

III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal

Ponencia de Guatemala





Corte de Constitucionalidad

III CONFERENCIA
DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL
DE IBEROAMÉRICA,
ESPAÑA Y PORTUGAL

PONENCIA DE GUATEMALA

José Arturo Sierra González
PRESIDENTE

Guatemala, 1999

INTEGRACIÓN DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

PRESIDENTE

José Arturo Sierra González

MAGISTRADOS TITULARES

Conchita Mazariegos Tobías

Luis Felipe Sáenz Juárez

Alejandro Maldonado Aguirre

Rubén Homero López Mijangos

MAGISTRADOS SUPLENTES

Héctor Efraín Trujillo Aldana

Fernando José Quezada Toruño

Carmen María Gutiérrez de Colmenares

Amado González Benítez

Guatemala, C.A. noviembre de 1999.

PRESENTACIÓN

En la fase inicial de realización de esta ponencia el Magistrado Alejandro Maldonado Aguirre, elaboró el Prontuario, que sometió al conocimiento del Pleno y que fue revisado y acotado por el Magistrado Fernando José Quezada Toruño.

Para el desarrollo se contó con la colaboración de funcionarios que prestan sus servicios a este Tribunal, siendo ellos los abogados Ayllín Ordóñez Reyna, Martín Ramón Guzmán, Astrid Zossel de Díaz, Marco Fabio Montoya, Carolina Reyes Paredes, Luis Antonio Mazariegos, Manuel de Jesús Mejicanos, Rosa Maribel Solís, Gloria Isabel Lima, Byron René Jiménez, Ovidio Ottoniel Orellana, Thelma Inés Peláez y Anabella Azpuru y los Oficiales Deifilia España Barrios, Pablo Gerardo Hurtado, Ana Margarita Monzón de Vásquez, Marlon Josué Barahona, Angélica Yolanda Vásquez, Arnoldo Rafael Herrera, José Estuardo Luna Santos y Erick Palma y Palma.

Se conformaron cinco grupos, habiéndoseles encomendado que, con base en el Prontuario, investigaran estos temas: a) Inconstitucionalidad general -sustantivo-. Jurisprudencia, doctrina y legislación; b) Inconstitucionalidad general -procesal-. Jurisprudencia, doctrina y legislación; c) Inconstitucionalidad en caso concreto -sustantivo-. Jurisprudencia, doctrina y legislación; d) Inconstitucionalidad en caso concreto -procesal-. Jurisprudencia, doctrina y legislación; y e) Opiniones consultivas y dictámenes -sustantivo y procesal-.

Para el análisis y evaluación del resultado de dicha investigación, fue programada una actividad que se desarrolló, durante dos días, en la ciudad de Antigua Guatemala. En esa oportunidad, bajo la dirección del Magistrado Maldonado Aguirre y con la colaboración del Magistrado Luis Felipe Sáenz Juárez, cada grupo presentó, por medio del relator o los relatores designados, las conclusiones del tema correspondiente. Enseguida se designó una Comisión de Redacción integrada por los

funcionarios: Martín Ramón Guzmán, Luis Antonio Mazariegos, Carolina Reyes Paredes, Rosa Maribel Solís y Deifilia España Barrios, a quienes se encargó producir un documento unificado que contuviera recensión y clasificación de aquellos informes, según lo establecido en el Prontuario.

Finalmente, el Magistrado Maldonado Aguirre revisó el primer borrador y le introdujo los cambios y adiciones que recogieran el espíritu crítico de la jurisdicción constitucional en materia de control de leyes y disposiciones de carácter general.

Abreviaturas y Referencias más usadas:

CPR=	Constitución Política de la República
CC=	Corte de Constitucionalidad
LAEPyC=	Ley de Amparo,Exhibición Personal y de Constitucionalidad
Art. o Arto.=	Artículo
Artos.=	Artículos
Gaceta=	Gaceta Jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad (Publicación Trimestral de los Fallos de la Corte).
Exp.=	Expediente

ÍNDICE

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA

-I-

MARCO JURÍDICO POLÍTICO 15

1. Antecedentes del control de constitucionalidad en el orden político guatemalteco	15
2. Condicionantes políticas que motivaron un nuevo sistema	16
3. Diferencias cualitativas de los sistemas de control de constitucionalidad	17
4. Circunstancias político-sociales durante trece años de ejercicio	19
5. Estado Constitucional de Derecho	20

-II-

ASPECTOS FORMALES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD 23

A. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN CASOS CONCRETOS

1. VÍAS DE ACCESO E INSTANCIAS	23
2. SUJETOS LEGITIMADOS	24
3. SUJETOS DEL DEBATE	24
4. CUESTIONES FORMALES DE ACCESO AL PROCESO	24
4.1. Requisitos formales	24
4.2. Modo de subsanar deficiencias	25
5. PROCEDIMIENTO DEL PLANTEAMIENTO	25
5.1. Como acción	25
5.2. Como incidente o como excepción	25
6. SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LA NORMA	25

7. DILIGENCIAMIENTO DEVISTAS PÚBLICAS	26
8. PROCEDIMIENTO PARA LA EMISIÓN DE SENTENCIAS EN SEGUNDA INSTANCIA	26
9. NORMAS IMPUGNABLES	26
10. DE LAS RESOLUCIONES Y SUS EFECTOS	27
10.1. Técnica para la elaboración de las sentencias de segunda instancia	27
10.2. Efectos del auto o de la sentencia de primer grado y de la sentencia de segunda instancia	28
10.2.1. Efecto declarativo	28
10.2.2. Efecto inter partes	28
10.2.3. Cosa juzgada (<i>res iudicata</i>)	28
10.2.4. Efecto suspensivo	29
10.2.5. Efecto creador de jurisprudencia y doctrina legal	29
B. CONTROL ABSTRACTO Y GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD	30
1. SUJETOS LEGITIMADOS	30
1.1. Legitimación activa	30
1.2. Acción popular	31
2. SUJETOS DEL DEBATE	31
2.1. El accionante	31
2.2. El Ministerio Público	31
2.3. Instituciones públicas o privadas	31
2.4. <i>Amicus Curiae</i>	31
3. CUESTIONES FORMALES DE ACCESO AL PROCESO	32
3.1. Requisitos formales	32
3.2. Omisión de requisitos	32
4. SISTEMAS O VIAS DE PROMOCIÓN DEL PROCESO	33
5. ASPECTOS RELATIVOS A LA TRAMITACIÓN	33
5.1. Resolución de trámite	33
5.2. Suspensión provisional	33
5.3. Audiencia	34
5.4. Vista	34

5.5. Sentencia	34
5.6. Recursos	34
5.7. Sanciones	34
6. ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD	35
7. NORMAS IMPUGNABLES	35
7.1 Naturaleza	35
7.2 Elementos objetivos de la inconstitucionalidad	36
7.2.1. Vigencia de la ley impugnada	36
7.2.2. Generalidad de la ley impugnada	36
7.2.3. Control de normas y no de actos	36
7.3. Leyes preconstitucionales	36
7.4. Control de constitucionalidad de una ley cuando se encuentra en la fase de <i>Vacatio Legis</i>	37
7.5. Plazo para la impugnación	37
8. RESOLUCIONES Y SUS EFECTOS	37
8.1. Naturaleza	37
8.2. Forma de la sentencia	37
8.3. Deliberación y votación	38
8.4. Efectos en el ordenamiento jurídico	38
8.5. Principios fundamentales que rigen la actividad de la Corte de Constitucionalidad al emitir sus fallos	39
8.6. Contenido de la denuncia de inconstitucionalidad	40
8.7. Aspectos internos de la sentencia	41
8.8. Publicidad de las sentencias	41
C. OPINIONES CONSULTIVAS. CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD	43
1. SUJETOS LEGITIMADOS	43
2. REQUISITOS DE LA SOLICITUD	43
2.1. De forma	43
2.2. De fondo	44
3. SUJETOS QUE INTERVIENEN EN LA OPINIÓN CONSULTIVA	44

4. FORMALIDADES DE LA SOLICITUD	44
4.1. Requisitos formales y maneras de subsanar deficiencias en el planteamiento	44
4.2. Motivación jurídica	44
5. SUSPENSIÓN PROVISIONAL	44
6. IMPUGNACIÓN DE LA OPINIÓN	45
7. PLAZO PARA EMITIR LA OPINIÓN	45
8. ÓRGANO QUE CONOCE LAS SOLICITUDES DE OPINIÓN CONSULTIVA	45
9. NORMAS OBJETO DE OPINIÓN CONSULTIVA	45
10. CONSIDERACIONES DE LA CORTE	45
11. LA SOLEMNIDAD EN EL PRONUNCIAMIENTO	46
12. PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL	46
D. DICTÁMENES	46
1. NATURALEZA	46
2. ORGANISMO OBLIGADO A SOLICITAR DICTAMEN	47
3. ORGANISMO QUE INTERVIENE EN LA TRAMITACIÓN	47
4. ÓRGANO LEGITIMADO PARA EJERCER CONTROL	47
5. NORMAS SOBRE LAS QUE PUEDE VERSAR EL DICTAMEN	47
6. ASPECTOS FORMALES Y DE FONDO QUE DEBEN OBSERVARSE	48
6.1. Requisitos formales de admisión	48
6.2. Motivación jurídica	48
6.3. Auxilio profesional	48
7. SISTEMAS O VÍAS DE PROMOCIÓN DEL DICTAMEN	48
7.1. Naturaleza	48
7.2. Etapas procedimentales	49
7.3. Plazos	49
7.4. Impugnación	49

8. EFECTOS DEL DICTAMEN	49
8.1. Naturaleza	49
8.2. Votación de la Corte de Constitucionalidad	49
8.3. Efecto <i>ex tunc</i> del dictamen	50
8.4. Dictámenes interpretativos	50
9. PUBLICIDAD DEL DICTAMEN	50
-III-	
DOCTRINAS DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD	51
A. DERECHOS HUMANOS CLÁSICOS	51
1. Derecho a la vida	51
2. Derecho de igualdad	52
3. Derecho a la presunción de inocencia	60
4. Derecho a la propiedad privada	63
5. Derechos políticos	64
B. DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES	66
1. Derechos económicos	66
2. Derechos sociales	67
C. DERECHOS HUMANOS DE LA TERCERA GENERACIÓN	69
1. Del patrimonio cultural	69
2. Del patrimonio natural	71
3. A la paz	72
D. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	74
E. PROCESOS ELECTORALES Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS POLÍTICOS	76
F. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS INSTITUCIONALES Y REGIONALES	84
G. PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y PRIVATIZACIÓN	86

H. POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA DEL ESTADO	88
I. CUESTIÓN DE BELICE	93
J. TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES	97
K. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN	98
L. PROFUNDA SIGNIFICACIÓN POLÍTICA	100
a. Sentencia de 25 de mayo de 1993. Retorno a la constitucionalidad	100
b. División o separación de poderes	103
ANEXO	105
I. ANÁLISIS ESTADÍSTICO	106
GRÁFICAS	107

JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL DE GUATEMALA

Para el desarrollo de la ponencia que se presenta a la III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, Portugal y España, en los primeros capítulos se analizan antecedentes históricos referentes al control de constitucionalidad en la República; también cuestiones procesales relacionadas con esta materia, conforme su regulación en el Decreto I-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad: los sujetos legitimados, aspectos formales de acceso a los procesos, plazos, las formas de las resoluciones y sus efectos y otros. En el tercer capítulo se reseñan, de modo somero, diversos casos que por vía de inconstitucionalidad general, en caso concreto, opinión consultiva y dictamen han sido sometidos a conocimiento de este Tribunal y que, por su contenido, resultan relevantes para su inclusión en esta ponencia. Un último apartado revela datos estadísticos de la labor que la Corte de Constitucionalidad ha realizado durante el tiempo de su existencia.

-I-

MARCO JURÍDICO POLÍTICO

La jurisdicción de control de constitucionalidad de carácter permanente e independiente surgió en Guatemala con la Constitución que entró en vigencia el 14 de enero de 1986. La Corte de Constitucionalidad quedó instalada el 13 de abril del citado año, habiendo emitido su primera sentencia dos meses después, exactamente el 16 de junio, actualmente ha cumplido un poco más de trece años de funcionamiento.

I. Antecedentes del control de constitucionalidad en el orden político guatemalteco

La Constitución de 1879 fue objeto de reformas de 11 de marzo de 1921 que, entre otras, introdujeron por primera vez en el orden jurídico nacional, el control jurisdiccional de constitucionalidad, de carácter difuso o descentralizado, del tipo estadounidense¹. Se mantuvo en las reformas de 1927² y 1935³. De igual manera se conservó en las Constituciones de 1945⁴ y 1956⁵. Se estableció el sistema mixto en la Constitución de 1965⁶, al disponer que los tribunales comunes podían hacer la declaración de inconstitucionalidad en casos concretos, con efectos relativos entre partes; con efectos generales, derogatorios de la disposición atacada, solamente a cargo de un tribunal eventual o extraordinario, que se formaba, para cada caso, con magistrados pertenecientes al sistema ordinario de justicia. Este último dato tuvo su antecedente, en el efímero sistema constitucional centroamericano, en los artículos 129 y 130 de la Constitución Política de la

¹Artículo 93, c) Dentro de la potestad de administrar justicia, corresponde al Poder Judicial declarar la inaplicación de cualquiera ley o disposición de los otros Poderes, cuando fuere contraria a los preceptos contenidos en la Constitución de la República; pero de esta facultad sólo podrán hacer uso en las sentencias que pronuncie;

²Artículo 85 primer párrafo final y segundo párrafo.

³Igual al anterior

⁴Artículo 170

⁵Artículo 187 párrafo tercero

⁶Artículos 246 y 262 a 265

República de Centroamérica, decretada el 9 de septiembre de 1921, por Guatemala, El Salvador y Honduras.

La Corte instituida por la Constitución de 1965 se integraba con doce miembros, así: el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y otros cuatro magistrados de ese alto tribunal por éste designados; los otros siete, por sorteo global practicado por dicha Corte entre los magistrados de la Corte de Apelaciones y de lo Contencioso Administrativo.

La Corte indicada, que se integraba de manera eventual o extraordinaria con magistrados pertenecientes al Organismo Judicial, en sus dieciséis años de vigencia, conoció únicamente en cinco casos. Dos recursos fueron rechazados de plano, dos declarados sin lugar y solamente uno pudo prosperar, precisamente interpuesto por el Ministerio Público por instrucciones del Presidente de la República.

La experiencia acerca de ese tribunal, según lo estimó el XIII Congreso Jurídico Guatemalteco, fue de general frustración por estimarlo una institución débil frente al peso de los poderes políticos del Estado. Esto debería entenderse tanto por las limitaciones que la ley demarcaba, como por la insuficiencia de condiciones propias que protegieran su adecuada independencia y funcionalidad. A ello deberá agregarse, como se verá adelante, la situación de irrespeto a los derechos humanos que cobró auge en los últimos años de vigencia de la Carta que lo creó.

2. Condicionantes políticas que motivaron un nuevo sistema

Los antecedentes históricos relativamente recientes que incidieron para que el país autodeterminara un nuevo régimen de control de constitucionalidad, pueden ubicarse en la crisis de legalidad que fue produciéndose paulatinamente, pero que alcanzó sus mayores cotas al finalizar la década de los setenta y que confrontó seriamente a la sociedad por las sólidas sindicaciones de fraudes electorales, violaciones a los derechos humanos y por el conflicto armado interno, que tendían a solucionar por la fuerza las cuestiones de valoración política e ideológica que se dirimen pacíficamente en los sistemas con un efectivo Estado de Derecho. La inestabilidad de las instituciones jurídicas, que no alcanzaron a proteger de manera satisfactoria el plexo de derechos civiles y políticos, produjo, como respuesta al generalizado descontento de los habitantes, la ruptura del régimen establecido (23 de marzo de 1982) y la instauración de un proceso constituyente que tendía a recuperar un estado democrático para el país. Reunióse entonces la asamblea que redactó la Constitución que nos rige.

Entre sus novedades, la Carta Magna de 1985 instituyó cinco órganos constitucionales, verdaderos poderes por su carácter supremo, siendo, además de los tres tradicionales, la Corte de Constitucionalidad y el Tribunal Supremo Electoral. Al introducirse la jurisdicción independiente y especializada de constitucionalidad, el país asumió la característica del Estado Constitucional de Derecho, condición que se justifica como respuesta a la virtual alegaldad que los factores políticos señalados precipitaron. De ahí proviene el proceso de recuperación democrática, de juridicidad y de civilidad política, de las cuales la Corte ha sido una de sus instituciones principales.

Para desarrollar los instrumentos de la normativa suprema en materia de derechos humanos y eficacia del orden constitucional, la Asamblea Constituyente (electa con la participación de un 76 por ciento de los ciudadanos empadronados) emitió el Decreto 1-86, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Advertido el país sobre las carencias normativas que impedían la formación de un tribunal de control constitucional suficientemente equilibrado, la Asamblea Constituyente optó por instaurar un nuevo sistema de integración plural que la preservara de la hegemonía de partido político alguno y por dotarla de mecanismos internos de moderación mutua (por ejemplo, la rotación en la presidencia y la integración impar que elimina la posibilidad de que un magistrado pudiera, en determinados casos, ostentar doble voto). Asimismo, se le reconoció un porcentaje cautivo del Presupuesto de la Nación que le garantiza su autarquía económica. Desde luego, figuran también principios de inamovilidad, inmunidad e irrecusabilidad.

3. Diferencias cualitativas de los sistemas de control de constitucionalidad

Esta ley, en cuanto se refiere a las acciones de inconstitucionalidad, tiene importantes características cualitativas que han incidido en la labor de la Corte y que pueden resumirse en las siguientes:

a) En primer término, quedó reconocida acción popular para el planteamiento de inconstitucionalidad de normas. Este elemento subjetivo determinó sustancial diferencia respecto del sistema anterior, puesto que en éste era necesario que el accionante individual demostrara interés jurídico en el asunto, lo que estrechaba materialmente los casos de interposición generalmente a asuntos privados y no propiamente de importancia pública. En cambio, la nueva ley abrió la acción a cualquier persona para que, bien

fuera por interés propio o por mera defensa oficiosa de la Constitución, pueda instar la actividad de la Corte.

b) En cuanto al patrocinio profesional, la ley anterior exigía el requisito de que el memorial de introducción estuviese patrocinado profesionalmente por diez abogados colegiados activos, cuestión que, lógicamente, limitaba la posibilidad de uso a personas que tuviesen cierta solvencia económica que les permitiera sufragar los honorarios de tal cantidad de profesionales. La actual redujo a tres el número de abogados que debían auxiliar al accionante.

c) En relación con la materia impugnante, la apertura también fue sensible, puesto que se reconoce con suficiente amplitud la impugnación de "leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general". Tampoco la Corte restringió su conocimiento únicamente a leyes emitidas con posterioridad a la vigencia de la Constitución, sino lo extendió a leyes preconstitucionales que, en algunos casos, fueron estimadas por el Tribunal que declaró una inconstitucionalidad sobrevenida. Tampoco, por esto, es que existe ningún plazo de caducidad para el ataque de normas (se han planteado inconstitucionalidades de disposiciones de 1859 o de 1954).

d) Otro factor a estimar como elemento sensible de la notable cantidad de demandas de cuestiones de inconstitucionalidad, podría estar en la conformación del Tribunal, puesto que la Constitución derogada, que instituyó una Corte de control de constitucionalidad, la perfiló como un tribunal eventual, que se reunía de forma extraordinaria ante cada caso de requerimiento, y cuya totalidad de miembros pertenecían al Organismo Judicial. El actual sistema integra la Corte por la designación de los organismos clásicos, de la universidad del Estado y de la asamblea del Colegio de Abogados, procedimiento poliforme que refleja representatividad (no representación) del componente jurídico-político del país.

e) Debe estimarse como condición de dificultad a los ciudadanos para lograr una declaración de inconstitucionalidad, la propia votación agravada que el tribunal anterior contemplaba, ya que era necesaria una mayoría de ocho votos, lo que, en la práctica, dejaba cierto veto a los cinco magistrados de la Corte Suprema de Justicia en esta decisión, recordando que, en particular, éstos titulares podrían ser designados por la mayoría de los diputados conforme inevitables preferencias ideológicas o partidaristas.

Estas características probablemente contribuyeron a la importancia mayor que la Corte ha asumido en cuanto a su función mantenedora del orden constitucional, y que se revela de manera sensible al comparar los siguientes datos: a) el sistema anterior, que operó durante dieciséis años de

vigencia, solamente registra cinco asuntos planteados; b) el actual, de jurisdicción permanente, ha conocido por vía directa, de más de ciento setenta y cuatro casos.

4. Circunstancias político-sociales durante trece años de ejercicio

Desde que la Corte de Constitucionalidad quedó instalada se ha relevado dos veces, y han asumido la dirección política del país cuatro gobiernos distintos, producto tres de ellos de sufragio popular directo, y uno, de la designación constitucional hecha por el Congreso de la República. Este órgano, como reflejo de los procesos electorales correspondientes, varió su composición partidista (juego de mayorías y minorías parlamentarias) también en cuatro oportunidades. Dos veces fue convocado el cuerpo electoral para ratificar reformas a la Constitución, de respuesta afirmativa las primeras, y de rechazo las de la segunda consulta.

El proceso institucional iniciado en 1986 afrontó graves momentos desestabilizadores: dos movimientos sediciosos militares, un golpe de Estado que pretendió disolver algunos órganos (incluyendo a la Corte de Constitucionalidad)⁷. Una constante de la primera década de operaciones del Tribunal fue la concomitancia del enfrentamiento armado interno. Todas estas situaciones fácticas de desafío al orden establecido, debían resolverse desde parámetros de estricta juridicidad. Afortunadamente los hechos de incivilidad o de conflicto quedaron enervados por la democracia misma. Las insurrecciones militares fueron dominadas cuando se encontraban ya en su fase de ejecución, el golpe quedó anulado por el acatamiento del Ejército a lo ordenado por el máximo tribunal de justicia constitucional; y, finalmente, culminaron las conversaciones de paz con la firma de los acuerdos de 29 de diciembre de 1996.

Ha tocado a la Corte funcionar en el proceso de renovación democrática. A la variación, en muy corto tiempo, del componente ideológico de los partidos que asumieron el gobierno, debe sumarse varios e intensos factores que inciden en la temática nacional, sus actores y sus perspectivas. El nuevo protagonismo político en Guatemala, caracterizado por la participación de todas las tendencias, tiene como agregado la presencia dinámica de la sociedad civil y los diferentes posicionamientos frente a los asuntos más importantes de la nación.

⁷ El golpe de Estado producido por el Presidente de la República al promulgar el Decreto de 25 de mayo de 1993, Normas Temporales de Gobierno, obligó a la Corte de Constitucionalidad a dictar la resolución de esa fecha sentenciando la inconstitucionalidad de aquel instrumento, y, por ello, declaró su pérdida de vigencia y carencia de efecto. Los acontecimientos determinaron la necesidad de dictar medidas para la ejecución de la sentencia hasta el restablecimiento del orden constitucional quebrantado.

Así como ha sido evidente el progreso democrático y el avance en materia de reconocimiento y respeto a los derechos humanos, también han existido algunos signos de intransigencia que se producen en sociedades que vienen transitando del autoritarismo hacia la representatividad. La transición a la democracia ha generado algunos desbordes, entre ellos, el aumento de la litigiosidad y, en gran medida, el traslado del debate partidista a las esferas netamente jurisdiccionales, en particular a la constitucional. La dinámica de la sociedad en transición democrática se hizo sensible en las funciones de la Corte, que hubo de recibir gran cantidad de asuntos de inconstitucionalidad y de amparo, sobre todo muchas cuestiones en que subyace la inconformidad con determinadas acciones legislativas o administrativas de orden y características netamente políticos. Desde luego, dada la naturaleza de la Corte y su instrumental básico de aplicación (la Constitución Política) se comprende el por qué los asuntos sometidos a su decisión son cargadamente políticos o ideológicos.

5. Estado constitucional de derecho

Las condiciones políticas y sociales que enmarcaron la Constitución de 1985 fueron decisivas para que, al instituirse la Corte de Constitucionalidad como tribunal privativo e independiente contralor del mantenimiento del orden constitucional, permitieron el avance que consolida aquel texto como una perfecta norma jurídica, o sea, derecho directamente aplicable.

Al respecto, y tomando en cuenta los factores negativos que prácticamente habían anulado las instituciones protectoras de los derechos humanos y con ello desvirtuado su eficacia, la Corte en sus primeras resoluciones afirmó el carácter ordenador y vinculante de la Constitución.⁸ Asimismo, fue determinando que la Corte era su principal guardián y máximo intérprete.⁹

Dentro de las formas de contralor de la constitucionalidad encuéntrase las acciones de inconstitucionalidad tanto de carácter general o abstracto, en

⁸En sentencia de 23 de diciembre de 1987 asentó: "La aparente contradicción [entre dos disposiciones constitucionales] debe resolverse reconociendo la naturaleza normativa fundante de la Constitución y, como tal, derecho directamente aplicable cuando se trata de los derechos fundamentales de la persona y de la parte organizativa y habilitante de los poderes constitucionales, sin necesidad del intermedio de una ley de desarrollo" (Expediente 260-87).

⁹Así lo consignó en sentencia de 15 de marzo de 1988 diciendo: "Por consiguiente, corresponde a la CC, como Tribunal Supremo en materia de constitucionalidad y amparo, establecer si existe contrariedad, divergencia o contradicción entre las normas enjuiciadas y las disposiciones fundamentales establecidas en la Constitución; si, por lo mismo, dichas disposiciones violan, disminuyen o tergiversan preceptos constitucionales para así declarar, si procediere, su inconstitucionalidad" (Expediente 231-87) o en sentencia de 19 de mayo de 1988 en la que expresó que su función esencial "es la defensa del orden constitucional y a la que corresponde, como máximo intérprete de nuestro más alto conjunto normativo, determinar si las leyes emitidas rebasan o no las limitaciones constitucionales y si se sujetan a su máxima jerarquía, confrontando unas con otras dentro del espíritu del régimen jurídico establecido, que es democrático y representativo." (Expedientes 282-87 y 285-87, acumulados)

vía principal (verdadero proceso), como de orden concreto o incidental. La Corte, dentro del ejercicio también didáctico que conviene realizar en algunas resoluciones, aclaró lo relativo a las diferencias objetivas, remarcando que en aquella la ley declarada inconstitucional quedará sin vigencia y con efectos frente a todos, en tanto, en la segunda, únicamente resuelve la inaplicabilidad de la ley afectada al respecto.¹⁰ De igual manera ha venido orientando acerca de los sujetos activos, de los requisitos de impugnabilidad, y las formas que se reconocen para declarar una inconstitucionalidad, bien sea de fondo (por confrontación directa con normas supremas) o de forma (por desvirtuar el procedimiento constitucional para la emisión de leyes y disposiciones normativas, *interna corporis*).¹¹

En el curso de la presente exposición se pretende trasladar la experiencia de esta Corte en cuanto a cómo ha debido tratar las cuestiones de inconstitucionalidad general o abstracta y en caso concreto, tanto en la aplicación de la normativa que las regulan como de las soluciones jurisprudenciales que ha avanzado en la materia. Por la necesaria reducción de la ponencia al tiempo y la materia circunscrita, esta comunicación no puede ser de ninguna manera exhaustiva sino simplemente enunciativa de ciertos casos, señalando, en algunos, la controversia política doméstica que pudo suscitar la decisión de la Corte, tanto en asuntos de fondo como de trámite.

¹⁰ Sentencias de 30 mayo 1988 (Expediente 71-88), 12 julio 1988 (Expediente 119-88) y 7 septiembre 1988 (Expediente 216-88).

¹¹ Sentencia de 30 mayo 1988 (Expedientes 83-88 y 95-88, acumulados)

-II- ASPECTOS FORMALES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

A. CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES EN CASOS CONCRETOS

I. Vías de acceso e instancias

La inconstitucionalidad en caso concreto es un instrumento jurídico destinado a la defensa de la Constitución, por el que se persigue la inaplicación de una norma que se estima inconstitucional a un caso en particular. Puede plantearse como acción, excepción o incidente en todo proceso, de cualquier competencia e instancia y en casación, hasta antes de dictarse sentencia. Su planteamiento es susceptible de ser conocido en dos instancias: la primera, confiada a los tribunales de carácter ordinario, con excepción de los denominados menores o de paz, y la segunda, a la Corte de Constitucionalidad (por vía del recurso de apelación). En primera instancia el tribunal debe constituirse en tribunal constitucional y una vez agotado el trámite, en los casos de excepción o incidente, dicta el auto que resuelve el planteamiento; si la inconstitucionalidad se ha promovido como acción debe resolverse por medio de sentencia. El auto o la sentencia de primer grado causan ejecutoria al no ser apelados en el lapso de tres días (Art. 127 LAEPyC).

2. Sujetos legitimados

Los únicos sujetos legitimados para plantear la inconstitucionalidad son las partes en el caso concreto. Por disposición legal es necesario e imprescindible acreditar interés jurídico en el asunto (Arto. 116 LAEPyC).¹²

3. Sujetos del debate

Además de los sujetos referidos en el numeral anterior, es obligatoria la intervención del Ministerio Público en todos los planteamientos (Artos 121 y 124 LAEPyC). Dicha institución puede instar, por sí, la declaración de inconstitucionalidad de una ley en un caso concreto cuando estime que vulnera derechos que le han sido encomendados, siempre que figure como parte en el proceso principal.

4. Cuestiones formales de acceso al proceso

4.1. Requisitos formales

4.1.1. Deben cumplirse los requisitos que para el escrito inicial establece el artículo 21 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y lo que fuere aplicable, supletoriamente, de lo preceptuado en el artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil. En todo caso, deben satisfacerse los requisitos de legitimación, acreditación de la personería (si fuera el caso), auxilio profesional y motivación jurídica.

4.1.2. La solicitud debe ser fundamentada y debe indicar en forma precisa la o las normas que se reputan contrarias a los preceptos constitucionales.

4.1.3. La viabilidad del planteamiento tiene como condicionante *sine qua non* el hecho de que la o las normas atacadas hayan sido citadas como fundamento de derecho o hayan sido invocadas de alguna manera en el proceso o el procedimiento que le sirve de antecedente. (Arto. 123 LAEPyC).

¹² La legitimación para formular el planteamiento, de quien ha sido vinculado como tercero en el proceso principal, fue tratada por la Corte de Constitucionalidad en sentencia de 11 de mayo de 1993, dictada en el expediente 425-92.

4.2. Modo de subsanar deficiencias

En caso de que el solicitante incurra en omisión de uno o más de los requisitos de acceso o fuere defectuosa la personería, se le fijará plazo para que los subsane (Art. 22 LAEPyC).

A tenor de lo que establece el artículo 143 de la LAEPyC, el tribunal está obligado a conocer el planteamiento, aun cuando estime, de entrada, que el mismo es frívolo o notoriamente improcedente.

5. Procedimiento del planteamiento

5.1. Como acción. Cuando en casos concretos se aplicaren leyes o reglamentos inconstitucionales en actuaciones administrativas, que por su naturaleza tuvieran validez aparente y no fueren motivo de amparo, el afectado se limitará a señalarlo durante el proceso administrativo correspondiente. En estos casos, la inconstitucionalidad deberá plantearse en lo contencioso administrativo dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que causó estado la resolución. (Art. 118 LAEPyC).

Promovida la cuestión el tribunal debe conferir audiencia de la misma a las partes en el proceso y al Ministerio Público por el plazo de nueve días; vencido éste o celebrada vista pública (si hubiere sido solicitada) dictará sentencia dentro de los tres días siguientes.

5.2. Como incidente o como excepción. Las partes, podrán plantear, como excepción o en incidente, la inconstitucionalidad de una ley que hubiere sido citada como apoyo de derecho en la demanda, en la contestación o que de cualquier otro modo resulte del trámite de un juicio (Art. 123 LAEPyC). El planteamiento se tramitará en cuerda separada. El tribunal concederá audiencia a las partes y al Ministerio Público por el plazo de nueve días; vencido éste dictará auto razonado dentro de tercero día (Art. 124 LAEPyC).

La Corte de Constitucionalidad es competente para conocer en apelación la resolución definitiva, en los dos tipos de procedimiento descritos (Artículo 127 LAEPyC).

6. Suspensión provisional de la norma

La ley no prevé la suspensión provisional de la o las normas objetadas. Ordena, eso sí, la suspensión de la tramitación del proceso principal cuando la

sentencia o el auto respectivos son impugnados en apelación, mientras se decide esta instancia (Art. 126 LAEPyC).

7. Diligenciamiento de vistas públicas

Únicamente se diligenciará vista pública en los casos en que el planteamiento se formule como acción y que cualquiera de las partes lo solicite al momento de evacuar la audiencia por nueve días oportunamente conferida. La vista se celebrará dentro de los tres días siguientes de transcurrido aquel plazo (Art. 121 LAEPyC).

8. Procedimiento para la emisión de sentencias en segunda instancia

La Corte adoptó un sistema de reparto rotativo de expedientes. En el caso de las apelaciones interpuestas contra la sentencia o el auto dictado en los planteamientos de inconstitucionalidad de ley en caso concreto, tales expedientes son asignados, por orden de ingreso, a cada uno de los Magistrados titulares.

Ingresado el expediente en Secretaría General se realiza su tramitación formal. Finalizada ésta se remite a la Sección de Resultados para que sea elaborado el resumen del caso. Posteriormente se envía al área de Magistraturas para la elaboración de la ponencia respectiva que será conocida, discutida y aprobada por el Pleno de la Corte de Constitucionalidad.

9. Normas impugnables

La LAEPyC no indica expresamente las normas susceptibles de ser impugnadas por la vía de la inconstitucionalidad en caso concreto, la Corte de Constitucionalidad precisó que la dicción “ley” contenida en el artículo 116 de la citada Ley, debe entenderse como “toda regla, norma, precepto de autoridad pública que manda, prohíbe o permite algo, y todo reglamento, ordenanza, estatuto, decreto o disposición de carácter general”.¹³

Jurisprudencialmente la Corte ha venido redondeando la materia de la inconstitucionalidad. Así, por ejemplo, en cuanto a normas impugnables se ha extendido incluso al ataque de formularios o circulares emitidos por

¹³ Sentencia de 28 de noviembre de 1,990. Expediente 276-90.

autoridades administrativas. En sentencia de 20 de julio de 1988 señaló la posibilidad de cuestionar de inconstitucionalidad formularios elaborados para realizar el pago del impuesto sobre circulación de vehículos¹⁴ o estimando positivamente la acción contra el “instructivo” del Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM) 0-36.¹⁵ También ha precisado que la impugnación es contra normas no contra actos, como lo dijo en sentencia de 2 de agosto de 1988: *“La improcedencia es notoria en cuanto la impugnación no se refiere en concreto a ninguna disposición de carácter normativo, sino se pretende una declaración de inconstitucionalidad de un proceso ejecutivo iniciado en contra de la postulante, la que no tuvo en cuenta un presupuesto esencial, como es que en esta clase de inconstitucionalidades lo que se enjuicia es la ley, que es una de las formas para garantizar la supremacía y rigidez de la Constitución, y no está sometido a debate el procedimiento material para su aplicación”*.¹⁶ Concretó, asimismo, que la acción debe plantearse contra normas vigentes¹⁷, y que el proceso no haya fenecido.¹⁸ En particular, ha exigido que la ley atacada sea relevante al caso.¹⁹

10. De las resoluciones y sus efectos

10.1. Técnica para la elaboración de las sentencias de segunda instancia

De conformidad con lo que establece el artículo 27 del Acuerdo 4-89 de la Corte, que contiene, las Disposiciones Reglamentarias y Complementarias de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la sentencia que resuelva el planteamiento en segunda instancia debe abarcar como mínimo los siguientes aspectos:

- 1o. Identificación del proceso, lugar y fecha;
- 2o. Identificación de la resolución apelada, tribunal que la dictó, solicitantes o sus representantes y mención de los abogados auxiliares;
- 3o. Relación de los antecedentes, indicándose lo siguiente:
 - a) Caso concreto en que se plantea;
 - b) Ley que se impugna de inconstitucional;
 - c) Hechos que motivan la acción, incidente o excepción de inconstitucionalidad;

¹⁴ Expediente 68-88.

¹⁵ Expediente 188-98.

¹⁶ Expediente 183-88.

¹⁷ Expediente 222-87.

¹⁸ Expediente 216-88.

¹⁹ Expediente 222-87.

- d) Fundamento jurídico que se invoca para basar la inconstitucionalidad;
- 4o. Resumen de la parte considerativa y resolutive de la resolución de primer grado;
- 5o. Relación del recurso de apelación, haciendo mención de los interponentes y resumen de las alegaciones de las partes en el día de la vista;
- 6o. Consideraciones de derecho, doctrinas, leyes aplicables y resolución que proceda;
- 7o. Firma de los Magistrados y del Secretario General de la Corte.

10.2. Efectos del auto o de la sentencia de primer grado y de la sentencia de segunda instancia

10.2.1. Efecto declarativo

El efecto del auto o de la sentencia de primer grado y de la sentencia de segunda instancia es eminentemente declarativo, debido a que no anula la o las normas en cuestión, sino que determina si la aplicación de las mismas resulta o no inconstitucional en un caso concreto.

10.2.1.1. Efecto declarativo estimatorio

Se está frente a este efecto cuando el tribunal acoge la pretensión y declara inaplicable la norma a un proceso determinado por considerar que contraría la Constitución.

10.2.1.2. Efecto declarativo desestimatorio

Concurre este efecto cuando el tribunal desestima la impugnación, por no estar debidamente fundamentada o porque la norma o normas aplicadas al caso concreto son conformes con la Constitución.

10.2.2. Efecto *inter partes*

Significa que los efectos del auto o de las sentencias se agotan en el caso concreto en que fueron dictadas; por tal razón no adquieren efectos *erga omnes*.

10.2.3. Cosa juzgada (*res iudicata*)

Se produce cosa juzgada únicamente respecto del caso concreto enjuiciado y del proceso en que la acción, la excepción o el incidente fue promovido. Esto significa que en la sustanciación de un proceso no podrá promoverse más

de una vez el enjuiciamiento constitucional de una norma aplicada o invocada; pero sí podrá plantearse respecto de otra que resulte aplicada o invocada en el mismo proceso.

10.2.4. Efecto suspensivo

Este efecto es propio del auto o de la sentencia que se dicte en primera instancia. Conforme lo que establece el artículo 126 LAEPyC, “el proceso se suspenderá desde el momento en que el tribunal de primera instancia dicta el auto que resuelva lo relativo a la inconstitucionalidad, hasta que el mismo cause ejecutoria”. Tal circunstancia obedece a la naturaleza prejudicial de este instrumento jurídico, ya que no puede resolverse un proceso en el que se ha alegado la aplicación de una norma violatoria a la Constitución sino hasta que haya sido resuelta la impugnación, en atención al principio de supremacía constitucional.

10.2.5. Efecto creador de jurisprudencia y doctrina legal

Según preceptúa el artículo 43 LAEPyC, la interpretación de normas constitucionales y legales contenida en las sentencias de la Corte sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte.

En el sistema difuso existe el inconveniente de que una declaración de un juez sobre inconstitucionalidad de la misma norma puede ser diferente a la de otro juez en caso distinto, porque el efecto de la procedencia es simplemente declarar su inaplicabilidad pero no queda expulsada del ordenamiento jurídico. El problema queda resuelto no tanto por la vía del *stare decisis*, que no es habitual del sistema del derecho escrito, sino por dos instituciones propias de la ley de la materia: a) porque existe la probabilidad de que los fallos sean apelados y entonces se concentra en la CC la uniformidad interpretativa; y b) por la posibilidad de que llegue a producirse doctrina legal obligatoria acerca del asunto.

B. CONTROL ABSTRACTO Y GENERAL DE INCONSTITUCIONALIDAD

Uno de los medios jurídicos por los que se asegura la supremacía constitucional es la acción directa de inconstitucionalidad que puede promoverse contra leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, que contengan vicio total o parcial de inconstitucionalidad.

La Corte ha declarado que de conformidad con lo que establece el artículo 267 de la Constitución, el control de constitucionalidad no se limita a la ley *strictu sensu*, como producto de la potestad legislativa del Congreso de la República, sino que comprende también las disposiciones de carácter general que emita el Organismo Ejecutivo, así como las demás reglas que dicten las instituciones públicas, lo que trae aparejada, como consecuencia, la invalidez de las normas y disposiciones emitidas por el Poder Público que contraríen lo dispuesto en la ley fundamental.²⁰

I. Sujetos legítimos

I.1. Legitimación Activa

De conformidad con la norma contenida en el artículo 134 LAEPyC, les está conferida legitimación para plantear la inconstitucionalidad general a:

1. La Junta Directiva del Colegio de Abogados, por medio de su Presidente.²¹
2. El Ministerio Público, por medio del Procurador General de la Nación.²²

²⁰ Sentencia de 24 de marzo de 1992.

²¹ En el sistema de la ley anterior se habilitaba al Colegio de Abogados para interponer la inconstitucionalidad por decisión tomada por su asamblea general, requisito que, por lo complejo, indudablemente limitaba la esfera de acción de la entidad.

²² A raíz de la promulgación de las reformas introducidas a la Constitución en el año 1993, que en un apartado escindieron las competencias asignadas al Ministerio Público y a la Procuraduría General de la Nación -anteriormente unificadas en una sola institución- surgió la controversia respecto de cuál de las dos entidades es a la que le está conferida la legitimación para plantear la acción de inconstitucionalidad general. La Corte de Constitucionalidad, con el objeto de dilucidar aquel conflicto, sentó esta jurisprudencia: "La Ley Orgánica del Ministerio Público incluye dentro de sus funciones la de preservar el Estado de Derecho y el respeto a los Derechos Humanos, facultando al Fiscal General para ejercer por sí mismo o por medio de los órganos de la Institución, las atribuciones que la ley le otorga, entre las que se encuentra la de intervenir en los procesos de inconstitucionalidad y promover todas aquellas acciones que tengan por objeto velar por el estricto cumplimiento de la Constitución y demás leyes de la materia. En consecuencia, es obvio que la legitimación activa que le confiere la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad al Ministerio Público, la debe ejercer por medio de su Jefe que es el Fiscal General de la República." (Expedientes 1,030-96, 1,103-96 y 53-97)

3. El Procurador de los Derechos Humanos -contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia-.
4. Cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos.

1.2. Acción Popular

La Constitución Política de la República y la LAEPYC conceden acción popular para promover la inconstitucionalidad general de leyes, puesto que no exige a los promoventes que acrediten interés jurídico directo en el asunto. De esa manera, el planteamiento se dirige a la defensa de un interés público que es, a la vez, interés simple del accionante.²³

2. Sujetos del debate

2.1. El accionante, quien formula la tesis que habrá de ser analizada por el Tribunal y sobre la que girará la discusión de constitucionalidad de la ley objetada.

2.2. El Ministerio Público, en su calidad de órgano auxiliar de la administración de justicia.

2.3. Instituciones públicas o privadas, que son llamadas a intervenir y emitir opinión técnica o jurídica sobre la cuestión que se debate. Tal llamamiento atiende la especialización o la relación que cada una de esas instituciones tengan respecto de la materia que se trata en la acción.

En dichos fallos la Corte estimó, además, que: "Conforme el artículo 252 de la Constitución, la Procuraduría General de la Nación no se concibió como institución autónoma, por lo que, a diferencia del Ministerio Público, no puede actuar, en determinados casos de justicia constitucional, por iniciativa propia sino de acuerdo a las instrucciones que reciba del órgano político correspondiente. Esta Corte considera que el Estado, como persona jurídica de derecho público, tiene legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad por medio del Procurador General de la Nación, con apoyo en lo establecido por el inciso d) del artículo 134 de Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, pero para la viabilidad de la acción, dicho funcionario debe acreditar haber sido debidamente instruido por quien corresponda (es decir el ejecutivo)."

Con base en esta estimativa suspendió el trámite de otras acciones de inconstitucionalidad presentadas por el Procurador General de la Nación, en vista de que no acreditó haber sido expresamente instruido por el Presidente de la República para promoverlas.

²³ Puede ser útil citar jurisprudencia de las primeras resoluciones de la CC al respecto. Así, en sentencia de 17 de septiembre de 1986 la Corte asentó: "En la exposición del postulante acerca de una declaración de inconstitucionalidad general, no aparece que él se arrogue la representatividad política de la comunidad para ejercer su acción, pero aun si así fuera, debe destacarse que la actual LAEPYC contiene como novedad en este campo la de no exigir a una persona acreditar un interés jurídico en la solicitud, bastándole cumplir el requisito de ser auxiliado por tres abogados colegiados activos. En la ley derogada la legitimación para interponer la inconstitucionalidad estuvo sujeta, en cuanto a las personas individuales o entidades, a la demostración que la situación les afectare directamente, en cambio en el inciso d) del artículo 134 de la Ley vigente no existe dicho requisito, por lo cual se reconoce la llamada acción popular, en cuyo caso está actuando el formulante, por lo que el uso de expresiones sobre que la ley afecta a sectores de la comunidad no es motivo para exigirle demostrar interés jurídico ni título de representación." (EXP 12-85)

2.4. Amicus Curiae. Interviene por iniciativa propia, con el propósito de ofrecer información y argumentar en defensa del interés general. Su comparecencia se constriñe a aportar argumentos técnicos o jurídicos que puedan resultar concordantes o contrarios a los que expusieron los otros sujetos del debate. Su función se limita a colaborar con el Tribunal en el estudio y resolución de los asuntos sometidos a su jurisdicción. En el caso de Guatemala esta figura ha sido utilizada en reducido número de ocasiones.

Posiblemente haya sido errónea la omisión en las sentencias de incluir el nombre de las personas que se han constituido espontáneamente como *amicus curiae*, con resumen de su exposición, pues ello podría inhibir la mayor participación de juristas en el debate constitucional.

3. Cuestiones formales de acceso al proceso

3.1. Requisitos formales

El planteamiento se formulará directamente ante la Corte de Constitucionalidad, por escrito, debiéndose cumplir para tal efecto con los requisitos de toda primera solicitud (Art. 21 de la LAEPyC y lo aplicable supletoriamente del artículo 61 del Código Procesal Civil y Mercantil). Además, deben expresarse en forma razonada y clara los motivos jurídicos en que descansa cada una de las impugnaciones.²⁴

3.2. Omisión de requisitos

La LAEPyC prevé, en el artículo 136, que si al momento de la interposición el accionante incumple con alguno de los requisitos, el tribunal, antes de continuar el trámite de la acción, fijará plazo con el fin de que se subsanen las deficiencias; tal precepto está desarrollado en el artículo 30 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad, que señala que si el interesado no cumple con suplir los requisitos en el término señalado, se procederá en la siguiente forma:

- a. Si la omisión fuere de la expresión de los motivos jurídicos que funden la impugnación, la Corte queda facultada para omitir este aspecto en su análisis y en su fallo,

²⁴ En diversas oportunidades han sido promovidas acciones contra la totalidad de una ley y se ha argumentado únicamente respecto de determinados artículos, lo que ha impedido a la Corte de Constitucionalidad emitir pronunciamiento referente a las normas de las que no se efectuó alegación razonada y clara.

pronunciándose únicamente en cuanto a los demás que sí tengan fundamento debidamente expresado.

- b. Si se tratare de algún otro requisito se suspenderá el trámite de la acción.

4. Sistemas o vías de promoción del proceso

Este tipo de impugnación acepta solamente la vía de la acción en única instancia.

5. Aspectos relativos a la tramitación

5.1. Resolución de trámite

La resolución que admita a trámite la inconstitucionalidad debe contener, además de los requisitos generales, la orden de que el Tribunal se integre con dos vocales más, escogidos por sorteo de entre los Magistrados suplentes. Tal disposición atiende lo establecido en los artículos 269 de la Constitución y 150 de la LAEPyC.

5.2. Suspensión Provisional

De acuerdo con lo que establece el artículo 138 de la LAEPyC, es facultad discrecional del Tribunal decidir si suspende la o las normas atacadas, cuando, a su juicio, la inconstitucionalidad fuere notoria y susceptible de causar gravámenes irreparables. Esta suspensión adquiere efecto general y debe publicarse en el Diario Oficial el día siguiente de haberse decretado.

En este aspecto la Corte ha tratado de ser estricta en cuanto que, para suspender provisionalmente una norma impugnada, deben darse de manera inescindible las dos condiciones: a) apariencia notoria de inconstitucionalidad apreciada *in limine* y b) que su aplicación sea generadora de daños irreparables. Un caso que se discutió con vehemencia en los medios de comunicación fue la planteada contra la disposición penal que castigaba el adulterio en las mujeres que, en efecto, aparecía a simple vista como ofensiva al principio de igualdad, pero que no fue suspendida por no haberse apreciado que en ese momento pudiera causar daño irreparable a nadie, como la experiencia lo demostró durante la tramitación del caso, y que culminó con su efectiva estimación y quedó sin vigencia ni valor legal alguno.

Estadísticamente se ha logrado establecer que en la mayoría de los casos la sentencia confirmó la suspensión de la norma, aunque se registran algunos en que, luego del estudio valorativo, la decisión final revocó dicha suspensión.

5.3. Audiencia

En el mismo auto en que se decida o no la suspensión provisional de la norma impugnada, debe conferirse audiencia por quince días comunes al Ministerio Público (cuya intervención es obligatoria en este proceso), así como a distintas entidades, sean de naturaleza pública o privada, que la Corte de Constitucionalidad estime pertinente.

5.4. Vista

El artículo 139 de la Ley de la materia prescribe que transcurrida la audiencia por quince días, hayan o no evacuado las entidades a las que les fue otorgada, de oficio se señalará día y hora para la vista dentro del término de veinte días, la cual será pública si lo pidiere el solicitante o el Ministerio Público. A la vista comparecen únicamente a formular alegatos el accionante y el Ministerio Público.

5.5. Sentencia

De acuerdo con lo que regula el artículo 143 de la LAEPyC el plazo para dictar sentencia es de dos meses, contados a partir de la fecha en que se haya interpuesto la inconstitucionalidad. Se hace la salvedad de que, debido al cúmulo de acciones, tanto de inconstitucionalidad general o en caso concreto y amparos, este plazo resulta difícil de cumplir.

5.6. Recursos

Contra los autos o la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad procede únicamente la interposición de la aclaración o la ampliación.

5.7. Sanciones

Cuando la inconstitucionalidad se declara sin lugar deviene obligatoria la imposición de multa a cada uno de los abogados auxiliares, cuyo monto ingresa a los fondos privativos de la Corte de Constitucionalidad. También se condena en costas al accionante (solamente cuando se trata de un particular).

Reciente jurisprudencia de la Corte estima que no debe condenarse en costas al interponente de inconstitucionalidad general como consecuencia de la declaratoria de improcedencia, porque no habiendo contienda entre particulares a quienes afecte la promoción injustificada del caso, sino un enjuiciamiento de normas emitidas por el poder público, no se le reconoce a éste legitimación para cobrar aquella carga, puesto que ello implica desigualdad en el proceso, aparte de que podría hallarse alguna contradicción con el artículo 135 inciso b) de la Constitución, que establece como derecho y deber de los ciudadanos “cumplir y velar porque se cumpla la Constitución”, circunstancia en la que la interpretación debería inclinarse a favor del accionante para no sancionarlo con las costas. Otra cuestión que se ha suscitado de manera extraprocesal es lo relativo a la multa imponible a los abogados patrocinantes, aunque, por ahora, no existe duda de que en su caso no se multa su actividad profesional como defensa de la Constitución, puesto que este deber lo ejerce el accionante, sino la responsabilidad por la falta de sustentación jurídica de la impugnación.

6. Órgano de control de constitucionalidad

Conforme con lo dispuesto en el artículo 133 de la LAEPyC, la inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio total o parcial de inconstitucionalidad deben plantearse directamente ante la Corte de Constitucionalidad. Esto significa que es únicamente a este Tribunal al que compete conocer y resolver esos procesos.

La distribución interna de los casos y el procedimiento establecido para su tramitación es idéntico al que se describió en los asuntos de inconstitucionalidad de ley en caso concreto.

7. Normas impugnables

7.1 Naturaleza

Son impugnables por esta vía, como se dijo, la ley como producto de la potestad legislativa atribuida al Congreso de la República, y también las disposiciones de carácter general que emitan los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como las demás reglas que dicten las instituciones públicas, lo que trae aparejada, como consecuencia, la invalidez de las normas y disposiciones emitidas por el Poder Público que contraríen lo dispuesto en la ley fundamental. (Artículo 267 de la Constitución Política de la República)

Dentro de éstas es viable incluir aquellas contenidas en Convenios o Tratados aceptados y ratificados por Guatemala, cuyas disposiciones podrían declararse inconstitucionales de ser el caso; y, como consecuencia dejarían de surtir efectos por ese motivo.²⁵

7.2 Elementos objetivos de la inconstitucionalidad

7.2.1. Vigencia de la ley impugnada

Para que el Tribunal se pronuncie respecto de la constitucionalidad de la ley impugnada, se precisa que la misma se encuentre integrada en el ordenamiento jurídico vigente. En los casos en que durante el trámite de una acción se deroga expresamente la norma impugnada, el Tribunal desestima el planteamiento por carencia de materia sobre la cual resolver. Cuando la derogatoria ha sido tácita, el Tribunal efectúa el examen pertinente para constatar tal extremo y, de resultar cierto, declara también la improcedencia de la acción.

7.2.2. Generalidad de la ley impugnada

Este elemento implica que la ley impugnada debe poseer la característica de ser general, es decir, que su contenido material afecta a toda la población o a alguna porción de la misma.

7.2.3. Control de normas y no de actos

Mediante el procedimiento de inconstitucionalidad general pueden atacarse únicamente normas, mas no actos de autoridad.

7.3. Leyes preconstitucionales

La Corte ha estimado que si la norma promulgada en fecha anterior a aquella en la que entró en vigencia la actual Constitución colisiona con ese texto fundamental opera la derogatoria por tal motivo. A este fenómeno se le ha denominado “inconstitucionalidad sobrevenida”, y como muestra se cita la declaración referente a la inconstitucionalidad del artículo 16 de la Ley de lo Contencioso Administrativo que recogía el principio *Solve et repete* (pague y

²⁵ Expedientes 280-90 y 199-95. Sentencias de 19 de octubre de 1990 y 18 de mayo de 1995, respectivamente.

después discuta).²⁶ Lo anterior significa que, en aplicación del principio de supremacía constitucional, las leyes emitidas con anterioridad a la vigencia de la actual Constitución no están excluidas, por ese hecho, del examen o revisión en la jurisdicción constitucional.

7.4. Control de constitucionalidad de una ley cuando se encuentra en la fase de *Vacatio Legis*

Este tipo de control no se encuentra previsto en la legislación, ya que opera *a posteriori*, es decir, cuando la norma objetada ha adquirido vigencia y está produciendo efectos. Esta tesis fue sostenida por la Corte de Constitucionalidad en las acciones de inconstitucionalidad promovidas contra el Código Procesal Penal y el Código de la Niñez y la Juventud, cuando éstos aún no habían cobrado vigencia.

7.5. Plazo para la impugnación

La LAEPyC no establece ningún límite temporal para ejercer la acción de inconstitucionalidad.

8. Resoluciones y sus efectos

8.1. Naturaleza

La sentencia que emite la Corte de Constitucionalidad, respecto de la acción de inconstitucionalidad, tiene carácter constitutivo y expresa la facultad implícita, otorgada a este Tribunal, de ser legislador negativo; esto porque le corresponde la atribución de expulsar del ordenamiento jurídico aquellas normas que no sean conformes con el texto constitucional.

8.2. Forma de la sentencia

La forma de la sentencia que se dicte en materia de inconstitucionalidad general de leyes está regulada en el Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad. Se establece que dicha sentencia debe contener como mínimo:

1. La identificación del proceso, la designación de los integrantes del Tribunal, el lugar y fecha;

²⁶ Expediente 23-87. Gaceta 4. Sentencia de 1 de abril de 1987.

2. Identificación de los solicitantes, con sus nombres y apellidos, así como de las personas que los representen; su domicilio y nombres y apellidos de los abogados que los auxilian;
3. Leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que se impugnen, así como los fundamentos jurídicos de las impugnaciones;
4. Resumen del trámite de la inconstitucionalidad, especificando:
 - a) Si se decretó o no la suspensión provisional de la ley, reglamento o disposición de carácter general;
 - b) Autoridades o entidades a quienes se les dio audiencia;
 - c) Resumen de las alegaciones de las partes;
5. Doctrinas y consideraciones de Derecho, leyes aplicables y la resolución que proceda;
6. Firmas y nombres de los Magistrados y del Secretario General de la Corte de Constitucionalidad.²⁷

8.3. Deliberación y votación

La sentencia puede dictarse con el acuerdo de la mitad más uno de los Magistrados que conocen (mayoría absoluta), pudiendo razonar su voto los disidentes.

8.4 Efectos en el ordenamiento jurídico

La Corte de Constitucionalidad es el único Tribunal al que la ley le atribuye función de “legislador negativo”, al asignársele la facultad de dejar sin vigencia una norma de carácter general por vía de la inconstitucionalidad. Esto significa que la sentencia que se dicte conlleva un efecto constitutivo que se traduce en la nulidad plena de la norma declarada inconstitucional, lo que implica que:

²⁷ Probablemente la práctica que han mantenido los tribunales constitucionales colegiados de omitir el nombre del magistrado ponente no haya estimulado mayor desarrollo doctrinal en las sentencias.

- a. La norma deja de surtir efectos *erga omnes* a partir del día en que se publica la sentencia en el Diario Oficial, es decir, que sus efectos se reflejan hacia el futuro (*ex nunc*), o se retrotraen a la fecha en que fue publicada la suspensión provisional de la norma con motivo de la acción que se ha resuelto (*ex tunc*). (Artículos 133 y 134 LAEPC).
- b. La sentencia estimatoria adquiere efectos de cosa juzgada, tanto formal (porque no es susceptible de impugnación por ningún recurso, salvo el caso de la aclaración o de la ampliación) como material (puesto que expelle totalmente, del ordenamiento jurídico vigente, la norma atacada). En el caso de que el resultado sea desestimatorio no impide que la acción pueda replantearse aún cuando sea por los mismos motivos.

8.5. Principios que rigen la actividad de la Corte de Constitucionalidad al emitir sus fallos

8.5.1. Principio democrático

Impone respeto a la actividad legislativa del Congreso de la República, por ser el organismo estatal autorizado para decidir la política de aquella índole que el poder constituyente dejó prevista. Ello implica que la declaratoria de inconstitucionalidad procede solamente cuando se hace evidente la contradicción de la norma con la Constitución.

En cuanto al tratamiento de las cuestiones de alto voltaje político que se plantean ante los tribunales constitucionales, se producen reacciones en el mundo de la sociedad civil y de los partidos políticos que tienden a acreditar o a descalificar las resoluciones, más bien conforme criterios de conveniencia o posición que por su análisis eminentemente jurídico. A pesar de casi una década y medio de ejercicio de la jurisdicción constitucional persiste la actitud de comentaristas de las cuestiones nacionales de evaluar los fallos según la propia preferencia ideológica del autor o la condición socioeconómica de los grupos, fundados en su muy respetable esquema de valores, pero ajenos a la estricta metodología de la interpretación jurídica. Esta realidad condujo a uno de los presidentes de la Corte a decir que “*el debate de esos temas demuestra el equilibrio de la balanza que tenemos en*

nuestras manos, porque una misma resolución acerca de un asunto ha sido y será atacada por unos y elogiada por otros, sin que, desde luego, sea la popularidad, sino el derecho lo que motiva las sentencias del tribunal". Cabalmente por estas razones otro de los presidentes advirtió: "¿a quién escapa que los asuntos tratados por el Tribunal Constitucional son de un fuerte contenido político, resueltos mediante los instrumentos y reglas que proporciona el derecho? (...) Los fallos si tienen, pues, fuertes ingredientes políticos, no son fórmulas jurídicas absolutamente neutras, pero deben ser asépticos a tendencias ideológicas, sesgos partidistas y manipulaciones de cualquier tipo".

Indudablemente será de mucho valor cambiar impresiones con los tribunales constitucionales participantes en la Conferencia acerca de esa relatividad de los comentarios de corrientes de opinión pública (que unas apoyan y otras censuran la misma decisión), pero que no han sido adecuadamente orientadas respecto de principios fundamentales de los jueces, quienes deben automoderar sus propias creencias políticas para decidir únicamente con base en su formación jurídica, recordando que no pueden ni deben constituirse en "gobierno de los jueces", responsabilidad que les veda juzgar del mérito intrínseco de las leyes en cuanto éstas reflejen la potestad eminentemente política de otros órganos del Estado.

8.5.2. Principio *indubio pro legislatoris*

De acuerdo con este principio, al no existir base suficiente para declarar inconstitucional una norma, debe respetarse la decisión del Congreso de la República. Y es que si no se hace evidente la contradicción denunciada, conviene conservar el acto político que la norma representa; como consecuencia, no puede ni debe sustituirse el criterio del legislador a cambio de la conveniencia o inconveniencia de la disposición atacada.

8.6. Contenido de la denuncia de inconstitucionalidad

Al control constitucional por la vía que ahora se examina, pueden someterse tanto las leyes por su contenido (vicio material), como los actos legislativos que contravengan el procedimiento *interna corporis* de formación de la ley (vicio formal).

8.7. Aspectos internos de la sentencia

Al plantearse asuntos que conllevan temas de especial temperamento y emotividad (tal el caso del aborto, pena de muerte, regulación de tributos, intervencionismo del Estado en actividades de carácter privado y otros), se genera dificultad para que el Tribunal Constitucional arribe a una solución jurídica que satisfaga a la totalidad de sectores o personas particulares. En estos casos el fallo debe ser influenciado por la experiencia, la lógica, la formación cultural, el carácter individual y el temperamento de quienes integran el Tribunal.

La sentencia, en el aspecto de la inconstitucionalidad de leyes, no siempre es terminante como sucede con la que resuelve casos de rango ordinario. Esto porque el Tribunal Constitucional, al declarar procedente la expulsión de una norma por ser contraria al texto de la Constitución, puede provocar lagunas en el ordenamiento jurídico vigente. En estos casos se aconseja emitir (y así lo ha hecho la Corte de Constitucionalidad) sentencias interpretativas o, como las denomina la doctrina española, manipulativas, es decir, sentencias que sugieren la manera en que habrá de regularse una determinada situación.²⁸

La Corte de Constitucionalidad ha afirmado que la tarea interpretativa de la Constitución no debe hacerse en forma aislada sino conforme a todas las demás normas constitucionales y sus múltiples interacciones, de acuerdo al principio de utilidad de la Constitución, es decir en forma sistemática e integral. Que las normas de la Constitución deben tenerse como un conjunto armónico en el que cada parte se interpreta en forma acorde con las restantes. Que ninguna disposición debe considerarse aisladamente y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a los distintos preceptos del texto constitucional, buscando la solución interpretativa que maximice la eficacia de las normas constitucionales para que en caso de concurso de normas se produzca una ponderación de los bienes, intereses y valores de tal modo que todos ellos, por gozar de reconocimiento constitucional, conserven su armonía sistemática, procurando la realización de todos esos bienes, intereses y valores sin sacrificar unos en beneficio de otros.²⁹

²⁸ La CC estimó al respecto: "La doctrina al referirse a las llamadas sentencias interpretativas explica que las mismas se producen cuando la declaratoria de inconstitucionalidad podría provocar un vacío o una laguna legal con daño a otros derechos, valores y principios que la Constitución también está llamada a preservar" (Sentencia 26 mayo 1988, EXP 25-88) "La perspectiva señalada parece radicalmente contradictoria, porque el enjuiciamiento pretende la nulidad por derogatoria de toda la disposición, con la cual, dentro de la inconstitucionalidad, debería incluirse aquellos aspectos que no tienen semejanza tacha. La doctrina y la jurisprudencia en otros sistemas han permitido salvar estas lagunas por medio de las llamadas sentencias interpretativas. En el caso presente, la declaratoria de la inconstitucionalidad debe limitarse a aquellas palabras insertas cuya eliminación permite mantener el espíritu de la Ley" (Sentencia 30 diciembre 1988, EXP 289-88).

²⁹ Expediente 848-95. Gaceta 39, Sentencia de 20 de febrero de 1996.

8.8. Publicidad de las sentencias

Son cuatro las formas de hacer públicas las sentencias en materia de inconstitucionalidad de leyes:

1. Mediante su publicación en el Diario Oficial. Esta forma es de obligado cumplimiento cuando la sentencia declara con lugar alguna acción de inconstitucionalidad (Art. 146 LAEPC). La Corte de Constitucionalidad ha dispuesto la publicación de fallos desestimatorios cuando anteriormente había sido decretada la suspensión provisional de las normas impugnadas; ello permite hacer del conocimiento público que aquella suspensión ha quedado sin efecto y, como consecuencia, las normas han recobrado vigencia y validez.
2. Por escrito, en la Gaceta Jurisprudencial de la Corte de Constitucionalidad. De esa manera se cumple la obligación que prevé el artículo 163 literal g) de la LAEPyC, de que se compile trimestralmente la doctrina y los principios que la Corte de Constitucionalidad vaya sentando con motivo de las sentencias que dicte en materia de inconstitucionalidad de leyes. Cabe hacer mención que la Corte ha mejorado este sistema mediante la producción de discos compactos que recogen, a la presente fecha, el contenido íntegro de cincuenta y tres Gacetas Jurisprudenciales.
3. La publicación que se hace, de manera excepcional y a requerimiento de la prensa nacional, de aquellos fallos que hayan estimado o desestimado la denuncia de inconstitucionalidad y que revisten importancia a nivel nacional.

A pesar que el tribunal entrega fotocopia de las resoluciones la experiencia demuestra que la prensa cotidiana no transcribe lo conducente del razonamiento jurídico, bastándole por lo general con la publicación de la parte resolutive. Incluso los titulares algunas veces no conciben con la parte decisoria. Sin embargo, la CC ha preferido no hacer ningún tipo de aclaración o rectificación, puesto que estima que en algo la parcializa polemizando de alguna manera acerca de sus resoluciones. Es posible que organizaciones de la sociedad civil interesadas en promover el desarrollo cívico y la educación para la democracia pudiesen acoger la iniciativa de formar comunicadores especializados en la fuente judicial.

4. Repertorios Jurisprudenciales (Anuarios), cuyo extracto y clasificación se contrata por la Corte con abogados externos.
5. La publicación de fallos estimados trascendentes que se hace en folletos del Tribunal.

Estos folletos se publican sin comentario o adición alguna e incluyen, cuando los hay, los votos disidentes. Estos años de desarrollo de la jurisdicción constitucional, no obstante la apertura a discusión de diversos temas de interés nacional, no acusan aún mayor discusión académica y comentarios críticos de las resoluciones de la justicia constitucional, aunque se confía que progrese el interés de las universidades y colegios profesionales por su análisis y cuestionamiento. El problema real de esta apatía es que se deja la discusión del tema en manos profanas que las tocan, en buena medida, de manera muy superficial y, algunas veces, irresponsablemente.

C. OPINIONES CONSULTIVAS. CONTROL PREVIO DE CONSTITUCIONALIDAD

La opinión consultiva constituye un medio preventivo de control constitucional, por medio del cual, a solicitud de sujeto legitimado, la Corte de Constitucionalidad se anticipa a conocer y decidir si una ley adolece o no de vicio total o parcial de inconstitucionalidad.

I. Sujetos legítimos

De conformidad con lo que establece el artículo 171 de la LAEPyC pueden solicitar la opinión de la Corte:

1. El Congreso de la República.
2. El Presidente de la República.
3. La Corte Suprema de Justicia.

2. Requisitos de la solicitud

2.1. De forma

La opinión debe solicitarse por escrito, observando, en lo posible,

los requisitos de toda primera solicitud. Es importante referir que la Corte de Constitucionalidad estimó que “...restaría la responsabilidad que tiene encomendada (la Corte) si ... eludiera por simples cuestiones formales...” la facultad de emitir opiniones consultivas.³⁰

2.2. De fondo

La Corte ha sostenido el criterio de que la solicitud de opinión consultiva “...debe formularse en términos precisos, expresar las razones que motivan dicha opinión y contener las preguntas específicas que se someten a consideración...”³¹. Deben acompañarse, además, los documentos que coadyuven a la solución de la cuestión sometida a su consideración.

3. Sujetos que intervienen en la opinión consultiva

Interviene únicamente el Organismo que formula el planteamiento, de esa cuenta, no existe la figura de terceros.

4. Formalidades de la solicitud

4.1. Requisitos formales y maneras de subsanar deficiencias en el planteamiento

La solicitud debe cumplir los requisitos señalados en el numeral 2.1. Si se incurre en deficiencia de los mismos, el Tribunal fija plazo para que sean subsanados.

4.2. Motivación jurídica

Para el adecuado análisis, la solicitud debe formularse debidamente fundamentada y con términos y preguntas precisas.

5. Suspensión provisional

En la legislación guatemalteca no opera la suspensión provisional de la norma cuestionada.

³⁰ Sentencia de 16 de noviembre de 1,989. Expediente 212-89.

³¹ Expediente 213-96. Gaceta 39.

6. Impugnación de la opinión

La legislación guatemalteca no regula impugnación en esa materia.

7. Plazo para emitir la opinión

De conformidad con lo normado en el artículo 174 de la LAEPyC, la Corte de Constitucionalidad debe emitir opinión dentro de los sesenta días siguientes de haberse formulado la solicitud.

8. Órgano que conoce las solicitudes de opinión consultiva

Compete única y exclusivamente a la Corte de Constitucionalidad conocer y opinar en este tipo de planteamientos.

9. Normas objeto de opinión consultiva

Puede solicitarse la opinión respecto de:

- a. Las leyes vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad;
- b. Los tratados y convenios de carácter internacional, así como los proyectos de ley;
- c. Cualquier otro asunto de la competencia de la Corte de Constitucionalidad.

10. Consideraciones de la corte

La Corte deberá emitir opinión en forma clara y precisa, razonando suficientemente sus conclusiones y su apoyo jurídico y doctrinario (Artículo 175 LAEPyC).

11. La solemnidad en el pronunciamiento

Las opiniones deben pronunciarse en audiencia pública solemne, citando, para el efecto, al Organismo consultante, así como a cualesquiera otras personas que el Tribunal estime pertinente (Artículo 176 LAEPyC).

Por no tener las opiniones consultivas carácter vinculante la Ley de la materia estableció los rituales de su pronunciamiento de manera solemne, para que orienten la ética de los poderes públicos que deban atenerse a sus enunciados.

12. Publicación en el Diario Oficial

Las opiniones de la Corte serán publicadas en el Diario Oficial dentro del tercero día de su pronunciamiento (Artículo 177 LAEPyC).

D. DICTÁMENES

1. Naturaleza

Contrario a lo que sucede con los dictámenes de tipo facultativo u obligatorio regulados profusamente en la legislación guatemalteca, especialmente en el campo de derecho administrativo, es reducido el número de casos en que la ley establece que deben emitirse dictámenes con carácter vinculante. Uno de esos casos se encuentra previsto en el artículo 175 de la CPR, según el cual “Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen **favorable** de la Corte de Constitucionalidad”. (El resaltado no aparece en el texto original)

Otros dictámenes del mismo orden y cuya competencia de emisión está asignada a la CC se encuentran contemplados en los artículos 163 inciso h) y 194 de la LAEPC. El primero, que se refiere a la opinión sobre la inconstitucionalidad de las leyes que haya vetado el Ejecutivo alegando esa deficiencia. El segundo, que concorda con el establecido en el artículo 175 íbid, se refiere al que debe emitirse cuando se pretenda introducir reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad (de rango constitucional).

2. Organismo obligado a solicitar dictamen

Por la materia que le es inherente a esta competencia de la CC, el único Organismo del Estado al que le está asignada obligación de solicitar dictamen respecto de los casos reseñados en el apartado que antecede, es el Congreso de la República.

3. Organismo que interviene en la tramitación

Por efecto de lo dicho anteriormente, el único Organismo que interviene en la tramitación del dictamen, solicitándolo, es el Congreso de la República.

4. Órgano legitimado para ejercer control

Corresponde con exclusividad a la Corte de Constitucionalidad la competencia para emitir dictamen respecto de las materias tratadas.

5. Normas sobre las que puede versar el dictamen

El dictamen versará respecto de:

- a. Normas de rango constitucional (Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; Ley de Emisión del Pensamiento; Ley Electoral y de Partidos Políticos; Ley de Orden Público) -Artículos 175 de la CPR y 194 de la LAEPC-.
- b. Normas que hayan sido vetadas por el Ejecutivo alegando inconstitucionalidad de las mismas (Artículo 163 inciso h) de la LAEPC).

6. Aspectos formales y de fondo que deben observarse

6.1. Requisitos formales de admisión

La CPR y la LAEPC no establecen de manera expresa los requisitos formales que deben observarse al solicitar dictamen.

Se acota, sin embargo, que la CC, en un caso que fue sometido a su conocimiento, señaló como requisito que debe cumplirse previo a emitir dictamen, el que el Proyecto de Ley haya sido discutido en tres sesiones y que se haya tenido por suficientemente discutido, a tenor de lo que preceptúa el artículo 176 de la CPR; además, a la solicitud debe acompañarse certificación del acta de la sesión correspondiente.³²

6.2. Motivación jurídica

Por la naturaleza de estos planteamientos, no se hace necesario razonarlos ni justificarlos. La obligación del Congreso de la República se constriñe a remitir el Proyecto de Ley y su correspondiente exposición de motivos, si la hubiere.

6.3. Auxilio profesional

El Congreso de la República no está obligado a contar con auxilio profesional para efectuar el planteamiento, pues éste se estima un acto administrativo de remisión del Proyecto de Ley, por medio de comunicación oficial, para que sea conocido en sus apartados pertinentes por la CC.

7. Sistemas o vías de promoción del dictamen

7.1. Naturaleza

La solicitud de dictamen se tramita por vía administrativa; por tal razón, no existen otras vías de promoción como la acción, excepción o el incidente para el mismo.

³² Dictamen de 5 de enero de 1995. Expediente 694-94.

7.2. Etapas procedimentales

Cumplidos los requisitos exigidos, la CC conoce el planteamiento y lo contesta. La única tramitación que se le da a la solicitud es interna, de traslados hacia el Pleno del Tribunal, por lo que no existen audiencias, debates ni vistas.

7.3. Plazos

La LAEPC no regula plazo ni para presentar la solicitud ni para contestarla.

7.4. Impugnación

Contra el dictamen que emita la Corte no cabe ningún recurso, salvo las solicitudes de aclaración y ampliación que pudiera formular el Congreso de la República.

8. Efectos del dictamen

8.1. Naturaleza

Los dictámenes que emite la Corte de Constitucionalidad constituyen opiniones de carácter estrictamente vinculante que obligan al legislador, por virtud de lo dispuesto en los citados artículos 175 de la CPR y 163 inciso h) y 194 de la LAEPC; además, por lo establecido en el artículo 185 de esta última Ley. De esa cuenta, si el dictamen produce un resultado desfavorable, no puede realizarse la reforma legal pretendida; por el contrario, si es favorable la reforma puede introducirse, observando a plenitud, eso sí, el sentido del dictamen pronunciado.

8.2. Votación de la CC

El dictamen debe aprobarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los Magistrados que integran el Pleno de la CC, es decir, la mitad más uno.

Debe hacerse mención, sin embargo, que un caso fue aprobado positivamente por dos de los cinco Magistrados integrantes. En esa ocasión los disidentes razonaron su voto, uno de manera parcial y dos totalmente.³³

³³ Dictamen de 25 de mayo de 1990, Expediente 112-90.

8.3. Efecto *ex nunc* del dictamen

El efecto del dictamen se proyecta hacia el futuro según su sentido favorable o desfavorable, porque rige en la aprobación o desaprobación del Proyecto de Ley de que se trata.

8.4. Dictámenes interpretativos

La Corte de Constitucionalidad, aplicando su función esencial de defensa del orden constitucional, ha realizado en cada uno de los dictámenes que ha pronunciado a la fecha una labor que no solamente conlleva el aval o no de una posible reforma a determinada ley o norma, sino que ha incorporado, además, investigaciones de diversa índole respecto del tema que ha sido sometido a su conocimiento.

9. PUBLICIDAD DEL DICTAMEN

- a) Por notificación al Congreso de la República;
- b) Por medio de su publicación en la Gaceta Jurisprudencial;

-III-

DOCTRINA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD

A. DERECHOS HUMANOS CLASICOS

Es en la jurisdicción constitucional de amparo en la que más se ha postulado la defensa de los derechos individuales y políticos, y, por esto, la creación jurisprudencial en la materia es más diversa. No obstante ello, instada la protección por vía de la acción de inconstitucionalidad o requerido el criterio valorativo de la Corte por medio de sus facultades consultivas también se hallan tales enfoques, de los cuales la ponencia destaca algunos producidos en asuntos que suscitaron alguna controversia política en el país.

I. Derecho a la vida

En el examen de casos se advirtió que este derecho ha sido invocado de manera general y abstracta; valga decir, a manera de ejemplo, cuando se afirma que ha sido contravenido como consecuencia de la promulgación de un impuesto que resulta oneroso, lo que minimiza condiciones aceptables de vida.

Un caso en que fue invocado directamente ocurrió en la acción en que se denunció la inconstitucionalidad de la norma que reformó el artículo 201 del Código Penal, por medio de la cual se amplió la pena, de cincuenta años de prisión a pena de muerte, contra los autores del delito de secuestro.

Los accionantes sostuvieron que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) dispone que en los países en los que no se ha abolido la pena de muerte, su aplicación no se extendería a delitos a

los que esta pena no se aplicaba antes de entrar en vigor el Pacto. Siendo que en el artículo impugnado se extendió la pena de muerte a supuestos jurídicos contenidos en el delito de secuestro, que no se encontraban contemplados en la norma penal antes de la suscripción del Pacto, se vulneraron los artículos 1o., 3o. y 18 de la Constitución que regulan los casos en los que la pena de muerte no se puede aplicar; y 44 de la misma que consagra el principio de incorporar al derecho interno guatemalteco, derechos y garantías inherentes a la persona humana, asimismo, se denunció violación de los artículo 4o., inciso 2) de la citada Convención; ya que conforme el artículo 46 de la Constitución, la Convención se transforma en norma jurídica interna de rango constitucional, por lo que es jerárquicamente superior.

La Corte desestimó la acción con fundamento en que:

“Lo que el artículo 18 de la Constitución consagra son los supuestos, ya sea atendiendo al género, la edad o el delito, en los que no se puede aplicar la pena de muerte, dentro de los que no se encuentra el delito de secuestro; es decir, la norma constitucional no contiene una norma prohibitiva de la extensión de la pena de muerte que esté siendo vulnerada por la extensión que hace el artículo impugnado.”, y concluyó que: “No se vulnera el artículo 46 constitucional porque esta disposición establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala tienen preeminencia sobre del derecho interno. Es decir que en presencia de un eventual conflicto ente normas ordinarias del orden interno y los tratados y convenios sobre derechos humanos, prevalecerían estos últimos, los que no son parámetro de constitucionalidad.”³⁴

2. Derecho de igualdad

a. Son muy variados los campos en que se denuncia violación al derecho de igualdad. En este punto se analizan dos denuncias y los correspondientes fallos, referentes a igualdad por razón de género.

En la primera acción fueron impugnados varios artículos del Código Civil que regulan el régimen jurídico del matrimonio. Las normas atacadas regulan distintas edades para contraer matrimonio, dependiendo de si el individuo es hombre o mujer; el impedimento de la mujer para contraer matrimonio dentro de un plazo señalado por la ley después del divorcio o el cese de la unión de hecho; la disposición de que la representación conyugal la

³⁴ Expediente 334-95, Gaceta 39, página 50.

tiene el marido; la que regula que el hombre debe protección a su mujer; la sujeción de la mujer para que no desempeñe un trabajo o de que el marido se oponga a ello; el derecho del marido de administrar los bienes del patrimonio conyugal.

La Corte desestimó la totalidad de los planteamientos, sosteniendo las siguientes tesis:

1. La diferencia de edad para que un menor pueda contraer matrimonio no implica discriminación, pues la ley establece la edad mínima en que considera que, por sus propias características, tanto el hombre como la mujer, se encuentran en igualdad de aptitud para contraer matrimonio, entendida ésta como la capacidad fisiológica, biológica-sexual, hormonal y psíquica en tanto se es mujer o varón. La ley puede variar esa edad, pero en cualquier circunstancia tiene una base científica que debe ser determinada.
2. La imposibilidad para que la mujer contraiga nuevo matrimonio antes de que transcurran trescientos días contados desde la disolución del anterior, o de la unión de hecho, o desde que se declare nulo el matrimonio, es una excepción que pretende proteger la filiación del hijo por nacer y constituye una disposición legal en cumplimiento de una norma superior que protege a los menores y a la familia.
3. Que la ley encomiende la representación conyugal a uno de los consortes (el hombre), responde a razones de certeza y seguridad jurídicas que evitan controversias innecesarias en concordancia con lo que dispone el artículo 47 de la Constitución que manda al Estado organizar la familia sobre la base legal del matrimonio. El matrimonio, además, al organizarse por medio de la ley, establece los principios y normas que lo rigen, las cuales los contrayentes aceptan libre y expresamente al dar su consentimiento para contraerlo y realizar sus fines.
4. La disposición que obliga al hombre a dar protección y asistencia a la mujer, suministrándole todo lo necesario para el sostenimiento del hogar no es inconstitucional, porque siendo cada uno de los cónyuges parte de una

unidad institucional denominada matrimonio, en que ambos tienen obligaciones y derechos que se derivan del mismo, entre ellos la obligación que tienen del sostenimiento del hogar, que según la ley es del marido, no excluye a la mujer de su deber de sostenimiento, porque a ésta también le compete, conforme lo que preceptúa el artículo 128 del Código Civil, orientado a la protección de los hijos. En todo caso, la norma regula el derecho de la mujer de exigir el sostenimiento del hogar al marido, y la protección que éste le debe es en función de la existencia de un hogar constituido.

5. No es inconstitucional que se contemple en la ley la posibilidad de que el hombre se oponga a que la mujer se dedique al ejercicio de una profesión, industria, oficio o comercio, puesto que no implica prohibición absoluta para que la mujer desempeñe un trabajo. Tal precepto conlleva que no se perjudiquen el interés y cuidado de los hijos o las demás atenciones del hogar que, conforme la ley, competen a la mujer como esposa o madre. Además, no basta la oposición del marido, sino que se requiere el acuerdo de los cónyuges y sólo en caso de desaveniencia se puede someter a consideración de juez competente.³⁵

En la segunda acción fueron denunciados los artículos 232, 233, 234 y 235 del Código Penal, que tipificaban los delitos de adulterio y concubinato.

Se denunció que las normas atacadas vulneraban el derecho a la igualdad del género femenino, al tipificar y penalizar en forma distinta para hombres y mujeres casados la conducta de infidelidad conyugal, ya que se imponían penas más severas y se contemplaban circunstancias agravantes en caso de que el sujeto activo del delito fuera una mujer casada; en el caso de que el autor fuera el cónyuge varón no se contemplaban agravantes. Las normas impugnadas regulaban como sujeto activo del delito de adulterio a la mujer casada y no al varón casado. Asimismo, en el régimen de la acción, el perdón por el delito de adulterio se concedía únicamente al varón.

La Corte de Constitucionalidad acogió la pretensión expresando que:

“El derecho de igualdad tiene reconocimiento como valor supremo en la Constitución. Las normas atacadas, tratan en forma discriminatoria a

³⁵ Expediente 84-92. Gaceta 29, página 29.

la mujer casada por su sexo, pues la concurrencia de los mismo hechos en iguales condiciones o circunstancias, si los comete el varón casado, no tipifican delito de adulterio, teniendo el género una relación directa o inequívoca con el delito; la conducta infiel de la mujer casada es la que configura el adulterio, no así idéntica conducta observada en el hombre casado, situación que no encuentra su ubicación ni justificación dentro de los delitos contra el orden jurídico familiar, contra el estado civil, pues si éstos fuesen los valores protegidos, habría sancionado la infidelidad en igualdad de condiciones para ambos cónyuges.”. “La conservación de los artículos impugnados no sólo harían nugatorio el mandato constitucional de erradicar la desigualdad, al quedar virtualmente vacíos de contenido y sin cumplimiento los convenios internacionales ratificados por Guatemala en esta materia, según el artículo 46 de la Constitución.”³⁶

b. Por medio de incidente de inconstitucionalidad de ley en caso concreto fue objetada la norma contenida en el artículo 243 del Código Procesal Civil y Mercantil, específicamente en el texto que establece que:

“Para que se conceda el recurso de apelación (en los juicios sumarios que tratan el arrendamiento y el desahucio), el arrendatario apelante debe acompañar a su solicitud el documento que compruebe el pago corriente de los alquileres o haber consignado la renta dentro del juicio.”

Se argumentó en el incidente, promovido por el arrendatario (demandado en el caso concreto), que, con base en el citado texto, el Juez de la causa había rechazado la apelación interpuesta contra la resolución que declaró sin lugar la excepción previa de demanda defectuosa opuesta en el sumario respectivo. A criterio del alegante, la norma de marras genera un plano de desigualdad, que contraría lo establecido en el artículo 4o. de la Constitución (precepto que reconoce el derecho de igualdad), puesto que impone condición a la admisibilidad del recurso solamente a una de las partes en el litigio, mientras que la otra no encuentra obstaculizado de ningún modo el uso del aludido medio de defensa.

En los primeros planteamientos hechos ante la Corte no se acogió la denuncia de violación al principio de igualdad señalado en el citado artículo del Código Procesal Civil y Mercantil, razonándose:

“Dicho principio impone que situaciones iguales sean tratadas normativamente de la misma forma, pero para que rebase un significado puramente formal y sea realmente efectivo, se impone también que

³⁶ Expediente 936-95. Gaceta 39, página 38.

situaciones distintas sean tratadas desigualmente, conforme sus diferencias. Ello se confirma al observar que si se diera el mismo tratamiento a situaciones distintas, podría violentarse otra de las garantías que recoge la Constitución: la Justicia. La disposición legal que se estudia da un tratamiento distinto al arrendatario, al exigirle el requisito de estar al día en el pago de las rentas para poder interponer el recurso de apelación. Se observa que esta norma rige en los juicios sobre arrendamiento y está específicamente referida al arrendatario, siendo entonces que se aplica en un proceso en el que las partes se encuentran en situaciones desiguales, máxime si se está pidiendo la entrega o desahucio, existiendo una diferencia de especial relevancia para este análisis: el arrendante no puede disponer del bien arrendado hasta que no se defina la discusión en el juicio, permaneciendo aquél mientras tanto en poder del arrendatario. Dado que la apelación da paso a una nueva fase de conocimiento que obviamente prolonga el juicio, la Ley exige que si es el arrendatario quien apela, éste demuestre el cumplimiento de la principal obligación que el arrendamiento le impone como contrapartida a la posesión del bien: el pago de la renta, facultándole aun para hacer el pago mediante consignación en el proceso. Esta exigencia se entiende como una medida para compensar las distintas posiciones de las partes, por lo que a juicio de esta Corte, frente a tales situaciones de los sujetos procesales, el tratamiento distinto que introduce la norma objetada se justifica, no está individualizado y por ende es objetivo y razonable, resultando ser una forma de concretar el principio de igualdad y no de conculcarlo”.³⁷

En giro jurisprudencial perfectamente admisible en la ley respectiva, acogiendo la tesis expuesta, la Corte de Constitucionalidad declaró con lugar la pretensión y, como consecuencia, declaró inconstitucional la aplicación de la norma al caso concreto.³⁸

En incidente posterior, de la misma naturaleza, en que se impugnó aquel apartado del artículo 243 *ibid* por los mismos motivos, la Corte de Constitucionalidad, al conocer en alzada el respectivo auto, retornó a la jurisprudencia asentada con antelación, exponiendo tesis que declaró la conformidad del precepto con el texto de la Constitución, razón por la cual desestimó la pretensión aducida y, como consecuencia, declaró sin lugar el incidente promovido. Argumentó para ello que:

“...la diferencia de tratamiento procesal que la ley aplica a las partes deriva de la naturaleza de la contienda (la sumaria por razón de

³⁷ Sentencia de 12 de julio de 1988 dictada en el expediente 120-88.

³⁸ Se cita como ejemplo lo decidido en sentencia de 21 de diciembre de 1994 dictada en el expediente 350-94 (Gaceta 34, página 23), puesto que, como se verá en la muestra estadística, la impugnación del citado artículo 243 del Código Procesal Civil y Mercantil se ha repetido en reiteradas ocasiones.

arrendamiento y desahucio), ya que ésta se entabla por incumplimiento contractual de una o más de las obligaciones a las que se obligaron en la relación de arrendamiento, imputada por una de las partes a la otra. En los casos en que ésta última radica en la falta de pago de rentas es obvio que, de ser así, ocasiona al arrendante un perjuicio económico que, por el contrario, favorece indebidamente al arrendatario, desigualdad que la ley acude a corregir dentro del proceso, condicionando -no prohibiendo- al último la posibilidad de apelar un fallo en su contra, si prueba que luego de emplazado ha pagado los alquileres o consignado su importe dentro del juicio. Se trata, entonces, de una medida de naturaleza previosa que busca evitar, no su conocimiento en segunda instancia sino obstruir el uso de la alzada como medio simplemente dilatorio (...) Las razones anteriores conducen a concluir que la norma cuestionada de inconstitucional no es contraria al principio de igualdad que proclama el artículo 4o. de nuestra ley fundamental, porque tal principio ha de entenderse en función de las circunstancias propias que concurren en cada caso concreto...” (El texto subrayado no aparece en el original).³⁹

c. Por la vía de la opinión consultiva el Congreso de la República planteó la posibilidad constitucional de reformar el artículo 71 de la Ley de Armas y Municiones, con el objeto de prohibir la concesión de licencias para portar armas de fuego a toda persona menor de 25 años, sin contravenir el derecho de igualdad.

El Congreso de la República pretendía, mediante la reforma del artículo 71 citado, prohibir la extensión de licencia de portación de armas a toda persona menor de 25 años, pero sin que dicha reforma violara el precepto contenido en el artículo 4o. de la Constitución que garantiza el derecho de igualdad, invocando para el efecto razones relacionadas con la capacidad de obrar y la capacidad jurídica para tener y ejercer derechos. La Corte inició su análisis con consideraciones relacionadas con el principio de igualdad, y lo relativo sobre la fijación de la edad en una persona para el ejercicio de ciertos derechos, deberes, obligaciones, excusas o dispensas; y concluyó con consideraciones relacionadas con el derecho a la portación de armas.

Ocasionada la necesidad de reforma por la presión de fuertes sectores de opinión pública preocupados por la creciente criminalidad que afectaba a la población, la Corte resolvió la consulta con criterio eminentemente jurídico pero considerando, como le corresponde, las condiciones sociales que demandaban mayor celo en la seguridad ciudadana. Entre algunos de los

³⁹ Se cita como ejemplo la sentencia de 12 de noviembre de 1997 dictada en el expediente 251-97 (Gaceta 46, página 51), debido a que fallos similares a éste han sido emitidos con reiteración en otros casos sometidos a conocimiento de la Corte de Constitucionalidad.

aspectos de su pronunciamiento se citan los siguientes:

“La edad de las personas es elemento sustancial para el ejercicio de sus derechos y el acreditamiento de capacidad y responsabilidad. Los comentaristas reconocen la existencia de diversos sistemas regulatorios, que comprenden desde fórmulas simples que trazan una edad básica fundamental, que una vez alcanzada atribuye independencia jurídica a la persona, con capacidad plena para obligarse y para adquirir derechos. Otros sistemas, siguiendo la tradición jurídica, contemplan una pluralidad de edades, con diferente connotación jurídica para cada una, atribuyendo distintas capacidades específicas según los diferentes estadios vitales. La fórmula más usual de los regímenes modernos, como el guatemalteco, consiste en la fijación de una edad básica en la que se alcanza la mayoría de edad, que los separa de los menores, que tienen limitaciones conforme son más jóvenes, al punto de que durante la infancia solamente son titulares de derechos y beneficios pero de ninguna obligación. La separación entre mayores y menores de edad implica tanto limitaciones como beneficios anteriores y posteriores; es perfectamente coherente con el orden jurídico la ampliación o restricción de la capacidad de obrar, según la trascendencia del acto a realizarse. El sistema constitucional guatemalteco admite el pluralismo de edades, puesto que aparte de reconocer los derechos ciudadanos a los mayores de dieciocho años de edad (art 147), establece también edades especiales para el ejercicio de determinados derechos, particularmente los de orden político para el acceso a determinados cargos. Así encontramos que regula que para ser presidente de la república se necesita ser mayor de cuarenta años; para ser ministro de Estado, mayor de treinta años; para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia, mayor de cuarenta años. Además, reconoce exclusiones, como la de que a los mayores de sesenta años de edad no debe imponerse la pena de muerte.”

Fortaleciendo la pluralidad mencionada, citó varias disposiciones del Código Civil, del Procesal Civil y Mercantil, del Trabajo, del Municipal, de la Ley de Clases Pasivas y de la legislación militar, y estimó que

“al resolver la ley acerca de las limitaciones a los derechos individuales debe observar una estricta coherencia con los enunciados constitucionales, de manera que, en principio, solamente serán admisibles aquellas limitaciones estrictamente razonables y únicamente en relación con el interés de la sociedad. (..) Por esto mismo, también es aceptable que se exija un mayor grado de madurez, que la ley presume adquirida por la experiencia que dan los años. El derecho a portar armas se debe considerar dentro del contexto social como un hecho que la ley reconoce por estrictas causas de necesidad de la persona individual, obligada por razones de peso a sentirse

autoprotegida, y no como una universalidad, ya que el supuesto normal es que los particulares no necesitan de armas para su desenvolvimiento social. A pesar de que la tenencia de armas se reconoció en la Constitución del Estado de Guatemala de 1825, no puede considerarse que haya generado una cultura de ciudadanos armados. Por el contrario, es notorio el hecho de que solamente una minoría ha hecho uso de esa posibilidad, bien sea porque la mayoría no ha querido usar armas como parte de sus hábitos o bien por no tener posibilidades económicas para adquirirlas. Es razonable que la colectividad exija que la regulación de ese derecho se haga de manera rigurosa para no poner en peligro a la sociedad misma y para evitar que genere una cultura armamentista que lesionaría el prestigio del país, valor nacional que se colige enunciado en el Prámbulo de la Constitución.”

Después de citados algunos estudios de estadística criminológica explicó:

“Esta comprobación (...) contribuye a reforzar la tesis de que no es irracional la negativa de conceder licencia de portación de armas a menores de veinticinco años de edad, puesto que esa regla de experiencia hace presumible que la sociedad, cuyo interés es prevaleciente, no debe sumirse en la inseguridad de suponer que personas con insuficiente grado de madurez para el manejo y responsabilidad en el uso de las armas, puedan acceder a esa licencia.” La Corte matizó su dictamen sugiriendo introducir algunas excepciones y por ello asentó: “Como toda ley general, es obvio que no es posible hacer una regulación individualizada ni tiene el Estado medios y recursos suficientes para aplicarla, por lo que, dentro de las presunciones que se extraen de las reglas de la experiencia, podría pensarse en introducir algunas excepciones que tiendan a templar el rigor de la generalización. En este caso, al suponer que ciertas personas que aún no hayan alcanzado los veinticinco años de edad puedan ya estar en posesión de una calidad que presuma un alto grado de responsabilidad para la autorización de portar armas, tal sería el caso de quienes hayan concluido estudios superiores y se encuentren colegiados profesionalmente; o de los que sean encargados del manejo de fondos de empresas que demuestren ser contribuyentes al fisco y que por razón de su cargo manejen fondos privados, pero que es de interés social que no estén expuestos a su despojo por medios delictivos.”⁴⁰

⁴⁰ Expediente 682-96. Sentencia de 21 de junio de 1996.

3. Derecho a la presunción de inocencia

Dos casos se señalan de la doctrina de la Corte de Constitucionalidad, en los que han sido denunciadas normas del Código Procesal Penal como vulneradoras del derecho de presunción de inocencia.

a. En el primero se impugnó el Decreto 15-87 del Congreso de la República que establecía:

“Será suficiente <para dictar auto de prisión> que al procesado le aparezca que tiene más de dos ingresos a las detenciones públicas del Estado por sindicación y consignación ante tribunal competente por dichos delitos o hubiese sido condenado por cualquiera de los mismos”

Se sostuvo que dicha disposición adolecía de inconstitucionalidad porque condenaba de antemano a un procesado a sufrir tratamiento discriminatorio, al excluirsele del beneficio de gozar de la presunción de inocencia tomando como referencia hechos pasados; ello daba un efecto retroactivo a la norma, en perjuicio del procesado al impedirle que pudiera revocarse el auto de prisión preventiva dictado en su contra.

Sobresalió en la impugnación que los antecedentes penales y policíacos influían en la decisión del juez, lo que colisionaba con la norma fundamental que garantiza que tales registros no pueden ser utilizados como base para restringir a las personas el goce de sus derechos.

El debate jurídico en el que intervinieron coadyuvando con la legitimidad constitucional de la Ley cuestionada el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación, se produjo dentro de un ambiente en que la opinión pública presionaba al poder político del país para controlar una creciente criminalidad que alarmó a la sociedad. El asunto concluyó con la sentencia estimatoria de la Corte, que en algunos pasajes de su extensa consideración asentó:

“Otros sistemas jurídicos que no han regulado constitucionalmente la materia, tendrían necesidad de vincular el tema con el deber estatal de perseguir eficazmente el delito, por un lado, y el de asegurar el ámbito de libertad del ciudadano, por otro lado, delimitando el alcance de la prisión provisional por los valores y principios relativos a la libertad, la justicia, la seguridad, el bien común, el debido proceso y la presunción de inocencia. En nuestro sistema no sería necesario, en casos como el que actualmente se estudia, extender la interpretación hasta tales valores y principios, porque la Constitución cuenta con una norma concreta y como tal obligatoria y de

aplicación inmediata, aun sin legislación de desarrollo.”

“Esta norma es el primer párrafo del Art. 13 que regula una garantía procesal (las condiciones en que puede dictarse auto de prisión), que, por su carácter constitucional, aunque puede ser objeto de desarrollo en la legislación ordinaria, como lo es actualmente, en ningún caso la norma constitucional podrá quedar disminuida ni ser tergiversada o restringida.”

“El citado primer párrafo reza: No podrá dictarse auto de prisión, sin que preceda información de haberse cometido un delito y sin que concurren motivos racionales suficientes para creer que la persona detenida lo ha cometido o participado en él.”

“En el proceso penal es necesario adoptar medidas cautelares o asegurativas encaminadas a garantizar la realización del juicio y la efectividad de la sentencia que se dicte. Tales medidas pueden recaer sobre las cosas o sobre las personas, figurando entre las medidas personales la prisión provisional y la libertad provisional con o sin fianza. La prisión provisional, es llamada también preventiva, precisamente para significar que no tiene carácter definitivo, sino que, durante el procedimiento, puede ser reformada o revocada. El supuesto normal de la persona es el estado de libertad, que es aquí donde juega ese valor, por lo que la privación de la misma supone un caso excepcional, de donde ha surgido el principio de legalidad procesal, y la correspondiente garantía, de que nadie puede ser detenido o preso sin causa legal, o como reza, en cuanto a la prisión preventiva el Art. 13 citado”.

“La regla general es la libertad personal, por lo que la excepción es la prisión provisional. Los procesalistas coinciden en señalar que ésta es un mal necesario, que solamente se justifica por su finalidad asegurativa o cautelar, (en donde entrarían los valores seguridad y bien común). Aparte, claro está, que estas circunstancias deben ser valoradas por el juzgador para decidir acerca de la conveniencia de dictar el auto de prisión, debe ajustarla al tenor legal, el que, como en la situación de Guatemala, tiene como marco infranqueable a la propia Constitución de manera directa.”

“Según este marco legal superior, la prisión provisional tiene la naturaleza jurídica de una medida cautelar o asegurativa, y se configuran en ella los siguientes elementos: 1. Debe ser la excepción. 2. No debe ser pena anticipada, esto es que en ningún caso pueda ser aplicada con fines punitivos, como pudiera presentirse en cierta legislación que excluyera la facultad de ponderación del juez para decretarla o revocarla. 3. No debe ser obligatoria, esto es, como afirmara el Consejo de Europa en su resolución

1186 que 'la Autoridad judicial ha de ser libre para tomar su decisión teniendo en cuenta las circunstancias del caso.' 4. Debe durar lo menos posible."

"Según puede colegirse de la naturaleza y características de la institución procesal estudiada, la forma como la regula nuestra Constitución en su art. 13 es coherente con tales principios, particularmente por el hecho de que quedó constitucionalizada la potestad del juzgador de decretar la prisión provisional si concurren motivos racionales suficientes para creer, esto es, si en el ánimo de la autoridad judicial surgen elementos de convicción que sean producto del estudio inteligente del caso. Sin embargo, la reforma legislativa enjuiciada introdujo un elemento nuevo que subroga la facultad intelectual del juzgador por una presunción legal que le obliga -aunque no crea- a decretar el auto de prisión, ya que para esto será suficiente que al procesado le aparezca que tiene más de dos ingresos a las detenciones públicas del Estado por sindicación y consignación ante Tribunal competente por dichos delitos <que enuncia> o hubiere sido condenado por cualquiera de los mismos."

"Esta reforma contradice el principio de discrecionalidad que la Constitución establece como requisito para decretar el auto de prisión, y como tal restringe un derecho público subjetivo de los procesados de ser sometidos a prisión provisional únicamente por auto motivado racionalmente por autoridad jurídica que crea que la persona detenida ha cometido o participado en un delito, y no por una ley de carácter proscriptivo que establece una presunción legal que no admite prueba en contrario."

"Debe destacarse que la norma constitucional recoge el criterio dominante en la doctrina relativo a que, para dictar el auto de prisión provisional, debe existir -por su excepcionalidad al valor libertad personal- un acto de responsabilidad humana que racionalmente estime necesario restringir un derecho fundamental dentro de un régimen de derecho."

En tal resolución, la Corte aclaró la compatibilidad de las medidas precautorias o de coerción en los procesos penales con el principio de presunción de inocencia, y al respecto dijo:

"La naturaleza jurídica de la prisión provisional, como medida cautelar que es, no puede ser confundida con una sentencia condenatoria, que, en materia penal, adquiere el carácter de constitutiva, por lo que el

⁴¹ Expedientes 69-87 y 70-87. Gaceta 4. Sentencia de 21 de mayo de 1987.

autor que decreta la prisión provisional no es incompatible con la presunción de inocencia. En este sentido no es preciso que para decretar la prisión provisional haya plena prueba de la culpabilidad del procesado, sino que, aparte de la información de haberse cometido un delito, concurren motivos racionales suficientes para creer que el procesado lo cometió o participó en el mismo, correspondiendo al Juez instructor su apreciación, quien deberá ponderar y valorar los hechos, circunstancias y actuaciones.”

*“Debe agregarse que discrecionalidad no puede significar arbitrariedad ni falta de control, por lo que, tanto para decretar la prisión provisional como para revocarla, u ordenar la libertad del procesado, el Juez deberá actuar con estricto apego a la ley, siendo materia exclusiva de la función jurisdiccional realizar el juicio de probabilidad acerca de los motivos de criminalidad, y el adecuado control de esta facultad.”*⁴¹

b. Una norma que impone similar restricción al otorgamiento de medidas sustitutivas a la prisión provisional en los casos que se trate de delitos de secuestro, tráfico de drogas y estupefacientes, violación y asesinato, fue impugnada por vía de inconstitucionalidad de ley en caso concreto. Y, contrario a lo considerado en los párrafos anteriores, la Corte no estimó inconstitucional la norma, ponderando el alto índice de delincuencia, la proliferación del narcotráfico y la desmedida inseguridad de la ciudadanía en situación de riesgo de ser secuestrada.⁴²

4. Derecho a la propiedad privada

En lo relativo a este derecho, un índice regularmente alto de acciones se refieren a normas que regulan procesos de expropiación y de confiscación de bienes. Se citan como ejemplo dos casos:

a. En el primero se impugnó el Decreto 1000 del Congreso de la República, que reguló la expropiación de terrenos para ampliar o construir carreteras, porque estableció que el monto de la indemnización se tendría por cubierto con la plusvalía que adquiriera el resto del bien por el paso de la carretera. Se argumentó que la causa de expropiación prevista no la comprende el artículo 40 de la Constitución, y, además, que de conformidad con ese texto fundamental, para determinar el monto de la indemnización debe tomarse como base el valor actual del bien y no un hecho futuro e incierto como la plusvalía.

⁴² Expediente 572-97. Sentencia de 11 de septiembre de 1997, Gaceta 45.

La Corte declaró que, en efecto, la ley impugnada ignoró las garantías contenidas en el artículo 40 de la Constitución, puesto que la indemnización debe ser previa; y sólo cuando acontezca guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenir la propiedad o expropiarse sin indemnización.⁴³

b. En materia de confiscación de bienes se planteó la inconstitucionalidad de dos normas preconstitucionales: el Decreto 2 de la Junta de Gobierno y el Acuerdo 68 del Presidente de la República, que ordenaron intervenir los bienes, congelar e inmovilizar los depósitos, acreedurías, valores de propiedad privada de las personas que figuraban, en 1954, en las listas formuladas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En tales normas, que se dictaron como consecuencia de los acontecimientos políticos acaecidos en 1954 (caída del régimen del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán), se sancionó, con la confiscación de sus bienes, a algunas personas que habían formado parte del gobierno derrocado.

La Corte de Constitucionalidad estimó que lo normado en el Decreto y el Acuerdo impugnados constituía una limitación al derecho a la propiedad privada, puesto que era evidente que la congelación e inmovilización de los bienes se hizo con presunción de que habían sido obtenidos en contravención a leyes de probidad y honradez, sin juicio previo que lo declarara.⁴⁴

5. Derechos políticos

En el período electoral de 1990 dos personas fueron propuestas como optantes al cargo de Presidente de la República; una de ellas había asumido y ejercido anteriormente la jefatura de Gobierno como consecuencia de un golpe de Estado; la otra era cónyuge de quien en ese momento fungía en dicho puesto público. Por considerar que ambos ciudadanos se encontraban impedidos de optar al citado cargo, por aplicación de las prohibiciones contenidas en el artículo 186 de la CPR, se consultó la opinión de la CC.

Este Tribunal estimó en aquella oportunidad que, aunque tiene claro que la opinión puede versar solamente sobre aspectos generales de interpretación de normas y no respecto de situaciones en concreto e individualizadas, no era leal con la función que la ley le asigna, de defender el orden constitucional, eludir su intervención. De esa manera expuso su criterio haciendo interpretación legítima de las citadas prohibiciones, específicamente

⁴³ Expedientes 254-90 y 284-90. Gaceta 20, Sentencia de 27 de junio de 1991.

⁴⁴ Expediente 254-90. Gaceta 20, página 26.

las reguladas en los incisos a) y c) de aquella norma, sin efectuar señalamientos particulares.

Relativo al primer cuestionamiento la CC opinó:

“... es evidente que la prohibición contenida en el inciso a) del artículo 186 de la Constitución de la República, se refiere en concreto a: i) El caudillo y los jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar; que haya alterado el orden constitucional y a ii) quienes como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura de Gobierno. Esto significa que un caudillo y los jefes de los hechos descritos, aunque no hubieren asumido la jefatura del gobierno, tienen prohibición para optar a los cargos de Presidente o Vicepresidente de la República, y también la tienen quienes ‘como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura de Gobierno.’”

Establece el precepto la prohibición para dos personas: a) quienes hubieren participado decisivamente en actividades que condujeron a la alteración del orden constitucional, denominados caudillo o jefes; y b) quienes hubieren asumido la jefatura del Gobierno como consecuencia de tales hechos.

La claridad del precepto excusa examinar su teleología, puesto que es evidente que el poder constituyente decidió excluir la posibilidad de que quienes se hubieren colocado en situación de haber alterado el orden constitucional pudiesen ejercer la Presidencia o Vicepresidencia de la República, y en cuanto a la prohibición impuesta a quienes como consecuencia de tales hechos asuman la jefatura del Gobierno, se entiende que no es en razón solamente de haber ejercido un gobierno de facto, consecuencia de una alteración del orden constitucional, sino, por contexto, por que la misma prohibición se extiende, de conformidad con el artículo 187, a la persona que haya desempeñado durante cualquier tiempo el cargo de Presidente de la República por elección popular, o quien la haya ejercido por más de dos años en sustitución del titular, no podrá volver a desempeñarlo en ningún caso. En esta hipótesis, de no ser suficiente el sentido formal del texto, operaría el principio de interpretación bona fide de la Constitución, que no admite considerar que los constituyentes, expresión de la soberanía, hubiesen querido algo absurdo, como sería la de “desempeñado durante cualquier tiempo ... por elección popular”, esto es por legitimidad constitucional, y, en cambio, la hubiesen dejando habilitado para quienes la detentaron de hecho.”

Por ello concluyó en que:

“El artículo 186, inciso a) de la Constitución Política de la República contiene prohibición categórica o causa de inelegibilidad, para que puedan

portar los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República, en cualquier periodo, las personas que hayan participado o participen en la condición de caudillo o jefes de un golpe de Estado, revolución armada o movimiento similar, que hayan alterado el orden constitucional, quienes como consecuencia de tales hechos asuman la Jefatura de Gobierno u otra denominación que pudiera dársele al cargo, entendiéndose el acto de asunción correlativo a la alteración del orden constitucional (la aceptación de tales hechos), lo que comprende situaciones pasadas (anteriores a la vigencia de la actual Constitución) y futuras.”

En lo que toca al segundo cuestionamiento, atendiendo el texto contenido en el inciso c) del artículo 186 citado, el cual reza que:

“...no podrán optar al cargo de Presidente o Vicepresidente de la República, los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad del Presidente o Vicepresidente de la República, cuando éste último se encuentre ejerciendo la Presidencia”, adujo: *“... la prohibición aludida en el inciso c) del artículo comentado se refiere claramente a los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad; el vocablo ‘dentro’ involucra con absoluta certeza al cónyuge, no sólo porque el parentesco liga a las personas por su procedencia de un tronco común que se origina por excelencia en el matrimonio, sino porque sería inadmisibles que la prohibición alcanzara a los consanguíneos de éste, -que no lo sean del otro cónyuge- y que el esposo o esposa, según el caso, quedara simplemente excluido de la prohibición, logrando con ello eludir la finalidad de la misma, que consiste en evitar una transmisión dinástica o nepótica del poder o de que un candidato a un cargo de elección popular pudiera participar en el evento electoral en condiciones de superioridad frente a los otros, con clara vulneración del principio de igualdad que el sistema democrático adopta.”*

B. DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES

I. Derechos económicos

Se han denunciado, por vulneración a estos derechos, leyes que regulan aspectos relacionados con políticas cambiarias y crediticias del Estado, así como las que regulan tasas de interés y otras.

Se menciona al respecto la acción de inconstitucionalidad promovida contra el Decreto 29-95 del Congreso de la República, que reguló la libre

contratación de las tasas de interés, activa y pasiva, que aplican los bancos, sociedades financieras y otras instituciones de esa índole.

En este caso se denunció que tal liberación no sólo posibilitó la usura en los contratos que se celebren, circunstancia que desprotege el patrimonio y el capital de los usuarios de los servicios que prestan aquellas entidades, sino que limitó las condiciones que permiten el desarrollo del comercio y la industria del país.

La Corte desestimó la acción, considerando para ello que la liberación decretada tiende a incentivar el flujo de capitales y la retención de los mismos dentro del sistema nacional, en lugar de que busquen otros mercados más atractivos; asimismo, a que, por efectos de la competencia, la tasa promedio ponderado de intereses pasivos o activos encuentre el nivel apropiado concorde con las condiciones económicas del país. Adujo, además, que lo establecido en el artículo 1948 del Código Civil, el cual norma que cuando la tasa de interés pactada sea manifiestamente desproporcionada con relación al interés corriente en el mercado, el juez podrá reducirlo equitativamente tomando en cuenta la tasa indicada en el artículo 1947 del mismo Código y las circunstancias del caso, enerva la posibilidad de que se produzca usura en los contratos que se celebren.

2. Derechos sociales

a. En esta materia, una ley que generó inconformidad por parte del sector patronal fue el Decreto 57-90 del Congreso de la República, que creó la compensación económica por tiempo de servicio. Tal prestación consistió en el derecho del trabajador a percibir, al finalizar su relación laboral, cualquiera que fuera la causa, un mes de salario por cada año de servicios prestados al mismo patrono, y cuantitativamente era igual y adicional a la indemnización.

El sector aludido atacó la ley imputándole defecto de retroactividad, pues sostuvo que al computarse la prestación a partir del inicio de la relación laboral se estaba legislando sobre la base de situaciones ocurridas con anterioridad a la vigencia de la misma.

La CC desestimó la acción sosteniendo que la norma no adolecía de aquel defecto, puesto que:

“la retroactividad consiste en la traslación de la aplicación de una norma jurídica creada en un determinado momento a uno anterior al de su creación. Se concreta cuando una disposición legal vuelve al pasado para apreciar condiciones de legalidad de un acto, o para modificar los

efectos de un derecho plenamente realizado. Son leyes retroactivas aquellas que vuelven sobre los efectos ya consumados bajo el imperio de una ley anterior. Pero para calificar a una norma de retroactiva, no es suficiente hacer referencia al pasado, porque son las nuevas consecuencias las que se rigen por la ley nueva. El principio de retroactividad sólo es aplicable a los derechos consolidados asumidos plenamente, a las situaciones agotadas o a las relaciones jurídicas consagradas; y no a las simples expectativas de derechos, ni a los pendientes o futuros. No hay retroactividad en la disposición que regula situaciones pro-futuro pero que tienen su antecedente en hechos ocurridos con anterioridad". Concluyó la Corte en que la norma impugnada no tenía efectos retroactivos, porque se previó un pago del patrono al trabajador "cuando se concluya un contrato o relación de trabajo", es decir, una situación futura.⁴⁵

Se suscitó tal disconformidad en el sector patronal, que, pese al pronunciamiento anterior, la aludida ley fue denunciada como inconstitucional en sesenta y nueve casos concretos, los cuales obtuvieron igual resolución desestimatoria.

La Ley fue excluida del ordenamiento jurídico vigente por derogatoria expresa que hizo el Congreso de la República, que la sustituyó por otra que reguló la Bonificación Anual para los Trabajadores del Sector Público y Privado, prestación que consiste en el pago anual de un bono cuyo monto es equivalente a un mes de salario.

El sector laboral impugnó por la misma vía esta nueva normativa, aduciendo que suprimió un derecho adquirido.

La Corte desestimó la acción sustentando que la legislación laboral contempla la posibilidad de que una normativa de esa índole sea sustituida por otra, siempre que ésta represente mayor favorabilidad a las condiciones de trabajo, y que efectuar tal calificación compete con exclusividad al Congreso de la República, lo que ocurrió en el caso examinado.

b. Se atacó también por esta vía la Ley de Sindicalización y Regulación de la Huelga de los Trabajadores del Estado, en el apartado que prohíbe el ejercicio de estos derechos a las fuerzas de seguridad del Estado y modifica, estableciéndola como obligatoria, la vía conciliatoria para resolver los conflictos colectivos que se susciten entre los trabajadores del Estado y sus dependencias. Asimismo, otorgó facultad al Estado para que pueda destituir a sus trabajadores durante la fase del emplazamiento, en tanto que al patrono

⁴⁵ Expediente 364-90. Gaceta 20. Sentencia de 20 de junio de 1991.

del sector privado le impone la obligación de obtener autorización previa, sin importar la causal de despido.

Esta regulación provocó inconformidad en el sector laboral del Estado, que impugnó la referida ley aduciendo que la exclusión a los derechos de sindicalización y de huelga vulnera la igualdad de las personas que laboran en las fuerzas de seguridad, puesto que la Constitución los reconoce para “todos” los trabajadores sin excepción alguna. Asimismo, se argumentó violación, por ese mismo motivo, al derecho de libre asociación y a los principios de tutelaridad e irrenunciabilidad de los derechos laborales consagrados en la Constitución y en los pactos internacionales en materia de derechos laborales.

La Corte desestimó la acción considerando que la exclusión objetada encuentra fundamento en los artículos 244 y 248 de la Constitución, que caracterizan al Ejército de Guatemala como una institución obediente y no deliberante, organizada jerárquicamente y sometida a principios de disciplina, con prohibición expresa de ejercer el derecho de petición en forma colectiva. Así, conforme lo preceptuado en el artículo 116 de la Constitución y en atención a la naturaleza de las fuerzas de seguridad, las funciones que la ley les asigna resultan incompatibles con el ejercicio de actividades deliberativas propias de las organizaciones sindicales. Estimó además, que el Ejército de Guatemala, al serle inherente la característica de ser una institución permanente, continua e ininterrumpida, tampoco podría ejercer el derecho de huelga.⁴⁶

C. DERECHOS HUMANOS DE LA TERCERA GENERACION

I. Del patrimonio cultural

a. La UNESCO declaró patrimonio cultural de la humanidad a la Ciudad de Antigua Guatemala. Para su cuidado, protección, restauración y conservación de los bienes muebles e inmuebles, nacionales, municipales o particulares, situados en aquella ciudad y áreas circundantes, se creó el Consejo Nacional para la Protección de la Ciudad de Antigua Guatemala, como entidad estatal, descentralizada, con personalidad jurídica propia.

Dicho Consejo, en el cumplimiento de las funciones que le fueron encomendadas, ha emitido diversas disposiciones, entre ellas, el Reglamento

⁴⁶ Expediente 888-96. Gaceta 43, Setencia de 13 de enero de 1997.

relativo a los Depósitos y Gastos de Petróleo y sus Derivados en el Área de Protección de la Ciudad de la Antigua Guatemala, que fue impugnado ante la Corte de Constitucionalidad con fundamento en que, previo a entrar en vigencia, debió ser aprobado por el Ejecutivo conforme lo que establece el artículo 5o. de la Ley Protectora de la Ciudad de la Antigua Guatemala.

La Corte de Constitucionalidad al fallar estimó que:

“...el denominado Reglamento cuya inconstitucionalidad se reclama, no es propiamente el que desarrolla la ley, sino corresponde a una normativa que explicita las atribuciones del citado Consejo y que emite con publicidad para realizarlas. De ahí que no sea un requisito sine qua non para su validez, la aprobación del Ejecutivo (...) y no podría haber sido de otra manera, ya que se trata de una entidad descentralizada, que por su naturaleza debe realizar una labor específica de manera dinámica, fuera del alcance de la centralización del Estado.”

También adujeron los accionantes que la materia que se regula en dicho Reglamento no fue prevista en la ley, por lo que al emitirlo se invadió la actividad legislativa del Congreso de la República.

Al respecto la Corte consideró que:

“si bien aquella materia (el tratamiento de los depósitos de petróleo ya existentes) no fue prevista en la ley, no es ajena a los asuntos que le competen al Consejo, ya que tal materia tiene íntima relación con la función fundamental de éste.”

Como se ve, la interpretación realizada en este fallo se dirige a evitar que todas las disposiciones de aquel Consejo queden supeditadas a la aprobación del Ejecutivo, pues ello podría interferir la efectividad de las funciones que le fueron encomendadas; además, se definió el hecho de que dicho órgano esta facultado para regular cualquier aspecto que tenga relación con tales funciones.⁴⁷

b. Cuando se conoció la inconstitucionalidad de las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, contenidas en el Decreto 20-97 del Congreso de la República, uno de los cuestionamientos se dirigió contra el artículo 98 de dicha ley, porque no enumeraba -se dijo- qué bienes o cosas del Estado pueden negociarse o enajenarse; no obstante la existencia de prohibición para enajenar cierto tipo de bienes, como los que constituyen el patrimonio

⁴⁷ Sentencia de 11 de diciembre de 1996. Expediente 905-96.

cultural a que se refiere el artículo 60 de la Constitución. En dicha oportunidad, la Corte expresó que la denuncia por este motivo careció de fundamento puesto que, aludiendo el artículo 60, es obvio que, por su naturaleza, los bienes que integran ese patrimonio no se encuentran sujetos a ningún tipo de comercio, y, como consecuencia, es imposible someterlos a enajenación alguna.

2. Del patrimonio natural

Tuvo la Corte la oportunidad de conocer del tema de reciente incorporación en la legislación relativa al patrimonio natural de la Nación, que, dadas las condiciones depredatorias del medio ambiente natural como por la respuesta de la sociedad internacional a dicho problema, se ha regulado con cierto énfasis en el texto constitucional. El caso fue planteado impugnando la ley que declaró área protegida la Reserva de la Biósfera Ixil, Visis-Cabá, alegándose violación a los fines del Estado, derechos de propiedad, de posesión y de protección de grupos étnicos en cuanto ocupantes de tierras ancestrales de comunidades indígenas.

En lo sustancial la Corte hizo estimaciones sobre la materia exponiendo:

“el desarrollo sostenible, que se encuentra cubierto por la aplicación de la Ley de Areas Protegidas, que es general para todo tipo de regulaciones sobre áreas concretas, debe entenderse comprendido en el patrimonio natural de la Nación tutelado por el artículo 64 constitucional. De idéntica manera como existe regulación de interés social sobre el patrimonio cultural también la preocupación del constituyente ha cubierto el acervo natural de los habitantes del país. En ambos casos, el principio de dominio eminente del Estado tiende a proteger una riqueza que pertenece a las diferentes generaciones guatemaltecas y, por ello, es viable su regulación legal y administrativa con fines a su preservación, protección, conservación y restablecimiento.”

“Es evidente -continúa parte de la sentencia- que la declaratoria de una zona de protección ecológica o de área protegida, tiende precisamente a preservar un entorno de riqueza natural que beneficia a la población que la habita. Esto, desde luego, sin que pudiera afectarse de manera irrazonable, inequitativa o injusta intereses legítimos en concreto de los individuos o grupos, que, en todo caso, podrían acudir a la defensa de éstos en cada situación en que creyeran vulnerados sus derechos. (...) Siguiendo el contexto

⁴⁸ Sentencia de 23 febrero de 1999 dictada en el expediente 575-98.

de bien jurídico superior, protegido por el artículo 64 de la Constitución, Patrimonio Natural, es evidente que no puede haber contradicción con la protección a los grupos étnicos, la de las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas u otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, y su administración por éstas, o la dotación de tierras estatales a dichas comunidades (arts. 66, 67 y 68 de la Constitución) con la declaratoria de determinada área como protegida para evitar el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental en detrimento de la flora, fauna, potencial humano y biodiversidad. Antes bien, así se cumple no sólo con lo prescrito en el precitado art. 64 sino con los fines del Estado, previstos en el Preámbulo y los arts 1o y 2o. Ibid, y, además, con las previsiones que deben proteger a los grupos a que se refieren los arts constitucionales invocados por los accionantes. Por iguales razones tampoco podría hallarse contravención en general al Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo, que no es parámetro de constitucionalidad aunque sí de aplicación efectiva en razón de su incorporación como derecho interno.”⁴⁸

3. A la paz

La vida política de la sociedad guatemalteca se mantuvo alterada por cerca de cuatro décadas, tiempo durante el cual se sostuvo conflicto armado interno. Con el fin de poner fin a dicha lucha se desarrolló un proceso de negociación que culminó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz.

En los Acuerdos de Esquipulas II, precedentes, se pactó que los gobiernos centroamericanos iniciarían el diálogo con todos los grupos armados de oposición política interna y con aquellos que se hubieran acogido a la amnistía decretada. Con base en tales instrumentos, se dictó Acuerdo Gubernativo que creó la Comisión Nacional de la Paz y se promulgó, aparte de otras, la Ley de Reconciliación Nacional como instrumento básico para la reconciliación de las personas involucradas en el enfrentamiento armado.

Como producto del libre juego de las ideas, el debate de la legalidad o ilegalidad de tales disposiciones no quedó excluido. De esa cuenta, algunas fueron sometidas a la instancia constitucional.

Así, se planteó ante la Corte una acción en la que se adujo que el Acuerdo Gubernativo que contiene la creación de la Comisión Nacional para la Paz era inconstitucional, ya que el Presidente de la República no tiene facultades para crear comisiones puesto que ello corresponde únicamente al

Congreso de conformidad con la regulación contenida en el artículo 171 de la Constitución.

Este Tribunal, partiendo del hecho de que conforme al artículo 182 de ese texto de normas fundamentales, el Presidente de la República representa la unidad nacional y debe velar por los intereses de toda la población, consideró que:

“el artículo 29 inciso 1) de la Ley del Servicio Civil, cuya normativa está prevista en el artículo 108 de la Constitución, atribuye al Presidente de la República el nombramiento de todos aquellos servidores cuyo nombramiento no está asignado a otras autoridades nominadoras, entre los que comprende a los funcionarios de la Presidencia de la República que dependen directamente del Presidente, previstos en el artículo 32 inciso 10) de la misma Ley, entre los puestos del servicio exento. De allí que el Presidente al crear la Comisión de la Paz nombró a un conjunto de funcionarios dependientes para que se hicieran cargo de un asunto que corresponde al Ejecutivo según los artículos de la Constitución que imponen al Estado entre sus obligaciones cumplir y hacer cumplir la Constitución y conservar el orden público...”

También se cuestionó la Ley de Reconciliación Nacional sosteniéndose que eximía de responsabilidad penal a miembros o agentes del Estado por cualquier delito, siendo que el político no puede ser ejecutado por tales pues esencialmente va dirigido en contra y no en defensa del Estado; tampoco procedía emitir amnistía por delitos comunes pues el Congreso solamente tenía competencia para hacerlo en los casos que sean conexos con delitos políticos.

La CC, entre varias consideraciones al respecto, hizo enumeración de los acuerdos políticos precedentes a la negociación de la paz que sirvieron de fundamento para la emisión de la ley atacada, reconociendo:

“Estas declaraciones, solemnizadas en el marco internacional, guardan relación, en cuanto al orden interno guatemalteco, con lo preceptuado en el artículo 2o. de la Constitución que señala como deber del Estado garantizar a los habitantes, entre otros valores, el de la paz, lo que desarrolla el postulado fundamental previsto en el Preámbulo. Así, tales instrumentos adquieren un significado relevante en cuanto a perfeccionar el ideal de solidaridad humana como elemento motivador de una ley de carácter excepcional necesaria para alcanzar la paz nacional.” En otro de sus enunciados asentó: *“La amnistía se da como el ejercicio de una atribución que suele corresponder al poder legislativo, para emitir o derogar normas de carácter general, ya que la amnistía significa la derogación*

de la eficacia de una ley penal respecto de los casos particulares en que se aplica. En el ordenamiento constitucional guatemalteco, su emisión corresponde al Organismo Legislativo pero su aplicación la realiza el Organismo Judicial al dictar, dentro de la potestad jurisdiccional, el sobreseimiento definitivo del proceso penal correspondiente. La amnistía se refiere directamente al delito y no tiene fundamento en las condiciones personales del sujeto activo, ni en su conducta anterior o posterior al hecho punible, ya que se decreta en función de un interés público que exige o aconseja la extinción de la responsabilidad penal de ciertos hechos. Por tener en cuenta más los hechos que las personas la amnistía es fundamentalmente colectiva, siendo su efecto principal extinguir no sólo la pena sino también la acción penal pendiente. En el caso de la Ley impugnada la extinción de la responsabilidad penal que instituye es una amnistía de carácter condicional, puesto que sujeta su aplicación al acaecimiento de determinadas circunstancias.” Por voto unánime declaró sin lugar las inconstitucionalidades planteadas.⁴⁹

D. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

La Corte, por la vía de la opinión consultiva, conoció el contenido del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, a solicitud del Congreso de la República.⁵⁰ Este Convenio constituye el instrumento jurídico internacional mediante el cual la Organización Mundial de la Naciones Unidas, a través de su organismo especializado, reitera los principios que en materia de derechos humanos y libertades fundamentales ha adoptado la comunidad internacional para reafirmar, fomentar y extender el goce efectivo de esos derechos a los pueblos indígenas y tribales en países independientes, que forman parte de los Estados miembros de la ONU. Al hacer el análisis pormenorizado, la Corte se manifestó abarcando, entre otros, los siguientes aspectos:

I. En cuanto al temor existente de que la alusión de que el Convenio se aplicará a pueblos con identidad e instituciones propias, la Corte indicó que el Convenio es claro en cuanto a que versa sobre pueblos indígenas pertenecientes a países independientes, por ello expresó:

“... el término de ‘pueblo’ no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el Derecho Internacional, sino que debe

⁴⁹ Sentencia de 7 de octubre de 1997 dictada en los expedientes acumulados 8-97 y 20-97.

⁵⁰ Opinión Consultiva. Expediente 199-95. Dictamen de 18 de mayo de 1,995.

entenderse como pueblo, según los conceptos del propio Convenio, aquellos sectores o grupos de la colectividad cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan del resto de la sociedad, y que estén regidos por sus propias costumbres y tradiciones, así como los que descendan de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que perteneció el país en la época de la conquista o colonización.”

2. Analizando, conforme el marco constitucional la libre determinación de estos pueblos, de acuerdo a los términos del Convenio, la Corte estimó:

“... el referido principio de autodeterminación no es aplicable a los pueblos a que el Convenio se refiere, ya que éste expresamente dispone que el ámbito personal y espacial de aplicación se circunscribe a pueblos indígenas y tribales en países independientes, por lo que dicho Convenio no atenta contra la unidad ni la integridad territorial de los Estados de que forman parte estos pueblos.”

3. En cuanto a que el Convenio establece que se debe tomar en consideración el derecho consuetudinario de los pueblos a conservar sus costumbres e instituciones propias, a juicio de la Corte, ello opera,

“siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, es decir, no existe incompatibilidad con la Constitución.”

4. En lo relativo a las tierras, el Convenio reconoce la especial relación que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna manera. A este respecto la Corte estimó que:

“... la obligación de los gobiernos de respetar la importancia especial que para las culturas revista su relación con las tierras y territorios, así como el hecho de reconocer a los pueblos interesados el derecho de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan, se encuentra concurrente con los preceptos de los artículos 66, 67 y 68 de la Constitución. Además, los procedimientos a utilizar para decidir las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados, deberán instituirse conforme al artículo 14 inciso 3 del Convenio, o sea adecuados al marco del sistema jurídico nacional, por lo que estando garantizada la propiedad privada como un derecho inherente a la persona en la Constitución, en el caso de que las tierras que ocuparan los pueblos interesados fuesen propiedad de una persona distinta, esta tiene a su

disposición los medios legales para reivindicarlas y, para afectar su derecho de propiedad, tendría que recurrirse a un procedimiento legal establecido por la Constitución, el que en este caso podría ser la expropiación por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público (artículo 40), porque de otra manera, conforme a la Constitución se encuentra prohibida la confiscación de bienes, la que, por supuesto, tampoco está admitida por el Convenio.”

5. La Corte concluyó que el indicado Convenio no contradice la Constitución, puesto que:

“... no existen disposiciones que puedan considerarse incompatibles con el texto constitucional, pues interpretadas dichas normas dentro del marco general de flexibilidad con que fue concebido, el citado Convenio sólo puede producir las consecuencias favorables que se previeron para promover el respeto a la cultura la religión, la organización social y económica y la identidad de los pueblos indígenas de Guatemala, así como la participación de ellos en el proceso de planificación, discusión y toma de decisiones sobre asuntos propios de su comunidad.”

E. PROCESOS ELECTORALES Y FUNCIONAMIENTO DE PARTIDOS POLITICOS

a. Los últimos tiempos han sido propicios para abrir debates sobre los partidos políticos, tanto en su función integradora de los órganos del poder político como en cuanto mecanismos de relevo democrático. Particularmente interesante ha sido el debate sobre el apoyo que el Estado puede prestar a su desarrollo institucional. La Corte se ha referido en varias ocasiones al asunto, en particular por la vía de su facultad de opinión consultiva. Al respecto, se reproduce *in extenso*, algunas partes del pronunciamiento emitido el 31 de julio de 1990, que se refieren a las importantes cuestiones del financiamiento y la propaganda de tales instituciones.

“Los ponentes señalan la aspiración de que el proceso electivo para integrar los cuerpos de poder del Estado, que se realiza por vía democrática, pueda alcanzar mayores grados de pureza representativa al eliminar, o al menos disminuir, la influencia de factores que producen desniveles irrazonables en la participación de los partidos políticos, puesto que es indudable que el dinero, la organización y la propaganda, suministrados

desigualmente y con fines tendenciosos, especialmente cuando operan en medios insuficientemente desarrollados políticamente, pueden, por lo general, producir interferencias de grupos de intereses que salvan su extremada minoría social con la inversión económica, que incluso puede llegar a ser millonaria, en abierta desproporción a la realidad de pobreza y escasez de recursos de un pueblo. Por esto es que la iniciativa tiene indudable base en el régimen jurídico constitucional del país, en tanto la misma pretende regular uno de los aspectos que de manera más decisiva influyen en los procesos electivos, tal su costo en dinero, y ello involucra las fuentes de financiamiento de la propaganda política en los procesos eleccionarios. Esos principios pueden identificarse en el Preámbulo y en el articulado de la Constitución. En el primero, en cuanto como marco de referencia de su normatividad, afirma la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social y reconoce al Estado como responsable de la promoción, entre otros, de la justicia y la igualdad, y de un orden institucional popular. En el segundo, específicamente en el Art. 2o, que obliga al Estado a garantizar a los habitantes la justicia; en el 4o, que proclama el principio de igualdad; en el 136, inc b), que reconoce el derecho de los ciudadanos a elegir y ser electo, e inciso c), que les confiere velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; en el 141, que declara que la soberanía radica en el pueblo. Todos estos enunciados constitucionales serían líricos si el Estado no procurara garantizar su efectividad, puesto que la pretendida normatividad podría chocar con situaciones de orden socioeconómico y cultural que impidan en alguna medida la verdadera expresión ciudadana, por lo que debe preservarse a ésta, en lo posible, de la interferencia de cierta publicidad que por su desigual volumen y su alta tecnología la pueden distorsionar. En principio, pues, es evidente que los motivos de los ponentes coinciden con el marco de la Constitución, enfocado desde el ángulo social, democrático, representativo y de efectiva igualdad y de justicia que predica, por lo que procede examinar si las propuestas alcanzan a satisfacer las aspiraciones indicadas, y, en tal caso, si encajarían en el parámetro de constitucionalidad que es necesario observar. Los problemas planteados han sido resueltos en otros sistemas constitucionales a través de dos elementos básicos: el financiamiento de los partidos políticos durante la etapa electoral y la regulación de la utilización de los medios de comunicación. En cuanto al aspecto financiero, en dos formas principales: una restrictiva, prohibiendo la utilización unilateral de los recursos del Estado o tratando de impedir la afluencia de ayudas extranjeras; y otra positiva, reconociendo la llamada deuda política o disponiendo el financiamiento de los partidos políticos. En el aspecto de la publicidad, facilitando el acceso de los partidos a los medios de comunicación oficial. Respecto del financiamiento oficial a los partidos políticos, para citar los ejemplos latinoamericanos, han constitucionalizado el principio,

las Constituciones de Costa Rica, que los regula minuciosamente en el art 96; de El Salvador (art 210); de Honduras (art 49); de Panamá (art 135). De manera no específica pero que se entiende habilitante para regularlo por ley secundaria: la de Ecuador (art 36) y la de México (art 41). La de Guatemala la establece en el art 17 del Título de Disposiciones Transitorias y Finales, remitiendo para su regulación a la Ley Electoral Constitucional. En materia de prohibiciones, la Constitución del Brasil regula los principios que deberán ser observados por los partidos políticos, entre ellos 'inexistencia de vínculo, de cualquier naturaleza, con gobiernos, entidades o partidos extranjeros' (art 152, inc 1o apartado III); la de Honduras que prescribe: 'Los partidos políticos no podrán recibir subvenciones o subsidios de gobiernos, organizaciones o instituciones extranjeras' (art 50); la de Paraguay que dice: 'Tampoco podrán recibir subvenciones ni directivas del exterior' (art 118). La guatemalteca no contempla ninguna clase de prohibición de ese tipo, no obstante que en el pasado hubo ley que fue muy específica, al disponer en su art 12: 'No podrán ser candidatos a Presidente de la República, diputados, alcalde o concejal los ciudadanos a quienes se pruebe que han recibido o reciben dinero de compañías extranjeras o de asociaciones o partidos internacionales, para su propaganda electoral o de partido' (Ley Electoral de 24 de junio de 1946). Además, hay algunas constituciones que establecen la fiscalización de los recursos financieros de los partidos, indudablemente para evitar que el subsidio sea gastado en otros fines o para beneficio particular; así la del Brasil (art 152 inc 1o apartado V), la de Costa Rica (art 96), y la de Panamá (art 135). En cuanto al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, se cuenta con los ejemplos siguientes: México: 'Los partidos políticos tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la ley' (art 41); Panamá: 'Los partidos políticos tendrán derecho, en igualdad de condiciones, al uso de los medios de comunicación social que el Gobierno Central administre...' (Art 134); y Perú: 'Durante las campañas electorales, los partidos políticos inscritos tienen acceso gratuito a los medios de comunicación social de propiedad del Estado' (art 71). Conforme el análisis del sistema guatemalteco, partiendo de la interpretación del art 17 del Título de Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución y de la amplia remisión que contiene el art 223, y apoyada la exégesis con el Derecho comparado citado, resulta que la ayuda financiera a los partidos políticos en tanto su participación electoral, que podrían incluir la de sus gastos en propaganda eleccionaria, encaja dentro de los márgenes de constitucionalidad."

En ese polémico campo, la Corte prosiguió manejando un tema altamente politizado por medio de criterios eminentemente jurídicos, como los que se consignan para tratar el caso de las limitaciones a los espacios de

publicidad electoral. De manera que en parte de sus consideraciones sustentó:

“Conforme estimaciones del valor justicia y del principio de igualdad que la Constitución proclama, y en relación más precisa respecto del carácter representativo del sistema democrático, a que los dignatarios de elección popular deben representar genuinamente al pueblo en elecciones libres y competidas y al deber de velar por la pureza del sufragio, no podría haber contravención constitucional en una regulación que cabalmente pretende introducir correctivos en los procedimientos electorales, en los que la eficacia del sufragio popular puede verse seriamente alterada por la interferencia de factores económicos propiciados por fuertes grupos de presión, que eventualmente podrían favorecer a partidos comprometidos por la inversión financiera. Parece ser que en otros sistemas políticos, la forma que han encontrado para nivelar la participación está en limitar los gastos de los partidos y las contribuciones que puedan recibir, pero esta modalidad requiere una educación fiscal más avanzada, que no es fácil obtener en medios en donde la aportación encubierta ha sido usual. En Inglaterra, para remediar la corrupción, se promulgó ya en 1883 una ley que reguló con la mayor minuciosidad la financiación de las elecciones y puso una tasa máxima a los gastos admisibles para cada voto. La Ley Fundamental de Bonn de 1949 establece en su art 21: ‘1. Los partidos concurren a la formación de la voluntad política del pueblo, su fundación es libre, su organización interna debe responder a principios democráticos. Deben dar cuenta públicamente del origen de sus recursos.’ En nuestro caso, no habiendo propuesta de una limitación y un control interno efectivo de las aportaciones económicas para los partidos, que pudiera constituir la base para poner techo a la inversión en campañas electorales y que de esa manera impidieran la notable desigualdad en recursos no ideológicos ni programáticos, sino simplemente materiales para sugerencias publicitarias, es correcto que se pongan los límites al uso de los medios de comunicación durante el período fijado por la ley. Desde luego debe advertirse que tales correctivos solamente cubren una parte del problema, en tanto no se corrijan (y esta es cuestión de la evolución jurídica de ese nuevo Derecho electoral que se va perfilando) otras formas ventajistas de competir electoralmente, como es la de adelantar las campañas con tanta anticipación que solamente quienes disponen de mayores recursos pueden tener presencia continuada, la de utilizar significativa e intencionalmente los bienes públicos para promociones personales que conducen luego a candidaturas, y el riesgo del excesivo poder que puede transferirse a las empresas de comunicación social que pueden influir en la proporción de la imagen pública de los candidatos y de los partidos a través de una supuesta información aparentemente no contabilizada, con la que pueden favorecer a unos e ignorar a otros de manera arbitraria. Ese Derecho electoral que se va

formando procura garantizar la competitividad de los partidos y las agrupaciones, como lo declaró el Tribunal Constitucional de Alemania Federal, en relación con las elecciones de 1976 para el Bundestag, en que el Gobierno Federal se lanzó a la campaña electoral, realizando su propia publicidad, que el Tribunal consideró como una violación del principio de igualdad de oportunidades en la contienda electoral (arts 21 párrafo 1 y 38 párrafo 2 de la Ley Fundamental).”

Opinando sobre el proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, de cuyo dictamen se han extraído algunos pasajes en los anteriores párrafos (reformas que por cierto no fueron luego sometidas a trámite de aprobación en el Congreso), la Corte se refirió al financiamiento estatal de la propaganda política, de la que expuso:

“puede incurrir, y de hecho así ocurre, en vicios, que el mismo proyecto implícitamente reconoce al citar los llamados cortos propagandísticos y cortos comerciales, es que debe hacerse la debida separación de aquello que es compatible con la Constitución financiar, que sería la información político-electoral que tienda a que el ciudadano delibere y piense respecto de los méritos políticos de un programa y de la plataforma ideológica de un partido, y aquello que no compagina con la Constitución, como sería financiar campañas personalistas y la divulgación de conceptos vaciados de verdadero contenido que singularice a los partidos y que permita a los electores hacer distinción entre las propuestas. La propaganda que se base en la sugestionabilidad psico-motora del público y que no contribuya en nada a la educación política, porque pretende que éste acepte sin ninguna discriminación ni juicio, las candidaturas propuestas, a veces sustentadoras de un culto a la personalidad, totalmente inadmisibles en un sistema democrático y que pregona la dignidad humana, no merece y tampoco puede ser financiado por el Estado, porque estaría en contravención a lo establecido en el 2o párrafo del art 154 de la Constitución, ya que debe entenderse que la obligación impuesta a los servidores públicos de estar al servicio del Estado y no de partido político alguno, incluye al propio poder legislativo, que de ninguna manera podría emitir disposiciones que favorecieran a los partidos si en ello no va implícito el sentido del bien común y el interés de la mayoría. Además, iría en contra del sistema de valores y principios que la CPR proclama (Preámbulo y arts 1o, 2o, 3o, 4o y 44) en orden a proteger a la persona humana, la cual no puede estar expuesta a atentados a su personalidad, no sólo física sino también moral, la que se vería atacada si el Estado mismo contribuyera con los fondos públicos que son producto del propio pueblo, a fomentar sistemas de propaganda política que son indeseables para la real educación ciudadana,

que le dote de verdadera libertad y capacidad igualitaria para saber elegir.”⁵¹

Además del caso reseñado, en el examen retrospectivo de planteamientos de inconstitucionalidad se encontraron otros que se refirieron al tema de *procesos electorales y funcionamiento de partidos políticos*. De dicho examen se detectaron dos de especial relevancia que se exponen a continuación, como muestra del pensamiento jurídico que ha expresado esta Corte en cuanto a la materia relacionada.

b. En el primero se denunció la inconstitucionalidad del artículo 3 del Decreto número 35-90 del Congreso de la República, que reformó el artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.⁵² El argumento se concentró en que la norma reguló tres categorías de elección de Diputados para integrar el Congreso de la República: la primera, por medio de listado nacional; la segunda, por distritos, dependiendo el número de diputados del universo poblacional del respectivo distrito, y la tercera, también de diputados distritales, aunque esta categoría de elección asigna un diputado por distrito tan sólo porque es distrito, lo que implica que por cada uno de los distritos existentes en la República habrá un diputado adicional sin importar el respectivo número de habitantes. La idea de que este último sistema de elección resulta contraria a la Constitución Política de la República deviene del hecho de que -según afirmó el accionante- ese texto de normas fundamentales contempla única y exclusivamente solamente los dos primeros sistemas mencionados.

La Corte de Constitucionalidad estimó que la denunciada inconstitucionalidad no se produjo, en vista de que si la Ley Electoral y de Partidos Políticos asigna un diputado a cada distrito, por el hecho mismo de ser distrito, lo hace con el objeto de que todas las áreas geográficas con sus respectivas poblaciones, que constituyen distritos electorales, obtengan un mínimo de representatividad en la integración del Congreso de la República; esto porque -aseveró- no puede separarse el distrito, como circunscripción geográfica, de la población, cualquiera que sea su número.

En esa misma acción se atacó de inconstitucional el artículo 2o. literal a) del Tratado del Parlamento Centroamericano. Se arguyó como fundamento que la citada norma preceptúa que el número de diputados por cada república centroamericana es de veinte titulares y veinte suplentes y, además, los Presidentes y Vicepresidentes, quienes pasarán a integrar el Parlamento inmediatamente después de cumplir su mandato. La inconstitucionalidad del precepto se centró en el hecho de que la legislación guatemalteca prohíbe al

⁵¹ Expediente 90-90.

⁵² Expedientes 147-90 y 67-91 (acumulados). Sentencia de 17 de julio de 1991.

Presidente y Vicepresidente de la República participar como candidatos a diputados cuando se encuentran ejerciendo aquellos otros cargos.

La Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar este apartado de la acción, basándose en que el Presidente y el Vicepresidente de cada república centroamericana obtienen por derecho propio un escaño en el Parlamento Centroamericano. Tal acto, se dijo, no está precedido de un proceso de elección, razón por la cual no puede entenderse, ni debe asumirse, que en el tiempo anterior a que finalicen el ejercicio de los citados cargos dichos funcionarios participan como candidatos a un puesto de elección.⁵³

c. En cumplimiento de lo normado en el artículo 175 de la CPR, el Congreso de la República comunicó a la Corte de Constitucionalidad el trámite que se le dio a la iniciativa de ley tendiente a reformar los artículos 221 y 222 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Siendo que de conformidad con el contenido de la norma constitucional citada la Corte debe emitir dictamen sobre la reforma de las leyes calificadas como constitucionales, el mismo fue rendido.

La Corte consideró lo relativo a ambos preceptos. De esa consideración es la que se formuló respecto del artículo 222 la que se estima relevante para su inclusión en esta ponencia.

La reforma a dicha norma propuso: "Propaganda a costa del Tribunal Supremo Electoral. Los gastos de propaganda electoral de los partidos políticos legalmente inscritos para un proceso electoral, serán a costa del Tribunal Supremo Electoral hasta el 50% del tiempo y espacio utilizado en la radio, televisión y prensa escrita, dentro de los límites establecidos en el artículo anterior."

El dictamen que la CC emitió giró en torno del vocablo "propaganda", externando sobre el particular que:

"Tal acepción es susceptible de una definición gramatical, por cierto muy escasa, de una apreciación de orden técnico. En cuanto a la primera, el Diccionario de la Lengua Española, de la Real Academia Española, edición 1984, dice: '3. Acción o efecto de dar a conocer una cosa con el fin de atraer adeptos o compradores.' Admitiendo esta acepción, la Corte ha encontrado que, en relación con el proceso eleccionario, la propaganda política tenderá a exponer los méritos, o discutir los ajenos, de los programas y los valores ideológicos o políticos frente a un evento electoral al que el

⁵³ Op. cit.

pueblo deba concurrir para expresar libremente su voluntad. Esta libertad debe ser no sólo física sino también moral, esto es, apoyada en la discrecionalidad crítica y racional y no en procesos de alta sugestionabilidad alógica. Por este motivo, la Corte estima que efectivamente hay concordancia con el bloque de constitucionalidad en cuanto a: a) imponer limitaciones temporales para la realización de la propaganda y actividades político-electorales; y b) contribuir al financiamiento de tal propaganda. Pero el asunto debe verse además de acuerdo con la realidad de la comunicación social, ampliamente estudiada por la sociología, y particularmente por la inserción de los conceptos mencionados en la iniciativa de ley: 'cortos propagandísticos' y 'cortos comerciales', porque entonces hay que hacer las consiguientes reservas, ya que, si bien todo el conjunto de la propaganda político electoral puede ser sometida a la limitación de tiempo y espacio, no se considera compatible con la Constitución el que alguna de esa propaganda, que se apartaría de la información ideológico-programática pura, para caer en lo sugestionable, pudiera ser financiada por el Estado, obligado a distribuir sus recursos de conformidad con la economía de su escasez, o sea, dar prioridad a otros gastos antes que distraerlos en el pago de actividades que se alejan de su finalidad sustancial. (...) Por tratarse aquí de una materia que no puede aislarse metafísicamente de la realidad, la definición de 'propaganda' que ofrece el diccionario citado no puede resultar suficiente, ya que la acción envuelve realidades sociales que no pueden ser desconocidas. Estas realidades son las que toman en cuenta otras ciencias, que le conceden su verdadero alcance técnico. Así, en la sociología se la describe como: 'Presentación al público de hechos, reales o supuestos, argumentos y opiniones organizadas de tal modo que induzcan a conclusiones favorables para los intereses o puntos de vista de quienes las han presentado' y por eso se asegura que es tendenciosa por esencia. El jurista Recaséns Siches dice que 'en ocasiones se utiliza un mecanismo puramente sugestivo. Por ejemplo: se repite un lema en tono solemne, impresionante, una y otra vez, para que ese lema quede grabado en la conciencia o en la subconciencia de los destinatarios de la propaganda, de modo que llegue a instalarse automáticamente como una opinión, sin pasar por el tamiz de ninguna crítica, y sin apoyarse tampoco en ningún argumento'".⁵⁴

Aparte del texto anterior expresó también que resultaba inconstitucional no la financiación en sí de la propaganda electoral, sino el hecho de que, según la propuesta, se afectarían los fondos del Tribunal Supremo Electoral, vulnerándose de esa manera su independencia al restringirle la libre disposición de sus fondos privativos, de los que quedaría virtualmente despojado al hacerse operante el sistema de financiamiento que contenía la pretendida reforma.

⁵⁴ Sobre este tema véase atrás otra transcripción.

Con esa base conluyó en que, salvo las inconstitucionalidades señaladas, el proyecto de reforma es compatible con la Constitución, en tanto se refiere a regulaciones que tienden a garantizar la equidad en el ejercicio de los derechos al realizar propaganda y actividades político-electorales.

F. DESCENTRALIZACIÓN Y AUTONOMÍAS INSTITUCIONALES Y REGIONALES

a. Otro aspecto de evidente controversia política fue decidida por la CC mediante sentencia en la acción por la cual fueron impugnados diversos apartados de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.⁵⁵

Del cúmulo de sindicaciones de inconstitucionalidad que expresó el accionante, la Corte acogió aquella que se dirigió a atacar la creación de los Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural. Estimó para ello que: *“...la Constitución reconoce en el Municipio un ente con autonomía y con autoridades representativas, designadas por el sistema electoral, cuyos principios y garantías figuran en la legislación respectiva. Atañe entonces al municipio como entidad y a través de los procesos democráticos tomar las decisiones, por lo que, la creación de otros entes públicos no integrados por medio de representación popular -cuyo control ni siquiera aparece conferido al órgano privativo que reconoce la Constitución-, significa en la práctica una privación de importantes funciones, con lo que se atenta contra la autonomía municipal al crear Consejos Locales de Desarrollo Urbano y Rural con las características que contempla la ley”. Consideró también que: “Con la forma de designación de los consejos Ejecutivos, se produce la dispersión del poder municipal; con la forma de su funcionamiento, la duplicidad de gobierno de las localidades, y con la dependencia de estos Consejos al nacional, se pierde la autonomía municipal...”*

b. En acciones distintas se preservó de igual manera la autonomía que la ley confiere al Deporte y al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. La primer cuestión se tramitó por vía de la inconstitucionalidad general, mientras que la segunda se hizo por vía de la inconstitucionalidad de ley en caso concreto.

En el primer caso se denunció que diversos artículos de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación violaron la autonomía del Deporte y la configuración de la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala - CDAG-, al insertar órganos de decisión distintos a los órganos máximos de decisión establecidos por la propia Constitución.

⁵⁵ Identificada como expedientes acumulados 282-87 y 285-97. Gaceta 8, página 32.

La Corte acogió la pretensión, considerando que resultaba inconstitucional insertar “las delegaciones deportivas departamentales” en el órgano máximo de decisión de la CDAG, pues esta inclusión adicionaba nuevos elementos que desnaturalizarían la forma confederativa determinada por la propia Constitución en su artículo 92; refirió, además, que lo mismo ocurría cuando tales “delegaciones deportivas municipales” sustrajeron competencias que son propias del ente cuya autonomía y configuración emanan de la Constitución misma.⁵⁶

En el segundo caso se impugnó el artículo 5o. inciso b) del Decreto 71-86 del Congreso de la República (Ley de Sindicalización de los Trabajadores del Estado), con el argumento de que violaba la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social -IGSS- al requerir que la representación de esta institución en la fase conciliatoria de un conflicto laboral fuera ejercida por quien designara la autoridad máxima del Ministerio Público, ya que al nombrarse como representantes del IGSS a personas, funcionarios o autoridades ajenas al mismo, y por procedimiento diferente al que contempla su ley orgánica, se vulnera el principio de autonomía conferido a aquella institución.

Al respecto la Corte estimó:

“...el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social es una entidad autónoma con personalidad jurídica, patrimonio y funciones propias lo que conduce a interpretar que para el cumplimiento de tales funciones (...) debe gozar de autoadministración sin perjuicio de los controles legales correspondientes. La ley impugnada señala que en la fase jurisdiccional de conciliación de los conflictos laborales como el de estudio, son sujetos procesales ‘El Estado, sus entidades descentralizadas y autónomas’ y que ‘la representación será ejercida por quien designe específicamente la autoridad máxima del Ministerio Público’. Conforme la parte últimamente citada de dicha disposición, se tiene que dentro del conflicto con sus trabajadores, en ‘la vía jurisdiccional (conciliación)’, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no podría designar mediante sus propias autoridades a los delegados que habrán de representarlo, lo que de por sí ya es incongruente con su carácter autónomo, sino que sus representantes deben ser designados por la autoridad máxima del Ministerio Público, con lo que se deja al instituto supeditado a la decisión de un funcionario ajeno a él en la designación de sus representantes (...) La eventual circunstancia de que el Jefe del Ministerio Público pudiera designar como representantes a

⁵⁶ Expediente 51-90. Gaceta 17, página 15.

funcionarios del propio instituto, no desvirtúa el que, objetivamente, la parte de la disposición citada relativa a la representación no se conforma con el mandato constitucional que confiere autonomía a la entidad interponente...⁵⁷

G. PROCESOS DE DESINCORPORACIÓN Y PRIVATIZACIÓN

Destaca en este campo el caso en el que se cuestionaron las reformas introducidas a la Ley que regula las contrataciones del Estado, contenida en el Decreto 20-97 del Congreso de la República, por medio de las cuales cobró vigencia el proceso de venta, diseñado con el objeto de concretizar la política económica impulsada por el actual gobierno, que propugnaba por la privatización y desincorporación de los activos del Estado.⁵⁸ De este fallo se extraen los siguientes puntos:

1. Se impugnó la disposición que contempla un mecanismo para la enajenación de los bienes del Estado, supletoriamente aplicable para la venta de los bienes de las entidades autónomas y descentralizadas del Estado, cuando las disposiciones que las rijan privativamente no contemplen la enajenación de sus bienes o la transmisión de sus obligaciones o ambos aspectos en conjunto. Se estimó el artículo 124 de la Constitución, que preceptúa que la enajenación de bienes de las entidades autónomas o descentralizadas deberá efectuarse únicamente conforme lo dispongan sus propias leyes y reglamentos, ya que conferir por medio de una ley general, a dichas entidades, facultades que no existen en sus leyes propias resulta inconstitucional, puesto que transgrede su autonomía y su capacidad de regirse en forma exclusiva por las leyes que regulan su organización y funcionamiento. La Corte desestimó el cuestionamiento, considerando que las disposiciones respectivas tienen carácter supletorio, por lo que están llamadas a regir únicamente en ausencia de disposición legal o reglamentaria dentro del marco normativo que regula la organización y funcionamiento de las entidades autónomas y descentralizadas.

2. Se cuestionó, asimismo, la constitucionalidad de las normas porque en el caso concreto de la venta de la telefónica estatal -GUATEL-, se fijó el objetivo fiscal en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 1997, antes de la entrada en vigor de la ley

⁵⁷ Expediente 145-89. Gaceta 13, página 29.

⁵⁸ Expedientes 342-97, 374-97, 441-97, 490-97 y 550-97. Gaceta 45, página 23.

que autoriza la operación de enajenación, por lo que al no existir la secuencia lógica entre la ley que autoriza la operación y la que fija los objetivos fiscales, se falta al principio de unidad y a la estructura programática del presupuesto del Estado a que se refiere el artículo 237 de la Constitución. La Corte estimó que la remisión de la Ley de Contrataciones del Estado a la Ley presupuestaria tiene perfecta coherencia con los fines y objetivos de ésta, en particular porque el Estado realiza su política fiscal precisamente por uno de sus más caracterizados instrumentos como lo es el presupuesto. Por otro lado, la ley cuestionada de inconstitucionalidad no tiene ninguna indicación concreta acerca de la empresa a que los accionantes se refieren, en cuyo caso el control de constitucionalidad hubiese sido enfocado a aquella operación en particular o en relación con la ley que aprobó el presupuesto aludido, que son materialmente diferentes a la ley aquí estudiada.

3. Se cuestionó también que los artículos impugnados exceden el contenido del artículo 124 de la Constitución, que refiere solamente a la enajenación de los bienes nacionales identificados en el artículo 121 de la misma, en tanto los artículos impugnados en el caso de patrimonios unitarios se refieren a la enajenación de una dependencia o entidad completa del Estado -insistiendo sobre el caso de la telefónica estatal-. La Corte estimó que el señalamiento se basa en cuestiones especulativas que no están bajo control abstracto de constitucionalidad. Además, la posible venta de bienes del Estado o de las entidades descentralizadas y autónomas está prevista en el artículo 124 de la Constitución y no en la ley atacada, pues ésta sólo regula el procedimiento.

4. Se objetó la constitucionalidad de generalizar -como consecuencia de la desincorporación- la aplicación del Código de Trabajo a todas las entidades descentralizadas, porque, según se sostuvo, transgredía el artículo 111 constitucional que establece que ese Código rige únicamente las relaciones de trabajo del personal con las entidades autónomas que realicen funciones económicas similares a las empresas de carácter privado. La Corte desestimó el planteamiento considerando que la norma atacada prevé la aplicación de este Código al caso de una sustitución patronal, aspecto del que carece la legislación del servicio civil, por lo que, en lugar de dejar sin regulación ese supuesto, está señalando la ley que debe aplicarse, lo que tiene consonancia con los derechos laborales establecidos en los artículos 101 y 102 de la Constitución.

5. Se cuestionó la constitucionalidad de los artículos que regulan la enajenación de bienes o patrimonios del Estado o de sus entidades descentralizadas o autónomas y los casos especiales de enajenación de los mismos a título de aportación a sociedades mercantiles constituidas o por

constituirse desvirtuando las finalidades del Estado que justifican su existencia. Sobre esta denuncia, la Corte estimó que para el cumplimiento de los fines del Estado, no existe más limitante que la de encuadrar la acción política y jurídica del poder público en el marco de legalidad. Así, no hay norma que restrinja o prohíba que el Estado, dentro de sus legítimas valoraciones políticas, tanto pueda participar en ciertas actividades mercantiles como inhibirse de ellas.

6. Se alegó la inconstitucionalidad del artículo por medio del cual se permite el otorgamiento de contratos o se concesionen a particulares servicios públicos exclusivos del Estado. La Corte acogió la tesis de los actores, al considerar que la norma impugnada contempla la posibilidad de disponer la contratación de terceros o la concesión de los servicios públicos que, por su naturaleza o por disposición constitucional o legal, estén excluidos de la actividad de los particulares; y, concluyó que esta disposición sí contiene una contradicción, ya que existiendo restricción constitucional no es viable que, por otro medio, lo faculte una ley de jerarquía inferior. Con esa base, esta disposición fue declarada inconstitucional.

7. Se impugnó la disposición que derogó el segundo párrafo del artículo 1520 del Código Civil, por considerar que implicaba una renuncia del poder soberano del Estado de controlar y aprobar las normas y tarifas de los servicios públicos, ya que la prestación de estos es una responsabilidad de esa supraentidad. La Corte desestimó el cuestionamiento al considerar que la derogatoria relacionada no releva de ninguna manera al Estado de ejercer la vigilancia que se alude. Por el contrario, en cuanto a los servicios públicos que puedan ser otorgados por contrato o concesión, la ley objetada dispone minuciosamente en los artículos 96 y 97 las condiciones en que los mismos han de ser otorgados y la aprobación final por el Congreso de la República, que mejora, en cuanto a estos aspectos, la disposición que hasta entonces estaba vigente.

H. POLÍTICA FISCAL Y TRIBUTARIA DEL ESTADO

En la tarea de localización de la jurisprudencia que condensa radiográficamente la labor que la Corte de Constitucionalidad ha realizado se reveló un dato importante: el tema legislativo que mayor sensibilidad produce en la población es el tributario. Tal aspecto se demuestra con el hecho de que, según muestra estadística, del universo total de las acciones de inconstitucionalidad promovidas, la mayoría se dirigió a impugnar preceptiva

de aquella materia. De esa manera, este Tribunal ha tenido la oportunidad de expresar su pensamiento jurídico, aplicado a aquella rama, enfocándolo bien en derechos y principios de índole general (tales como los de igualdad, defensa, irretroactividad de la ley y otros), así como en otros que son exclusivos del tema fiscal (unicidad de la tributación, capacidad de pago del contribuyente, equidad, justicia tributaria, proporcionalidad, razonabilidad, generalidad, universalidad del tributo y otros).

a. La contravención al derecho de igualdad en la promulgación de una ley en materia tributaria fue denunciada en los expedientes acumulados 886-96, 887-96, 889-96, 944-96 y 945-96. Se afirmó, en aquella ocasión, que la Ley del Impuesto de Solidaridad, Extraordinario y Temporal y de Emisión de Bonos del Tesoro de Emergencia Económica 1996, al regular que del pago de dicho impuesto se encontraban exentos únicamente las personas individuales que se desempeñaran en relación de dependencia y que hubieren percibido o percibieran ingresos hasta por la suma de Q48,000.00 por año, se generó un tratamiento desigual y se transgredieron los principios de justicia tributaria y de generalidad del tributo, ya que la exención debió alcanzar también a comerciantes, profesionales o personas que aunque no se desempeñaran en relación de dependencia hubieren obtenido u obtuvieran ingresos menores a la cantidad indicada, en el período de imposición. Contravino también el principio de igualdad al normar que personas con alta capacidad económica pudieran descontar el 10% del monto total de la obligación tributaria cuando pagaran el impuesto durante el primer mes de vigencia de la ley.

El primero de los argumentos expuestos fue acogido, y para ello la Corte de Constitucionalidad estimó que, en efecto, aun cuando el principio de igualdad reconoce un mismo tratamiento para los semejantes y posiblemente uno distinto para los que no lo son, en el caso analizado existe una diferencia irrazonable en cuanto al origen de los ingresos de los afectados para establecer la diferencia en relación al beneficio de la exención, debido a que siendo gravados los ingresos brutos en los que no hay posibilidad alguna de descontar gastos ni costos, no existe una diferencia sustancial entre los dos tipos de contribuyentes, debiendo descartarse por ello el argumento <aducido en las audiencias concedidas en la acción> de que el trato desigual establecido en la ley obedece a que quienes no tienen una relación exclusiva de dependencia están sujetos a menores controles fiscales y particulares y, por tanto, con mayores posibilidades de evasión del deber tributario, que quienes sí están en esa relación; de esa cuenta -se dijo-, no resulta razonable que se pretenda recargar a determinadas personas el sacrificio, por cuestiones de deficiencia administrativa en el control de la recaudación.⁵⁹

⁵⁹ Sentencia de 11 de septiembre de 1996.

En cuanto a la otra denuncia de desigualdad que se ubicó en el descuento del diez por ciento en el pago del impuesto para aquellos que lo hicieran efectivo totalmente dentro del primer mes de vigencia de la ley, la Corte de Constitucionalidad no encontró suficiente peso en el argumento porque apreció que tal forma de regulación no agravó a los demás contribuyentes puesto que para éstos se estableció, en otro apartado de la ley, el beneficio de plazo amplio para cumplir la obligación sin recargo de intereses, situación que los niveló a los otros contribuyentes que dejan de ganar el plazo durante el semestre que tendrían para cumplir la obligación.

En la acción que se analiza se trató también el tema de capacidad de pago aplicado a la materia tributaria. Referente a éste se argumentó que devenía inconstitucional porque la base que determina el impuesto no se constituyó por la renta neta del obligado sino que por sus ingresos brutos.

La acción por el motivo aducido fue desestimada, habiendo fundamentado su fallo la Corte de Constitucionalidad en que al prever el legislador la capacidad de pago del contribuyente según la declaración jurada de un año anterior a la vigencia de la ley impositiva (la impugnada), optó por un método racional para estimar o calcular su nivel de riqueza; ello porque es sabido que el legislador se orienta por signos externos que le revelen, con mayor o menor precisión, la capacidad contributiva del habitante, como bien pueden ser su patrimonio, la propiedad, etc. Lo evidente en el caso examinado -afirmó la Corte- es que la norma contiene un indicador de esa capacidad, que se ha basado en los ingresos brutos obtenidos por el obligado, que únicamente estará constreñido a pagar el impuesto si ocurre en él la cualidad de obtenerlos hacia el futuro, esto es durante la vigencia de la ley, por actividades realizadas a título oneroso. El problema de la racionalidad y proporcionalidad del monto del impuesto sobre los estimados o indicadores de la capacidad contributiva debe resolverse -aseveró- a la luz de la experiencia que da el sentido común, que a esta Corte le permite apreciar que el porcentaje de los ingresos o, en su caso, de valor de los activos netos no está gravando más allá de las posibilidades que sustentan la economía de las personas en el giro normal de su actividad dependiente o empresarial. Los montos que grava el impuesto, por apreciación crítica de la realidad económica general, se consideraron aptos, en el fallo de marras, para el cumplimiento del deber tributario.

En esa misma acción se impugnó el hecho de que la ley permitiera al contribuyente trasladar su obligación al convertirla en inversión por medio de la adquisición de Bonos del Tesoro de Emergencia Económica 1996. Esto, según se adujo, generó desigualdad respecto de aquellos que, al carecer de

capacidad económica suficiente e inmediata, no podrían efectuar tal conversión y, por lo mismo, no obtendrían oportunidad de excluirse del cumplimiento obligatorio del pago del impuesto.

La Corte consideró, respecto de este último punto, que la premisa invocada no tuvo fuerza suficiente para excluir la norma respectiva del ordenamiento jurídico vigente. No obstante, con aplicación del principio *iura novit curia* y haciendo uso de la facultad de aplicar el derecho aunque no hubiere sido esgrimido por el actor, encontró evidente la inconstitucionalidad de la norma impugnada, porque la misma -aseveró- contravino los elementos sustanciales de justicia y equidad proclamados en los artículos 239 y 243 de la Constitución. Percibió el vicio que contraría la Constitución en el hecho de que la norma, al expresar que las personas obligadas, al efectuar la totalidad de la inversión en bonos y extinguir así la obligación de pagar el impuesto por el año 1996, creó una forma de exonerar el pago del impuesto destruyendo la justicia en la imposición que debe distribuir los gravámenes basándolos en la generalidad y uniformidad. La generalidad -dijo- se refiere a que todos los individuos deben pagar impuestos, por lo que nadie puede quedar exento de la obligación del impuesto analizado, a no ser por la única excepción de que carezca de capacidad de pago. La norma producía un fenómeno a la inversa: la de exentar del pago no al que estuviere por debajo del límite económico razonablemente necesario para su subsistencia, sino la de aquellos que estando por encima del mismo decidieran invertir en operaciones financieras recuperables y rentables. El principio de justicia distributiva que se aplica en materia tributaria es la de que nadie que tenga capacidad contributiva debe abstenerse de pagar impuestos, porque los mismos sirven para la realización de los fines de carácter social y son necesarios para la subsistencia del Estado y, por esto, la equidad concede universalidad al tributo. La uniformidad demanda que los iguales sean tratados como iguales y los desiguales como desiguales, postulado que incumplió la norma atacada ya que para imponer la carga fiscal no tomó en cuenta la capacidad contributiva de los habitantes; al contrario, producía reversión del principio de que paga más el que más tiene y paga menos el que menos tiene.

b. En acción aparte fue impugnada la Ley del Impuesto Extraordinario y de Emisión de Bonos de Emergencia 1991.⁶⁰ Una de las denuncias expresadas en aquella oportunidad se centró en que el decreto legisló retroactivamente, pues la base imponible del impuesto debía determinarse tomando como referencia los ingresos que hubiere obtenido el sujeto pasivo durante el período fiscal correspondiente al año 1990, es decir, los de un año antes; ello provocó, además, doble tributación, ya que dichos ingresos habían sufrido gravamen con el Impuesto Sobre la Renta.

⁶⁰ Expedientes 217-91 y 221-91 (acumulados).

La Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar acción y se pronunció en el sentido de que la retroactividad denunciada no se produjo puesto que el impuesto, como se concibió, no afectó ningún hecho consumado ni ningún derecho adquirido con anterioridad, pues el cálculo del monto de los ingresos obtenidos durante 1990 servía únicamente como parámetro para fijar con precisión la capacidad contributiva del habitante y, por ende, la cuantía del impuesto. Estimó también la Corte que la doble tributación argüida no se produjo ya que el impuesto cuestionado se decretó con carácter extraordinario, es decir, que fue creado para cubrir necesidades que debían ser atendidas de manera urgente, y, de esa cuenta, no colisionaba con otros impuestos de distinta naturaleza, como el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que tienen su fundamento en las necesidades ordinarias y formales del Estado.

c. La Corte de Constitucionalidad derogó, por incompatibilidad con normas constitucionales, los artículos 61, 62, 64 y 66 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en cuanto regulaban el pago a cuenta, es decir, anticipado, de dicho impuesto. Se fundamentó este Tribunal en el hecho de que la citada Ley se orienta en un sistema de recepción global de la renta, durante el período impositivo que fija en un año, y es al vencimiento de ese período que el contribuyente formula la liquidación, momento en el cual se determina si existe o no renta imponible. En consecuencia, es al final del período de imposición cuando el sujeto pasivo puede establecer cuál es el monto de los ingresos percibidos, a cuánto ascienden las deducciones que puede aplicar a esa renta bruta y, luego, determinar de manera cierta y segura la renta sobre la cual calculará el monto del impuesto a pagar. Entonces, el hecho imponible sólo puede considerarse realmente producido cuando se han integrado todos los elementos que normalmente lo configuran y la dimensión temporal se ha cumplido; de esa cuenta -sostuvo-, exigir el pago en forma coercitiva antes del nacimiento de la obligación y sin que se hubiere vencido el plazo que la misma ley señalaba, como lo hacía la regulación del pago a cuenta, faltaba a la razonabilidad, que es uno de los principios que limitan el poder tributario del Estado.⁶¹

d. Aparte del análisis que la Corte ha efectuado, tomando como base los derechos fundamentales o los principios contenidos en la Constitución Política de la República de los que se hizo alusión, ha desplegado otros estudios que atienden aspectos doctrinarios relativos a la materia fiscal.⁶²

En la acción correspondiente fueron impugnados los artículos 1 y 2

⁶¹ Expedientes 269-92, 326-92, 352-92 y 41-92. Sentencia de 11 de febrero de 1994.

⁶² Expediente 203-88, sentencia de 5 de octubre de 1998.

del Decreto Ley 39-82 y los Acuerdos Gubernativos 485-88 y 101-88. Se sostuvo que las normas atacadas atribuyeron el carácter de “impuesto disfrazado” al sobrecargo compensatorio al consumo de combustibles, establecido en el Decreto Legislativo 31-79, por lo que tal hecho se sujetó a una doble tributación, lo que resultaba contrario a lo establecido en los artículos 239 y 243 de la Constitución.

La Corte consideró en aquella oportunidad, para denegar la acción, que el fin primordial de los impuestos (y de los tributos en general) es esencialmente fiscal, es decir, que procuran la dotación de recursos al Estado para que éste cumpla sus objetivos; advirtió, sin embargo, que también pueden conllevar fines parafiscales, pues se han utilizado como instrumentos útiles por medio de los cuales esa supraentidad intervenga orientando el proceso económico, bien sea favoreciendo a algunos sectores, bien sea gravando otros. Así, dedujo que la intención del legislador al decretar el sobrecargo compensatorio contemplado en la normativa impugnada, no fue la de agenciar recursos al Estado, sino la de instituir un mecanismo regulador de los precios internos de los combustibles. Se trató, en ese caso -aseveró-, no de la potestad tributaria, sino de la intervención del Estado en el proceso económico, que se justifica por la defensa de los intereses generales. Hizo la salvedad de que aun cuando se admite el fin parafiscal de los tributos, ha de tenerse presente que nunca puede tener preeminencia sobre su fin esencial que es el fiscal, el cual resulta ser, a la postre, el primario del impuesto, y el parafiscal, si lo hubiera, será el secundario. Así, una vez logrado ese fin primario, el tributo se agota en su contenido y cesa el aspecto tributario de la actividad estatal financiera, porque lo atinente al destino y administración de los recursos obtenidos es materia de orden presupuestario y no tributario.

I. CUESTIÓN DE BELICE

a. Esta materia se ilustra con el fallo dictado sobre el “Caso Belice”, como ha dado en llamarse al diferendo entre Guatemala y la Corona Británica, que tiene sus orígenes desde la época colonial y que fue provocado por la ocupación ilegal realizada por los ingleses a la parte del territorio guatemalteco que actualmente se denomina Belice. Dicha disputa ha sido sostenida por muchos años y ha originado negociaciones que han resultado infructuosas para su resolución.

El 21 de septiembre de 1981 Belice declaró su independencia, aunque Guatemala no la reconoció. No obstante ello, Belice pasó a ser miembro de las Naciones Unidas, con el apoyo del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

La Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar acción y se pronunció en el sentido de que la retroactividad denunciada no se produjo puesto que el impuesto, como se concibió, no afectó ningún hecho consumado ni ningún derecho adquirido con anterioridad, pues el cálculo del monto de los ingresos obtenidos durante 1990 servía únicamente como parámetro para fijar con precisión la capacidad contributiva del habitante y, por ende, la cuantía del impuesto. Estimó también la Corte que la doble tributación argüida no se produjo ya que el impuesto cuestionado se decretó con carácter extraordinario, es decir, que fue creado para cubrir necesidades que debían ser atendidas de manera urgente, y, de esa cuenta, no colisionaba con otros impuestos de distinta naturaleza, como el Impuesto Sobre la Renta y el Impuesto al Valor Agregado, que tienen su fundamento en las necesidades ordinarias y formales del Estado.

c. La Corte de Constitucionalidad derogó, por incompatibilidad con normas constitucionales, los artículos 61, 62, 64 y 66 de la Ley del Impuesto Sobre la Renta en cuanto regulaban el pago a cuenta, es decir, anticipado, de dicho impuesto. Se fundamentó este Tribunal en el hecho de que la citada Ley se orienta en un sistema de recepción global de la renta, durante el período impositivo que fija en un año, y es al vencimiento de ese período que el contribuyente formula la liquidación, momento en el cual se determina si existe o no renta imponible. En consecuencia, es al final del período de imposición cuando el sujeto pasivo puede establecer cuál es el monto de los ingresos percibidos, a cuánto ascienden las deducciones que puede aplicar a esa renta bruta y, luego, determinar de manera cierta y segura la renta sobre la cual calculará el monto del impuesto a pagar. Entonces, el hecho imponible sólo puede considerarse realmente producido cuando se han integrado todos los elementos que normalmente lo configuran y la dimensión temporal se ha cumplido; de esa cuenta -sostuvo-, exigir el pago en forma coercitiva antes del nacimiento de la obligación y sin que se hubiere vencido el plazo que la misma ley señalaba, como lo hacía la regulación del pago a cuenta, faltaba a la razonabilidad, que es uno de los principios que limitan el poder tributario del Estado.⁶¹

d. Aparte del análisis que la Corte ha efectuado, tomando como base los derechos fundamentales o los principios contenidos en la Constitución Política de la República de los que se hizo alusión, ha desplegado otros estudios que atienden aspectos doctrinarios relativos a la materia fiscal.⁶²

En la acción correspondiente fueron impugnados los artículos 1 y 2

⁶¹ Expedientes 269-92, 326-92, 352-92 y 41-92. Sentencia de 11 de febrero de 1.994.

⁶² Expediente 203-88, sentencia de 5 de octubre de 1.998.

del Decreto Ley 39-82 y los Acuerdos Gubernativos 485-88 y 101-88. Se sostuvo que las normas atacadas atribuyeron el carácter de "impuesto disfrazado" al sobrecargo compensatorio al consumo de combustibles, establecido en el Decreto Legislativo 31-79, por lo que tal hecho se sujetó a una doble tributación, lo que resultaba contrario a lo establecido en los artículos 239 y 243 de la Constitución.

La Corte consideró en aquella oportunidad, para denegar la acción, que el fin primordial de los impuestos (y de los tributos en general) es esencialmente fiscal, es decir, que procuran la dotación de recursos al Estado para que éste cumpla sus objetivos; advirtió, sin embargo, que también pueden conllevar fines parafiscales, pues se han utilizado como instrumentos útiles por medio de los cuales esa supraentidad intervenga orientando el proceso económico, bien sea favoreciendo a algunos sectores, bien sea gravando otros. Así, dedujo que la intención del legislador al decretar el sobrecargo compensatorio contemplado en la normativa impugnada, no fue la de agenciar recursos al Estado, sino la de instituir un mecanismo regulador de los precios internos de los combustibles. Se trató, en ese caso -aseveró-, no de la potestad tributaria, sino de la intervención del Estado en el proceso económico, que se justifica por la defensa de los intereses generales. Hizo la salvedad de que aun cuando se admite el fin parafiscal de los tributos, ha de tenerse presente que nunca puede tener preeminencia sobre su fin esencial que es el fiscal, el cual resulta ser, a la postre, el primario del impuesto, y el parafiscal, si lo hubiera, será el secundario. Así, una vez logrado ese fin primario, el tributo se agota en su contenido y cesa el aspecto tributario de la actividad estatal financiera, porque lo atinente al destino y administración de los recursos obtenidos es materia de orden presupuestario y no tributario.

I. CUESTIÓN DE BELICE

a. Esta materia se ilustra con el fallo dictado sobre el "Caso Belice", como ha dado en llamarse al diferendo entre Guatemala y la Corona Británica, que tiene sus orígenes desde la época colonial y que fue provocado por la ocupación ilegal realizada por los ingleses a la parte del territorio guatemalteco que actualmente se denomina Belice. Dicha disputa ha sido sostenida por muchos años y ha originado negociaciones que han resultado infructuosas para su resolución.

El 21 de septiembre de 1981 Belice declaró su independencia, aunque Guatemala no la reconoció. No obstante ello, Belice pasó a ser miembro de las Naciones Unidas, con el apoyo del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

En fecha posterior, el Presidente de Guatemala emitió dos Acuerdos que contenían: a) Nombramiento de un Embajador Extraordinario y Plenipotenciario del Gobierno de Guatemala ante Belice; y, b) Otorgamiento de beneplácito al nombramiento de Embajador de Belice en Guatemala.

Dichas disposiciones fueron impugnadas por vía de inconstitucionalidad, pues se consideró que violaban los principios de integridad territorial y de dignidad nacional.

El asunto, como es obvio suponer, provocó un fuerte debate nacional debido a su naturaleza altamente sensible, puesto que durante muchísimos años ha causado malestar a los habitantes por haber sufrido lo que estiman un despojo de su territorio y no haber logrado aún solución satisfactoria a sus demandas reivindicatorias en el diferendo territorial, y cuya iniciativa de solución diplomática corresponde al organismo ejecutivo. La sentencia de la Corte, pronunciada en votación dividida (cuatro contra tres) fue objeto de comentarios de diversos sectores de opinión que, en buena parte, no compartieron el criterio que la inspiró. Algunos párrafos de dicha resolución evidencian lo difícil que resultaba decidir jurídicamente un asunto cargadamente político y justamente emotivo. Entre tales enunciados se consideró:

“...el reconocimiento del Estado de Belice fue una decisión unilateral de política exterior del Gobierno de Guatemala, para poder negociar directamente con Belice una solución definitiva al diferendo existente...”

En relación a la decisión de establecer relaciones diplomáticas con Belice y el nombramiento de un embajador estimó que:

“...son actos de política exterior que sirven cabalmente a los objetivos de negociación de desarrollo de relaciones sociales, económicas y culturales con Belice.”

La Corte concluyó en que tales actos “no violan, por sí mismos, ninguna disposición de la Constitución Política de la República, pero por la materia con la cual se relacionan, deben cumplir con el requisito posterior de ser sometidos a su calificación y, en su caso a la aprobación del Congreso de la República”.⁶³ Lo anterior significó que los actos debían ser sometidos, para su validez, a la función contralora del Congreso de la República, que debería calificar si los mismos

⁶³ Ello a tenor del contenido del artículo 19 de las Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución, el cual establece que “El Ejecutivo queda facultado para realizar las gestiones que tiendan a resolver la situación de los derechos de Guatemala respecto a Belice, de conformidad con los intereses nacionales. Todo acuerdo definitivo deberá ser sometido por el Congreso de la República al procedimiento de consulta popular previsto en el artículo 173 de la Constitución”.

afectaron o no el dominio de la Nación, y a la vez, supeditados al máximo contralor de la actividad política que es el pueblo, en el que reside la soberanía.

b. Suponemos interesante el caso planteado ante la Corte en que se impugnó de inconstitucionalidad la *Convención entre la República de Guatemala y Su Magestad Británica relativa a los límites de Honduras Británico del treinta de abril de 1859*, el Acuerdo del 1 de mayo de 1859 y el Acto de aprobación de la misma Convención emitido por la Cámara de Representantes el 30 de enero de 1860.

Los accionantes⁶⁴ concluyeron que dicha convención es nula ipso jure por falta de objeto lícito, por ausencia de causa lícita, por vicio del consentimiento y por falta de capacidad de una de las partes. En cuanto a los actos de aprobación y ratificación, señalaron la ilegitimidad del procedimiento constitucional (*interna corporis*).

La Corte, en su sentencia de 27 de agosto 1997, reiteró lo que había resuelto en sentencia de 16 de agosto de 1994 que declaró la improcedencia de inconstitucionalidad similar, por no corresponder a sus competencias hacerlo en cuanto se haga referencia a una constitución que no está vigente. En este nuevo asunto, replanteado por los impugnantes, la variable consistió en que éstos sostuvieron que la Convención atacada forma parte del orden jurídico vigente del país y como consecuencia la CC estaba obligada a pronunciarse. Al respecto, en lo esencial, la Corte estimó que a la Convención fue denunciada y se declaró caducada y sin valor por parte de Guatemala. Por ello sostuvo:

“De manera reiterada esa Corte ha sostenido que el control de constitucionalidad de normas se pronuncia únicamente en relación con disposiciones vigentes cuya incompatibilidad con el orden supremo establecido exige que se les excluya del sistema jurídico del país. Así, en varios fallos ha declarado sin lugar la inconstitucionalidad demandada: a) por pérdida de vigencia de la norma atacada; b) por derogatoria expresa; c) por derogatoria tácita; o d) por haber sido declarada previamente inconstitucional. (...) es materialmente improcedente referirse al confrontamiento constitucional de una Convención suscrita por Guatemala que, por denuncia y declaratoria de caducidad del mismo Estado, ha dejado de tener vigencia y aplicabilidad. A pesar de que la llamada Convención de mil ochocientos cincuenta y nueve fue suscrita por la contraparte inglesa en abierta violación a una norma imperativa que la obligaba a no asumir ni ejercer ningún dominio en América Central, por imponérselo el tratado Clayton-Bulwer de mil ochocientos cincuenta (no obstante reserva formulada

⁶⁴ Alberto Herrarte González y Gabriel Orellana Rojas

durante el canje de ratificaciones, pues, por el principio *res inter alios actae*, no era vinculante para un tercer Estado) y, también, por los vicios de consentimiento al forzar la simulación del objeto de aquella Convención, y por la suscripción y ratificación imperfectas por parte de Guatemala de la misma, al vulnerar disposiciones constitucionales existentes y vigentes entonces que prohibían la enajenación del territorio, esta Corte no puede hacer declaración al respecto -como quedará explicado en la parte resolutive de esta Sentencia interpretativa- porque jurídicamente la Convención entre la República de Guatemala y Su Magestad Británica, relativa a los límites de "Honduras Británico" de treinta de abril de mil ochocientos cincuenta y nueve, es nula e inexistente para nuestro país desde el cinco de abril de mil ochocientos ochenta y cuatro en que se suscribió la nota guatemalteca que, por su fondo y efectos, constituye una denuncia de dicho tratado y que notas diplomáticas posteriores de Guatemala vinieron a ratificar, hasta la emisión del Decreto 224 del Congreso de la República que las confirmó. Por derivación de caducidad del asunto principal, aquellos otros que le son accesorios y de mero procedimiento, como sucede en este caso con el acuerdo de uno de mayo de mil ochocientos cincuenta y nueve, en virtud del cual el Presidente de la República de Guatemala, aprobó y ratificó la Convención precitada, y el acto de aprobación de la misma emitida por la Cámara de Representantes de Guatemala el treinta de enero de mil ochocientos sesenta, no tienen vigencia ni positividad por lo que carecen de materia confrontativa con las normas constitucionales en vigor, lo que hace imposible estimar la impugnación planteada en su contra." La parte resolutive de la sentencia, por su forma interpretativa, orienta sobre la materia en su punto I, que reza: "Sin lugar la inconstitucionalidad planteada en cuanto ante los tribunales constitucionales de la República de Guatemala no es jurídicamente viable pretender una declaración de inconstitucionalidad de la Convención..., cuya caducidad y nulidad in toto devino por legítima denuncia por la parte inocente de su violación sustancial y, como consecuencia, carece de vigencia y positividad para el Estado guatemalteco, el que, en instancias extranacionales, puede invocar, apoyado entre otras razones fundamentales de nulidad, la causa manifiesta de vicio de consentimiento por parte de Guatemala al suscribir la Convención, y el Acto de ratificación y Acuerdo de aprobación impugnados, que son accesorios a lo principal, al haberse vulnerado con su suscripción y emisión correspondientes, disposiciones constitucionales existentes y vigentes en la época, que prohibían la enajenación de su territorio."

J. TRATADOS Y CONVENCIONES INTERNACIONALES

a. Se impugnó de inconstitucional el Tratado de Extradición suscrito el 27 de febrero de 1903 entre los Gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos de América, así como la Convención Suplementaria a dicho Tratado, de 20 de junio de 1940. Se argumentó que violaba la prohibición de subordinación entre los poderes del Estado, establecida en la Constitución, al establecer que el Organismo Judicial debía sujetar su decisión a la del Organismo Ejecutivo, puesto que a éste se confiaba decidir en definitiva la entrega o no del delincuente.

La Corte consideró que la extradición es un instituto complejo, cuya extensión abarca diferentes ámbitos del derecho: el internacional, el penal, el procesal y el administrativo, y, de esa cuenta, cuando un Estado solicita la extradición de determinada persona, el Organismo Ejecutivo, por conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores, traslada el asunto a conocimiento del Organismo Judicial y serán los tribunales los que resolverán si procede o no la extradición solicitada. Este procedimiento tiene su razón de ser en el hecho de que el Presidente de la República no puede conceder la extradición por sí solo, sino que previamente debe agotar un procedimiento jurisdiccional que garantice al requerido el respeto a su derecho de defensa. Por ello, concluyó que dicho Tratado no viola el artículo 141 de la Constitución, porque en ningún caso se atenta contra la independencia de un Organismo, pues se trata de una serie de actos jurisdiccionales y administrativos en los que cada órgano actúa en la esfera de su respectiva competencia.

b. Se impugnó también la Convención Suplementaria del Tratado, sosteniéndose que violaba el principio de legalidad que, para efectos de la Convención, consistía en que el hecho imputado, debe estar tipificado como delito tanto en la legislación del Estado requirente como en la del requerido. Con esa base resultaba inconstitucional que en la normativa penal guatemalteca se estableciera el delito de tráfico de fármacos, drogas y estupefacientes y en el citado instrumento no apareciera esa denominación.

La Corte sostuvo que uno de los elementos que integran el régimen jurídico sustantivo de la extradición que se regula en los tratados, lo constituye la calidad del hecho que se imputa al sujeto pasivo. A su juicio, es necesario que tal hecho constituya delito de orden común y para el efecto se enuncie en el tratado las infracciones penales para las que procede la extradición, sin requerirse que la denominación sea coincidente en el tratado y en las legislaciones de los Estados contratantes.

La inconstitucionalidad solicitada se fundamentó, además, en el hecho de que la Constitución limita la extradición a los delitos de lesa humanidad y cometidos contra el Derecho Internacional, sin autorizarla para los delitos comunes.

En este sentido se estimó que la Constitución prohíbe la extradición únicamente para los delitos políticos, salvo los de lesa humanidad y contra el derecho internacional, en atención a que de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, celebrada en Viena el 20 de diciembre de 1988, la erradicación de ese tráfico es responsabilidad colectiva de todos los Estados y para ese fin es necesaria la acción coordinada en el marco de la cooperación internacional.

c. Este tratado y su convención suplementaria fueron también objeto de impugnación en la vía de inconstitucionalidad en caso concreto,⁶⁵ con el argumento de que si bien el artículo 27 de la Constitución preceptúa que el derecho de asilo y extradición se rigen por lo dispuesto en los tratados internacionales, también establece la salvedad de que en ningún caso los guatemaltecos serán entregados a gobierno extranjero, salvo lo dispuesto por tratados y convenciones con respecto a los delitos de lesa humanidad y contra el derecho internacional. Adicionalmente se adujo que el gobierno de los Estados Unidos de América solicitó la extradición de una persona por la supuesta comisión del delito de tráfico ilegal de drogas, que no constituye delito de lesa humanidad o contra el derecho internacional.

La Corte consideró, con base en el artículo V del Tratado de Extradición impugnado, que no hay obligación por parte del Estado de entregar a los ciudadanos requeridos, salvo cuando el Poder Ejecutivo lo creyere conveniente. Con ese fundamento y según lo establecido en el artículo 27 de la Constitución, que regula la institución de la extradición, concluyó en que existe prohibición constitucional para extraditar a los nacionales.

K. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN

Las reformas a la Constitución del país siempre han generado cierto celo, temor y desconfianza, quizá por el sentimiento constitucional incipiente, o bien porque a sus escasos 13 años la Constitución ha sido objeto de reformas de varios artículos, y se proyectó la reforma de otros cuarenta y siete. En el año de 1993, el Congreso de la República, por medio del Acuerdo 18-93,

⁶⁵ Expediente 458-94, Gaceta 35, página 30.

reformó la Constitución Política, acto del cual se cuestionó su falta de iniciativa; sin embargo, dicha carencia quedó desvirtuada puesto que la moción fue respaldada por el pleno del Legislativo, como lo hizo ver la Corte al considerar:

“del estudio de la versión taquigráfica de las sesiones del Congreso en las cuales se discutieron las reformas, se establece que cuando se planteó la moción de las reformas, ésta fue apoyada por el pleno, dando inicio al proceso de creación hasta su aprobación final. Toda iniciativa lleva la intención de presentar al Congreso de la República un proyecto de ley para su discusión por lo que cabe destacar que cuando la reforma de la Constitución se planteó en el pleno, fue acogida de inmediato, lo que indica que la propuesta calzada con la firma de diez o más diputados no se hacía necesaria toda vez que la misma era respaldada por el pleno del Congreso.”

Sobre este Acuerdo también se cuestionó el hecho de que el Tribunal Supremo Electoral se haya tomado la atribución de fijar la pregunta que sirvió para recabar la voluntad popular sobre ratificar o no las reformas a la Constitución. Sobre el particular la Corte consideró:

“el procedimiento de Consulta Popular previsto en el artículo 173 de la Constitución, es genérico y se aplica a todas aquellas decisiones políticas de especial trascendencia y, como no tiene orientación específica, se previó que las preguntas las podía fijar el Presidente de la República o bien el Congreso, dependiendo del asunto de que se tratara; sin embargo, cuando la Consulta Popular se hace con el fin de ratificar o no las reformas a la Constitución, lo genérico de la consulta según el artículo 173 citado, desaparece, para dar lugar al asunto específico de ratificación, en el que el asunto era conocer si el pueblo decía no o decía sí a las reformas; y así fue como se hizo. De ahí que la pregunta a formular era obvia y por ello la fijo el Tribunal Supremo Electoral, conforme a lo previsto en la propia Constitución en el artículo 43 de las Disposiciones Transitorias y Finales.”

Con esta afirmación la CC aclaró que cuando se trate de consulta popular para ratificar reformas a la Constitución, el Tribunal Supremo Electoral está legitimado para proponer la o las preguntas a formular.⁶⁶

Adicionalmente, se puso en duda la constitucionalidad de algunos artículos de este Acuerdo, con el argumento de que contradecían algunos artículos de la Constitución y como ésta fue emitida por el Poder Constituyente, tenía primacía respecto de las reformas, que fueron hechas por el poder

⁶⁶ Sentencia 10 de agosto de 1995. Gaceta 37, Página 22.

asentó que

“las normas en virtud de las cuales se reformaron algunos de los preceptos de la Constitución, pasaron a formar parte de la misma, que es un cuerpo único e indivisible, en el que todas sus normas tienen igual jerarquía. Las reformas constitucionales han desaparecido como un cuerpo autónomo y siendo parte de la Constitución no pueden provocar la contradicción de sí misma y, por lo mismo, es ilógico que ellas mismas violen el principio de supremacía constitucional...”

Como consecuencia de aplicar este criterio, a juicio de la Corte no es posible declarar la inconstitucionalidad de una norma constitucional, puesto que ella es el marco de referencia en relación con el que se calificarán las normas impugnadas.⁶⁷

L. PROFUNDA SIGNIFICACIÓN POLÍTICA

En este apartado se analizarán dos fallos: la sentencia de “25 de mayo de 1993” y el fallo que resolvió la impugnación planteada contra el Acuerdo Legislativo que autorizó al Presidente de la República para ausentarse del territorio centroamericano durante un año. Ambos se consideran de significación política; el primero, porque detalla desde la óptica de la Corte cómo obtener, por vía jurídica, el retorno a la institucionalidad del país en un momento en que se veía seriamente amenazada, y el segundo, porque retrata de manera significativa el principio de la división y separación de poderes.

a. Sentencia de 25 de mayo de 1993. Retorno a la Constitucionalidad.

La vida política del país ha requerido la intervención oportuna de la Corte de Constitucionalidad con el objeto de ofrecer una solución jurídico-constitucional a los problemas coyunturales de significación política. La mayoría de veces, su intervención obedece al requerimiento de alguno de los ciudadanos, de cualesquiera de los poderes del Estado o, bien, de alguna de sus instituciones; sin embargo, ante el fallido intento de quebrantamiento del orden constitucional provocado por el Acuerdo que contenía las “Normas Temporales de Gobierno” emitido por el Presidente de la República, por medio del cual pretendió disolver el Congreso de la República y la Corte de

⁶⁷ Sentencia 12 de marzo de 1996. Gaceta 39, Página 42.

Suprema de Justicia, la CC se vio en la necesidad de salir al paso de los acontecimientos y de oficio, en la misma fecha en que se suscitó el acontecimiento, decidió poner coto a aquellas disposiciones que amenazaban la constitucionalidad del país y el Estado de derecho y, para el efecto, emitió la sentencia de “25 de mayo de 1993”. Este ha sido hasta ahora el acto de significación política más representativo, porque viabilizó el retorno a la constitucionalidad del país, por la vía jurídica (de la razón y no de la fuerza).

En este histórico fallo, al analizar lo relativo a la supresión del Congreso de la República y de la Corte Suprema de Justicia, la Corte consideró:

“... el artículo 157 de la Constitución establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales”, y conforme al artículo 162, los diputados durarán en sus funciones cinco años. En consecuencia la decisión de suprimir al mencionado Organismo del Estado, es un acto contrario a la normatividad constitucional. De la misma manera, la Constitución Política regula en el Título IV, Capítulo IV, la organización y funcionamiento del Organismo Judicial y, entre las garantías de este organismo figura su independencia funcional y la no remoción de los magistrados y jueces, salvo los casos establecidos en la ley. La Constitución determina la forma en que se designan los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y fija para el desempeño de sus atribuciones un período de seis años (artículos 203, 205 y 215 de la Constitución). La Constitución no atribuye al Presidente de la República la facultad de nombrar ni destituir jueces y magistrados, por lo que la decisión que se analiza es contraria a las disposiciones contenidas en las normas fundamentales que rigen la vida de la República.”

Para los estudiosos del derecho este caso resulta relevante, puesto que, aún cuando algunos disienten del proceder oficioso de este Tribunal, coinciden en que el mismo se hizo en cumplimiento de la misión esencial de defender la Constitución y, sobre todo, porque cumplió con la finalidad de restablecer el orden constitucional transgredido, como se desprende del último considerando de este fallo, en el que la Corte expresó:

“Los actos realizados por el Presidente de la República antes referidos y los actos que de ellos se deriven, no solo se transgreden determinados artículos constitucionales, sino que representan el rompimiento del orden constitucional, situación que no puede pasar inadvertida para esta Corte cuya función esencial es la defensa del orden constitucional. Consecuentemente, procede declarar que los actos realizados por el Presidente de la República adolecen de nulidad ipso jure y, por lo tanto,

carecen de toda validez jurídica, por lo que es imperativo para este Tribunal hacer la declaratoria correspondiente y dejar sin efecto aquellas disposiciones, restableciendo así el orden jurídico quebrantado."

Como era de esperar, este fallo no fue bien recibido por el poder Ejecutivo y, debido a su oposición, a acatarlo no fue suficiente, por sí mismo, para restablecer el orden constitucional transgredido. Fue necesario, entonces, que la Corte emitiera el auto de "31 de mayo de 1993", por medio del cual requirió a los Ministros de Gobernación y de Defensa para que se prestara el apoyo necesario para que aquel otro se publicara en el Diario Oficial, a efecto de que fuera cumplido por el Presidente. Habiéndose efectuado la publicación, el Presidente abandonó el país, y cuando se disponía a tomar posesión del cargo el Vicepresidente, la Corte, en auto de "4 de junio" lo declaró inhabilitado, no sólo para continuar el ejercicio del cargo, sino que también para optar a la Presidencia de la República, habiendo considerado que:

"... el actual Vicepresidente, señor Gustavo Adolfo Espina Salguero, actuó durante el lapso que duró el golpe de Estado propiciado por el Presidente y participó notoriamente en los actos ilegítimos realizados por el Organismo Ejecutivo -entre otros, en el acto en que se dio posesión a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia designados por el Gobierno de Facto- con lo cual su situación se subsume en la prescripción contenida en el citado artículo 186 inciso a) de la Constitución Política, lo que trae aparejada la consecuencia de que no puede optar al cargo de Presidente de la República. En todo caso, el Vicepresidente tiene corresponsabilidad política con el Presidente, por cuanto que el artículo 191 inciso c) de la Constitución establece, entre las funciones del Vicepresidente, 'Coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno y ser corresponsable de ellas.' De las actuaciones del Vicepresidente, en un régimen que alteró el orden constitucional, dimana la consecuencia de que se encuentra inhabilitado para continuar en el ejercicio de la Vicepresidencia y para optar al cargo de Presidente de la República."

Con esa base, la Corte fijó al Congreso de la República el plazo de veinticuatro horas para proceder a designar a la persona que debía desempeñar el cargo de Presidente de la República para completar el período constitucional interrumpido. Tal mandato fue cumplido, por lo que, debido al acatamiento, se resolvió la crisis política del país.⁶⁸

⁶⁸ Sentencia de 25 de mayo de 1993. Gaceta 28, página 1.

b. División o separación de poderes

Conforme la Constitución de la República, la Corte de Constitucionalidad ha sostenido que uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes, en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos a los casos controvertidos que se someten a su conocimiento, y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar. La división de poderes constituye, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados. Por ello entiende que el:

“sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad”.

Con base en esta doctrina, la Corte afirma que los controles interorgánicos se dan cuando:

“el Organismo Ejecutivo realiza dicho control sobre el Legislativo cuando ejercita el derecho de veto sobre las leyes aprobadas por éste (artículo 178 de la Constitución), o cuando ejerce su facultad de dictar disposiciones en casos de emergencia o calamidad, en materias que son propias del Congreso de la República (artículo 183 inciso f); a su vez, el Organismo Legislativo ejerce control sobre el Ejecutivo, entre otros, en la interpelación a los ministros de Estado (artículos 166 y 167 de la Constitución) y sobre el Organismo Judicial cuando, por ejemplo, tramita los antejuicios contra el Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (artículo 165 inciso h), o cuando elige a los Magistrados de dicho Organismo (artículo 215 y 217 de la Constitución). Por su parte el Organismo Judicial ejerce un control jurisdiccional sobre el legislativo cuando los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia deben observar el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley o tratado; y sobre el Ejecutivo, por medio del control que ejerce el Tribunal de la Contencioso Administrativo sobre la juridicidad de los actos de la administración pública.”

Estas funciones obedecen a mandato constitucional, lo que significa que responden al voluntad soberana del pueblo, que en ejercicio del poder constituyente elaboró la Constitución; a ello obedece que, a juicio de la Corte:

“los órganos estatales no pueden delegar, modificar ni tergiversar el contenido ni el sentido de la función que les ha sido otorgada; cualquier tergiversación, delegación o disminución que hagan de sus funciones, o de parte de ellas, pasando por encima de la delimitación que la Constitución ha establecido en cuanto a su competencia es inconstitucional, porque comporta el hecho de que un poder constituido, ubicándose en el mismo plano del poder constituyente, modifica por sí la ley suprema del país.”

Con base en esta doctrina, la Corte declaró la inconstitucionalidad del Acuerdo Legislativo 3-92 que otorgaba autorización al Presidente y Vicepresidente de la República para ausentarse del territorio de Centroamérica durante el período de un año; porque estimó que se contravenía el artículo 165 inciso e) de la Constitución, que asigna al Congreso de la República la función de conceder o no permiso a dichos funcionarios, en atención a que el mismo:

“establece una serie de controles del Legislativo sobre el Ejecutivo que deben ser realizados de conformidad con el texto y finalidad constitucionales. El poder que el artículo 165 de la Constitución confiere al Congreso, no es un derecho o facultad que pueda ser renunciado o modificado; por el contrario, se trata de una función que le ha sido confiada por el poder soberano del pueblo como parte del poder interorgánico; el Poder Constituyente que creó el Organismo Legislativo, le impuso (...) la función de determinar la necesidad, oportunidad y conveniencia de los viajes que el Presidente y Vicepresidente de la República puedan realizar fuera del territorio centroamericano.” y porque, concluyó que dicho en Acuerdo, “el Congreso de la República renuncia a ejercer el control que le otorga la Constitución en la materia analizada, haciendo nugatoria la efectividad de la norma constitucional.”⁶⁹

⁶⁹ Sentencia de 19 de mayo de 1992. Gaceta 24, página 1.

ANEXO

1. ANÁLISIS ESTADÍSTICO

A. TOTAL DE IMPUGNACIONES POR VÍA DE INCONSTITUCIONALIDAD EN CASO CONCRETO PROMOVIDAS DEL 1 DE JUNIO DE 1986 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1998

CASOS PLANTEADOS	258
PROCEDENTES	16
IMPROCEDENTES	242

IMPUGNACIONES MÁS FRECUENTES

- 1.- LEY DE COMPENSACIÓN ECONÓMICA POR TIEMPO DE SERVICIO
TOTAL DE IMPUGNACIONES: 69
- 2.- ARTÍCULO 243 DEL CÓDIGO PROCESAL CIVIL Y MERCANTIL
TOTAL DE IMPUGNACIONES: 23
- 3.- ACUERDO 34-95 DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, QUE REGULÓ LA COMPETENCIA DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

TOTAL DE IMPUGNACIONES:	14
-------------------------	----

B. ESTADÍSTICA, POR MATERIA, DE OPINIONES CONSULTIVAS EMITIDAS POR LA CORTE

DERECHO CONSTITUCIONAL	9
DERECHO ADMINISTRATIVO	3
DERECHO PENAL	4
DERECHO LABORAL	1

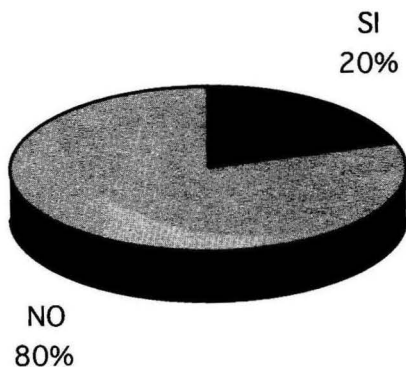
TOTAL DE OPINIONES EMITIDAS	17
-----------------------------	----

C. ESTADISTICA REFERENTE A DICTÁMENES

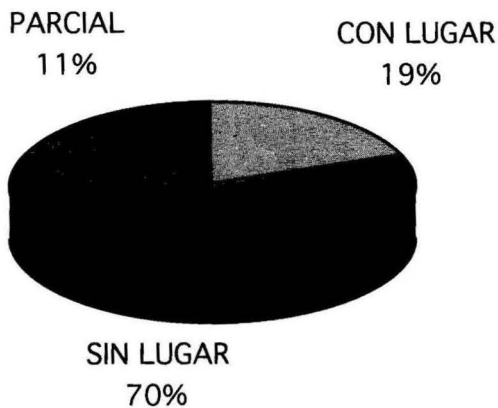
Existe un total de 11 dictámenes, de los cuales 9 son relacionadas con reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y 2 relacionadas con reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

GRÁFICAS

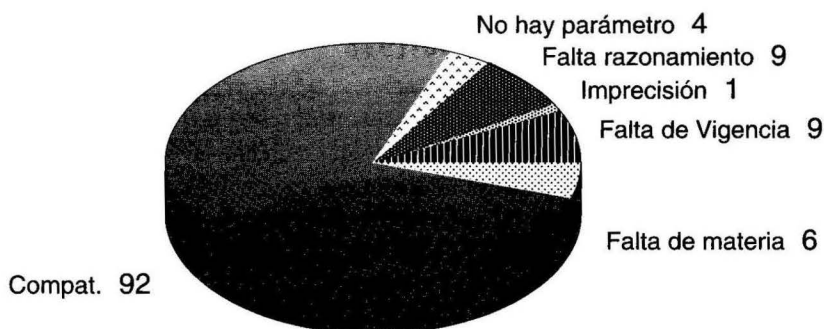
Inconstitucionalidad General SUSPENSIÓN PROVISIONAL 1986-1998



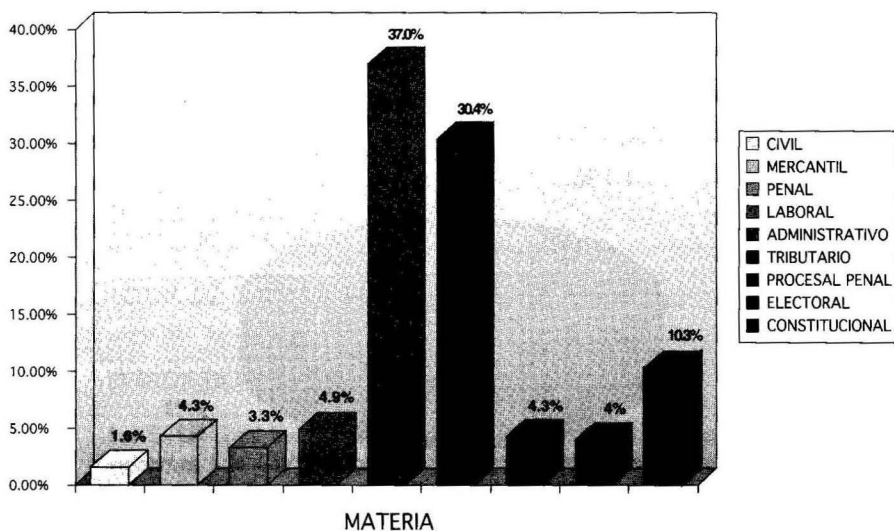
Inconstitucionalidad General SENTENCIA 1986-1998



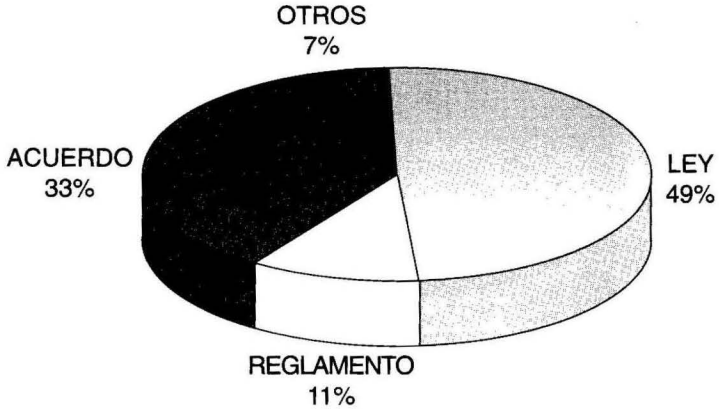
Inconstitucionalidad General DECLARATORIA DE IMPROCEDENCIA 1986-1998



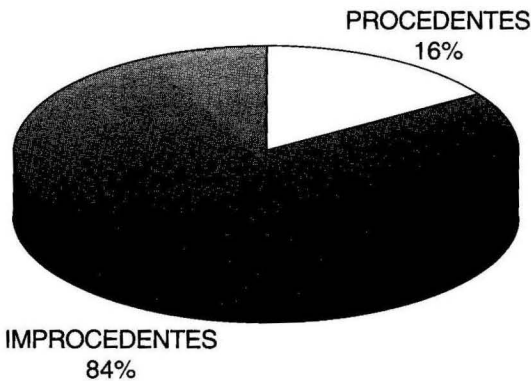
Inconstitucionalidad General MATERIA DE LA NORMA ATACADA 1986-1998



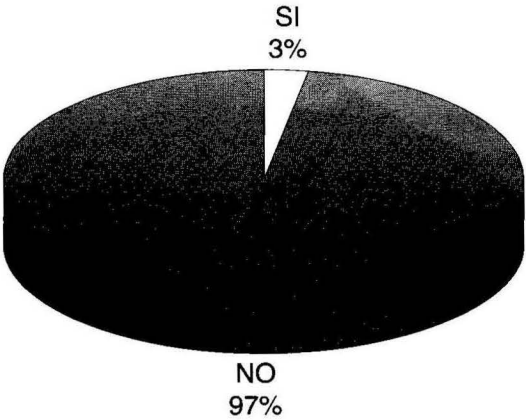
**Inconstitucionalidad General
JERARQUÍA DE LA NORMA ATACADA
1986-1998**



**Inconstitucionalidad General
PROCEDENTES E IMPROCEDENTES
1986-1998**

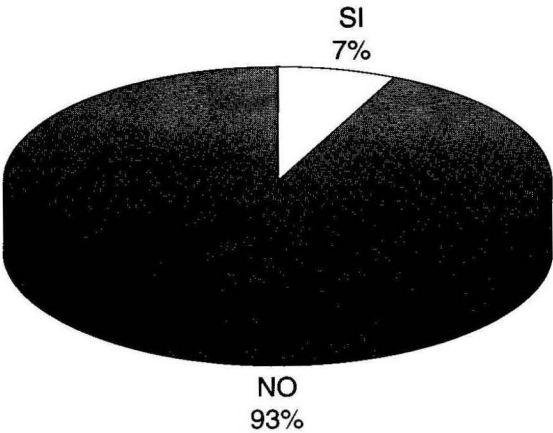


**Inconstitucionalidad General
AMICUS CURIAE
1986-1998**

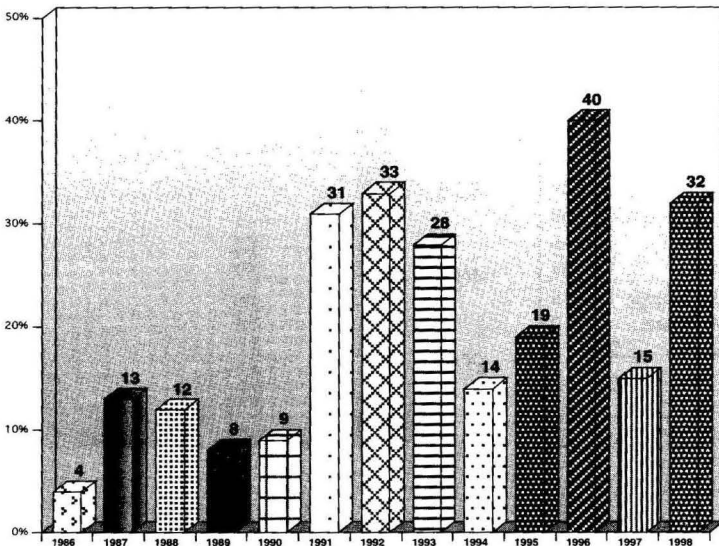


PAG. 110

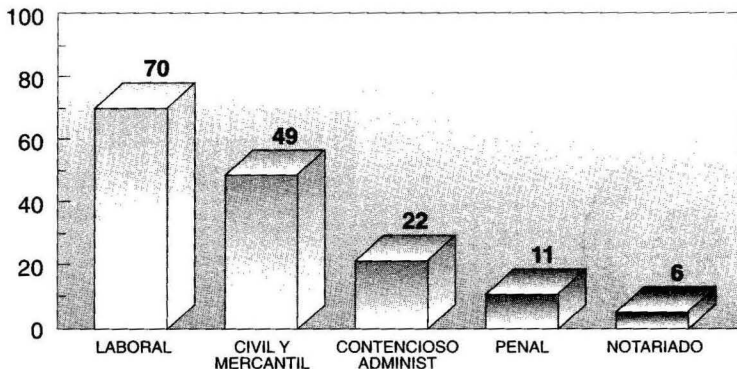
**Inconstitucionalidad General
REPERCUSIONES EN PRONUNCIAMIENTO
1986-1998**



Inconstitucionalidad EN CASO CONCRETO 1986-1998



Inconstitucionalidad en Caso Concreto MATERIA DE LA NORMA ATACADA (PROCESALES) 1986-1998



Inconstitucionalidad General AMICUS CURIAE 1986-1998

Ordinarios	84
Sumarios	40
Oral	1
Ejecución	17
Contencioso-admitivo	50
Penal	18
Amparos	11
Colectivo laboral	10
Punitivo laboral	2
Recurso de casación	3
Económico coactivo	1
Juicio de cuentas	3
Liquid. honorarios	3

