

AMPARO EN UNICA INSTANCIA

EXPEDIENTES ACUMULADOS 3616-2007 Y 3623-2007

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, EN CALIDAD DE TRIBUNAL EXTRAORDINARIO DE AMPARO: Guatemala, dieciséis de septiembre de dos mil ocho.

Se tiene a la vista para dictar sentencia, los amparos en única instancia promovidos por Oliverio García Rodas, en su calidad de Primer Vicepresidente del Congreso de la República, contra el Pleno del mismo Organismo y por Gabriel Orellana Rojas, contra El Congreso de la República; los cuales fueron acumulados. El primero de los accionantes actuó con el patrocinio de los abogados Augusto Alejandro Porras Ruano, Jorge Alejandro Pinto Ruiz, Jorge Francisco Marroquín Cáceres y Menfil Carlos López Calderón y; el segundo bajo su propio auxilio.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Interposición y autoridad: presentados en esta Corte, el primero el treinta de noviembre y el segundo el tres de diciembre, ambos de dos mil siete. **B) Acto reclamado:** Los accionantes reclaman contra la aprobación del Decreto número setenta y dos guión dos mil siete (72-2007) que adiciona en su artículo sexto un párrafo a la literal g) del artículo veintitrés del Decreto cuarenta y cuatro guión ochenta y seis (44-86) del Congreso de la República -Ley de Servicio Civil del Congreso de la República-. **C) Violaciones que denuncian:** El primero de los postulantes, vicios de procedimiento de formación de ley establecidos en la Constitución Política de la República; el segundo, amenaza de daño al Erario Nacional. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por los amparistas y del estudio del antecedente se resume: Oliverio García Rodas: **a)** interpuso amparo en única instancia contra el Pleno del Congreso de la República, específicamente contra la aprobación de urgencia nacional, del Decreto número setenta y dos guión dos mil siete (72-2007), que adiciona en su artículo sexto un párrafo del literal g) del artículo veintitrés del Decreto cuarenta y cuatro guión ochenta y seis (44-86), Ley de Servicio Civil del Congreso de la República, en contradicción a lo que el mismo Pleno conoció mediante moción privilegiada del diputado Jorge Luis Ortega Torres, quien, en su presentación se refirió a reformas al Decreto cuarenta y cuatro guión ochenta y nueve (44-89) del Congreso de la República, que contiene exoneraciones a diversos impuestos; **b)** agregó que los diputados al Congreso de la República pretenden modificar el artículo 161 de la Constitución Política de la República, que establece que los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación y no trabajadores, empleados o funcionarios del Organismo Legislativo; **c)** indicó que se retiró previamente del hemiciclo parlamentario para no avalar con su presencia la aprobación señalada, en la que, además, se incurrió en acto ilícito e ilegítimo puesto que al decretar la indemnización para todos los diputados no se determinó la fuente u origen de los fondos para cubrir tales erogaciones, según lo establecido en el artículo 240 de la Constitución Política de la República y que se incurrió en violación del artículo 106 de la Carta Magna, puesto que en forma unilateral modificó a su conveniencia el pacto colectivo de condiciones de trabajo suscrito con el Sindicato de Trabajadores del Congreso de la República, tergiversando los derechos sociales mínimos de los trabajadores, en especial las obligaciones que el empleador debe cumplir; **d)** el objeto del amparo planteado radica en evitar la amenaza inminente de que en su calidad de

Vicepresidente del Congreso de la República, o en su caso el Presidente o el Segundo y Tercer Vicepresidentes, se encuentren obligados a firmar y enviar a publicar el decreto impugnado; **e)** solicitó que al dictar sentencia se declare con lugar el amparo y, como consecuencia, se restablezca en definitiva el acto que causa el agravio, ordenando a la autoridad impugnada suspender el procedimiento viciado y se ordene al Presidente, Primero, Segundo y Tercer Vicepresidentes, se abstengan de firmar y mandar a publicar el decreto cuestionado y, que el mismo se expulse del ordenamiento jurídico. Por su parte, el amparista Gabriel Orellana Rojas manifestó: **a)** que es un hecho notorio que el Decreto 72-2007 del Congreso de la República, , declarado de urgencia nacional y exento de sanción del Organismo Ejecutivo, tiene visos de inconstitucionalidad pero que no existe, por el momento, medio procesal idóneo que pueda suspender temporalmente los efectos nocivos que produciría su aplicación, ya que por el período vacacional y por los intereses pecuniarios que encierra, resulta poco probable que el Congreso de la República se reúna en sesión extraordinaria para revocarlo; **b)** conforme el artículo constitucional 265, el amparo protege contra las amenazas, que es la función aplicable al caso concreto; **c)** agregó que se encuentra legitimado para promover el amparo al tenor del artículo 135 de la Carta Fundamental, que reconoce el derecho e impone el deber a los guatemaltecos de cumplir y velar porque se cumpla la Constitución de la República y que acudía a esta vía porque, salvo el amparo provisional, no existe medio legal idóneo que impida que el decreto relacionado produzca efectos jurídicos a partir del día siguiente a su publicación en el diario oficial, la que resulta ser el requisito indispensable para promover la inconstitucionalidad, a lo que suma el tiempo que le tomará a esta Corte resolver sobre los planteamientos de inconstitucionalidad que pudieran presentarse y el tiempo que llevará publicar la suspensión provisional, siendo hasta el día siguiente al de su publicación, que la suspensión surtiría sus efectos. Se produciría así un período de desprotección constitucional que solamente el amparo podrá impedir; **d)** que para los fines del amparo interpuesto, el decreto en cuestión es un acto de autoridad que reúne todas las características de unilateralidad, imperatividad y coercibilidad, y que, ante el estado procesal en que se encuentra, constituye un riesgo razonable, actual, cierto e inminente de causarle daños al Erario Nacional, susceptible de ser suspendido temporalmente por la vía de amparo; **e)** concluyó exponiendo que el Decreto 72-2007 del Congreso de la República surge como amenaza, cuya suspensión de oficio puede declararla el tribunal conforme los artículos 27 y 28 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, por lo que solicitó se declare procedente el amparo y, en consecuencia, se le restituya en el goce de sus derechos y garantías constitucionales y legales afectadas y se deje en suspenso en cuanto al reclamante los efectos del mismo decreto, durante el plazo de treinta días a contar de la firmeza del fallo, con el objeto de evitar los daños que su aplicación pudiera producir en perjuicio del Erario Nacional. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** el primero de los postulantes invocó el artículo 10, incisos b) y d) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y, el segundo, el artículo 8º de la misma Ley. **G) Leyes violadas:** solamente Oliverio García Rodas denunció la violación de leyes, específicamente de los artículos 2, 4, 12, 14, 44, 102, 106, 161, 181, 240, 280, 281 de la Constitución Política de la República; 1, 3, 5 del Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo suscrito entre el Sindicato de Trabajadores del Congreso de la República y el Organismo Legislativo.

II. TRAMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: se otorgó. **B) Terceros interesados:** no hubo; **C) Remisión**

de antecedentes: Oliverio García Rodas, en esa oportunidad en calidad de Vocal Primero de la Comisión Permanente del Congreso de la República y en relación al amparo promovido por Gabriel Orellana Rojas, informó que el Decreto 72-2007 de dicho Organismo no está causando ninguna vulneración de derechos constitucionales o legales de la población en general, mucho menos del accionante, puesto que no se encuentra vigente. Como antecedentes, remitió: a) Certificación del acta de integración de la Comisión Permanente del Congreso de la República; b) Certificación del punto cuarto del acta de integración de dicha Comisión, acreditando la calidad de representante legal del Organismo Legislativo; c) Copia de las versiones taquigráficas del diario de sesiones del veintisiete de noviembre de dos mil siete, en su parte conducente, en las cuales consta lo actuado por el Congreso de la República en cuanto al decreto en cuestión; d) copia simple del citado Decreto 72-2007.

El Vocal Primero de la Comisión Permanente del Congreso de la República, en representación de éste, remitió como antecedentes del amparo interpuesto por él mismo en su calidad de Vicepresidente de dicho Organismo: a) Certificación del acta de integración de la Comisión Permanente, en la cual consta que fue designado con tal cargo; b) Certificación del punto único del acta de la Junta Extraordinaria de Jefes de Bloques legislativos, del treinta de noviembre de dos mil siete, con la cual se demuestra que se encontraron errores en la moción de presentación y procedimiento de aprobación del decreto referido y que se convocó a sesión plenaria extraordinaria para conocer las objeciones al mismo; c) Copia simple del decreto sujeto a revisión. **E) Pruebas:** a) dos borradores preliminares de dos taquígrafas diferentes, de la sesión ordinaria número cuarenta y ocho celebrada del día veintisiete a veintiocho de noviembre de dos mil siete; b) versión magnetofónica contenida en disco compacto número tres justamente en el minuto cuarenta, segundo cuarenta y ocho de la sesión celebrada con fecha veintisiete de noviembre de dos mil siete por el Pleno del Congreso de la República; c) presunciones legales y humanas.

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES.

A) El amparista Gabriel Orellana Rojas manifestó que el agravio ha sido claramente establecido en este caso, por lo que se remitió a los conceptos vertidos al interponer el amparo, de donde se desprende la necesidad de acoger los petitorios formulados por él y por el Primer Vicepresidente del Congreso de la República, ya que tienen implicaciones mutuas y complementarias para restaurar la legalidad lesionada. Solicitó se declare la procedencia del amparo promovido; **B) Arístides Baldomero Crespo Villegas**, en calidad de Primer Vicepresidente del Congreso de la República y con el auxilio de los abogados Luis Alberto Zeceña López, Miguel Ángel Hernández Sagastume y Leonel Eduardo Véliz Guzmán, en sustitución de los profesionales propuestos en el memorial inicial de la acción constitucional de amparo, estimó que esta Corte emitirá la resolución que proceda conforme a Derecho y solicitó se dicte la sentencia que en derecho corresponda, en aras del orden constitucional; **C) El Ministerio Público**, por medio de la Agente Fiscal, abogada Miriam Judith Chinchilla Sarceño, expuso: a) que existe incongruencia entre la moción privilegiada aprobada para discutir y aprobar reformas al Decreto 44-89 del Congreso de la República, que contiene exoneraciones parciales a diversos impuestos, con el decreto 72-2007 del Congreso de la República, que fue aprobado conteniendo reformas al Decreto 44-86 del mismo Congreso, que es la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo. Dichas reformas no necesitan sanción del

Ejecutivo, pero ello no implica que no deba cumplirse para su formación, con las demás fases contempladas en los artículos 174, 175, 176, 179, 180 y 181 de la Constitución Política, así como las disposiciones establecidas en el título V DE LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA, contempladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; b) el procedimiento legislativo para formación y sanción de la ley conlleva una serie de fases que garantizan que sea puro, democrático y concreto, por lo que en dicho procedimiento debe existir certeza y seguridad jurídicas tanto formal como sustancial, garantizadas por el artículo 2º de la Constitución Política. En el presente caso se demuestra la incoherencia antes referida, evidenciando que el acto legislativo impugnado transgredió el debido proceso que es vital por cuanto determina protección de los derechos de las personas y fortalece la seguridad jurídica; c) que el agravio se materializa en el sentido que uno de los postulantes estaría obligado a firmar la orden de publicación en el Diario Oficial del decreto impugnado, que al ser una norma autoaplicativa, no está sujeta a la sanción del Organismo Ejecutivo para determinar si hubo o no cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en la creación del acto legislativo objeto del amparo y si bien existen otros controles, éstos resultarían menos efectivos por la naturaleza del caso y por el tiempo en que acaece, siendo el amparo el medio adecuado para dejar en suspenso el acto reclamado. Concluyó solicitando se otorguen los amparos acumulados y en consecuencia, se suspenda el trámite de formación, sanción y publicación del Decreto 72-2007 del Congreso de la República de Guatemala, en el estado que actualmente se encuentra, por transgredir los principios de seguridad jurídica y debido proceso. .

CONSIDERANDO

-I-

A) En el sistema de Guatemala el control de constitucionalidad abarca el proceso de formación de la ley. La solución se encuentra en el texto constitucional que sostiene el principio de primacía y el de que todos los poderes públicos están sometidos a la norma fundamental y fundamentadora de todo el orden jurídico. De manera que no quedan sometidos al control de Constitucionalidad solamente las normas de rango legal objetivadas externamente, sino también los procesos legislativos ("Interna Corporis") que deban ajustarse a las formas que la Constitución Política de la República prescribe. B) La acción de amparo, como uno de los instrumentos de defensa del orden constitucional, en determinados casos puede operar frente a actos de la autoridad legislativa que lesionen normas imperativas de naturaleza suprema.

-II-

Según el orden constitucional guatemalteco, corresponde al Congreso de la República la potestad legislativa, la cual queda expresamente determinada en el artículo 171 inciso a) "Decretar, reformar y derogar las leyes". El ejercicio de esta atribución debe hacerse conforme las prescripciones constitucionales y de la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. El procedimiento ordinario, que impone la discusión de los proyectos de ley en tres sesiones celebradas en distintos días, puede ser dispensado, según lo faculta el artículo 176 de la ley suprema, cuando el pleno lo declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados. Lo mismo quedó explicitado en el artículo 113 del Decreto 63-94 –Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Este último supuesto ocurrió durante el trámite legislativo servido al proyecto de ley que, aprobado, le correspondió el número 72-2007, objetado por medio de sendas impugnaciones por la vía de amparo que se examinan.

Los planteamientos impugnativos del vicepresidente de la Junta Directiva y miembro de la Comisión Permanente del citado organismo, diputado Oliverio García Rodas, y del ciudadano Gabriel Orellana Rojas, se refieren, en su orden, a denunciar un vicio del procedimiento constitucional para la emisión del indicado decreto; y, de manera preventiva, a impedir que operen sus efectos, por tratarse una ley autoaplicativa, siendo su fondo –según el segundo- de carácter inconstitucional.

Por cuestiones de método, es necesario entrar al examen del primero de los procesos de amparo (3616-2007) debido a que, cuestionándose la legitimidad del procedimiento constitucional, se trata de un asunto de principal pronunciamiento.

En el asunto bajo examen, se ha citado por esta Corte el artículo 176 de la Constitución Política de la República, respecto del procedimiento ordinario legislativo que ordena la discusión del proyecto de ley en tres sesiones distintas del organismo legislador, el cual fue dispensado por votación de más de los dos tercios de diputados que integran el Congreso de la República. Sin embargo, por la naturaleza solemne de la legislación, que debe cumplir estrictamente con los preceptos reguladores de la potestad, debe constatarse que el acto de voluntad del pleno del indicado cuerpo coincida exactamente con lo aprobado para dispensar las tres lecturas señaladas y proceder a discutir y aprobar el proyecto en una sola sesión. Esta coherencia no ocurrió durante la sesión ordinaria del veintisiete de noviembre de dos mil siete, dado que en la copia taquigráfica del Diario de Sesiones correspondiente a dicho evento, y en la versión electrónica del mismo, consta que el Representante Ortega Torres propuso una moción privilegiada verbal para la reforma del Decreto 44-89 del Congreso de la República, lo que aprobó el pleno por mayoría calificada de votos; sin embargo, el mismo no se abocó a dicho propósito sino determinó reformas a un decreto distinto (44-86 del Congreso de la República: Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo), con lo cual fue tergiversado el objeto para el que había votado afirmativamente. Esta circunstancia implicó un vicio sustancial del procedimiento legislativo (**interna corporis**) que por su naturaleza orgánica no puede ser dispensada o subsanada por medio de una interpretación flexible, dado que es clásico y vigente que los órganos del Estado sólo tienen las facultades que expresamente les reconoce la Constitución y las leyes que con ella armonicen, como lo preceptúa este código político máximo en su artículo 152.

Habiendo aprobado el pleno del Congreso de la República el Decreto 72-2007 con infracción a lo dispuesto en el artículo 176 de la Constitución Política de la República y del 113 de su ley orgánica, y acudido el vicepresidente de ese organismo en solicitud de amparo para impedir que se le obligue a él, o a otro de los vicepresidentes del Congreso de la República, a suscribir el decreto viciado, es necesario otorgarle el amparo que demanda, en tanto que el pleno quedó por sí mismo facultado para conocer de un proyecto específico, según la moción privilegiada aludida, y resultó ocupándose de uno distinto. En la parte resolutive de esta sentencia se precisarán los alcances de la protección constitucional otorgada.

Por la forma como se resuelve, es innecesario argumentar respecto de los motivos jurídicos y sustento del amparo planteado por el ciudadano Gabriel Orellana Rojas, dado que con lo que se decide queda satisfecha su pretensión impugnativa, sin conocer del fondo de la misma.

-III-

Por imperativo de ley debe hacerse declaración respecto a la condena en costas, la

cual, en el proceso de los amparos acumulados que se examinan, debe dispensarse por la presunción de buena fe en la actuación reclamada, dado que no se aportó prueba en contra de esta apreciación..

LEYES APLICABLES

Leyes citadas y 204, 267, 268, 272 inciso a), y 276 de la Constitución Política de la República; 1, 2, 3, 5, 42, 114, 133, 134 Inciso d), 137, 139, 143, 144, 145, 148, 149, 163 inciso a), 178, 180, 181, 183, 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; y 17 del Acuerdo 4-89 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, **declara: I) Con lugar** los amparos solicitados por Oliverio García Rodas, en la calidad con que actúa, y Gabriel Orellana Rojas; II) para sus efectos positivos conmina al Congreso de la República que suspenda de manera definitiva el proceso de formación del Decreto 72-2007 del Congreso de la República, bajo apercibimiento de imponer multa de cinco mil quetzales a cada uno de los responsables de incumplimiento de lo resuelto, y de certificar, en su caso, lo conducente por las responsabilidades legales que resultaren; III) No hay condena en costas; IV) notifíquese y una vez ejecutoriado el fallo ordénese su archivo.

GLADYS CHACÓN CORADO
PRESIDENTA

JUAN FRANCISCO FLORES JUÁREZ
MAGISTRADO

ROBERTO MOLINA BARRETO
MAGISTRADO

ALEJANDRO MALDONADO AGUIRRE
MAGISTRADO

MARIO PÉREZ GUERRA
MAGISTRADO

ANA MARGARITA MONZÓN DE VÁSQUEZ
SECRETARIA GENERAL A.I.