un Estado Constitucional y democrático de Derecho. La Constitución Política de la República de Guatemala establece al Organismo Legislativo, como un organismo que tiene como finalidad primordial la creación de leyes.

El Veto, como una alternativa de control de parte del Organismo Ejecutivo al Organismo Legislativo, implica el accionar de un principio fundamental instituido en la Constitución Política de la República de Guatemala, por medio del cual el Presidente de la República de Guatemala en Consejo de Ministros, puede vetar una ley, provocando así que esta regrese al congreso para su modificación. Frente a esta figura, surge la Primacía Legislativa, que reafirma las facultades del Congreso, rechazando el Veto y la función de promulgación y publicación, siempre que se llene el requisito de una mayoría calificada.

Dentro de la presente investigación, se desarrollan los puntos necesarios para determinar si es legítima la acción que ejerce el Congreso de la República, al rechazar el Veto emitido por el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República en Consejo de Ministros.



## **HIPÓTESIS**

La hipótesis que se planteó es la siguiente:

“Es legítimo el actuar del Congreso de la República y produce consecuencias jurídicas al aplicar la Primacía Legislativa, pese a que siendo una norma constitucional contradice y resta valor al Veto Presidencial, que también es una norma de carácter constitucional.”



## **COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS**

Luego del análisis realizado en la presente investigación, fundamentado en el contenido bibliográfico que se obtuvo a lo largo de la misma y con base al examen de casos realizados, se comprobó que la labor que ejerce el Congreso de la República de Guatemala, frente al Veto emitido por el Presidente de la República en Consejo de Ministros es legítima, toda vez que la Primacía Legislativa, no solo tiene un fundamento Constitucional, sino que la misma refuerza la labor y principal función del Congreso de la República, la cual es legislar.

Cumpliendo de esta manera con los objetivos de la misma, los cuales consistían en establecer los fundamentos legales que le dan tanto al Organismo Ejecutivo, como al Organismo Legislativo las facultades para actuar, establecer los efectos jurídicos que se ocasionan a consecuencia de la limitación del derecho del Veto del Presidente de la República por parte de la Primacía Legislativa del Organismo Legislativo, investigar las causas que conducen a los diputados del Congreso de la República a rechazar el Veto Presidencial emitido en contra de un proyecto de ley y estudiar qué consecuencias tiene para la sociedad la sanción, promulgación y publicación de un proyecto de ley que en su oportunidad fuere vetado por el Presidente de la República.



## ÍNDICE

<b>CONTENIDO</b>	<b>Pág.</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>I</b>

### **CAPÍTULO I ORDENAMIENTO JURÍDICO DE GUATEMALA**

1.1.	Generalidades del Ordenamiento Jurídico Guatemalteco	1
1.2.	Pirámide Jurídica	2
1.2.1	Constitución Política de la República de Guatemala	5
1.2.1.1	Aspectos Generales	5
1.2.1.2	Antecedentes	8
1.2.1.3	Supremacía Constitucional	15
1.2.2	Normas Constitucionales	19
1.2.3	Tratados Internacionales	21
1.2.4	Normas Ordinarias	22
1.2.5	Normas Reglamentarias	24
1.2.6	Normas Individualizadas	25

### **CAPÍTULO II CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

2.1.	Antecedentes Históricos	27
2.2.	Decreto 63-94 Ley Orgánica del Organismo Legislativo	32
2.2.1	Integración del Congreso de la República de Guatemala	32
2.2.2	Derechos y deberes de los Diputados	36
2.2.3	Prerrogativas parlamentarias	39
2.3.	Órganos de Dirección y de Gobierno del Congreso de la República	42
2.3.1	Junta Directiva	42
2.3.2	Presidente del Congreso de la República	43

2.3.3	Comisiones de trabajo	46
2.4.	Sesiones	50
2.4.1	Clases de sesiones	51
2.4.2	Quorum	54
2.5.	Votación	57
2.5.1	Clases de Votaciones	57
2.6.	Funciones de control y fiscalización	58

### **CAPÍTULO III PROCESO DE CREACIÓN DE LEY**

3.1.	Generalidades	63
3.2.	Iniciativa de Ley	64
3.2.1	Instituciones Facultadas para Presentar Iniciativas de Ley	68
3.3.	Presentación	74
3.4.	Discusión	76
3.5.	Aprobación	81
3.6.	Redacción Final	83
3.7.	Revisión	84
3.8.	Sanción	87
3.9.	Promulgación	89
3.10	Publicación	90
3.11	Iniciación de Vigencia	91
3.11.1	Vacatio Legis	91
3.11.2	Sistema de Iniciación de la Vigencia	92

### **CAPÍTULO IV EL VETO Y LA PRIMACÍA LEGISLATIVA**

4.1	El Veto	93
4.1.1	Aspectos Generales	95
4.4.1.1	Naturaleza del Veto	95
4.4.1.2	Antecedentes	96

4.1.2	Facultad del Veto Presidencial	101
4.1.2.1	Tramite del Veto Presidencial	103
4.1.3	Marco Jurídico del Veto	106
4.2.	Primacía Legislativa	107
4.2.1	Aspectos Generales	107
4.2.1.1	Antecedentes	107
4.2.1.2	Constituciones que la han regulado	109
4.3.	Tramite de la Primacía Legislativa	112
4.4.	Marco Jurídico de la Primacía Legislativa	114

## **CAPÍTULO V**

### **LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA Y SUS EFECTOS JURIDICOS**

5.1.	Antecedentes	117
5.1.1	Aspectos Generales	117
5.2.	Análisis jurídico a los Artículos 178 y 179 de la Constitución Política de la República	117
5.3.	Análisis jurídico a los Artículos 129 al 133 de la Ley orgánica del Organismo Legislativo	119
5.4.	Efectos jurídicos de la Primacía Legislativa	120
5.5.	Análisis General del Problema	121
5.5.1.	Ley contra la Obstrucción a la Justicia; Decreto 17-2010 del Congreso de la República de Guatemala	121
5.5.2.	Reformas al Código Penal; Decreto No. 13-2016 del Congreso de la República de Guatemala	123
		129

## **CONCLUSIONES**

<b>RECOMENDACIONES</b>	131
------------------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	133
---------------------	-----



## INTRODUCCIÓN

El Congreso de la República de Guatemala es un organismo ordinario y permanente, al cual le corresponde como función primordial crear leyes, de conformidad con la potestad legislativa que le otorga la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual en el artículo 157 de la misma, específicamente en el párrafo primero, establece: “La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República compuesta por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

En el presente trabajo de investigación se desarrollan los aspectos necesarios para analizar jurídicamente la legitimidad de la primacía legislativa de la cual esta investido el Congreso de la República de Guatemala, toda vez que para que una ley pueda ser creada y tenga vigencia, debe de cumplir con el proceso de creación regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, dentro del cual se establece que una iniciativa de ley debe de ser presentada al pleno del Congreso de la República para su discusión y aprobación; y al ser aprobado el proyecto de ley por los diputados que integran el congreso de la república, es importante hacer mención que el artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala vigente, ordena a la Junta directa del Congreso de la República a remitir el proyecto de ley al Organismo Ejecutivo en un plazo de diez días para que este sea sancionado, promulgado y publicado.

La primacía legislativa de la cual está investido el Congreso, puede definirse como la facultad que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga al Congreso de la República para promulgar un proyecto de ley, aun cuando este hubiese sido vetado por el Presidente de la República. En tal sentido la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 179 establece: “... devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá de poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión y el Congreso, en un plazo de treinta días, podrá considerarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá

obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efectos como ley de la República”.

En base a lo desarrollado en los artículos precedentes, se realiza un análisis doctrinario y legal para poder desarrollar e investigar la hipótesis objeto de la presente investigación.

El problema planteado en la presente investigación es el siguiente: ¿Es legítima la acción que ejerce el Congreso de la República, al rechazar el veto emitido por el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República en Consejo de Ministros?

La hipótesis planteada fue: ***“Es legítimo el actuar del Congreso de la República y produce consecuencias jurídicas al aplicar la Primacía Legislativa, pese a que siendo una norma constitucional contradice y resta valor al Veto Presidencial, que también es una norma de carácter constitucional.”***

Para poder arribar a las conclusiones que se presentan en esta investigación, y poder comprobar la hipótesis, es necesario realizar un exhaustivo análisis legal y doctrinario, así como poder evidenciar las razones de algunos casos prácticos de leyes vetadas, y del uso de la primacía legislativa frente a estos vetos, para lo cual la presente tesis se encuentra dividida en cinco capítulos que se desarrollan de lo general a lo particular.

La investigación inicia en el capítulo I con el Ordenamiento Jurídico de Guatemala, analizando dentro de este, la pirámide normativa de nuestro ordenamiento, desde la Constitución Política de la República de Guatemala, y aspectos como la Supremacía Constitucional y los tratados internacionales, hasta las normas individualizadas.

En el capítulo II, se desarrolla de manera doctrinaria y jurídica el Congreso de la República de Guatemala, como principal órgano del Organismo Legislativo, determinando su integración, sus atribuciones y funciones, sus derechos y deberes, sus órganos de dirección y gobierno.

El capítulo III, se refiere específicamente al Proceso de Creación de la Ley, desarrollando cada uno de los pasos, desde la iniciativa y quienes tienen facultad para instarla, pasando por todos los pasos del proceso, hasta su publicación y entrada en vigencia.

El capítulo IV, es un análisis sobre el Veto y la Primacía Legislativa, desde su naturaleza jurídica, hasta el trámite y marco jurídico del mismo, incluyendo todos los aspectos generales que se desarrollan sobre dicha figura constitucional.

Por último, el capítulo V, se realiza el análisis sobre la legitimidad de la primacía legislativa del Congreso de la República y sus efectos jurídicos, incluyendo los antecedentes de los mismos, realizando un análisis de los artículos en los cuales se basan las figuras planteadas, se realiza para finalizar un análisis general del problema, a través del análisis de dos casos en específico, capítulo en el cual reuniendo los puntos expuestos en los capítulos anteriores, se logra resolver el problema planteado en la investigación.



# **CAPÍTULO I**

## **ORDENAMIENTO JURÍDICO DE GUATEMALA**

### **1.1. Generalidades del Ordenamiento Jurídico Guatemalteco**

En sentido general, podemos entender por ordenamiento jurídico al conjunto sistemático de normas que en un momento y lugar determinado regulan el actuar de una sociedad. Este ordenamiento toma su base en que las normas jurídicas de los Estados no funcionan de manera aislada, sino como un todo integrado bajo el principio de jerarquía normativa, de esta cuenta en Guatemala unas se encuentran subordinadas de otras.

Un ordenamiento no solo es un conjunto de normas, cuando nos referimos a ordenamiento este comprende la estructura, las funciones y los objetivos de cada norma, las cuales permiten establecer su validez, existencia, características, jerarquía y clasificación con el fin de ser reconocidas como jurídicas.

En Guatemala, como un estado democrático, su sistema normativo viene a constituir un factor de suma importancia para su desarrollo. Cuando analizamos nuestro ordenamiento jurídico, encontramos un sistema jerárquico en el cual la validez de una norma depende de su adecuación a otras de carácter jerárquicamente superior, hasta llegar a la Constitución o Norma Fundamental. El sistema normativo de Guatemala se encuentra materializado a través de la Constitución Política de la República, en los códigos, leyes, reglamentos y otras regulaciones importantes como lo son los tratados y convenciones internacionales.

## **1.2. Pirámide Jurídica**

La pirámide jurídica del ordenamiento jurídico Guatemalteco, se encuentra encabezada por la Constitución Política de la República de Guatemala, algunos autores refieren que al menos en Guatemala le siguen los Tratados y Convenios Internacionales que en materia de Derechos Humanos han sido ratificados, luego encontramos las normas constitucionales, leyes que en nuestro ordenamiento son de aplicación general creadas por una Asamblea Nacional Constituyente.

En el segundo escalón de la pirámide encontramos las normas ordinarias, las cuales al igual que las leyes constitucionales son de aplicación general, pero su diferenciación entre ambas radica en que las normas ordinarias han sido creadas por el órgano encargado de legislar, que en Guatemala es el Congreso de la República.

Dentro del tercer escalón de la pirámide encontramos las normas reglamentarias, las cuales tienen como función principal establecer la aplicación de las normas ordinarias, estas generalmente son creadas por los organismos del Estado.

Por último, dentro de la pirámide encontramos las normas individualizadas, las cuales también son consideradas como normas de este ordenamiento pero con una trascendencia limitada, en virtud de que estas son de aplicación particular, únicamente constituyen ley para las partes que se ven involucradas, dentro de ellas se encuentran los contratos, las sentencias de los jueces, de los

árbitros, de las resoluciones notariales en procesos de jurisdicción voluntaria y de las resoluciones administrativas.

Al momento de interpretar la pirámide jurídica que conforma el ordenamiento jurídico guatemalteco, nos enfrentamos a una problemática, que es la de distinguir o establecer ¿Qué grado de importancia poseen los Pactos, Tratados y Convenios Internacionales que en materia de Derechos Humanos han sido ratificados por el Congreso de la República?; dependerá de su interpretación, en virtud de que existen autores que creen que estos deben tener superioridad a la Constitución Política. Sin embargo encontramos a otros autores que por el contrario manifiestan que estos están al mismo nivel que la Constitución Política de la República.

La Constitución Política de la República, en el artículo 46 regula que: *“Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”*

Algunos autores explican la existencia de dos criterios sobre la interpretación de la norma anteriormente mencionada, especialmente en relación a lo que debemos de entender por derecho interno, hay quienes creen que el derecho interno es todo el ordenamiento jurídico, pero excluyendo de este a la Constitución Política de la República, en virtud de que ninguna ley, tratado o convención puede tener jerarquía superior a la Constitución. Para otros autores, derecho interno es todo el ordenamiento jurídico sin excluir a la Constitución

Política de la República, de tal manera, que si una norma de esta resultare contradictoria a cualquier tratado en materia de derechos humanos, tendría que prevalecer las normas de los Tratados y Convenios Internacionales ya ratificados.

Debemos recurrir a la Constitución Política de la República, en el artículo 268 regula que es función esencial de la Corte de Constitucionalidad, como tribunal privativo la defensa del orden constitucional, y esta defensa implica la interpretación del texto constitucional. En igual sentido el artículo 272 literal e), regula que la Corte de Constitucionalidad tiene como función: *“Emitir opinión sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado.”*

Sobre esta contradicción la Corte de Constitucionalidad ha plasmado en diversas sentencias la interpretación del artículo 46 constitucional denominándole a esto como Bloque de Constitucionalidad. En sentencia del diecisiete de julio de dos mil doce, respecto al Bloque de Constitucionalidad ha manifestado lo siguiente: *“El Bloque de Constitucionalidad se refiere a aquellas normas y principios que aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías a la Constitución y que sirven a su vez de medidas de control de constitucionalidad de las leyes como tal... se incorpora la figura del Bloque de Constitucionalidad como un conjunto de normas internacionales referidas a derechos inherentes a la persona, incluyendo todas aquéllas libertades y facultades que aunque no figuren en su texto formal, respondan directamente al concepto de dignidad de la persona, pues el derecho por ser dinámico, tienen reglas y principios que están evolucionando y cuya integración con esta figura*

*permite su interpretación como derechos propios del ser humano... El alcance del bloque de constitucionalidad es de carácter eminentemente procesal, es decir, que determina que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que componen aquél son también parámetro para ejercer el control constitucional del derecho interno.”<sup>1</sup>*

La Constitución Política de la República de Guatemala ha sido objeto de estudio en América Latina, sobre todo por la interpretación correcta del artículo 46, el cual en principio permitió que floreciera la concepción de que los Tratados Internacionales que Guatemala firmara y ratificara en torno a Derechos Humanos tenían preeminencia sobre el propio Texto Constitucional y que de forma posterior, nuestro Tribunal Constitucional en sentencias ha señalado que una vez ocurra la compatibilidad de conceptos de un Tratado frente a las disposiciones constitucionales los mismos son reconocidos en el sistema jurídico guatemalteco con rango similar al de la propia Constitución.

## **1.2.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

### **1.2.1.1. Aspectos generales**

Es importante indicar que: *“El término Constitución proviene del latín, del verbo constituere, que quiere decir establecer definitivamente. Aristóteles la define como el principio según el cual está ordenada la autoridad pública. Para Kelsen la*

---

<sup>1</sup> Corte de Constitucionalidad, Expediente 1822-2011, sentencia del 17 de julio de 2012.

*Constitución es la norma que regula la creación de las demás normas jurídicas que organizan al Estado, determina los órganos que lo comprenden y la forma como se relacionan entre sí.*"<sup>2</sup>

En sentido formal, la Constitución Política de la República de Guatemala "Es el conjunto de normas jurídicas que integran los principios fundamentales y las instituciones básicas de un Estado que las ha adoptado como ley suprema con el objeto de establecer la forma de organización, regulación y limitación del ejercicio y funcionamiento de sus poderes y a la vez garantizar los derechos fundamentales de sus habitantes".<sup>3</sup>

Al respecto la Corte de Constitucionalidad ha manifestado que: "La Constitución Política de la República es la norma suprema de todo el ordenamiento jurídico, a cuyas disposiciones están sujetos los poderes públicos y los propios gobernados."<sup>4</sup>

En un sentido material, la Constitución comprende un conjunto de normas fundamentales que tienen por objeto regular la forma en que se organiza un Estado y sus principios fundamentales, es decir el contenido de la Ley. En un sentido formal la Constitución es un texto que viene a reglamentar las funciones de las instituciones políticas cuya creación se basa en ciertas formalidades

---

<sup>2</sup> CUEVAS, Homero, Teorías Jurídicas y Económicas del Estado. Segunda edición. Ed. Universidad Externado de Colombia. Bogotá Colombia, 2002, Págs. 59 y 60

<sup>3</sup> De León Carpio, Ramiro. Análisis doctrinario legal de la Constitución Política de la República de Guatemala. Editorial Fenix. Guatemala. Pág. 7

<sup>4</sup> Corte de Constitucionalidad, Expedientes Acumulados 001-2001, 002-2001 y 004-2001, sentencia del 5 de abril del 2001.

especiales que debe cumplir un órgano, a través de un procedimiento totalmente distinto al establecido para la creación de reglas ordinarias de derecho.

Tomando en cuenta el derecho constitucional clásico, una constitución solamente debería contener lo referente a la organización y funcionamiento de los organismos fundamentales del Estado y los derechos de los individuos que conforman una sociedad. Sin embargo, dentro de las constituciones modernas se tiende a incorporar materias como los derechos sociales, los cuales se han obtenido tras largos años de lucha, como derechos de familia, trabajo, cultura, y otros que tienen como fin primordial conservar el equilibrio social.

Como norma suprema del Ordenamiento Jurídico de Guatemala, la actual Constitución Política de la República de Guatemala fue promulgada por una Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985, y esta se encuentra vigente a partir del 14 de enero de 1986; y la misma tiene por objeto normar la organización jurídica del país, su forma de gobierno, los deberes del Estado, los principales derechos y garantías de los habitantes, la división de poderes y el control de los mismos, determinando así un Estado de Derecho.

El Estado de Derecho lo podemos definir como: *“La organización política de la vida social sujeta a procedimientos regulados por ley, en el cual los actos del Estado están limitados estrictamente por un marco jurídico supremo, guiado por el Principio de Legalidad y el respeto absoluto de los derechos fundamentales”*.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Ed. Heliasta, S. R. L. Argentina. 2001. Pág.383

### 1.2.1.2. Antecedentes

Con el transcurso del tiempo, en Guatemala ha existido una serie de Constituciones que se adecuan a la situación socio-política que ha venido enfrentando el país, por lo que es necesario hacer un breve recuento de las Constituciones que han prevalecido en Guatemala.

*“Constitución de Bayona (1808): La primera Constitución que rigió en el territorio guatemalteco fue la Constitución de Bayona, promulgada en el año de 1808 por José Bonaparte. En esos momentos, Guatemala llevaba el nombre de Capitanía General de Guatemala, compuesta de 146 artículos entre los cuales regulaba ciertos derechos individuales, tales como la inviolabilidad de la vivienda y las limitaciones del derecho de libertad, como la detención legal. Dicha constitución no tuvo vigencia, pero tuvo una gran influencia ya que esta inspiró a la creación de las constituciones de otros estados americanos que emergieron de la independencia.”*<sup>6</sup>

*“Constitución de Cádiz (1812): Denominada como Constitución Política de la Monarquía Española, fue el primer antecedente de una constitución como tal para Guatemala. Estaba compuesta de 384 artículos, siendo promulgada el 19 de marzo de 1812. Dicha constitución limitaba el poder absoluto de los gobernantes, lo cual es una característica muy importante del constitucionalismo.*

---

<sup>6</sup> Soberanis Gatica, Hernán. El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento. Guatemala, Ed. Comercial, (s.f.). Pág. 7.

*Bases Constitucionales (1823): Las bases constitucionales son consideradas el primer paso para la creación de la primera Constitución de Guatemala, esto debido a que estas bases se dan luego de la independencia de España en el año 1821. Fueron promulgadas por una Asamblea Nacional Constituyente, el 17 de diciembre de 1823 y fueron sancionadas el 27 de diciembre del mismo año. En la Constitución de 1823, se denominan los Estados Federados de Centro América creándose los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, así como de cada uno de los estados federados.*

*Constitución de la República Federal de Centroamérica (1824): A casi un año después de las bases constitucionales, el 22 de noviembre de 1824, la Asamblea Nacional Constituyente aprueba la nueva Constitución de la República Federal de Centroamérica, extendiéndose su vigencia hasta el año 1838 y sufriendo reformas en el año 1835; estuvo compuesta de un total de 211 artículos. En dicha constitución se consagra el sistema republicano, representativo y federal, siendo la elección popular la piedra angular de dicho sistema. Se instaure también en dicho texto constitucional la división de poderes.*

*Primera Constitución del Estado de Guatemala (1825): Por medio de una Asamblea, el Estado de Guatemala reunida el 15 de septiembre de 1824 en La Antigua Guatemala, y con el fin de complementar la Constitución de la República Federal de Centroamérica, promulga su propia Constitución la cual fue aprobada el 11 de octubre de 1825, con un total de 268 artículos. Esta constitución, reconoce a Guatemala como un Estado soberano, independiente y libre, a pesar*

*de estar unidos a los demás países por la Federación. Entre los derechos fundamentales que se reconocen en esta Constitución se encuentran, la libertad de emisión del pensamiento, la libertad de acción, el derecho de petición, entre otros.*

*Acta Constitutiva de la República de Guatemala (1851): Al momento en que se disuelve la Federación Centroamericana, se crea este documento en el cual se ratifica la disolución. Esta acta entra en vigencia el 19 de octubre de 1851. Estuvo compuesto de un total de dieciocho artículos, regulando aspectos sobre el Presidente de la República, el cual sería electo cada cuatro años, la creación de un Consejo de Estado, una Cámara de Representantes y la Administración de Justicia compuesta por tribunales y jueces de la República.*

*Ley Constitutiva de la República de Guatemala (1879): Tras casi veinte años de vigencia del Acta Constitutiva de la República de Guatemala, la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, fue promulgada el 11 de diciembre de 1879, con un total de ciento cuatro artículos y cinco disposiciones transitorias. Dicha Ley Constitutiva tiene como antecedente la denominada revolución o reforma liberal de 1871, encabezado por Justo Rufino Barrios y Miguel García Granados. Esta Ley Constitutiva tiene como elementos principales el hecho de que fue laica, sumaria y que cuenta con el derecho a la exhibición personal. Este texto estuvo sujeto a ocho reformas, entre las cuales se introducen el período de 4 años para ser Presidente.*

*Constitución de la República Federal de Centroamérica (1921): El motivo por el cual se dio la creación de esta Constitución fue el intento fallido de recuperar la Federación Centroamericana, este texto nunca cobró vigencia, a pesar de haber sido decretada, el 9 de septiembre de 1921, por los representantes de Guatemala, Honduras y El Salvador.*

*Constitución de la República de Guatemala (1945): Creada por la Asamblea Nacional Constituyente en Guatemala el 11 de marzo de 1945, luego de que el 20 de octubre de 1944 se derrocó al General Jorge Ubico. Dicha Constitución regula entre otras, tres características importantes; la primera es que los funcionarios públicos deben de ser honestos, la segunda es que se debe de mejorar la educación por medio de alfabetización y la tercera es que se debe de mejorar el sistema penitenciario. Cabe recalcar que en esta Constitución se dio mucho enfoque laboral, sobre todo el hecho que se fijan las jornadas de trabajo, un salario mínimo, el derecho a la huelga, la regulación del trabajo de mujeres, entre otros.*

*Constitución de la República de Guatemala (1956): Fue promulgada tras el movimiento de la contrarrevolución de 1954, derogándose la Constitución de 1945, la cual tuvo una duración de 11 años, ya que el 2 de febrero de 1956 con Carlos Castillo Armas como Presidente de la República, se decreta una nueva Constitución. Dicha Constitución tuvo influencia de dos tratados ratificados, en el año de 1948, por Guatemala; la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Entre*

*los elementos importantes de la Constitución de 1956 se encuentra, el reconocimiento de la personalidad jurídica de la Iglesia, la mejora al régimen legal de las Universidades Privadas y se limitan los procesos de expropiación de la tierra.*

*Constitución de la República de Guatemala (1965): Tiene como antecedente un golpe de Estado, el cual fue protagonizado por el Coronel Enrique Peralta Azurdía, el 31 de marzo de 1963. Debido a este golpe de Estado, en el 15 de septiembre de 1965 fue promulgada la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, la cual entró en vigencia el 5 de mayo de 1966. Dicha Constitución estuvo compuesta de 271 artículos y 11 disposiciones transitorias y finales. Dentro de los cambios importantes que esta tuvo, podemos mencionar la creación del puesto de Vicepresidente de la República, se establece, nuevamente, el período de gobierno del presidente a 4 años y se mantiene hasta la fecha, la no reelección al cargo.*

*Constitución de la República de Guatemala (1985): La actual Constitución Política de la República de Guatemala, tiene sus orígenes en un Golpe de Estado, realizado el 23 de marzo de 1982 encabezado por los generales Efraín Ríos Montt, Horacio Maldonado Schaad y el Coronel Francisco Luis Gordillo Martínez. Se promulgó el 31 de mayo de 1985 y entró en vigencia 14 de enero de 1986,*

*compuesta de un total de doscientos ochenta y un (281) artículos y veintidós (22) disposiciones transitorias y finales.”<sup>7</sup>*

Durante este periodo que sin duda alguna significó para Guatemala un momento de crisis política y social, el 1 de julio de 1984 el General Oscar Humberto Mejía Vítores, actual Ministro de Defensa convocó a la elección de una Asamblea Nacional Constituyente, a quien se le encomienda la elaboración de la actual Constitución Política de la República de Guatemala, al igual que dos leyes constitucionales siendo estas: el Decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Decreto 1-86 Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Dentro de sus disposiciones transitorias, existen artículos que entraron en vigencia el 1 de junio de 1985.

La actual Constitución Política de la República de Guatemala al ser redactada, fue dividida en tres partes:

- a) Parte Dogmática: se encuentra formada por el Preámbulo, regulada del artículo 1° al artículo 139, conformada por el Título I La persona humana, fines y deberes del Estado y el Título II Derechos Humanos, el cual regula tanto los derechos Individuales como Sociales;
- b) Parte Orgánica: regulada de artículo 140 al artículo 262, conformada por el Título III Estado, Título IV Poder Público y el Título V Estructura y Organización del Estado;

---

<sup>7</sup> Digesto Constitucional. Corte de Constitucionalidad. Editorial Serviprensa C.A. Guatemala. 2001.

- c) Parte Practica: regulada del artículo 263 al artículo 281, conformada por el Título VI Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional, el Título VII Reformas a la Constitución y el Título VIII Disposiciones Transitorias y Finales.

Durante el transcurso de los años, se han presentado varias iniciativas para poder modificar la Constitución, entre las cuales podemos mencionar dos iniciativas que son la número 4028 y la número 4031, que pretendían dentro de muchos cambios, modificar aspectos del Organismo Legislativo.

La primera, pretendía eliminar o suprimir el sistema electoral o la elección de diputados por listado nacional, reducir el número de diputados a través de aumentar el número de la población necesaria para su elección (es decir, elegir a un diputado por cada ciento veinte mil persona, en vez, de cada ochenta mil), la elección de diputados a través de una planilla uninominal, todo esto entre otras, en lo referente al Organismo Legislativo.

La segunda, pretende, cambiar el carácter del Congreso de la República, es decir, cambiarlo de tipo unicameral a bicameral, creándose una cámara alta llamado Senado y la otra Cámara de Diputados, siendo está la cámara baja. Pero, todo esto, sigue siendo simplemente proyectos de reformas. Sin embargo existen muchas otras iniciativas archivadas en el Congreso de la República de Guatemala, cuyo objetivo primordial, es realizar una nueva organización o distribución de los diputados que integran dicho organismo.

### 1.2.1.3. Supremacía Constitucional

Indudablemente la Constitución Política de la República ocupa el primer lugar dentro del ordenamiento Jurídico, de acuerdo al principio de jerarquía de las leyes, situación que es conocida como Supremacía, en virtud que la Constitución es el fundamento positivo donde se asienta el orden jurídico del Estado.

Toda Constitución, por el hecho de serlo goza del atributo de ser suprema. Algunos autores indican que: *“La supremacía de la Constitución tiene su origen principal en la fuente de la que proviene, entendiendo que dicha fuente es el poder constituyente, y esto es lo que le da carácter de superioridad sobre toda otra clase de normas que no tienen esa fuente originaria dentro del ordenamiento jurídico.”*<sup>8</sup>

Al respecto, manifiesta el autor Segundo V. Linares Quintana: *“El principio de la supremacía de la Constitución es universalmente considerado como la piedra angular del constitucionalismo y el Estado constitucional, y que constituye la más eficiente garantía de la libertad y la dignidad del hombre, sabe imponer a los poderes constituidos, el deber ineludible de encuadrar todos sus actos en las reglas que prescribe la Ley Fundamental de la República. Si los actos emanados de dichos poderes constituidos (Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial), tuvieran la misma jerarquía jurídica que las normas constitucionales, la Constitución –y con ella, todo el sistema de amparo de la libertad y la dignidad*

---

<sup>8</sup> PEREIRA OROZCO Alberto y PABLO E. RICHTER Marcelo. Derecho Constitucional. Editorial Ediciones de Pereira. Guatemala, Guatemala, 2006. Pág. 133.

*humanas que consagra podría ser en cualquier momento dejada sin efecto por los órganos institucionales a los cuales aquella limita en su desempeño y operación.”<sup>9</sup>*

Podemos hablar pues de una supremacía constitucional desde dos puntos de vista: uno material y uno formal.

- a) **Supremacía Material:** Al tratar el tema de la supremacía material, se hace con la finalidad de establecer que el ordenamiento jurídico del Estado tiene una dependencia por completo de la Constitución Política de la República de Guatemala. Lo anterior tomando en cuenta que en ella se encuentra el origen de toda la actividad jurídica que se ha de desarrollar dentro del Estado, absolutamente será superior al resto del ordenamiento jurídico de un país, puesto que es de ella, y tan solo de ella que deriva validez para todo el resto de las normas existentes. Es así como podemos indicar de manera precisa que la Constitución Política de la República de Guatemala es la norma fundamental.

Podemos entonces manifestar que la Constitución Política de la República organiza las competencias, por lo que siempre será superior a los individuos y gobernantes que se encuentran investidos de dichas competencias. Esto nos garantiza que los gobernantes no podrán ir en contra de los actos de la Constitución Política de la República.

---

<sup>9</sup> LINARES QUINTANA. Segundo V. La Constitución Interpretada. Buenos Aires, Argentina, 1983. Pág. X.

b) Supremacía Formal: En cuanto a la supremacía formal de la constitución, esta surge esencialmente en base a que sus normas han sido creadas mediante un procedimiento especial y diferente a los de una ley ordinaria, por lo tanto para poder modificar estas normas se requiere de igual manera un procedimiento especial. Nos estamos refiriendo específicamente a una distinción puramente formal, que se refiere a los procedimientos para su elaboración y no al contenido de la norma.

La supremacía de la Constitución Política de la República por sobre toda norma, se pone de manifiesto de manera muy clara en tres artículos de nuestra Constitución los cuales son: el artículo 44 en el tercer párrafo regula: “...Serán nulas *Ipsa Jure* las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza”; el artículo 175 primer párrafo regula: “Ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones, y las que violen y tergiversen sus mandatos serán nulas *ipso jure*”; y en el artículo 204 regula: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observará obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalecerá sobre cualquier ley o tratado”.

En el mismo sentido la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad en el artículo 3 regula: “La Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado. No obstante, en materia de derechos humanos, los tratados y convenios aceptados y ratificados por Guatemala, prevalecen sobre el derecho interno.” Y la Ley del Organismo Judicial en el artículo 9 regula que: “Los tribunales de justicia observarán siempre el principio de la jerarquía normativa y de

*supremacía de la Constitución Política de la República sobre cualquier otra ley o tratado internacional, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos ratificados por Guatemala, que tienen prevalencia sobre el derecho interno. Carecen de validez las disposiciones que contradigan a una norma de jerarquía superior.”*

Sobre la supremacía de la Constitución Política de la República, la Corte de Constitucionalidad ha expresado que: *“El estudio de la consulta planteada se aborda partiendo del principio de constitucionalidad, que consiste en que todos los poderes públicos y los habitantes del país están sujetos a la Constitución como norma suprema. Existe en el constitucionalismo, de amplia tradición en los sistemas americano, continental europeo, entre otros, fundado en los textos escritos y rígidos, un interés ínsito en la propia Constitución para que se observe su regularidad, o sea la afirmación soberana de su superioridad, especialmente protegida por su inderogabilidad, ya que como en la guatemalteca, se ha regulado para su reforma un procedimiento extraordinario delegado al poder constituyente o a una votación calificada del Congreso de la República convalidada por las formas de democracia directa, como lo es la consulta popular. Por ello no le son oponibles otros textos de inferior jerarquía, precisamente porque estos para tener eficacia en el ordenamiento interno deben guardar conformidad con el texto constitucional, pues de otra manera incurriría en ilegitimidad. En este estudio no viene al caso el examen de la naturaleza de otras normas, bien sea que pertenezcan al catálogo de derechos humanos, a las garantías de pureza electoral o la organización y estructura de los órganos del Estado, pues no es admisible la supuesta recepción*

*y menos superioridad de disposiciones contrarias al espíritu y aún menos al tenor expreso de la Constitución, que se encuentra por encima del Derecho interno en cualquiera de sus formas.”<sup>10</sup>*

## **1.2.2 Normas Constitucionales**

Son aquellas cuya aplicación es de carácter general y que han sido creadas esencialmente por una Asamblea Nacional Constituyente. La Constitución Política de la República de Guatemala regula en su texto, principios generales que deben ser desarrollados por normas jurídicas contenidas en cuerpos legales distintos de ella, pero que regulan materia constitucional, a estos cuerpos legales es a lo que se les ha denominado leyes constitucionales y según algunos autores pueden serlo por tres razones:

- a) *“Por su origen: Al haber sido creadas por la facultad que ostenta el poder constituyente. Son leyes constitucionales por su origen: la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; Ley de Orden Público; Ley Electoral y de Partidos Políticos; ley de Emisión del Pensamiento. Todas ellas emanadas de una Asamblea Nacional Constituyente.*
  
- b) *Por su -autenticidad: Cuando la propia Constitución o la propia Ley se denomina a sí misma ley Constitucional. Por ejemplo: El Artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala al referirse a la libertad*

---

<sup>10</sup> Corte de Constitucionalidad, expediente 212-89. Opinión Consultiva. Guatemala, 16 de noviembre de 1989.

*de emisión del pensamiento regula que: Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.*

- c) *Por su atributo orgánico: Cuando la Ley tenga por objeto regular alguno de los órganos creados por la constitución, por ejemplo: la Ley del Organismo Ejecutivo, Ley del Organismo Legislativo, la Ley del Organismo Judicial, que desarrolla el funcionamiento del mismo y de sus diferentes dependencias. Tales leyes emanadas del Congreso de la República de Guatemala en nuestro sistema jurídico.”<sup>11</sup>*

Para que una norma Constitucional pueda ser reformada, la Constitución Política de la República en el artículo 175 2o párrafo regula: “...*Las normas constitucionales necesitan para su reforma una mayoría calificada (dos terceras partes) del total de diputados que integran el Congreso de la República, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.*”

Dentro del Ordenamiento Jurídico Guatemalteco encontramos cuatro leyes constitucionales que aún se encuentran en vigencia, siendo estas: la Ley de Orden Público Decreto 7, la Ley de Emisión del Pensamiento Decreto 9, ambas con vigencia desde el 5 de mayo de 1966; la Ley Electoral y de Partidos Políticos Decreto 1-85 y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad Decreto 1-86, ambas vigentes desde el 14 de enero de 1986.

---

<sup>11</sup> De Colmenares, Carmen María y Chacón de Machado, Josefina. Introducción al Derecho. Tercera Edición. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Jurídicas IJJ y PROFASR. Guatemala, Guatemala, 2007Pág. 30.

### **1.2.3 Tratados Internacionales**

Son acuerdos regulados por el Derecho Internacional Público, el cual se celebra de manera escrita entre dos o más Estados u Organismos Internacionales de carácter gubernamental; estos textos constan en un instrumento escrito en que deben llenarse las formalidades prescritas por el derecho internacional así como por el derecho interno de los países que los suscriben.

De conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales deben ser aprobados por el Congreso de la República mediante una mayoría absoluta (la mitad más uno) del total de diputados que lo integran, en los casos señalados en el artículo 171 inciso l); y mediante una mayoría calificada, (dos terceras partes) en los casos señalados en el artículo 172, luego estos textos deberán ser ratificados por el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 183 inciso k), los cuales entrarán en vigencia al ser efectuado el canje de ratificaciones o su respectivo depósito en la oficina internacional correspondiente.

En el ordenamiento jurídico de Guatemala, únicamente la Constitución Política de la República ocupa un lugar superior al de los tratados internacionales, a excepción de aquellos en materia de derechos humanos, tal como se explicó al referimos a la supremacía constitucional.

#### 1.2.4 Normas Ordinarias

Son todas aquellas normas de aplicación general que han sido creadas por un órgano colegiado, en el caso de Guatemala por el Congreso de la Republica, previo cumplimiento de los requisitos que la Constitución Política de la República establece para la creación y sanción de una ley, procedimiento que encontramos regulado del artículo 174 al artículo 180.

En relación a quien tiene la potestad de crear esta clase de normas, la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 157 regula: *“La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República...”*. Así mismo el artículo 171 literal a) constitucional, establece que al Congreso de la República también le corresponde decretar, reformar y derogar leyes, de esta cuenta las leyes ordinarias son decretadas por el Congreso de la República.

Las leyes ordinarias pueden clasificarse de la siguiente manera:

- a) Ordinarias propiamente dichas: Son las dictadas por el Congreso de la República, sobre materia distinta de la contemplada en la Constitución Política de la República de Guatemala y en las leyes constitucionales. Podemos mencionar dentro de este tipo de normas las siguientes: Decreto Legislativo 2-70 Código de Comercio, Decreto Legislativo 17-73 Código Penal, Decreto Legislativo 52-73 Código Procesal Penal, Decreto 529 Ley de Expropiación.

b) Ordinarias orgánicas: son aquellas que regulan la estructura o funcionamiento de algún órgano estatal. Dentro de estas podemos mencionar: Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras.

c) Decretos leyes: Son aquellas normas que han sido creadas por el Organismo Ejecutivo con calidad de ley. Podemos mencionar dentro de estas, el Decreto que pone en vigor la Ley de Orden Público. También son decretos leyes aquellos que han sido emitidos por el Jefe del Organismo Ejecutivo en los regímenes de facto en que no existe un Organismo Legislativo, pudiendo en tal caso crear leyes ordinarias, dentro de este tipo de decretos podemos mencionar: Decreto-Ley 106 Código Civil; Decreto-Ley 107 Código Procesal Civil y Mercantil.

El Congreso de la República tiene por mandato constitucional el deber de crear todas aquellas normas ordinarias que regulen cada una de las instituciones contenidas en la Constitución Política de la República; cuando no se cumple con dicho mandato nuestro Congreso incurre en una inconstitucionalidad por omisión, algo que desde la creación de nuestra Constitución ha existido ya que aún no ha sido creada la Ley de las Comunidades Indígenas, como lo ordena el artículo 70 constitucional y la Ley de Aguas como lo ordena el artículo 127 constitucional.

Del Congreso de la República emanan las Leyes Ordinarias, es importante indicar que dentro de estas se encuentra el Decreto 63-94 Ley Orgánica del

Organismo Legislativo; constitucionalmente podemos encontrar su fundamento en el artículo 157, que establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República. El decreto en mención tiene por objeto de conformidad con el artículo 1°, normar las funciones, las atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo, reafirmando en el segundo párrafo del mencionado artículo lo regulado por la Constitución Política de la República, en relación a que la potestad legislativa le corresponde al Congreso de la Republica.

### **1.2.5 Normas Reglamentarias**

La función de creación de las normas reglamentarias ha sido depositada en el Presidente de la República, de conformidad con el artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República, el cual regula dentro de las funciones del Presidente de la República la siguiente: “...*Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu.*” Esta función le corresponde en virtud que este por medio de sus diferentes ministerios se encuentra en contacto directo con los problemas concretos que las leyes ordinarias tratan de resolver, pero cuya aplicación práctica se facilita por medio del reglamento. Excepcionalmente estas normas son creadas por el Congreso de la República cuando estas sean relativas a su organización y funcionamiento, en el mismo sentido podrá hacerlo el Organismo Judicial a través de la Corte Suprema de

Justicia, esto de conformidad con el artículo 181 de la Constitución Política de la República y el artículo 38 inciso 1°. de la Ley del Organismo Judicial.

Las normas reglamentarias tienen como función primordial explicar y facilitar la aplicación de las normas ordinarias, estas ocupan una posición jerárquica inferior a ellas y no pueden variar o contradecir el espíritu o fundamento de la ley ordinaria que están reglamentando.

### **1.2.6 Normas Individualizadas**

Ocupando el último peldaño de la pirámide jurídica del ordenamiento jurídico de Guatemala, las normas individualizadas son de aplicación particular, estas producen consecuencias jurídicas y generan obligaciones únicamente para los que se encuentren involucrados. Estas normas se diferencian de todas las anteriores porque se dictan para ser aplicadas en la resolución de situaciones concretas y exclusivamente para resolver un caso determinado.



## **CAPÍTULO II**

### **CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

La Constitución Política de la República de Guatemala, crea al Congreso de la República, como un órgano encargado de velar por la correcta administración del poder público, y quien tiene como función principal ejercer el poder legislativo. Es decir, tiene la potestad legislativa para crear las leyes que favorezcan al desarrollo integral del país, así como, procurar el bienestar común entre los habitantes.

El Congreso de la República, es un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley y con base al sistema de asignación de escaños o curules que ésta establece

#### **2.1. Antecedentes Históricos**

*“El Congreso de la República como cuerpo legislativo tiene su origen en los primeros años del país a partir de la firma del Acta de Independencia de América Central, el 15 de septiembre de 1821 y del Acta de Independencia de 1823, donde se separaba del Imperio Mexicano, tras un fallido intento de anexión a dicho imperio pero al mismo tiempo, también se crea la Federación Centroamericana. Es por ello que el 24 de junio de 1823 se instaló el primer cuerpo legislativo llamado Asamblea Nacional Constituyente.*

*El 27 de diciembre de 1823, la Asamblea Nacional Constituyente promulga las Bases Constitucionales, siendo éstas el fundamento de la Federación Centroamericana por un breve lapso de tiempo, en las mismas se establecían los altos poderes federales y estatales o provinciales.*

*En el caso del poder legislativo, se estableció tanto a nivel federal como a nivel estatal o provincial. En el primero, el poder legislativo residía en el Congreso Federal de Centro América o Congreso de la Unión Centroamericana, siendo el mismo de tipo unicameral, y asimismo también la sanción de las leyes que este órgano legislativo promulgaba, le correspondía al Senado, un cuerpo intermedio o mixto que ejercía algunas de las atribuciones de una cámara alta convencional y al mismo tiempo era un órgano consejero del poder ejecutivo. Y en el segundo, el poder legislativo estatal o provincial residía en un Congreso de Representantes, el cual ejercía las mismas funciones que el Congreso Federal y también existía un Consejo Representativo, el cual ejercía las mismas funciones del Senado.*

*El 22 de noviembre de 1824, nuevamente la Asamblea Nacional Constituyente promulga un documento de carácter constitucional, que en este caso es la Constitución de la República Federal de Centro América, en la cual se establecía el poder legislativo tanto a nivel federal como a nivel estatal o provincial como se había hecho en las Bases Constitucionales de 1823, con los mismos órganos descritos en el párrafo anterior pero con las siguientes diferencias: la primera, es que se cambia el nombre del órgano en que residía el poder legislativo estatal o provincial por el de Asamblea y la segunda, es que este documento promulgado era una carta magna.*

*El 11 de octubre de 1825, se promulga la primera Constitución Política del Estado de Guatemala, en la cual se establecía que el poder legislativo estatal debía de residir en un único órgano llamado Asamblea del Estado de Guatemala, siendo sus proyectos aprobados y sancionados por el Consejo Representativo. La Asamblea del Estado de Guatemala se reunió anteriormente el 15 de septiembre de 1824 para la redacción y aprobación de dicho documento.*

*En 1839, Guatemala se separa de la República Federal de Centro América, bajo el mandato de Rafael Carrera Turcios, tras dicha separación el 25 de julio de ese mismo año, la Asamblea Nacional Constituyente formada en ese período, promulga los siguientes decretos: la Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes, la Ley Constitutiva del Supremo Poder Ejecutivo del Estado de Guatemala y Ley Constitutiva del Supremo Poder Judicial del Estado de Guatemala, los cuales son conocidos como los Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1839.*

*El 19 de octubre de 1851, es promulgado el Acta Constitutiva de la República de Guatemala por la Asamblea Nacional Constituyente, en el que se estipulaba que el poder legislativo residía en un órgano llamado Cámara de Representantes.*

*El 11 de diciembre de 1879, se emite un documento constitucional llamado Ley Constitutiva de la República de Guatemala, en donde se citaba que el poder legislativo debía de recibir en un cuerpo legislativo llamado Asamblea Nacional Legislativa de la República de Guatemala.*

*El 9 de septiembre de 1921, en una nueva reunión de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual fue convocada, se aprueba la segunda Constitución de la República Federal de Centro América, en la cual se establece que el Poder Legislativo Federal reside en un cuerpo legislativo de carácter bicameral denominado Congreso Federal de Centro América, siendo el mismo conformado por una Cámara de Senadores o Senado, la cual es la Cámara Alta, y por otra llamada Cámara de Diputados, la cual es la Cámara Baja.*

*El 11 de marzo de 1945, la Constitución Política de la República de Guatemala de ese mismo año, estipulaba que el poder legislativo debía de residir nuevamente en un órgano de tipo unicameral, el cual era conocido como “Congreso de la República de Guatemala”, siendo así como se le conoce actualmente al Organismo Legislativo y cambiándose así, la denominación de Asamblea Nacional Legislativa por dicho nombre.*

*Consecuentemente, después de la Constitución Política de la República de 1945, se dieron varios Golpes de Estado, creándose durante un período de cuarenta años, nuevas Constituciones con períodos de vigencias relativamente cortas, éstas Constituciones son: la Constitución Política de la República de 1956, aprobada el 2 de febrero de 1956, la Constitución Política de la República de 1965, aprobada el 15 de septiembre de 1965 y la Constitución Política de la República de 1985, aprobada el 31 de mayo de 1985 y entrando en vigencia el 14 de enero de 1986; siendo esta última la que actualmente sigue en vigencia. Durante el tiempo recorrido desde la Constitución de 1945 hasta la actual y*

*pasando por cada una de las anteriormente mencionadas, el nombre del Organismo Legislativo sigue siendo el actual.”<sup>12</sup>*

En resumen, el Congreso de la República de Guatemala, como actualmente se le conoce ha cambiado de nombre a lo largo de más de cien años de historia pero su esencia no ha cambiado porque sigue siendo la misma y la de tener la potestad legislativa que le confiere el pueblo. El Congreso de la República de Guatemala ha sido conocido por distintos nombres a lo largo de los años, dentro de los cuales están los siguientes:

- a) Asamblea Nacional Constituyente (24 de junio de 1823 - 27 de diciembre de 1823).
- b) Congreso de Representantes del Estado de Guatemala (27 de diciembre de 1823 - 22 de noviembre de 1824).
- c) Asamblea del Estado de Guatemala (22 de noviembre de 1824 - 25 de julio de 1839).
- d) Asamblea Nacional Constituyente (25 de julio de 1839 - 19 de octubre de 1851).
- e) Cámara de Representantes de la República de Guatemala o Asamblea Nacional Legislativa de la República de Guatemala (19 de octubre de 1851 - 11 de diciembre de 1879).

---

<sup>12</sup>[https://www.congreso.gob.gt/gt/info\\_gral2/info\\_gral.asp#historia](https://www.congreso.gob.gt/gt/info_gral2/info_gral.asp#historia) consultada el 16 de julio de 2018

- f) Asamblea Nacional Legislativa de la República de Guatemala (11 de diciembre de 1879 - 11 de marzo de 1945).
- g) Congreso de la República de Guatemala (11 de marzo de 1945 - actualmente).

## **2.2. Decreto 63-94 Ley Orgánica del Organismo Legislativo**

Fue emitido el 1 de diciembre del año 1994, está compuesto de once títulos y un total de 172 artículos que se desarrollan de la siguiente manera: el Título I contiene las Disposiciones Generales y comprende del artículo 1 al 5; Título II contiene la Organización del Congreso de la República y comprende del artículo 6 al 52; Título III regula el tema de los diputados del artículo 53 al 67; Título IV regula lo relativo a la Actividad Parlamentaria del artículo 68 al 108; Título V contiene el tema de la Actividad Legislativa del artículo 109 al 133; Título VI contenía lo relativo a los Antejucios, lo cual fue derogado por el decreto número 85-92 del Congreso de la República, Ley en Materia de Antejucio; Título VII regula el tema de La Interpelación del artículo 139 al 145; Título VIII contiene la Publicidad de los Actos del Congreso de la República del artículo 146 al 152; Título IX regula el tema del Personal Técnico y Administrativo del artículo 153 al 163; Título X regula las Disposiciones Varias del artículo 164 al 169; Título XI contiene las Disposiciones Derogatorias y Finales del artículo 170 al 172.

### **2.2.1 Integración del Congreso de la República de Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la potestad legislativa y la integración del Congreso de la República en el artículo 157 que regula: *“La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.*

*Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional. En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.”*

El Congreso de la República durante los años ha sido integrado por 158 diputados electos democráticamente, de manera directa para un período de cuatro años con posibilidad de reelección, esto en base al artículo 205 del Decreto 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos del Congreso de la República, el cual anteriormente regulaba que: *“El Congreso de la República se integra con*

*diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.*

*Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los diputados electos por el sistema de lista nacional constituirán una cuarta parte del total de diputados que integran el Congreso de la República. El número total de diputados que integren el Congreso de la República deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población.”*

Sin embargo, el artículo en mención fue reformado a través del decreto número 26-2016 del Congreso de la República, el dos de junio del año dos mil dieciséis, quedando de la siguiente manera: artículo 205 Ley Electoral y de Partidos Políticos. *“De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala. El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente:*

- a) *Distrito Central: 11 diputados*
- b) *Distrito de Guatemala: 19 diputados*
- c) *Sacatepéquez: 3 diputados*
- d) *El Progreso: 2 diputados*
- e) *Chimaltenango: 5 diputados*
- f) *Escuintla: 6 diputados*
- g) *Santa Rosa: 3 diputados*
- h) *Sololá: 3 diputados*
- i) *Totonicapán: 4 diputados*
- j) *Quetzaltenango: 7 diputados*
- k) *Suchitepéquez: 5 diputados*
- l) *Retalhuleu: 3 diputados*
- m) *San Marcos: 9 diputados*
- n) *Huehuetenango: 10 diputados*
- o) *Quiché: 8 diputados*
- p) *Baja Verapaz: 2 diputados*
- q) *Alta Verapaz: 9 diputados*
- r) *Petén: 4 diputados*
- s) *Izabal: 3 diputados*
- t) *Zacapa: 2 diputados*
- u) *Chiquimula: 3 diputados*
- v) *Jalapa: 3 diputados*
- w) *Jutiapa: 4 diputados*

*Los 32 diputados electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el congreso de la república”. De esta cuenta a través de la reforma mencionada se modifica la cantidad de diputados que integrarán el Congreso de la República, pasando de 158 a 160 diputados.*

### **2.2.2 Derechos y deberes de los Diputados**

La Ley Orgánica de Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República, en el artículo 55 regula: *“Sin perjuicio de otros derechos establecidos en esta ley, son derechos de los diputados:*

- a) Recabar de la administración pública los datos, informes o documentos, o copia de los mismos que obren en su poder, debiendo facilitar ésta la información solicitada, por escrito, en un plazo perentorio, no mayor de treinta días;*
- b) A percibir una remuneración, que debe establecerse igual para todos los diputados, que les permita cumplir eficaz y dignamente su función. Las prestaciones legales correspondientes se otorgarán sobre el monto total de los ingresos correspondientes a cada diputado. Los diputados podrán destinar parte o la totalidad de su remuneración a instituciones, asesores o fines específicos, en cuyo caso podrán instruir a la Dirección Financiera del Congreso para que gire directamente las sumas destinadas a quien corresponda;*

- c) *A representar al Congreso de la República en comisiones oficiales en el interior o en el exterior de la República. La Junta Directiva, deberá reglamentar lo relativo a las comisiones oficiales;*
- d) *A utilizar los servicios y las instalaciones del Congreso y a recibir el apoyo de su personal técnico y administrativo en igualdad de condiciones, y obtener, a su costa, copia de las grabaciones de audio y audiovisuales de las sesiones a que se refiere el Artículo 78 de esta ley, las cuales deberán ser entregadas en el plazo más breve posible;*
- e) *A ingresar sin restricción alguna a los edificios y dependencias públicas y municipales;*
- f) *En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, deberá comprobar la programación y ejecución de los gastos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, pudiendo verificar en forma directa su cumplimiento, con la finalidad de explicitar las políticas públicas y verificar su consistencia programática. Los diputados informarán a su respectivo bloque legislativo sobre sus actuaciones para su conocimiento y efectos legales;*
- g) *Cualquier otra que establece la Constitución o la ley.”*

Así mismo el artículo 55 Bis de la norma en mención regula dentro de los deberes de los diputados: *“Además de los deberes y obligaciones que establece esta ley, corresponde a los diputados:*

- a) *Conducirse conforme a lo dispuesto en esta ley y las prácticas parlamentarias.*

- b) *Comportarse siempre en sus actividades públicas en forma tal que su conducta pueda admitir, sin detrimento de la confianza pública en la dignidad del Congreso de la República, la fiscalización más detallada por parte de los ciudadanos.*
- c) *Ejercer sus funciones con probidad y respeto a los valores constitucionales.*
- d) *Justificar todo gasto que haga con recursos que le asigne el Congreso de la República.*

*Sin perjuicio de las responsabilidades legales, el incumplimiento de cualesquiera de las obligaciones contenidas en este artículo hará aplicables las sanciones a que se refiere el artículo 67 de esta Ley”.*

*En cuanto a los deberes de los diputados debemos resaltar que la misma normativa jurídica en el artículo 62 regula: “Salvo los casos establecidos en esta ley, los diputados están obligados a asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno del Congreso y a las que celebren las comisiones ordinarias y extraordinarias a que pertenezcan, así como a cumplir con cualesquiera otras labores que les encomienden el Pleno del Congreso o la Junta Directiva. En el desempeño de todas estas funciones los diputados están obligados a guardar la moderación y dignidad que corresponde a su alta investidura. Los horarios de sesiones de comisiones ordinarias y extraordinarias no deberán coincidir con los horarios de las sesiones del Pleno, salvo que por asuntos excepcionales sean autorizados por la Junta Directiva o por el Pleno del Congreso.”*

### 2.2.3 Prerrogativas parlamentarias

Las prerrogativas parlamentarias, constituyen un privilegio para todas aquellas personas que ostentan determinado nivel de superioridad dentro de la sociedad. Estos privilegios corresponderían a aquellos que tienen el deber de representar al Estado.

Históricamente estos privilegios o beneficios son considerados como esenciales para desarrollar una actividad parlamentaria. Las prerrogativas son una serie de garantías que protegen la función parlamentaria frente a acciones exteriores que pretendan obstaculizar, impedir o disminuir la actividad que llevan a cabo los diputados en su actividad legislativa, así como en su actividad de controladores de la acción del gobierno central.

Dentro de las prerrogativas que han sido más cuestionadas a través de los años podemos mencionar la Inmunidad, sin embargo su existencia se justifica al determinar que el objeto de la misma es garantizar el buen funcionamiento e integración del Pleno del Congreso de la República y para que los legisladores pudieran ejercer sus funciones sin la injerencia de otros órganos del Estado. A diferencia de muchos países, en Guatemala el tema de la Inmunidad se encuentra bastante formalizada.

El fundamento legal de tal figura se encuentra en la Constitución Política de la República, en el artículo 161 el cual regula: *“Prerrogativas de los diputados. Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como*

*garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas:*

- a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del Juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente;*
- b) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.”*

La inmunidad, puede ser definida como: *“El Principio Constitucional por el cual ningún legislador puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato”*.<sup>13</sup>

Surgen muchas dudas en relación al tiempo en que la inmunidad de un diputado comienza a tener vigencia; algunos autores son del criterio de que esta comienza a surtir efectos desde el momento de la elección del candidato, otros refieren que es necesario que se haya llevado a cabo la elección del diputado mediante el sufragio por el pueblo. Por otro lado, existen quienes consideran que este solo debe surtir sus efectos durante los períodos de sesiones, suponiendo que la inmunidad tiene efectos durante todo el período parlamentario y que los

---

<sup>13</sup> Goldstein, Mabel. Consultor Magno. Diccionario Jurídico. Ed. Cadiex Internacional. Buenos Aires Argentina, 2010. Pag. 326

diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito, como regula el texto constitucional.

El ordenamiento jurídico de Guatemala, en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, artículo 217 regula el derecho de antejuicio, estableciendo que: *“Desde el momento de su inscripción, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales no podrán ser detenidos o procesados, salvo que la Corte Suprema de Justicia declare que ha lugar a formación de causa en su contra. Tampoco podrán serlo los candidatos para diputados o alcaldes, salvo que la sala correspondiente de la Corte de Apelaciones haga igual declaratoria. Se exceptúa el caso de flagrante delito, en el que podrán ser detenidos los candidatos, pero puestos inmediatamente a disposición del tribunal que corresponda, para los efectos consiguientes.”*

Lo anterior determina entonces que, si una persona posee la calidad de candidato a diputado o ya se encuentra ejerciendo como diputado electo, este goza de inmunidad por lo tanto no puede ser procesado, lo que conlleva a que se inicie un procedimiento de antejuicio, al respecto la Ley en Materia de Antejuicio, Decreto 85-2002 en el artículo 4 regula: *“El antejuicio se origina por denuncia ante el juez de paz o querrela presentada ante juez de primera instancia penal. La denuncia o querrela podrá ser presentada por cualquier persona a la que le conste la comisión de un acto o hecho constitutivo de delito por parte de un dignatario o funcionario público, y no simplemente por razones espurias, políticas o ilegítimas.”*

En relación a la irresponsabilidad por las opiniones de los diputados, es importante destacar que el objetivo principal de éste privilegio es garantizar la libertad de los diputados al momento de transmitir idea alguna, al momento de emitir sus opiniones sobre determinado acto, así mismo por sus iniciativas al momento de tratar con los negocios públicos.

## **2.3. Órganos de Dirección y de Gobierno del Congreso de la República**

### **2.3.1 Junta Directiva**

La Junta Directiva del Congreso de la República, es la autoridad encargada de dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del mismo organismo, así mismo conocer la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo, esta es electa por los diputados del Congreso de la República con una duración de un año en sus funciones con posibilidad de ser reelectos rigiéndose por la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica respectiva. La Junta Directiva del Congreso está formada por nueve cargos principales:

- a) Un Presidente, quien es el Presidente del Congreso de la República y su Junta Directiva;
- b) Tres Vicepresidentes, quienes son Vicepresidentes del Congreso de la República de Guatemala y su Junta Directiva;
- c) Cinco Secretarios, quienes son Secretarios del Congreso de la República de Guatemala y su Junta Directiva.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 163 primer párrafo establece: *“El Congreso elegirá cada año su Junta Directiva. Antes de clausurar su período de sesiones ordinarias elegirá, la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido.”*

### **2.3.2 Presidente del Congreso de la República**

El Presidente del Congreso de la República es dicho de una manera sencilla, la autoridad con mayor jerarquía dentro del Organismo Legislativo, a quien se le encomienda la dirección y representación de dicho órgano.

Sobre esta figura, el artículo 94 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula: *“El Presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, y como tal ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El Presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente. Le corresponden las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser Presidente de uno de los tres Organismos del Estado.”*

Del artículo citado anteriormente, podemos resaltar que dentro de las principales funciones de la Presidencia del Congreso de la República son: La dirección, ejecución y representación del Organismo Legislativo. La presidencia

del Congreso de la República de Guatemala tiene una duración de un año, teniendo como posibilidad la reelección.

Es importante resaltar las atribuciones que le son conferidas a la Presidencia del Congreso de la República, para lo cual el artículo 18 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula: *“Son atribuciones del Presidente del Congreso de la República:*

- a) Abrir, presidir y cerrar las sesiones del Pleno del Congreso, de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.*
- b) Convocar a sesión al Congreso de la República, a la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.*
- c) Velar por la pronta resolución de los asuntos que conozcan en el Congreso de la República y sus Comisiones.*
- d) Exigir que se observe corrección y dignidad en los debates y discusiones del Congreso de la República, dirigiéndolos con toda imparcialidad y con apego estricto a las normas y prácticas parlamentarias. Cuando algún diputado faltare al orden, deberá llamarlo comedidamente al mismo.*
- e) Velar por que sean escuchadas las opiniones de las minorías.*
- f) Someter a consideración del Pleno del Congreso cualquier duda que surja en la aplicación de la presente ley, así como los casos no previstos por la misma. También deberá someter al mismo Pleno, el conocimiento de las apelaciones que presenten los diputados en contra de las decisiones de la Presidencia. En estos casos el Presidente expresará su opinión.*

- g) Ejecutar las disposiciones adoptadas por el Pleno del Congreso, la Junta Directiva, la comisión Permanente, las comisiones ordinarias o extraordinarias, cuando así le corresponda.*
- h) Resolver cualquier otro asunto que no estuviere previsto en la presente ley, por delegación de la Junta Directiva.*
- i) Con el refrendo de dos Secretarios de la Junta Directiva, firmar los Decretos, actas, Acuerdos, puntos resolutivos o resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso o por la Junta Directiva, debiendo entregar copia de los mismos a los diputados, previo a remitirlos al Organismo Ejecutivo para su diligenciamiento.*
- j) Representar al Congreso con las preeminencias que le corresponden conforme al ceremonial diplomático, las prácticas internacionales y las leyes de la República.*
- k) Nombrar, remover y trasladar al personal del Organismo Legislativo, así como concederle licencias y permisos de acuerdo con la presente ley y la ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo, salvo los que corresponde nombrar a la Junta Directiva, informando inmediatamente de ello a la Junta Directiva y a la Junta de Jefes de Bloques Legislativos.*
- l) En caso de urgencia, podrá designar comisiones específicas o encargar determinadas funciones a uno o más diputados. De estos actos dará cuenta al Pleno del Congreso dentro de las primeras dos sesiones siguientes.*
- m) Vigilar que sean correctamente llevados los libros de actas del Pleno del Congreso, de la Junta Directiva, de la Comisión Permanente y cualesquiera otros.*

*n) Autorizar las erogaciones y gastos del Organismo Legislativo, vigilar la ejecución del presupuesto, y dar cuenta de lo actuado al Pleno del Congreso. Todo gasto y erogación deberán ser debidamente justificados. El presidente podrá delegar las funciones que establecen la Constitución Política de la República o esta ley, en uno o más integrantes de la Junta Directiva o de la Comisión Permanente.*

*ñ) Cualesquiera otras que disponga la ley.”*

### **2.3.3 Comisiones de trabajo**

Las comisiones legislativas tienen como función primordial, estudiar y analizar las proposiciones y proyectos de ley, así mismo emitir el dictamen correspondiente sobre las mismas.

Cada Comisión deberá estar integrada por lo menos por un miembro de cada bloque legislativo, tendrá dentro de sus miembros un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario, siendo electos el vicepresidente y secretario por los miembros de dicha comisión, de lo cual deben rendir un informe luego de la elección al Pleno del Congreso de la República para su conocimiento. Tanto el Presidente, Vicepresidente y el Secretario de la Junta Directiva de cada comisión, deben pertenecer a distintos partidos políticos.

Las Comisiones de Trabajo establecidas en la Ley Orgánica respectiva o las que sean creadas con carácter extraordinario, tienen un Presidente que el Pleno del Congreso elige por mayoría absoluta de votos. Los miembros de la

Junta Directiva, no podrán presidir ninguna comisión, salvo la Comisión de Régimen Interior y la Comisión Permanente.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 27 primer párrafo regula: *“Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa”*.

Las comisiones ordinarias se integrarán al inicio de cada periodo y de conformidad con el artículo 31 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo son:

- a) *“De Régimen Interior (que a su vez lo es de estilo y está integrada por los miembros de la Junta Directiva),*
- b) *De Agricultura, Ganadería y Pesca,*
- c) *De Asuntos Municipales,*
- d) *De Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas,*
- e) *De Comunidades Indígenas,*
- f) *De Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales,*
- g) *De Cultura,*
- h) *De Defensa del Consumidor y el Usuario,*
- i) *De Deportes,*
- j) *De Derechos Humanos,*
- k) *De Descentralización y Desarrollo,*

- l) De Economía y Comercio Exterior,*
- m) De Educación, Ciencia y Tecnología,*
- n) De Energía y Minas,*
- o) De Finanzas Públicas y Moneda,*
- p) De Gobernación,*
- q) De Integración Regional,*
- r) De la Defensa Nacional,*
- s) De la Mujer,*
- t) De Legislación y Puntos Constitucionales,*
- u) De Migrantes,*
- v) De Pequeña y Mediana Empresa,*
- w) De Previsión y Seguridad Social,*
- x) De Probidad,*
- y) De Relaciones Exteriores,*
- z) De Salud y Asistencia Social,*
- aa) De Seguridad Alimentaria,*
- bb) De Trabajo,*
- cc) De Turismo,*
- dd) De Vivienda,*
- ee) Del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales,*
- ff) Del Menor y de la Familia.*

*El Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran, puede crear otras comisiones ordinarias que estime necesarias”.*

En cuanto a las Comisiones Extraordinarias y Específicas, el artículo 32 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula: *“El Congreso de la República puede crear comisiones extraordinarias o específicas en la forma que acuerde hacerlo. También puede encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones simultánea o conjuntamente.”*

Sobre las Comisiones Singulares, el artículo 33 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo regula que. *“El Presidente del Congreso de la República puede designar comisiones singulares de diputados para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos. Si la representación fuere en el exterior, esta será multipartidaria. En caso de deceso de algún diputado, la comisión que se nombre estará conformada por no menos de tres diputados que deberán expresar el pesar del Congreso de la República a los deudos del fallecido.”*

Con relación a la conformación y participación en las comisiones, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 28 regula: *“Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias. Los presidentes de comisión, además de su propia comisión, podrán participar en*

*los trabajos de comisiones adicionales, donde no podrán tener ningún cargo en la directiva.*

*Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de asistir a las sesiones a las que fueren convocados por el presidente de las comisiones a las que pertenezcan, las cuales deben reunirse, por lo menos, dos veces durante el mes. Los diputados podrán asistir a las sesiones de otras comisiones con voz pero sin voto.”*

#### **2.4. Sesiones**

Consiste en el lapso de tiempo en el que los diputados del Congreso de la República se reúnen con el ánimo de resolver todo acontecimiento que sea sometido a su conocimiento. En la Constitución Política de República de Guatemala podemos determinar que se establecen dos períodos de sesiones al año, el artículo 158 regula: *“El período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria...”*

En un mismo sentido la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 68 regula que: *“Los diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a sesiones*

por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediare entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los diputados presentarse ese día sin previa citación.”

#### **2.4.1. Clases de sesiones**

El Ordenamiento Jurídico Guatemalteco, clasifica las sesiones del Congreso de la República de la siguiente forma: sesiones ordinarias, sesiones extraordinarias, sesiones públicas, sesiones secretas, sesiones solemnes.

- a) Sesiones ordinarias: Atendiendo tanto a la Constitución política de la República de Guatemala como a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, las sesiones ordinarias se realizan del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. En éstas sesiones se pueden conocer y tratar todo clase de asuntos, mismos que previamente figuren en las Agendas u Órdenes del Día, o se acuerden por cuestiones previas.
- b) Sesiones extraordinarias: Estas son aquellas que únicamente se llevan a cabo cuando es convocada por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo, siempre y cuando se deba conocer algún asunto de carácter urgente. Este tipo de sesiones tendrán lugar del dieciséis de mayo

al treinta y uno de julio y del uno de diciembre al trece de enero de cada año.

Al respecto la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 75 establece: “El Congreso de la República se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de los diputados o más tiene derecho a pedir a la comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.

En el caso de la solicitud del veinticinco por ciento del total de diputados que integran el Congreso, la Comisión Permanente, dentro de las cuarenta y ocho horas de recibida la solicitud procederá a realizar la convocatoria a sesión extraordinaria, la que deberá realizarse dentro de la semana siguiente a la convocatoria.”

- c) Sesiones públicas: Atendiendo fundamentalmente al principio constitucional de publicidad, se determina que todos los actos de la administración son públicos.

Al respecto la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 78 primer párrafo preceptúa: “...Exceptuando los casos a que alude el artículo

siguiente, todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todo los ciudadanos que lo deseen.

- d) Sesiones secretas: Contrario al tipo de sesión anterior, esta clase de sesiones es considerada como una excepción al principio de publicidad.

Tomando en consideración lo que esta clase de sesiones implica, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 79 regula: *“Las sesiones del Congreso serán secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionada con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional. Lo serán también cuando conozca de antejucios por delitos contra el pudor de menores de edad. En este caso, toda persona que no tenga la calidad de diputado deberá abandonar el hemiciclo parlamentario y la Junta Directiva adoptará las precauciones adecuadas para evitar que se haga público lo tratado. Si un diputado revelare lo tratado en sesión secreta, se instruirá en su contra las correspondientes diligencias por revelación de secretos.”*

- e) Las sesiones solemnes o ceremoniales: Esta clase de sesiones son aquellas que se llevan a cabo con el fin de establecer alguna fecha extraordinaria, o llevar a cabo la inauguración del período de sesiones; así mismo esta clase de sesiones es empleada al momento de celebrar la elección de nueva Junta Directiva.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 80 establece el momento en que el Congreso de la República deberá celebrar este tipo de

sesiones, por lo que regula: *“El Congreso de la República celebrará sesión solemne:*

- a) Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones.*
- b) Al recibir el juramento de ley del Presidente o Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a aquellos Magistrados y Funcionarios que corresponda y darles posesión de sus cargos cuando la Constitución o la ley lo requiera.*
- c) Al dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta del Presidente.*
- d) Al recibir a Jefes de Estado extranjeros, conforme al ceremonial que establezca para el efecto.*
- e) Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualquiera otras ocasiones en que el Pleno así lo determine.*

*Concluida una sesión solemne, el Congreso podrá celebrar sesión ordinaria, siempre que hubiere sido convocado previamente para el efecto.”*

#### **2.4.2 Quórum**

Según el diccionario jurídico Consultor Magno, Quorum puede definirse como: *“Número mínimo necesario de participantes para que un cuerpo colegiado*

*pueda sesionar válidamente, cuyo objetivo es asegurar la suficiente representatividad en función del tipo de convocatoria”.*<sup>14</sup>

En virtud que nos encontramos abordando el tema del Congreso de la República, es importante también definir lo que es Quorum Legislativo, y según el diccionario jurídico, es: *“Principio constitucional por el cual ninguna de las cámaras legislativas puede entrar en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros, pero un número menor puede compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada una de ellas establece.”*<sup>15</sup>

Lo anterior hace referencia a que debe de existir un número mínimo de diputados que deben estar presentes al momento de celebrar una sesión, para que el órgano parlamentario pueda reunirse y adoptar acuerdos válidos. Doctrinariamente se pueden distinguir varias clases de quórum:

- a) Quórum de presencia o constitución: es aquel que requiere de un número mínimo de miembros presentes para poder abrir la sesión.
- b) Quórum de reducido: se refiere al número mínimo de miembros que se necesitan para poder abrir la sesión y conocer determinados asuntos.
- c) El quórum de votación: constituyen la mitad más uno de los parlamentarios que integran el Congreso de la República.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, al respecto en el artículo 69 segundo párrafo regula que: *“...Constituye quórum la presencia de la mitad más*

---

<sup>14</sup> Goldstein, Mabel. Consultor Magno. Diccionario Jurídico. Ed. Cadiex Internacional. Buenos Aires Argentina, 2010. Pag. 468

<sup>15</sup> Goldstein, Mabel. Consultor Magno. Diccionario Jurídico. Ed. Cadiex Internacional. Buenos Aires Argentina, 2010. Pag. 468

*uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República. Si el número fuera impar, se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto.”*

Luego de haber determinado lo que implica el tema del Quorum, es muy necesario referirnos a las Mayorías; estas hacen referencia al número mínimo de legisladores que tienen que votar para adoptar determinados acuerdos. Podemos mencionar los siguientes tipos de mayorías: mayoría absoluta o simple y mayoría calificada.

- a) Mayoría absoluta: También conocida con el nombre de mayoría simple, el cual implica que debe de concurrir el voto de la mitad más uno del total de los diputados que componen el pleno del Congreso de la República. La Constitución Política de la República, al igual que La ley Orgánica del Organismo Legislativo establecen que las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran.
- b) Mayoría calificada: este tipo de mayorías con aquellas en las cuales se exige una cantidad mayor a la mayoría absoluta, es decir que es necesario que concurren las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. Este tipo de mayorías son exigidas para llevar a cabo la reforma a leyes Constitucionales, la aprobación de leyes que crean o suprimen institución autónomas o descentralizadas y todas aquellas otras leyes que regulan dentro de sus disposiciones, que es necesaria la mayoría absoluta para su reforma.

## **2.5. Votación**

La votación consiste en la manifestación de voluntad del Legislador, propia en una votación nominal o en otra donde equivalga la manifestación de voluntad tales como: ponerse de pie o levantando el brazo.

### **2.5.1. Clases de Votaciones**

El ordenamiento jurídico guatemalteco, específicamente en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, podemos encontrar regulado dos clases de votación, las cuales son: votación nominal por medio del sistema electrónico y votación nominal de viva voz.

- a) Votación nominal por medio del sistema electrónico: Es aquella por medio de la cual los diputados emiten sus votaciones por medios electrónicos, en el cual el sistema registrará el voto de cada uno de ellos, permitiendo este sistema llevar un conteo inmediato que permite a la vez anunciar el resultado de dicha votación. Este sistema electrónico comúnmente funciona mostrando en la pantalla tres listados, el primero en el que aparecerá el nombre de los diputados que han votado a favor, el segundo contendrá el nombre de los diputados que han votado en contra y el tercero que contendrá el nombre de los diputados que se encuentran ausentes en dicha sesión.

b) Votación nominal de viva voz: Este tipo de votaciones únicamente será empleado cuando el sistema electrónico por algún motivo se encuentre fuera de funcionamiento. En este tipo de votaciones se le dará la palabra a cada uno de los diputados para que emita su voto, esto debe llevarse a cabo sin dejar duda alguna sobre la intención del voto. De igual forma que con el sistema anterior, en este se realizarán tres listados que harán constar las votaciones, los cuales serán publicados en la página web del Congreso de la República de Guatemala.

## **2.6. Funciones de control y fiscalización**

Cuando nos referimos a esta función, debemos hacerlo en relación al significado del término, el cual puede entenderse como una inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen, que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realizan los funcionarios públicos; este control se realiza con el propósito de verificar que estos ajusten sus actos a las disposiciones establecidas en las leyes, en la conveniencia pública o del punto de vista que el parlamento tiene en cuanto al manejo de la cosa pública.

Esta función viene a convertirse en una de las más importantes de los parlamentos y se llega a esta conclusión atendiendo a que ellos poseen de cierta forma el monopolio de la potestad legislativa. Dentro de los instrumentos del control más importantes que el Organismo Legislativo ha empleado podemos encontrar: la solicitud de informes, las citaciones y la interpelación.

Todos los instrumentos mencionados en el párrafo anterior, son de mucha importancia en relación al actuar del gobierno, y más aún sobre aquellas situaciones de trascendencia pública al tratar asuntos de interés general, es decir que de alguna u otra forma tendrán efectos sobre la sociedad.

- a) Solicitud de informes: Como uno de los instrumentos de control empleados, tiene como finalidad solicitar a las entidades de gobierno y funcionarios públicos toda la información que se precise, estando estos en la obligación de facilitarla.

Esta es la forma en que las comisiones, las bancadas y los diputados en particular pueden solicitar al gobierno central, a los ministerios, a las direcciones y cualquier autoridad del Estado, la información que consideren pertinentes para ejercer el control.

- b) La citación: Otro de los instrumentos de control empleados, que consiste en la comparecencia obligatoria de los miembros del gobierno, autoridades y funcionarios públicos; esta es la manera en que las bancadas legislativas o los diputados en particular pueden exigir la presencia de cualquier funcionario o empleados públicos para responder cualquier interrogatorio que se le fuere planteado.

La Ley del Organismo Legislativo, en el artículo 4 primer párrafo preceptúa:  
*“Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas.”*

Este instrumento de control constituye el más empleado por el Congreso de la República, ya que es por el cual exigen la presencia de determinado sujeto para poder obtener el esclarecimiento de distintas materias, esto se lleva a cabo por medio de una serie de preguntas que le serán formuladas, quien deberá responderlas de forma oral y si el parlamentario que ha formulado la pregunta se muestra conforme con la contestación, la pregunta agotaría sus efectos. Si no ha quedado conforme, podría formular las interpelaciones que crea convenientes.

- c) Interpelación: Dentro de los instrumentos de información del parlamento, se encuentra la figura de las interpelaciones, que tiene singular importancia; estas van dirigidas a los Ministros de Estado y son utilizadas principalmente en los regímenes parlamentarios. La interpelación es el medio que emplean los parlamentarios para llamar a un ministro a que rinda cuentas o informe sobre un asunto de su competencia.

Dentro del derecho político de los países con régimen democrático, Interpelación *“Es la facultad que tienen las cámaras legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general”*.<sup>16</sup>

Según la enciclopedia libre, la interpelación *“Es el acto de interrogar a un miembro del Consejo de Ministros o Gabinete por parte de los miembros del poder*

---

<sup>16</sup> OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª edición. Actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanelas de las Cuevas. Editorial Heliasta. Buenos Aires, Argentina, S.R.L. 2001. Pág. 393.

*legislativo, sobre un tema específico, a fin de eventualmente hacer valer su responsabilidad política en un tema determinado”.*<sup>17</sup>

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, la interpelación es considerada también como un juicio político, esto se debe a que por lo general es empleada para tratar asuntos de índole político y además suelen provocar la apertura de un debate, que en muchas ocasiones termina con el voto de falta de confianza provocándole al funcionario público la separación inmediata de su cargo.

La Constitución Política de la República con respecto a la interpelación a los ministros en el artículo 166 regula lo siguiente: *“Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieren a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.*

*Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.”*

---

<sup>17</sup> <http://www.wikipedia.org/>, Fecha de Consulta: 16 de julio de 2018.

Como producto del voto de falta de confianza, por mandato legal el interpelado deberá presentar su renuncia al cargo ante el Presidente de la República, quién en Consejo de Ministros podrá aceptar o no dicha dimisión, en el supuesto de no aceptarse, el funcionario recurrirá nuevamente ante el Pleno del Congreso de la República en el plazo legal. Luego de escuchadas las explicaciones éste entrará a votar sobre la ratificación de la falta de confianza, para aprobación se requiere el voto favorable de la mayoría calificada.

## CAPÍTULO III

### PROCESO DE CREACIÓN DE LEY

#### 3.1 Generalidades

La función legislativa o bien el proceso de creación de una Ley, constituye una función que corresponde exclusivamente al Congreso de la República, en el caso de Guatemala siendo un país muy joven en su estructura democrática y republicana, esta si aparece como una de sus funciones más primordiales. La función legislativa, ha llegado a convertirse en la más importante del Congreso de la República, tanto así que su eficiencia y eficacia, se mide en relación a la cantidad de leyes que este organismo ha emitido a través del tiempo, esto independientemente de la naturaleza e importancia de dichas leyes.

La función legislativa puede ser interpretada como la potestad de presentar a consideración del Pleno del Congreso, el conocimiento, la discusión y aprobación de diversos proyectos que tengan por objeto la creación de determinada ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala como norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico se encuentra muy desarrollada, el Artículo 171 literal a) de dicha normativa, regula que corresponde al Congreso de la República la competencia exclusiva para decretar, reformar y derogar leyes; y en ese sentido se encuentra establecido el procedimiento para ello en los Artículos del 174 al 181 del mismo cuerpo legal, dentro del cual se contienen todos los parámetros indispensables para la presentación, discusión, aprobación, sanción,

promulgación y publicación de una ley, dentro del cual debe de preverse siempre el respecto a la jerarquía constitucional.

El proceso legislativo supone la existencia de una serie de actividades que deben ser realizadas por los órganos estatales competentes; cada una de ellas constituye etapas específicas, que de modo consecutivo, deberán irse desarrollando necesariamente hasta llegar a la efectiva formación de la ley. La doctrina jurídica reconoce la existencia de las siguientes etapas del proceso legislativo:

### **3.1. Iniciativa de Ley**

Una iniciativa de ley, consiste en la facultad que la Constitución Política de la República otorga a determinadas personas e instituciones, para presentar al pleno del Congreso de la República, proyectos de ley para su discusión y aprobación, sobre temas coyunturales, políticos y sociales, dando a través de estos una solución a los problemas que surgen en la sociedad.

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la iniciativa, de la forma siguiente; *“Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.”*<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> ESPÁSA CÁLPE. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. versión electrónica. Fecha de consulta: 10 de agosto de 2018

Una iniciativa de ley puede ser considerada como una respuesta, a quienes presentan y desarrollan cuerpos legales a través del ejercicio de la observancia social, ya sea con el objeto de llenar un vacío en el procedimiento de un conjunto de acciones, o bien pretender satisfacer a través de este procedimiento ciertas necesidades sociales. Todo proceso que implique la creación de determinada ley, siempre dará inicio por medio de la presentación de una iniciativa de ley por quienes estén facultados para hacerlo de conformidad con la Constitución Política de la República.

De lo anteriormente indicado, podemos hacer referencia al artículo 109 primer párrafo de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el cual regula que: *“Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa...”*

a) Exposición de Motivos: Siempre que se presente una iniciativa de ley al Pleno del Congreso de la República, es importante adjuntar a esta los estudios realizados sobre otras legislaciones, con el objeto de poder conocer de forma concreta el carácter de la iniciativa presentada, así mismo un estudio sobre la legislación nacional, teniendo como objetivo principal el procurar que el contenido de la iniciativa sea congruente con el ordenamiento legal vigente, pudiendo establecer de esta manera que las normas de derogatoria que pudiera contener estén claramente identificadas; también es muy importante adjuntar todo lo que pueda servir al Pleno del Congreso de la República de ilustración, sobre el

contenido de la iniciativa y que tiendan a justificar los motivos que lleven a los diputados del Congreso de la República a la aprobación de determinada norma. Es de aclarar, que esta exposición de motivos deberá ser independiente de la exposición verbal que sobre las razones de su presentación, deberán hacer los Diputados o funcionarios que representen a la institución que ha presentado dicha iniciativa.

b) Parte Considerativa y Fundamento de Ley: En un proyecto o iniciativa de ley, la parte considerativa se diferencia de la exposición de motivos en el entendido de que en esta se recogen todas aquellas inquietudes del legislador y los motivos que lo llevan a la presentación del proyecto; ahora bien, la parte considerativa contiene en forma general los motivos por los cuales una norma debería ser aprobada, los motivos por los que se ha presentado el proyecto de ley, y si fuere posible en esta parte deberán incorporarse las consecuencias que este va a generar, no solo al ordenamiento jurídico como tal, sino también a los ciudadanos en general y sus relaciones con el Estado o con otras personas. La incorporación de esta parte a todo proyecto de ley surge en base a que es aquí donde se incorpora la filosofía que impulsa la formulación del mismo.

c) Parte Dispositiva: Esta viene a constituir lo que es el cuerpo de la ley que se pretende crear, está integrada por las disposiciones legales que debe contener el proyecto de ley, es decir, lo que se desea regular. Para que una ley pueda gozar una mayor confianza y aplicabilidad, es importante que cumpla con

ciertas características o ciertos criterios y dentro de los más importantes podemos mencionar:

La Integralidad: Esto hace referencia al contenido de un texto legal, es decir que este contenga todas las normas pertinentes, y por consiguiente que este no presente en ningún momento alguna laguna técnica que deba de ser resuelta por medio de la emisión de una norma posterior, y lograr de esta manera que la norma que se ha creado pueda tener una aplicación independiente.

La Irreductibilidad: Refiere en específico a que, ningún proyecto o iniciativa de ley presentada por las personas, organismos e instituciones facultadas, que pretenda la creación de un texto legal regule más de lo necesario, es decir que su contenido no recaiga en excesos legislativos, en general que su contenido sea concreto sobre el asunto que se ha pretendido regular.

La Coherencia: Toda ley en su contenido no debe de presentar ninguna contradicción que provoque dudas o una mala interpretación al momento de ser aplicada por los legisladores.

La Correspondencia: El contenido de una norma legal deberá al ser creada, tomar en cuenta siempre la existencia de otras normas legales vigentes.

### **3.1.1. Instituciones Facultadas para Presentar Iniciativas de Ley**

El ordenamiento jurídico de Guatemala, específicamente la Constitución Política de la República, en forma excluyente de cualquier otra persona u órgano,

en el artículo 174 regula que: Para la formación de las leyes están legitimados para presentar a consideración del Pleno del Congreso de la República iniciativas de ley:

- a) *“Los diputados al Congreso de la República;*
- b) *El Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República;*
- c) *La Corte Suprema de Justicia;*
- d) *La Universidad de San Carlos de Guatemala: y*
- e) *El Tribunal Supremo Electoral.”*

Todo proyecto de ley, tendrá para su tramitación un procedimiento distinto, esto dependiendo de la persona o institución que lo hubiere presentado al Pleno del Congreso de la República para su conocimiento.

a) **Iniciativa presentada por los Diputados:** Tal y como lo regula el artículo 110 de la ley Orgánica del Organismo Legislativo, al momento en que el pleno del Congreso de la República ya tiene conocimiento de la iniciativa de ley presentada, el Diputado ponente, podrá hacer uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta; si fueren varios los Diputados que presentaron la iniciativa, nombrarán a uno de ellos para que exponga los motivos. Después de su lectura en el pleno del Congreso de la República, el proyecto de ley pasará a la Comisión correspondiente sin más trámite.

b) Iniciativas Presentadas por los Organismos e Instituciones Facultadas: De conformidad con el artículo 111 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en todas aquellas sesiones en que el Pleno del Congreso de la República conozca proyectos de ley que hubieren sido presentados por el Organismo Ejecutivo, Organismo Judicial, así como la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, después de su lectura pasarán a la comisión que corresponda.

Si la iniciativa fuere presentada por el Organismo Ejecutivo podrá presentarse y hacer uso de la palabra para el efecto de explicar y justificar dicha iniciativa el Ministro de Estado respectivo. Ahora bien si la iniciativa fuere presentada por el organismo Judicial, la Universidad de San Carlos de Guatemala o el Tribunal Supremo Electoral, el Presidente del Congreso de la República tiene la facultad de invitar a un funcionario con suficiente jerarquía con el objeto de que este haga el uso de la palabra y presente las explicaciones correspondientes sobre los motivos de la iniciativa presentada.

Si el proyecto de ley presentado y leído en el pleno del Congreso de la República fuere respaldado por los Diputados que lo integran, este deberá ser enviado a una o varias comisiones, según como convenga o como lo hubieren solicitado los mismos Diputados. Ahora bien, si fueren los Diputados quienes en uso de su facultad la presentaren, está siempre deberá ser respaldada con la firma de algún Diputado, de lo contrario será leído dentro del despacho calificado y será enviado al archivo, provocando que este ya no pueda ser presentado nuevamente,

ni cambiándoles de nombre sino hasta el próximo período de sesiones, en el siguiente año.

Es claro que toda iniciativa de ley no siempre ira encaminada a un mismo objetivo, ya que unas pueden tener por objeto la formulación de una nueva ley, otras que pueden ir encaminadas a provocar la reforma parcial o total, o bien la derogatoria o supresión de una ley existente, tomando en consideración que con los años las normas que estas contienen ya no se pueden ajustar a la realidad económica, social y cultural de Guatemala.

Debido a que como ya se ha indicado, las iniciativas no siempre tendrán la misma finalidad, es importante enumerar las diferentes clases de iniciativa de ley que pueden ser presentadas al Pleno del Congreso de la República para su conocimiento, dentro de las cuales están:

c) **Iniciativas de Reforma o Emisión de las Leyes Ordinarias:** Este tipo de Iniciativas de conformidad con el artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, deben de cumplir con los requisitos que dicha normativa exige, es decir cumplir con ser presentadas en forma de decreto y con los elementos que anteriormente fueron desarrollados. Cuando nos referimos a leyes ordinarias, lo hacemos en relación a la jerarquía de la normativa a que se refiere, sin llevar a cabo un prejuizgamiento sobre la calidad o contenido de las mismas.

d) **Iniciativa Sobre Creación, Reforma o Supresión de Entes Autónomos:** Sobre este tipo de iniciativas la Constitución Política de la República,

en el artículo 134 segundo párrafo, regula que: *“La autonomía, fuera de los casos contemplados en la Constitución de la República, se concederá únicamente, cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia y el mejor cumplimiento de sus fines. Para crear entidades descentralizadas y autónomas, será necesario el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República (una mayoría calificada).”*

e) **Iniciativa de Reforma a la Constitución:** Esta clase de iniciativas son las que tienden a iniciar un proceso de reforma a la norma fundamental, es decir a la Constitución Política de la República. Es por ello, que una reforma constitucional constituye el proceso de creación de ley más complejo, debido a que con este surge o se genera una colisión entre los aspectos jurídicos y políticos, y por ello esta facultad es trasladada al Congreso de la República, en este caso particular, como órgano de reforma constitucional constituido, no como órgano constituyente originario. Es muy importante en cuanto a la iniciativa de reforma constitucional, señalar que la Constitución Política de la República en el artículo 277 regula que:

*“Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución:*

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros*
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República*
- c) La Corte de Constitucionalidad*

*d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos...”*

Al analizar la norma citada en cuanto a quienes tienen iniciativa de reformas a la Constitución Política de la República, podemos evidenciar que la misma Constitución es bastante severa, al establecer a determinados órganos para la presentación de iniciativas de reforma a las leyes ordinarias, sin embargo cuando lo que se está presentando es una iniciativa de reforma a la Constitución, a pesar de que esta también faculta a determinados órganos para presentar dicha iniciativa, amplía el rango de habilitación, es decir que en este caso reconoce la iniciativa popular, estableciendo que la población mediante una petición dirigida al Congreso de la República por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos, pueden presentar iniciativa de reforma constitucional; es decir, que contrario a los principios generales de derecho, no permite lo menos, pero si garantiza el ejercicio de lo más.

f) **Iniciativa de Reforma de Leyes de Rango Constitucional:** Una norma adquiere el rango o la categoría de Constitucional debido al órgano que las ha emitido. Dentro de la pirámide jurídica, tenemos en primer nivel a la Constitución Política de la República, esto como pilar fundamental de nuestro ordenamiento jurídico interno e inmediatamente después encontramos a aquellas normas que por su origen, son consideradas normas de rango constitucional.

Este tipo de normas son emitidas por órganos constituyentes, posteriormente a haber emitido la Constitución Política de la República. Por lo tanto, los legisladores previeron para la reforma de las normas de rango constitucional, un procedimiento que se diferencia con el de las leyes ordinarias, en primer lugar, la aplicación de la consulta obligatoria a la Corte de Constitucionalidad y en segundo lugar, la necesaria aprobación por una mayoría calificada, es decir el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

Concretamente podemos mencionar dentro de las leyes que en nuestro país poseen rango Constitucional, las siguientes: la Ley de Orden Público, la Ley de Emisión del Pensamiento y las más recientemente emitidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, que son la Ley de Amparo Exhibición Personal y de Constitucionalidad y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

### **3.2. Presentación**

Cuando nos referimos a la presentación de una iniciativa de ley, estamos tratando el tema de la forma en que se entrega al Pleno del Congreso de la República dicha Iniciativa, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 109 segundo párrafo regula que: *"La presentación de la iniciativa se hará por escrito, en hojas numeradas y rubricadas por uno o varios de los ponentes y, además, en forma digital, para que inmediatamente después de que él pleno tome conocimiento de la iniciativa por la lectura de la exposición de motivos, se ponga*

*en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos existentes, para su información y consulta."*

Al momento de llevar a cabo la presentación de la iniciativa de ley, se dan a conocer las consideraciones o la importancia de la misma a los diputados que conforman el Congreso de la República, cuando la presentación es realizada por un diputado, se le denomina, diputado ponente y este es quien lleva a cabo la presentación; cuando la iniciativa proviene de cualquiera de los demás organismos con derecho de presentarla, estos serán representados por un funcionario que posea la facultad debida, pudiendo ser según el caso un Ministro, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia o el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, estos por invitación del Presidente del Congreso de la República.

La fase de presentación de una iniciativa de ley, puede ser considerada como la fase instauradora del procedimiento legislativo, ya que por medio de esta se está proponiendo al Organismo correspondiente la modificación de la legislación vigente o bien la creación de una nueva.

Luego de haber sido recibida la iniciativa por la Dirección Legislativa del Congreso de la República tal y como lo regula la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 110 último párrafo, serán identificados con el número de registro que en su orden le corresponda conforme a la fecha y hora en que fuere presentado y recibido.

Al momento de concluir la lectura de la exposición de motivos de la iniciativa de ley presentada, esta deberá ser enviada a una o varias Comisiones de

Trabajo que integran el Congreso de la República, con el objeto de que sea estudiada para que posteriormente la comisión correspondiente emita el dictamen debido, el cual de conformidad con el artículo 40 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, deberá ser emitido en un plazo que no exceda de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados desde la fecha en la que la comisión hubiere recibido los expedientes sobre la iniciativa a conocer.

El artículo 112 primer párrafo de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula que las comisiones de trabajo cuando hubieren estudiado el contenido de una iniciativa de ley tienen la facultad de proponer enmiendas, ya sea parciales o totales al proyecto; al ser emitidas dichas enmiendas se deberá conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley para poder discutir dichas enmiendas. Las enmiendas pueden ser incorporadas al emitirse el dictamen o bien durante la discusión por artículos del proyecto.

Por último, es importante aclarar ¿Qué sucedería si en dado caso la comisión encargada del análisis y estudio de la iniciativa de ley, emitiese un dictamen negativo?, al respecto la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 44 regula que: *"En el caso de que una Comisión emita un dictamen negativo a una iniciativa de ley y el dictamen fuere aprobado por el pleno del congreso, la iniciativa a que se refiera será desechada y los antecedentes se mandarían a archivar. Si el pleno del Congreso no aprobara el dictamen negativo de la comisión, el proyecto o iniciativa de ley, volverá a nuevo estudio de la misma u otra comisión."*

### 3.3. Discusión

Es el acto mediante el cual el Organismo Legislativo delibera acerca de los proyectos de ley presentados, discutiendo sobre la conveniencia de aprobarlos o no. Durante la etapa de discusión, es importante considerar dos elementos fundamentales de orden; el primero que constituye el de la argumentación y el segundo, que constituye lo referente a la toma de votación, con la ausencia de estos dos elementos no puede llegarse a una decisión parlamentaria. Nuestro ordenamiento jurídico regula los procedimientos de esta etapa, la cual principia con el dictamen de la comisión de trabajo. Si éste es desfavorable, se someterá a discusión del pleno con la finalidad aceptarlo o no, en el supuesto de aceptarse la iniciativa se enviará al archivo legislativo; si por el contrario la opinión desfavorable no es aceptado, el proyecto de ley, volverá a la misma o en su caso a otra Comisión para un nuevo estudio y dictamen correspondiente; pero si el mismo es favorable el proyecto de ley se someterá a discusión en su primer debate y proseguirá el trámite o procedimiento legal preestablecido.

De conformidad con la Ley Orgánica del organismo Legislativo en el artículo 112 últimos párrafos, esta regula que: *“...Conforme lo dispone la presente ley, el proyecto de ley se pondrá a discusión conjuntamente con el dictamen emitido por la comisión de que se trate... El debate sobre el proyecto de ley y dictamen se efectuará en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tengan por suficientemente discutidos en su tercer debate.*

*Se exceptúa aquellos casos en que el Congreso declare el proyecto de urgencia nacional.”*

En el mismo sentido, el artículo 176 de la Constitución Política de la República regula: *“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.”*

Es de considerar, que si se tratara de una iniciativa que proponga reformas a las leyes constitucionales, al momento de llegar a esta etapa, tal y como lo regula el artículo 123 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, después de tener por suficientemente discutida la iniciativa de ley deberá solicitarse a la Corte de Constitucionalidad las consultas correspondientes.

La Ley Orgánica del organismo legislativo en el artículo 117, regula que: *“En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar cualquiera de los debates cualquier diputado podrá proponer al Pleno del Congreso, el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra, el proyecto de ley será desechado. Después del tercer debate, el Pleno del*

*Congreso votará si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley.”*

En la primera lectura se lee el proyecto en su totalidad, no importando el número de artículos y se pone a discusión de igual forma su totalidad, pero no se entra a votar. En la segunda lectura, el procedimiento es igual. Puede pedirse que se omita la lectura material, es decir leer artículo por artículo, esto con el objeto de ganar tiempo, a través de una moción privilegiada, propuesta por las dos terceras partes del total de diputados que integren el Congreso de la República. Posteriormente se pone a discusión el proyecto en su totalidad, ya sea por títulos o capítulos y esta vez, tampoco se entra a votar.

Un proyecto de ley puede ser discutido de dos maneras distintas que son:

- a) Declaratoria de urgencia nacional: La declaratoria de urgencia nacional del Congreso de la República, es autorizada mediante la aprobación de una moción privilegiada; con la declaración y aprobación de la urgencia nacional se dispensa del dictamen de las Comisiones de trabajos correspondientes, seguidamente la iniciativa de ley será sometida a consideración y discusión del Pleno del Congreso de la República, en único debate.

La urgencia nacional es aquella que constitucional o legalmente se aparta del procedimiento común; cuya función es agilizar el proceso legislativo, para la aprobación de leyes ordinarias; no obstante a ello éste se ha convertido en una mala práctica al procedimiento preestablecido. En esta modalidad, es importante indicar que el artículo 176 parte final, de la Constitución Política de la República y

artículo 113 parte final, de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establecen que para la declaratoria de urgencia nacional, esta debe ser emitida mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados.

- b) Discusión por Artículos: Luego de la aprobación de una iniciativa de ley en su tercer debate o en urgencia nacional, se procederá a su discusión por artículos, siendo ésta una discusión más detallada.

En el caso de proyectos de ley complejos que consten de títulos, capítulos y otras secciones diferentes al artículo, se discutirá y votará primero en su totalidad estas divisiones, si no se votara en este sentido, se tendrá que discutir cada uno de los artículos en particular.

La etapa de discusión por artículos, es el momento oportuno para la presentación de las enmiendas, éstas constituyen el mecanismo mediante el cual los diputados pretenden efectuar modificaciones al proyecto de ley que se discute. Presentada la enmienda, se someterá a discusión en el Pleno del Congreso de la República el artículo enmendado, anunciándose que se entrara a votar. Los Diputados del Congreso de la República podrán presentar las siguientes enmiendas:

- a) Por supresión total: Son aquellas por medio de la cual puede eliminarse un título, un capítulo o un artículo en su totalidad.
- b) Por supresión parcial: Son aquellas por medio de la cual puede suprimirse una parte de un título, de un capítulo o de un artículo de una ley.

- c) Por adición: Es aquella por medio de la cual, pueden presentarse mociones para adicionar palabras, párrafos o incisos a un proyecto de ley, así mismo también puede adicionarse un título o capítulo a un proyecto de ley.
- d) Por sustitución parcial: Son aquellas por medio de la cual puede cambiarse una palabra, una frase o sección de un proyecto de ley, con este tipo de enmiendas se sustituyen parcialmente una parte de su contenido.
- e) Por sustitución total: Este tipo de enmiendas pueden darse luego del tercer debate o de la discusión por artículos, y al presentarse deberá procederse conforme a las disposiciones constitucionales aplicables al proceso de formación de la ley, para lo cual establece que un proyecto de decreto no puede votarse sino hasta que se tenga por suficientemente discutido en su tercer debate. Cuando se presenta la sustitución total de un proyecto, se debe de retornar el trámite y volver a su primer debate, si el trámite no se realiza de esta manera, el contenido del proyecto de ley puede ser declarado inconstitucional.

El artículo 120 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo indica que al aprobarse el proyecto en sus tres lecturas, se procede a discutirlo artículo por artículo, sometiéndose a discusión, siendo en este momento procedente proponer cambios o enmiendas a su texto. El artículo 121 de la norma citada indica que se tendrá por suficientemente discutido cada artículo cuando ya no hubiere diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él y se pasará a votar seguidamente. Si se aprobare una enmienda, por supresión total, ya no se votará

sobre el artículo, salvo que hubiere uno de sustitución total cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificar que sea votado separadamente.

Al concluir la votación de las enmiendas, y salvo que hubiere sido aprobada una por supresión total, seguirá la discusión del artículo tal y como quedó después de las enmiendas acordadas. Después de suficiente discusión se pasará a votar sobre el artículo enmendado y la votación será únicamente sobre su aceptación o rechazo.

### **3.4. Aprobación**

Esta etapa del proceso de creación de una ley, puede considerarse como el acto mediante el cual el Congreso de la República en su función Legislativa aprueba un proyecto de ley. Luego de haber sido discutido el proyecto de ley los diputados lo someten a votación para su aprobación, para poder aprobar una ley ordinaria se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta (mitad más uno) del total de diputados que integran el Congreso de la República, salvo aquellos casos donde la ley exija un número especial. Ahora bien si lo que se pretende aprobar, son reformas a una ley de rango Constitucional, se requiere el voto favorable de una mayoría absoluta (dos terceras partes) del total de diputados que integran el Congreso de la República, previo haber solicitado dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

Sobre esta etapa, la Constitución Política de la República, en el artículo 177 regula que: *“Aprobado el proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la*

*República en un plazo de diez (10) días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”*

Al momento en que el organismo Ejecutivo recibiera el proyecto de ley, este será remitido a la Secretaría General de la Presidencia, quien si lo considerarlo necesario lo deberá trasladar al cuerpo técnico de consultoría, posteriormente será remitido con las observaciones y recomendaciones pertinentes al Presidente de la República, quien tiene la facultad de sancionarlo si adopta una posición positiva o vetarlo si la posición es negativa. Lo anteriormente manifestado debe de ser llevado a cabo en un plazo de quince (15) días luego de recibido el proyecto aprobado.

En una sociedad idónea, dentro de las funciones de los juristas, les correspondería examinar las leyes que se encuentran en vigencia, esto con el objeto de poder llevar a cabo aquellas propuestas que tiendan a beneficiar y aumentar el desarrollo económico y social del país, así mismo están en la obligación de prestar auxilio a quienes integran el Congreso de la República y poder así modificar las leyes vigentes y procurar la redacción de nuevas leyes que armonicen con las necesidades de la sociedad. Refiriéndonos específicamente sobre el caso de Guatemala, los juristas que existen en el Congreso de la República, resultan no suficientes para estudiar cada problema que vive la población guatemalteca, es por ello que la Constitución Política de la República, faculta a las instituciones que tienen iniciativa de ley para que estudien los problemas que enfrenta la sociedad, para propiciar el desarrollo de sus habitantes. Dada la amplitud de especialidad que posee la Universidad de San Carlos de

Guatemala, a mi criterio podríamos decir que es una de las instituciones más obligadas a presentar iniciativas que lleven al desarrollo económico y social que enfrenta la sociedad guatemalteca.

### **3.5. Redacción final**

En cuanto a esta etapa, luego de que han sido discutidos y aprobados los artículos, dicha ley deberá ser leída en la misma sesión o bien en una de las tres sesiones siguientes. Tal y como lo regula el artículo 125 segundo párrafo de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, dentro de esta etapa los diputados podrán realizar objeciones y observaciones a la redacción de la ley, pero no está permitido hacer enmiendas que tiendan a modificar el sentido de lo aprobado. Al momento de finalizar la discusión se entrará a votar sobre la redacción final.

Los decretos declarados de urgencia nacional, deberán ser leídos en la misma sesión. Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso de la República ordenará que se examine y corrija en su estilo, exclusivamente. Por último el artículo 128 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula que: *“Los decretos contendrán una numeración correlativa, seguida de un guion y los números del año en que hayan sido aprobados. La numeración correlativa es anual y se inicia con el número uno.”*

### 3.6. Revisión

Dentro de esta etapa ya no es procedente presentar enmiendas o modificaciones que tiendan a cambiar el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso de la República, sin embargo dentro de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el legislador al momento de su creación, introduce al trámite de formación de la ley, un nuevo elemento, que es la revisión.

Esta etapa no debe de ser considerada como un recurso de revisión de los contemplados en la legislación ordinaria, ya que es la propia Ley Orgánica del Organismo Legislativo que establece en el artículo 126 que: *“Hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final de determinado texto, quince o más diputados podrán mocionar por escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse, esta moción será privilegiada se entrará a discutir de una vez al ser presentada. Si el pleno la acepta, se señalará día para la nueva discusión de lo aprobado. Igual procedimiento se seguirá para la redacción final de resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso que no tengan fuerza de ley.”*

Al analizar lo regulado por el artículo anterior, específicamente el párrafo ultimo de este, es un poco incongruente debido en primer término porque, no puede estarse relacionando el proceso normal de formación de la ley con el proceso de aprobación de resoluciones o acuerdos, las resoluciones y acuerdos que emita el Congreso de la República se aprueban en una sola lectura o debate, es decir que estos no conllevan una aprobación previa, mientras que la aprobación de una ley requiere de tres sesiones; en segundo término, al referirse a otros actos

que no tengan fuerza de ley, es importante indicar que dentro del Congreso de la República no existen actos que no tengan fuerza de ley. La única similitud que podría tener todo esto podría darse en relación a las votaciones, pero en este caso no cabe la revisión en ningún caso, ya que ante la insatisfacción respecto al anuncio del resultado por la secretaría, lo que se manifiesta es duda, para que se rectifique o se confirme el resultado.

El procedimiento de revisión que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en el artículo 126, es el siguiente:

- a) Quince o más diputados presentan a la Secretaría una moción para que lo aprobado sea revisado y vuelva a discutirse.
- b) La secretaría lo considera como un asunto privilegiado e inmediatamente procede a darle lectura.
- c) La Presidencia del Congreso lo pone a discusión e inmediatamente se somete a votación.
- d) Aprobada la solicitud de revisión, el Presidente señala día la nueva discusión de lo aprobado, para conocerse el fondo de revisión.
- e) Leído el fondo de revisión, se pone a discusión en un solo debate la aprobación, en este debate puede ser aprobado y sustituido el texto que originalmente fue aprobado por el Pleno del Congreso de la República y que ya había sufrido en su totalidad el proceso de formación de la ley.

Dentro del Congreso de la República de manera institucional se encuentra la entidad denominada Asociación para el Desarrollo Legislativo y Democrático LEGIS, y esta se dedica especialmente a brindar apoyo a los diputados que integran dicho organismo, y a través de los órganos que en el Congreso de la República se encuentran instituidos, han presentado planteamientos, manifestando primordialmente que los procedimientos de revisión a los textos aprobados por los diputados, especialmente al tratarse de proyectos creación de una ley, tiende a ser inconstitucional, reiterándolo en varias ocasiones a la Comisión que ha tenido a su cargo la anterior reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, todo esto se basa en dos razones específicas que son:

- a) En la Constitución Política de la República, encontramos regulado que todos los proyectos de leyes que sean presentados al Pleno del congreso de la República deben ser discutidos en tres sesiones y que se entrará a votar hasta que estén completamente discutidos en el tercer debate, es decir, luego de haber cumplido el procedimiento que implica la iniciativa, el dictamen de comisión, el primero, el segundo y el tercer debate.
  
- b) Al presentar una enmienda por la vía de la revisión, a un proyecto de ley que ha sido aprobado, incumple lo regulado en la Constitución Política de la República, con respecto a los tres debates, ya que se está limitando a los diputados la posibilidad de introducir y presentar enmiendas a ese nuevo texto, se está restando certeza jurídica a la actuación del Congreso de la

República, se limita a la población en general ya que no se le da a conocer el texto que se ha aprobado.

Por lo anteriormente indicado, esta entidad ha emitido una recomendación, que consistió en que se debería eliminar la etapa de la revisión, dejando el proceso de formación de la ley, es decir el trámite interno del Congreso de la República, únicamente hasta la redacción final del proyecto.

### **3.7. Sanción**

Esta etapa del proceso de creación de ley, consiste en que el Organismo Ejecutivo por medio del Presidente de la República acepta una iniciativa de ley que ha sido aprobada por el Congreso de la República; puede decirse que consiste en el visto bueno que el Presidente de la República da a la nueva ley.

Esto no es más que un acto de solemnidad a través del cual el Presidente de la República acepta o aprueba una ley, es necesario citar de nuevo nuestra Constitución Política de la República, específicamente el artículo 177 el cual regula: *“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”* (El subrayado es propio).

Podemos encontrar dos tipos de sanciones, las cuales consisten en:

- a) Sanción expresa: Es aquella por medio de la cual, el Presidente de la República se manifiesta por escrito dentro de los quince (15) días

posteriores a la fecha en que fue recibido el proyecto de ley que ha sido aprobado y enviado por el Congreso de la República, ordenando que sea publicada y se cumpla.

- b) Sanción tácita: Este tipo de sanciones surgen cuando transcurre el plazo establecido en el segundo párrafo del artículo 178 de la Constitución Política de la República, es decir, que el Presidente de la República en un plazo de quince días luego de haber recibido la ley, no se pronuncia sobre esta y en consecuencia se considera que esta ley ha sido Sancionada por el Presidente de la República, por lo tanto el congreso de la República en un plazo de ocho días la deberá promulgar como ley.

### **3.8. Promulgación**

Promulgar, consiste en el reconocimiento solemne por el Organismo Ejecutivo de que una ley ha sido aprobada conforme el proceso legislativo establecido por la Constitución Política de la República y que, por consiguiente debe de ser obedecida. Podemos definir esta etapa como la orden de publicar el contenido del decreto, con la firma del Presidente de la República y la del Ministro de la cartera que corresponda, refrendado por la Secretaría General de la Presidencia de la República, en el diario oficial. Es el reconocimiento formal que hace el Organismo Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada conforme a derecho y por tanto debe ser obedecida.

Desde el punto de vista de la ciencia jurídica, la promulgación es un acto por el cual se hace constar la existencia y tenor de una ley, promoviéndose su ejecución. Por este medio se pone la ley en conocimiento de todos los ciudadanos, es decir, que es el medio por el cual se hace del conocimiento al pueblo, la existencia de la ley. El autor Manuel Ossorio ha manifestado que promulgación es: *“El decreto por medio del cual un jefe de Estado al no hacer uso de su facultad de veto, suscribe junto al ministro refrendario la ley que ha sido enviada a él, ordenando la publicación y ejecución de la misma, aprobada por el Congreso de la República.”*<sup>19</sup>

Esta etapa constituye una de las funciones del Presidente de la República, la Constitución Política de la República en el artículo 183 literal e), regula que: *“Son funciones del Presidente de la República...e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los Decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.”*

### **3.9. Publicación**

En el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española encontramos que publicación es definida así: *“Publicación del latín publicatio, onis, que significa acción y efecto de publicar. Escrito impreso, como un libro, una revista, un*

---

<sup>19</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª ed., actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas; Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, Argentina. 2001.

*periódico que ha sido publicado. Publicar, del latín publicare, que significa hacer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos; hacer patente y manifiesto al público algo.*"<sup>20</sup>

Esta etapa del proceso de creación de una ley podemos definirla de la siguiente manera: *"Publicación es el medio de difusión general por el cual una ley o cualquier otra disposición legal se hace del conocimiento público."*<sup>21</sup> Cuando el decreto enviado por el Congreso de la República a consideración del Presidente de la República es sancionado, dicho funcionario procede a ordenar su publicación con la fórmula publíquese y cúmplase antes de su firma, de esta manera promulga la ley. De esta forma el Presidente de la República ordena que el Decreto ya sancionado sea dado a conocer por el Estado a toda la población, a través de la publicación en el Diario de Centro América, órgano de publicación oficial de la República de Guatemala.

La Constitución Política de la República establece que la ley debe ser publicada de manera íntegra en el Diario de Centro América. La publicación es de tanta importancia que de su observancia depende que la ley entre a regir en todo el territorio nacional, siendo la publicación la materialización de la promulgación.

---

<sup>20</sup> ESPÁSA CÁLPE. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Versión electrónica. Pág. 991.

<sup>21</sup> CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Parte General. Tomo I, décima séptima edición. Ed. Impresiones Gráficas. Guatemala, Guatemala, 2010. Pág. 47.

### **3.10. Iniciación de la Vigencia**

De conformidad con la Constitución Política de la República, el Artículo 180 regula que: *“La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.”* En el mismo sentido la Ley del Organismo Judicial en el Artículo 6 regula que: *“La ley empieza a regir ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma amplíe o restrinja dicho plazo. En el cómputo de ese plazo se tomara en cuenta todos los días.”*

#### **3.10.1. Vacatio Legis**

Esta es considerada como en el lapso de tiempo que media entre la publicación y la entrada en vigencia de la ley; el objeto primordial de esta, es dar a conocer a todo el territorio el contenido de la ley, eso hace suponer que al momento en que se vence este período de tiempo, se asegura lo regulado en la Ley del Organismo Judicial en el artículo 3, el cual regula que: *“Contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario.”*

### **3.10.2. Sistemas de Iniciación de la Vigencia**

Pueden considerarse dos sistemas de iniciación de vigencia de una ley que ha sido aprobada por el Congreso de la República, dentro de estos están:

- a) Sistema Sucesivo: Este sistema se da cuando la ley entra en vigencia por espacios geográficos parciales dentro del territorio de un Estado, esto hasta que se cubra en su totalidad la aplicación en todo el territorio.
- b) Sistema Sincronizado: Este sistema es aquel por medio del cual la ley empieza a regir en todo el territorio del Estado, dentro del plazo establecido en la ley, este sistema es el que en la actualidad es aplicado en Guatemala.

## CAPÍTULO IV

### EL VETO Y LA PRIMACÍA LEGISLATIVA

#### 4.1. El Veto

En el momento en que una ley no es sancionada por el Presidente de la República, surge una importante figura conocida como Veto Presidencial, esta es considerada como el derecho de impedir, detener o anular una decisión que previamente ha sido tomada por el Congreso de la República. Desde este instante el Organismo Ejecutivo pasa a convertirse en una especie de colegislador debido a que las observaciones emitidas por el Presidente de la República podrán ser aceptadas e incorporadas a la ley por el propio Congreso de la República.

En relación al Veto Presidencial, la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 178, primer párrafo establece: *“Dentro de los quince días de recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.”*

Con base a lo anterior, podemos indicar que la actividad realizada por el Presidente de la República, resulta ser un quehacer positivo y no un actuar por omisión, a este acto realizado por el Presidente se le conoce como Alternativa Negativa. Algunos autores consideran la figura del veto como una fase normal dentro del procedimiento de creación de leyes, sin embargo no lo es porque en

teoría el fin primordial de esta es corregir cualquier defecto que puedan presentar los decretos que han sido creados y promulgados por los diputados que integran el Congreso de la República dentro de su labor legislativa; este procedimiento debe llevarse a cabo conforme a la Constitución Política de la República que establece un plazo de quince días luego de recibido el Decreto, previo acuerdo que el presidente debe tomar en Consejo de Ministros.

El veto viene a constituir una limitante para el Organismo Legislativo dentro del proceso de formación y sanción de una ley, en virtud que este organismo posee la facultad privilegiada para la creación del ordenamiento jurídico, sin embargo esto no significa que no existan controles que establezcan un equilibrio en las funciones de este organismo. El Veto puede ser definido como: *“El derecho que tiene el mal llamado Jefe de Estado, (monarca o presidente de la república) para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el poder Legislativo...”*<sup>22</sup>

Según el autor López Aguilar, puede ser definido como: *“La facultad que se le concede al Órgano que debe de cumplir la segunda parte en la creación de la ley, para Guatemala el Organismo Ejecutivo, para oponerse a sancionarla, devolviéndola al Organismo Especializado.”*<sup>23</sup>

Ignacio Burgoa, sobre el Veto señala que: *“La palabra veto procede del verbo latino vetare, o sea prohibir, vedar o impedir, consistente en la facultad que tiene el Presidente de la República para hacer observaciones a los proyectos de*

---

<sup>22</sup> OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª ed., actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Buenos Aires, Argentina. Ed. Heliasta, S.R.L. 2001. Pág. 780

<sup>23</sup> López Aguilar, Santiago. Introducción del Estudio del Derecho. Tomo I. USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, Guatemala, 1989. Pág. 69.

*ley o decreto que ya hubiesen sido aprobados por los diputados.*<sup>24</sup> Desde otro punto de vista puede ser definido también como la relación que existe entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, otorgándole al primero la potestad de obstaculizar la aprobación de una ley que consensualmente ha nacido en el Congreso de la República. Esta figura puede ser considerada como el derecho de impedir y anular la decisión tomada por el Congreso de la República.

#### **4.1.1 Aspectos Generales**

##### **4.1.1.1 Naturaleza del Veto**

La naturaleza del veto puede ser analizada tomando en consideración dos aspectos muy importantes, estos son:

**Naturaleza Jurídica:** En cuanto a la naturaleza jurídica del veto, podemos indicar que a pesar de que se incorpora como una de las etapas del proceso de creación de ley, no atañe específicamente a la función legislativa en sí que debe de ser cumplida directamente por el Congreso de la República, por lo tanto el acto del veto carece de esencia legislativa, para ser típicamente un acto de naturaleza política.

**Naturaleza Política:** Al hablar de la naturaleza política del veto, debemos considerar que este es un acto propio y característico del Poder Ejecutivo, que se

---

<sup>24</sup> BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición. Editorial Porrúa. México 1991. Pág. 776.

ejerce en relación con actos aprobados por el congreso de la República, es decir el veto se ejerce en relación con el procedimiento legislativo, aunque no es propiamente un acto legislativo. Como consecuencia de la naturaleza política del veto, este se encuentra regulado directamente en la Constitución Política de la República y sometido a ella directamente. De conformidad con esta naturaleza política y el sometimiento a la Constitución Política, se constituye el veto como una potestad discrecional, es decir que se establecen los límites para su ejercicio y condiciones, es así como el Poder Ejecutivo podrá determinar si lo interpone, juzgando dos puntos claves que son la inconstitucionalidad o la conveniencia.

La tesis de que la naturaleza del veto es estrictamente política se origina de que este es un control que ejerce el Ejecutivo sobre el Legislativo en el contexto de la separación de poderes, que impide la concentración del poder público porque el poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente. Sin embargo, la separación de poderes es inherente al régimen republicano de gobierno, fundamentado en el principio de supremacía de la ley; por tanto, el veto presidencial no puede ser concebido fuera del régimen de legalidad, lo que supone que su naturaleza también es jurídica.

#### **4.1.1.2 Antecedentes**

El veto como herramienta que suspende la vigencia de una ley, fue introducida inicialmente en la Constitución Política de Centroamérica, decretada el 09 de septiembre de 1921, entre otras cosas regulaba: *“Artículo 90. Los proyectos*

*aprobados por la Cámara en que se iniciaron, serán sometidos al otro cuerpo colegislador; y si éste también los aprobare, los pasara al Consejo Federal para su promulgación. Si no los aprobare, serán devueltos a la Cámara de su origen con las alteraciones que se les hubiere hecho. Si la Cámara en que fueron iniciadas advierte dichas alteraciones, pasará la Ley o el Decreto al Consejo Federal para el efecto del inciso anterior; más si no las advirtiere, se reunirán ambas Cámaras en el Congreso Pleno para reconsiderar sus decisiones. Si no se llegare a un acuerdo se tendrá por desechado el proyecto.*

*Artículo 91. El poder Ejecutivo Sancionará y publicara inmediatamente como Ley, todo proyecto adoptado por el Poder Legislativo, conforme al Artículo anterior, salvo que tuviere observaciones que hacer. Artículo 92. Si el ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar el proyecto de Ley, lo devolverá a la cámara de su origen dentro de los diez días siguientes a la techa de su recibo, exponiendo las razones en que se funda el veto. Si en ese término no objetare, se tendrá por sancionado y lo promulgará como Ley. Si dentro de los diez días debieren cerrarse o suspenderse las sesiones de las cámaras y el ejecutivo les comunicare que va a hacer observaciones, permanecerán reunidas hasta diez días a contar de la fecha en que aquél recibió el proyecto. No verificándose así se tendrá el proyecto por sancionado.*

*Artículo 93. Devuelto el proyecto de Ley con observaciones, deberá ser reconsiderado; y si fuere ratificado por los dos tercios de votos de una y otra cámara, se pasará al Ejecutivo, quien lo sancionará y promulgará como ley de la República. En el caso de que el proyecto fuere objetado por inconstitucional, y las*

*Cámaras insistieren en mantenerlo, lo pasará a la Corte Suprema de Justicia Federal, para que ella decida, dentro de seis días, si es o no constitucional. El fallo afirmativo de la Corte obliga al Poder Ejecutivo a sancionar el proyecto.*

*Posteriormente se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945, la cual dentro de su contenido en el artículo 124 regulaba “Aprobado un proyecto de ley, pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Dentro de los diez días de recibido el proyecto, y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime oportunas. El Congreso podrá reconsiderar el proyecto de ley, o dejarlo para las sesiones del período siguiente si no fueren aceptadas las observaciones hechas por el Ejecutivo. En el último caso, si el Congreso ratificare el proyecto con el voto de las dos terceras partes de los diputados que lo integran, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley.*

*En la Constitución Francesa de 1791, también podemos encontrar regulada esta figura, como beneficio en favor de la corona, pues el monarca podía negar la sanción de un proyecto de ley durante el transcurso de dos legislaciones, que era un plazo aproximado de cuatro a seis meses, si transcurría dicho plazo sin su aprobación, el proyecto quedaba convertido en ley. La misma fue imitada por otros regímenes monárquicos y se incluyó en la Constitución Española de 1812, donde el Rey podía negar la sanción de las leyes mediante la fórmula “vuelva a las Cortes”, acompañado al mismo tiempo de una exposición de razones que había tenido para negarla y se le conoció en términos generales como “negativa de sanción real”.*

Sin embargo, el veto adquiere mayor relevancia o importancia bajo el sistema del presidencialismo americano, donde obtiene una importancia esencial, constituyéndose en un verdadero control interorgánico frente al Congreso. Originalmente el veto se ideó con la intención básica de impedir la entrada en vigencia de las leyes defectuosas, sin embargo después de que en este sistema el control de constitucionalidad pasó a los tribunales, el veto suspensivo se convirtió en una eficaz arma que le permitió al Organismo Ejecutivo convertirse en un órgano condicionante de la vigencia de las normas.

En Guatemala, el Veto Presidencial viene a estrechar la relación existente entre el Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo. Es de suma importancia poder puntualizar y establecer que esta figura o más bien esta facultad que fue otorgada al Presidente de la República, ha existido en nuestras distintas Constituciones, pero tuvo nacimiento en las reformas que se le hicieron a la Constitución Federal de Centroamérica del año 1835 por el Congreso Federal de la República de Centro América, en este momento se le otorgó al Organismo Ejecutivo el poder de impugnar los proyectos previamente a realizar su publicación.

Como prueba de lo anterior podemos citar el artículo 91 de la Constitución Federal de Centroamérica, el cual regulaba que: *“Discutido y aprobado un proyecto en una cámara se pasará a la otra para que examinándola en la propia forma lo apruebe o deseche. Si se aprueba, se pasará al poder ejecutivo para que, si no tuviese objeciones que hacerle, lo publique como ley.”*

El mismo cuerpo legal regulaba lo siguiente: *“Artículo 92. Si el Ejecutivo le encontrase inconvenientes u objeciones, podrá devolverlo dentro de diez días a la cámara de su origen, puntualizando las razones en que funde su opinión. Artículo 93. Reconsiderado el proyecto en esta última cámara se podrá ratificar por dos tercios de votos; en este caso se pasará a la otra cámara que, tomándolo de nuevo en consideración, lo podrá también ratificar con los mismos dos tercios pasándolo al Ejecutivo para que lo publique como ley. Artículo 109. El poder ejecutivo publicará la ley; cuidará de su observancia, y del orden público. Artículo 110. En relación al poder Ejecutivo refiere: “Propondrá a las cámaras las aclaraciones y reformas que a su juicio necesiten las leyes para su inteligencia y ejecución.”*

A partir de esta Constitución y en las constituciones subsiguientes se mantuvo regulada esta figura, la cual con los años fue sufriendo algunas modificaciones pero en esencia mantuvo firme su fin primordial, hasta llegar a la regulación actual de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Esta figura también fue incorporada en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual complementa el procedimiento de creación de ley y el procedimiento tanto del veto presidencial, como de la potestad del Congreso de la República de rechazarlo.

#### 4.1.2 Facultad del Veto Presidencial

El veto presidencial resulta ser un acto de gobierno, pero este no debe de ser considerado como un simple acto jurídico, como es el caso de los actos administrativos comunes, para los cuales basta el control constitucional y de legalidad. Dentro del sistema jurídico de Guatemala, es decir dentro del ordenamiento jurídico, el veto como ya se ha mencionado anteriormente, no viene a constituir una fase formal, sino más bien un acto extraordinario dentro del proceso de formación de una ley. Es decir, que el fin primordial de esta figura, es corregir todos aquellos errores o defectos que pudieron ser cometidos por el Congreso de la República. El veto viene a constituir lo que es un acto de control que viene a permitir que se le pueda realizar un examen a una ley ya promulgada por con Congreso, esto con el fin de buscar y determinar dos objetivos bien definidos: Examinar la conveniencia de la ley y Examinar su constitucionalidad.

El licenciado Castillo González, en su análisis sobre el Veto Presidencial, indica que: *“Si el Congreso dicta una ley deficiente, demagógica, contraria a la Constitución, sin contenido, con privilegios y con lagunas, situación que obliga al Presidente de la República, a oponerse por medio del veto, velando por la emisión de leyes técnicamente bien concebidas”*.<sup>25</sup>

Al analizar el papel que juega el Organismo Legislativo y el Organismo Ejecutivo en la emisión de las leyes, el Presidente de la República en representación del Organismo Ejecutivo, ejerce una doble función:

---

<sup>25</sup> CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Parte General. Tomo I, décima séptima edición. Ed. Impresiones Gráficas. Guatemala, Guatemala, 2010. Pág. 46

- a) Función de iniciativa: se da cuando propone algún anteproyecto, donde el Congreso de la República controla al Organismo Ejecutivo por medio de enmiendas, adiciones o reformas a los proyectos propuestos, o los rechaza;
  
- b) Función de oposición: se da cuando el Presidente de la República veta las leyes aprobadas por el Congreso de la República formulando observaciones.

En el momento en que se acuerde la reconsideración del Decreto vetado, se dará lectura al dictamen que fue emitido por la Comisión que originalmente fue responsable de examinar la iniciativa de ley propuesta, así mismo también se dará lectura a todos aquellos antecedentes que sean considerados como pertinentes, de igual manera al Decreto que fue aprobado por el Congreso de la República, al veto, y al nuevo dictamen que será emitido por la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una Comisión Especial; luego de este procedimiento se deberá poner a discusión en una sola lectura y agotada la discusión se procederá a realizar una votación para decidir si se ratifica o no el Decreto original.

Al presentarse propuestas relativas a enmendar el Decreto original, este deberá ser tramitado como si se fuera a emitir un decreto nuevo. El decreto deberá ser ratificado por medio del voto afirmativo de las dos terceras partes del total de los Diputados que integran el Congreso de la República. Como ya fue mencionado con anterioridad, al concluir el proceso de formación de la ley a nivel interno del Congreso de la República, únicamente se está finalizando con la etapa

legislativa interna que por mandato constitucional le corresponde al Congreso de la República dentro del proceso de formación de la ley, pero luego da inicio la intervención del Organismo Ejecutivo por medio del Presidente de la República, como una forma de control a la actividad legislativa del Congreso de la República.

Cuando se finaliza con todo el proceso de formación de una ley, el Congreso de la República, antes de cumplir con los trámites internos de revisión, de consulta a Bloques Legislativos y lo relativo a las firmas del Presidente del Congreso y de los secretarios de la Junta Directiva, se procede a enviar al Organismo Ejecutivo el proyecto de ley que fue promulgado, esto debe hacerse dentro de un plazo que no deberá de exceder de diez días.

#### **4.1.2.1 Trámite del Veto Presidencial**

El trámite del Veto Presidencial lo encontramos claramente regulado en el Artículo 178 de la Constitución Política de la República, este debe darse de la siguiente manera:

Finalizado el proceso de formación de una ley en el Congreso de la República, este es enviado al Organismo Ejecutivo; recibido el proyecto de ley aprobado por el Congreso, el Presidente de la República mediante acuerdo tomado en Consejo de Ministros tendrá que devolverlo al Congreso de la República con las observaciones que estimen pertinentes, esta devolución deberá realizarla en un plazo de quince días, plazo que comenzará a correr a partir del momento en que el proyecto de ley ha llegado al Organismo Ejecutivo. Como

constancia de lo realizado, el Presidente de la República deberá emitir un Acuerdo Gubernativo que contendrá la decisión de vetar el proyecto de ley, a este deberá de adjuntarse las observaciones que se le hubieran realizado al contenido del decreto.

Como se ha mencionado anteriormente, la devolución de un proyecto de ley que fuere vetado, debe hacerse en un plazo de quince días luego de haber sido recibido por el Organismo Ejecutivo. Este plazo de quince días que en varias ocasiones se ha mencionado, puede variar únicamente si dentro de ese plazo el Congreso de la República hubiere clausurado su período ordinario de sesiones, si esto sucediere el Organismo Ejecutivo deberá devolverlo dentro de los ocho días posteriores a haberse iniciado el nuevo período ordinario de sesiones en el Congreso. Por lo tanto, cuando el Organismo Ejecutivo no devolviera el decreto dentro del plazo señalado, se entenderá que este ha sido sancionado y en este caso el Congreso lo promulgará como ley dentro del plazo de ocho días.

Cabe advertir que el presidente, conforme ordena la Constitución, no puede vetar parcialmente los decretos legislativos. Es decir que el Organismo Ejecutivo no puede oponerse solamente a ciertas normas o disposiciones del decreto y a las otras no, sino que debe forzosamente aprobarlas o rechazarlas todas, lo que supone que está obligado a argumentar en contra de todas y cada una de las normas o disposiciones del decreto vetado.

Por otro lado, la Constitución Política de la República también dispone que en el caso de que el presidente no devolviera al Congreso el respectivo decreto

dentro de los 15 días siguientes a la fecha de su recepción por el Ejecutivo, o sea sin que este hubiera ejercido la potestad de veto, el decreto se deberá tener por sancionado y el Congreso lo debe promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes, o sea que el gobernante debe sancionar o vetar el respectivo decreto, y en caso de que no adoptara ninguna de las dos actitudes, el decreto se tendrá por sancionado y el Congreso puede ordenar su publicación en el Diario Oficial.

Existen antecedentes sobre un caso en particular, en el cual el Presidente no sancionó ni vetó un decreto legislativo como debía haber sucedido, por otra parte el Congreso tampoco ordenó la publicación del decreto en el Diario Oficial y sin embargo el decreto se publicó. Este decreto fue el número 57-90 del Congreso de la República, este decreto regulaba la Ley de Compensación Económica por Tiempo de Servicio, fue emitido el 2 de octubre de 1990 y publicado en la edición del Diario Oficial correspondiente al 22 de noviembre de 1990; este decreto fue derogado con posterioridad por el Decreto número 42-92 del Congreso de la República, debido lo anterior, esta ley fue conocida como la ley fantasma.

Es increíble la forma en que se dio el procedimiento de creación de dicha ley, ya que ni en el Congreso de la República, ni en el Organismo Ejecutivo aparecen registros de que el decreto hubiese sido remitido al Diario Oficial para su publicación; lo más extraño es que el decreto fue publicado en el Diario Oficial sin la firma del presidente, porque este no lo sancionó y sin la orden de publicación de la Junta Directiva del Congreso. Algo aún más increíble y grave, fue que la Corte de Constitucionalidad no anuló la vigencia de este decreto al momento en que dicha corte resolvió la impugnación presentada.

### 4.1.3 Marco Jurídico del veto

Al ser la Constitución política de la República, la norma de superior jerarquía dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico, se convierte en el marco legal principal que crea y da legitimidad al Veto Presidencial, instituyendo esta figura de la siguiente forma:

El artículo 178 Constitucional: *“Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.*

*Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.”*

En la Constitución Política de la República, en el artículo 183 literal h), también podemos encontrar que dentro de las funciones del Presidente de la República se ha regulado la siguiente: *“Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.”* Es así como se

consagra el veto como un derecho del Presidente de la República; entendiéndose entonces, como una atribución y no un deber.

La figura del veto presidencial, también la encontramos regulada en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 129 regula que: *“Al recibir el Congreso un Decreto vetado por el Presidente de la República, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión.”*

## **4.2 Primacía Legislativa**

### **4.2.1 Aspectos Generales**

#### **4.2.1.1 Antecedentes**

La Primacía Legislativa, es un acto mediante el cual los diputados que integran el Congreso de la República reunidos en asamblea, deciden apartarse del veto o de las objeciones emitidas por el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República, decisión que es tomada en Consejo de Ministros y vuelve a aprobar el proyecto de ley. Cuando entramos a analizar el veto directa y específicamente como una alternativa parlamentaria, podemos establecer que esto viene a implicar el accionar de un principio instituido en la Constitución Política de la República, que reafirma las facultades del Congreso de la República.

De tal manera que en el artículo 179 de la Constitución Política de la República, encontramos regulado este principio, denominado como Primacía Legislativa, estableciendo que: *“Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.”*

Dentro del Ordenamiento Jurídico Guatemalteco, encontramos regulada la figura de la Primacía Legislativa, la cual tiene como principal objetivo balancear el privilegio del veto, que constitucionalmente se le otorga al Presidente de la República, frente a la facultad que constitucionalmente también se le ha conferido al Organismo Legislativo, consistente en poder oponerse al veto y a la misma vez poder rechazarlo, asumiendo la función de promulgación y publicación, siempre que se cumpla con un requisito de suma importancia, como lo es haber alcanzado el voto favorable de una mayoría calificada por parte de los diputados que integran el Congreso de la República.

#### 4.2.1.2 Constituciones que la han regulado

La Primacía Legislativa, al igual que el Veto se introduce en la Constitución Política de Centroamérica, decretada el 09 de septiembre de 1921, así como era clara en regular lo relativo al Veto y quien era el encargado de emitirlo, como lo regulaba el artículo 92 de dicha Constitución *“Si el ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar el proyecto de Ley, lo devolverá a la cámara de su origen dentro de los diez días siguientes a la fecha de su recibo, exponiendo las razones en que se funda el Veto. Si en ese término no objetare, se tendrá por sancionado y lo promulgará como Ley.”*

De igual forma el artículo 93 regulaba: *“Devuelto el proyecto de Ley con observaciones, deberá ser reconsiderado; y si fuere ratificado por los dos tercios de votos de una y otra cámara, se pasará al Ejecutivo, quien lo sancionará y promulgará como ley de la República. Es acá donde claramente observamos que fue debidamente regulado lo relativo a la Primacía Legislativa, y por último el artículo 94 regulaba “Cuando el Poder Ejecutivo no cumpliera con el deber de sancionar los proyectos de ley en los términos establecidos en los Artículos anteriores, serán promulgados por el Presidente del Senado”.*

La Primacía Legislativa continuó siendo regulada a su vez, en las Constituciones Políticas de la República de Guatemala de los años 1945 y 1956, éstas regularon dentro de su cuerpo normativo que: *“Aprobado un proyecto de ley, este pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Dentro de los diez días de recibido el proyecto, y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el*

*Presidente podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime oportunas. El Congreso podrá reconsiderar el proyecto de ley, o dejarlo para las sesiones del período siguiente si no fueren aceptadas las observaciones hechas por el Ejecutivo. En el último caso, si el Congreso ratificare el proyecto con el voto de las dos terceras partes de los diputados que lo integran, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley*". En este último párrafo podemos observar regulada la figura de la Primacía Legislativa.

En el mismo sentido la Constitución de la República de Guatemala reguló en el artículo 176: *"Aprobado un proyecto de ley pasará al Ejecutivo para su sanción y promulgación. Dentro de los quince días de recibido el proyecto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime oportunas. El Congreso considerará las observaciones hechas por el Ejecutivo, oyendo previamente la opinión del Consejo de Estado, salvo que este cuerpo ya hubiere opinado. Si no fueren aceptadas dichas observaciones podrá dejar el proyecto para el período siguiente, pero si el Congreso lo ratificare, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el Ejecutivo deberá sancionar y promulgar la ley dentro de los ocho días siguientes de haberla recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, el Congreso ordenará su publicación para que surta efectos como ley de la República*". Es en este último párrafo de dicho artículo donde se encuentra regulada esta figura.

En Guatemala, la Primacía Legislativa surge como contra medida al Veto Presidencial, entre la relación que ostentan tanto el Organismo Legislativo como el Organismo Ejecutivo. Se puntualiza y establece que estas figuras o más bien

facultades otorgadas a cada uno de estos dos Organismos, ha existido en a través de las distintas Constituciones, pero tuvieron nacimiento en las reformas que se le hicieron a la Constitución Federal de Centroamérica del año 1835 por el Congreso Federal de la República de Cetro América, en este momento se le otorgó al Organismo Ejecutivo el poder de impugnar los proyectos previamente a realizar su publicación y a la vez se le otorga al Organismo Legislativo, la potestad de decidir si el Veto emitido por el Presidente de la República debía ser aceptado o rechazado, dando de esta forma la libertad de hacer que un proyecto de ley nazca a la vida jurídica y tome vigencia.

A partir de las Constituciones mencionadas y en las Constituciones subsiguientes se ha mantenido regulada esta figura, si bien es cierto ha sufrido algunas modificaciones, en esencia ha mantenido su fin principal, hasta llegar a la regulación actual de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Incorporándose de igual forma esta figura en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual complementa el procedimiento final que implica la creación de una ley, esencialmente como una potestad que se le confirió al Congreso de la República de Guatemala de poder, si lo considera necesario, rechazar con el voto de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República, el Veto emitido por el Presidente de la República.

### **4.3 Trámite de la Primacía Legislativa**

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo siguiendo el mismo sentido con lo preceptuado en la Constitución Política de la República, regula el procedimiento a seguir, el cual se efectuará de la forma siguiente:

- a) Desde el momento en que el Congreso de la República recibe el proyecto vetado, el Acuerdo Gubernativo emitido por el presidente de la República en Consejo de Ministros y las observaciones formuladas por estos al contenido del decreto, el Congreso de la República procederá a considerarlo o rechazarlo dentro de un plazo no mayor de treinta días, esta decisión deberá ser adoptada por el Congreso de la República por medio del voto de las dos terceras partes del total de sus miembros.
  
- b) Cuando las observaciones emitidas por el Presidente de la República y el veto fueran rechazados por el Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo deberá proceder por obligación a sancionar y a promulgar el decreto, lo cual deberá realizar en un plazo de ocho días contados a partir del momento en que lo ha recibido nuevamente.
  
- c) En dado caso, el Organismo Ejecutivo no cumpliera con publicar el decreto recibido, el Congreso de la República procederá a ordenar su publicación

en el Diario Oficial, dentro de un plazo que no deberá exceder de tres días para que surta efecto como ley en todo el territorio.

Haciendo el análisis sobre los artículos 130, 131 y 132 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, encontramos disposiciones que en un momento dado, suelen ser repetitivas, primero el artículo 130 que establece que cuando el Congreso no acepta las razones del veto y lo rechaza, el mismo deberá ser publicado por el Organismo Ejecutivo, es decir, aquí se está plasmando la decisión del Congreso de la República en cuanto a ratificar su voluntad legislativa original. Por otro lado, el artículo 131 de la norma en mención al hablar sobre la reconsideración del veto, establece que este será leído conjuntamente con el dictamen de la comisión y los antecedentes, así mismo el nuevo dictamen, la nueva opinión y el veto emitido. Ambas normas, con diferente lenguaje llegan a la misma conclusión, diferenciándose únicamente en que, la primera habla de rechazar el veto y la segunda de reconsiderarlo.

Ahora bien es necesario hacer referencia al artículo 132, de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el cual establece que las modificaciones que quieran introducirse al decreto vetado, deben tramitarse como si fueran propuestas para emitir un nuevo decreto. En este último caso hay dos presupuestos que deben de ser considerados, según el primero: las propuestas deberán emitirse como nuevo decreto, la pregunta es ¿qué van a modificar, si el Congreso de la República no tiene facultades para modificar proyectos, sino únicamente leyes?; y según el segundo presupuesto: cómo puede considerarse un proyecto como ley de la República, si no ha cumplido con el último paso del proceso de formación de la

ley, como lo es la sanción y promulgación, que deriva en la publicación íntegra en el diario oficial, requisito sin cuyo cumplimiento no se considera ley.

Los presupuestos mencionados no fueron resueltos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y tomando en cuenta que el veto interrumpe el proceso normal de creación de la ley y que este únicamente continúa por la decisión del Pleno del Congreso de la República al momento de ratificar o de rechazar el veto, ¿Cómo se formulará una modificación sin que esta violente a la Constitución Política de la República?; y por otra parte, tomando en cuenta que el veto, en la legislación constitucional guatemalteca únicamente puede ser total, prohibiéndose el veto parcial, ¿cómo quedaría la función del Presidente de la República, ante la posibilidad de vetar nuevamente las pretendidas reformas al decreto que él originalmente vetó?.

#### **4.4 Marco jurídico de la Primacía Legislativa**

El marco jurídico de la Primacía Legislativa, está en primer lugar determinado por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual desarrolla en el Artículo 179 de la misma el marco Constitucional para la existencia de esta, el cual determina: *“Primacía legislativa. Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el congreso, en un plazo no mayor de treinta días podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días*

*siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.”*



## **CAPÍTULO V**

### **LA LEGITIMIDAD DE LA PRIMACIA LEGISLATIVA DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA Y SUS EFECTOS JURIDICOS**

#### **5.1. Antecedentes**

##### **5.1.1. Aspectos Generales**

De lo desarrollado en los capítulos que preceden podemos en el presente, determinar la legitimidad que rodea la figura jurídica de la Primacía Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, para lo cual es necesario realizar el siguiente análisis jurídico:

#### **5.2. Análisis jurídico a los Artículos 178 y 179 de la Constitución Política de la República**

Podemos señalar que el artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala, desarrollado en los capítulos precedentes, establece el Veto Presidencial, como una facultad del Presidente de la República, quien dentro del plazo de quince días, contados a partir de recibido el decreto de una ley en proceso de creación, deberá tomar acuerdo en Consejo de Ministros, señalando las observaciones que estime pertinentes, respecto a este. Dicho Veto, deberá ser total, es decir que el Presidente en Consejo de Ministros deberá señalar por que el contenido total e íntegro de un proyecto de ley no es susceptible de ser sancionado, y en consecuencia no pudiendo ser promulgado y publicado; si dicho

plazo concurriere sin que el decreto sea vetado, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

De esa cuenta el Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que una vez sea devuelto el decreto Vetado al Congreso de la República, la Junta Directiva del mismo, deberá poner en conocimiento del Pleno tal decreto en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo.

Pero si las razones por las cuales el Presidente de la República en Consejo de Ministros vetó el referido decreto, no fueren aceptadas por el Congreso de la República y este rechazare el veto con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el mismo, el Organismo Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si aun estando esta disposición establecida en la ley, el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efectos como ley en todo el territorio de la República de Guatemala, esta facultad es como ya se estableció la denominada Primacía Legislativa del Congreso de la República de Guatemala.

Estos dos artículos contienen la creación de dos figuras jurídicas diferentes pero relacionadas, que se excluyen la una a la otra, al dar al Presidente, una facultad que puede ser legalmente no tomada en cuenta o ignorada por el Congreso de la República.

### **5.3. Análisis jurídico a los Artículos 129 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo**

Los Artículos 129, 130 y 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo desarrollan lo regulado en los Artículos 178 y 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala, determinando el conocimiento del Veto, el trámite del mismo y la publicación del Decreto Vetado. El Artículo 131 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, desarrolla la reconsideración del Decreto Vetado, y en el mismo se determina que, si el Pleno del Congreso acordare la reconsideración del Decreto vetado o bien se conociere de él en su subsiguiente período de sesiones, salvo que se acuerde constituir una comisión especial, se procederá a leer lo siguiente:

- a) El dictamen de la comisión original
- b) Los antecedentes pertinentes
- c) El decreto aprobado por el Congreso
- d) El veto
- e) La nueva opinión, y
- f) Al dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente.

Así mismo, el Artículo 132 desarrolla la ratificación del Decreto Vetado, determinando que una vez terminada la lectura a que se refiere el Artículo 131, desarrollado en el párrafo anterior, se pondrá a discusión el asunto en una sola lectura y agotada la discusión se pasará a votar sobre la ratificación o no del Decreto original. Si alguna bancada o Diputado, presentara proposiciones relativas a enmendar el Decreto original, estas se tramitarán como si fueren proposiciones para emitir un nuevo Decreto. Para que sea válida la votación relativa a la ratificación del Decreto, será necesario recibir el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de Diputados.

#### **5.4. Efectos jurídicos de la Primacía Legislativa**

- a) Invaldar el Veto: El principal efecto jurídico que la Primacía Legislativa genera, es la facultad del Congreso de la República de Guatemala de ignorar o invalidar las observaciones y señalamientos hechos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros a través del Veto Presidencial, es decir que este control Interorgánico que el Organismo Ejecutivo ejerce sobre el Organismo Legislativo es solo de carácter simbólico, pero sin ninguna repercusión legal o jurídica, pues pese a los señalamientos hechos, el Congreso puede ordenar la publicación de la Ley Vetada y que no beneficie a grupos con intereses contrarios a preservar el Estado de Derecho.

- b) Legislación sin mayores límites: Otro de los efectos que genera esta figura jurídica, es la existencia de un Poder de creación sin límites mayores, que da a los Diputados del Congreso de la República la facultad de contar con una Primacía tal, que invalida las decisiones del Presidente de la República respecto a la creación de leyes.
  
- c) Regulación en beneficio de los Diputados: La primacía legislativa regula un poder de creación normativa sin límites; ya que permite que los Diputados del Congreso de la República de Guatemala, creen leyes ordinarias a su conveniencia, sin ningún límite real, pues la única figura jurídica capaz de ponerle un alto, como lo es el Veto, es relativa, pues el Congreso puede invalidarla, y publicar de igual manera la Ley.

## **5.5. Análisis general del problema**

Para poder ejemplificar los alcances de la siguiente investigación se presentan a continuación los siguientes casos:

### **5.5.1. Ley contra la Obstrucción a la Justicia; Decreto 17-2010 del Congreso de la República de Guatemala:**

El 20 de abril del año 2010, el Congreso de la República de Guatemala aprobó de urgencia nacional los Decretos 17-2010, Ley contra la Obstrucción a la

Justicia, y el Decreto 18-2010, que contenía las reformas al Código Procesal Penal, ambos promovidos por iniciativa de la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala CICIG, y de los cuales sólo el segundo fue promulgado, ya que al pasar al Organismo Ejecutivo, el Presidente de la República, en ese entonces, Álvaro Colom Caballeros, mediante acuerdo tomado en Consejo de Ministros, y en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispuso vetar el Decreto 17-2010 del Congreso de la República de Guatemala. Esto en virtud de que el Presidente consideraba que la Ley contra la Obstrucción a la Justicia, en algunas de sus disposiciones se contraponía al texto Constitucional, violando normas y principios en éste contenidos, así como en otros cuerpos legales. Para el efecto, se emitió el Acuerdo Gubernativo 156-2010, en el que se exponen los fundamentos del veto.

Una vez recibido el Veto por el Congreso de la República de Guatemala, este solicitó la opinión de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, sobre la inconstitucionalidad del Decreto 17-2010, Ley contra la Obstrucción a la Justicia, vetado por el Organismo Ejecutivo alegando inconstitucionalidad, lo cual consta dentro del expediente 3003-2010 de la Corte de Constitucionalidad, dentro del cual la Opinión de la Corte de las exposiciones hechas en el contexto de dicha opinión, es concluyente que el Decreto vetado denota defectos sustanciales en su redacción y muestra falencias de técnica legislativa que por dar lugar a interpretaciones equivocadas harían que el Decreto vulnerara la seguridad jurídica y con ello, colisionar con el texto de la Constitución.

Este proceso es un ejemplo claro y conciso de cómo el veto del Presidente de la República, puede presentar un panorama más amplio de la realidad, y evitar así que el Organismo Legislativo, por la coyuntura social en la cual vivimos, pierda la visión o la objetividad en las leyes que se decretan.

#### **5.5.2. Reformas al Código Penal; Decreto Número 13-2016 del Congreso de la República de Guatemala:**

El 17 de febrero del año 2016, el Congreso de la República de Guatemala, aprobó el Decreto Número 13-2016, por medio del cual se reformaba el Código Penal, y que incluía pena de prisión para los Ministros y altos funcionarios del Estado que no cumplieren con asistir a las citaciones promovidas por el Organismo Legislativo.

Sin embargo el Presidente Jimmy Morales Cabrera, en Consejo de Ministros, a través del Acuerdo Gubernativo 49-2016, de fecha 7 de marzo de 2016 y publicado en el Diario oficial el día 9 de marzo del 2016, Vetó dicho decreto, por considerar que el mismo contenía una serie de violaciones a las Garantías Constitucionales, y por ello, el mandatario lo rechazó, devolviéndolo al Organismo Legislativo.

Frente a esta resolución del Presidente en Consejo de Ministros, el Congreso de la República de Guatemala, con 106 votos a favor y 35 en contra, en su sesión plenaria, rechazan el veto dado por el Presidente Jimmy Morales al Decreto No. 13-2016. Dada esta acción del Organismo Legislativo, el Organismo

Ejecutivo promovió una Acción Constitucional de Amparo ante la Corte de Constitucionalidad (CC), en contra el acuerdo 16-2016 del Congreso de la República, el cual rechaza el veto presidencial al decreto 13-2016.

Con este proceso, se dio un ejemplo claro, real y actual de la aplicación de la Primacía Legislativa, frente al veto presidencial, en el caso específico en beneficio de la población; que siempre estará informada del actuar de Ministros y funcionarios del Estado, y en perjuicio de dichos funcionarios del Organismo Ejecutivo, que no tendrían libertad de negarse a comparecer y dar explicaciones de su actuar a la población, quien está representada a través de los diputados que fueron electos democráticamente.

Todo esto ya que, si se negaren a comparecer ante el Congreso de la República de Guatemala, cometerán el delito de Incumplimiento de Funcionarios y Empleados Públicos de Acudir a Citaciones Legislativas, y les sería aplicable lo que establecía el artículo 420 Bis del Código Penal de Guatemala el cual determina: *“Incumplimiento de Funcionarios y Empleados Públicos de Acudir a Citaciones Legislativas. Comete el delito de incumplimiento de funcionarios y empleados públicos de acudir a citaciones legislativas, el Ministro o Viceministro que deba representarlo o el funcionario o empleado público, que por cualquier concepto maneje, administre, custodie, ejecute o reciba fondos públicos, o que se le requiera para tratar asuntos relacionados con negocios del Estado, que no comparezca sin causa justificada luego de haber sido citado o invitado a asistir a informar ante el Congreso de la República, sus Comisiones o Bloques Legislativos, con una anticipación de cuatro días hábiles; será sancionado con*

*prisión de dos a tres años. Se tendrá por plena justificación la enfermedad plenamente acreditada antes o veinticuatro horas después de la hora fijada para la citación.”*

Este suceso nos permite convencernos que el marco de la legalidad de la primacía legislativa es el adecuado, y que es necesario que el Congreso de la República como ente encargado de decretar, derogar y de reformar normas jurídicas, no tenga ningún obstáculo o impedimento en su actuar.

Sin embargo, este hecho histórico, tiene una continuación que nos hace desviarnos de los argumentos rendidos en los párrafos precedentes, pues sobre dicho decreto, luego de ser publicado por el Congreso de la República de Guatemala, fue promovida una acción de inconstitucionalidad, planteada por el Diputado Adim Maldonado, el cual argumentó ante la Corte de Constitucionalidad, entre otras cosas, que la norma violaba la Constitución, pues el Congreso de la República, no siguió el procedimiento necesario para su aprobación, luego de que el Presidente Jimmy Morales la hubiera vetado, en marzo de 2016 por considerarla inconstitucional, como ya se desarrollara en párrafos precedentes.

Según la argumentación del interponerte de la acción de Inconstitucionalidad, tal y como consta en el Expediente 2105-2016, el procedimiento que tuvo que haber seguido la creación de dicha norma es el siguiente: *“1) El Congreso aprobó la ley y la envió al Ejecutivo para que este la sancionara, promulgara y publicara (Artículo 177 constitucional); 2) El Presidente devolvió la Ley al Congreso, utilizando su derecho de veto, haciéndole las*

*observaciones que estimó pertinentes, incluyendo señalamientos de inconstitucionalidad (artículo 178 constitucional); 3) El veto del Presidente decía que la norma que el Congreso envió contradecía la Constitución y, por lo tanto, a la luz del artículo 272 h) Constitucional, el Congreso, en vez de rechazar el veto y aprobar la ley, debió haber solicitado la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad. En torno a este último paso es que gira el presente caso.”<sup>26</sup>*

Dentro de la señalada acción, el Congreso argumentó que lo que establece el artículo 272 literal h) de la Constitución Política de la República de Guatemala, no es obligatorio y que, por lo tanto, el Congreso tiene la facultad de consultarle o no a la Corte de Constitucionalidad, respecto a lo argumentado por el presidente de la República. El Ministerio Público sostuvo la misma postura que el Congreso, diciendo que las normas que reconocían la potestad de la Corte para emitir opinión sobre las normas vetadas por el Ejecutivo, no denotan que sea una etapa obligatoria. *“En otras palabras, ambas instituciones asumen una posición que evidencia que lo que diga el Presidente les parece irrelevante.”<sup>27</sup>*

En su resolución, de fecha trece de junio de dos mil diecisiete, la Corte de Constitucionalidad, recordando varios precedentes, tales como las sentencias 4-93 y 1137-2007, y los de las opiniones consultivas emitidas dentro de los expedientes 421-2009, 371-2010 y 3003-2010, emitió una sentencia en donde concluyó que cuando existe un Veto Presidencial que señale la inconstitucionalidad de la norma, es necesaria e insoslayable la opinión de dicha Corte para que el

---

<sup>26</sup> <http://brujula.com.gt/despues-del-veto-a-donde-vamos/>. consultada el 12 de febrero de 2019

<sup>27</sup> Ibis

Congreso, a la luz de la respectiva opinión, reconsidere nuevamente la norma y decida si usa o no su potestad de Primacía Legislativa recogida en el artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Este antecedente histórico, permite hacer mención que entre los años 2009 y 2010 el Congreso de la República, solicitó tres opiniones consultivas a la Corte de Constitucionalidad, luego de que el Presidente vetara leyes relativas a: el uso de varias frecuencias televisivas, Opinión consultiva dictada dentro del expediente 421-2009; las reformas a la Ley del Instituto Guatemalteco de Turismo INGUAT, Opinión consultiva dictada dentro del expediente 371-2010; y la de creación de la Ley Contra la Obstrucción de la Justicia, Opinión consultiva dictada dentro del expediente 3003-2010, analizada en el numeral anterior del presente capítulo.



## CONCLUSIONES

1. El veto presidencial es una decisión que es tomada en Consejo de Ministros, por medio del cual se da un impase a un proyecto de ley por los motivos indicados en el mismo, y como respuesta a este, la Primacía Legislativa, es un acto mediante el cual los diputados que integran el Congreso de la República reunidos en asamblea, deciden apartarse del Veto o de las objeciones emitidas por el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República, y en consecuencia aprueban el proyecto de ley y ordenan su publicación; a través de esto, reafirmando las facultades Constitucionales del Congreso de la República de Guatemala.

2. En la presente investigación como resultado del análisis realizado se comprobó la hipótesis planteada y con ello que la labor que ejerce el Congreso de la República de Guatemala, frente al Veto emitido por el Presidente de la Republica en Consejo de Ministros es legítima, toda vez que la Primacía Legislativa, no solo tiene un fundamento Constitucional, sino que la misma refuerza la labor y principal función del Congreso de la República, la cual es legislar.

3. La investigación representa un aporte importante a la Ciencia del Derecho en general, y en especial al Derecho Constitucional, toda vez que permite realizar un análisis entre dos figuras constitucionalmente reguladas, como lo son el Veto

Presidencial, facultad del Presidente de la República en Consejo de Ministros y en contraposición a este, la Primacía Legislativa, facultad del Congreso de la República de sancionar y publicar una ley, pese a que la misma haya sido vetada por el Presidente.

## RECOMENDACIONES

1. Que se emita Veto Presidencial con argumentos válidos, sobre proyectos de ley que pretendan, evidentemente o según su estudio, beneficiar a un grupo específico de la población, dándoles a estos, la publicidad debida, para que permitan generar un impacto social, atraer la atención de la población sobre dicho proyecto de ley, ejerciendo de esa manera el correcto control que se pretende instaurar con la creación de la figura constitucional del Veto.

2. Que todo proyecto de ley vetado, sea analizado, tomándose siempre en consideración las razones que motivaron el Veto, y que si el Organismo Ejecutivo, alega razones de índole personal o relaciona directamente la ley con el Congreso de la República o un grupo específico de Diputados, el análisis del Veto se haga de la manera más transparente y pública posible, para demostrar a la población a quienes representan, que la ley se emite por las razones correctas, y no por las que el Veto señala, y que de no poder comprobar fervientemente esto, el Veto sea acogido por el Congreso de la República.

3. Que la Primacía Legislativa que tiene el Congreso de la República, no se utilice con fines políticos, preservando así el Estado de Derecho en Guatemala y que con ello no se beneficie a grupos de poder relacionados con el Organismo Ejecutivo o grupos afines al mismo; haciéndose valer frente a aquellos Vetos Presidenciales, que pretenden según su estudio, evitar que se creen normas que

regule la prohibición de determinadas actividades o ciertas prohibiciones que beneficien a dichos grupos sociales.

## BIBLIOGRAFIA

Burgoa, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Octava Edición. Porrúa, México, 1991.

CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. Derecho Administrativo, Parte General. Tomo I, décima séptima edición. Ed. Impresiones Gráficas. Guatemala, Guatemala, 2010.

Cuevas, Homero. Teorías Jurídicas y Económicas del Estado. Segunda edición. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, Colombia, 2002.

De Colmenares, Carmen María y Chacón de Machado, Josefina. Introducción al Derecho. Tercera Edición. Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Jurídicas IIJ y PROFASR. Guatemala, Guatemala, 2007.

De León Carpio, Ramiro. Análisis doctrinario legal de la Constitución Política de la República de Guatemala. Tesis. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar. Guatemala, Guatemala, 1973.

Digesto Constitucional. Corte de Constitucionalidad. Editorial Serviprensa C.A. Guatemala. 2001.

Linares Quintana, Segundo V. La Constitución Interpretada. Buenos Aires, Argentina, 1983.

López Aguilar, Santiago. Introducción al Estudio del Derecho. Tomo I. USAC, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala, Guatemala, 1989.

Pereira Orozco, Alberto y Pablo E. Richter Marcelo. Derecho Constitucional. Ediciones de Pereira. Guatemala, Guatemala, 2006.

Soberanis Gatica, Hernán. El Congreso Guatemalteco: historia y funcionamiento. Guatemala, Ed. Comercial, (s.f.).

### **OTRAS FUENTES DE CONSULTA**

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 212-89. Opinión Consultiva. Guatemala, 16 de noviembre de 1989.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expedientes Acumulados 001-2001, 002-2001 y 004-2001. Sentencia de fecha 5 de abril del 2001.

Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 1822-2011. Sentencia de fecha 17 de julio de 2012.

ESPÁSA CÁLPE. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Versión electrónica.

Goldstein, Mabel. Consultor Magno. Diccionario Jurídico. LEXUS. Buenos Aires, Argentina, 2015.

Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª ed., actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L., 2001.

<http://www.wikipedia.org/> (Guatemala, 16 de julio de 2018).

[https://www.congreso.gob.gt/gt/info\\_gral2/info\\_gral.asp#historia](https://www.congreso.gob.gt/gt/info_gral2/info_gral.asp#historia) (Guatemala, 16 de julio de 2018).

<http://brujula.com.gt/despues-del-veto-a-donde-vamos/> (Guatemala, 12 de febrero de 2019).