

EXPEDIENTES ACUMULADOS 859-2020, 860-2020, 879-2020, 895-2020, 896-2020, 904-2020, 905-2020 y 1029-2020

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, EN CALIDAD DE TRIBUNAL

EXTRAORDINARIO DE AMPARO: Guatemala, once de mayo de dos mil veintiuno.

Se tienen a la vista para dictar sentencia, las acciones constitucionales de amparo en única instancia acumuladas promovidas por: **a) 859-2020: Asociación Civil Acción Ciudadana**, por medio del Presidente de su Junta Directiva y Representante Legal, Edie Josué Cux García; **b) 860-2020: Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala –CONVIGUA–** por medio de la Coordinadora de la Junta Directiva Nacional y Representante Legal, Rosalina Tuyuc Velásquez, **Fundación para el Desarrollo y Fortalecimiento de las Organizaciones Base –FUNDEBASE–**, por medio del Presidente de su Consejo Directivo y Representante Legal, Pedro Camajá Botón, **Asociación Maya Uk’ux B’e**, por medio del Presidente de su Junta Directiva y Representante Legal, Domingo Hernández Ixcoy, **Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral –AEPDI–** por medio del Presidente de su Junta Directiva y Representante Legal, Raúl Tacaj Xol, **Asociación para la Promoción y el Desarrollo de la Comunidad “CEIBA”**, por medio de la Presidenta de su Junta Directiva y Representante Legal, Teresa Sanic Ajanel, y los **ciudadanos:** Daniel Pascual Hernández, Lin Valenzuela Méndez, Martha Lidia Godínez Miranda, Ana Esperanza Tubac Culajay de García, Enma Elizabeth Catú Raxjal, María Chipix Simón, José Mario López Ixcoy, Vicenta Díaz Romero de Romero, Abner Joel Pérez López, María Angelina Aspuac Con, Leocadio Juracán Salome, José Alberto Chic Cardona, Nydia Anaité Medina López, Milvian Aspuac Con, David Humberto Paredes Guillermo y Awex Melecia Manuela Mejía Cipriano; **c) 879-2020: Asociación**



Mujeres Transformando el Mundo, por medio de su Presidenta de la Junta Directiva y Representante Legal, Paula Marcela Barrios Paiz, **Acción Legal en Derechos Humanos –CALDH-**, por medio de su Mandatario Especial Judicial con Representación, Héctor Estuardo Reyes Chiquín, **Asociación de Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP)**, por medio de la Presidenta de la Junta Directiva y Representante Legal, Eugenia Judith Erazo Caravantes, **Organización No Gubernamental Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos –Guatemala ONG-**, por medio de su Mandatario Especial con Representación, Jorge Alberto Santos Contreras y las **ciudadanas**: Ada Iveth Valenzuela López e Iduvina Estalinova Hernández Batres; **d) 895-2020**: Sonia Marina Gutiérrez Raguay, Aldo Iván Dávila Morales y Edgar Stuardo Batres Vides, todos en calidad de **Diputados al Congreso de la República de Guatemala**; **e) 896-2020**: **Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, ONG**, por medio del Presidente de su Junta Directiva y Representante Legal, Víctor Manuel Valverth Morales, **Asociación de Entidades de Desarrollo y de Servicio no Gubernamentales de Guatemala**, por medio de su Presidenta de la Junta Directiva y Representante Legal, Dámaris Girón y Girón de Godínez y **Asociación Gente Positiva** por medio de su Presidente de la Junta Directiva y Representante Legal, Luis Arturo Carrera Ordóñez; **f) 904-2020**: **Fundación Myrna Mack**, por medio de la Presidenta de la Junta Directiva y Representante Legal, Helen Beatriz Mack Chang; **g) 905-2020**: Orlando Joaquín Blanco Lapola, en calidad de Diputado al Congreso de la República de Guatemala; y **h) 1029-2020**: **Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de Violencia en las Verapaces Maya Achí –ADIVIMA-**, por medio de la Presidenta de la Junta Directiva y Representante



Legal, Josefa Sic Sic. Todos los amparos contra: **i)** el Congreso de la República de Guatemala y; **ii)** el Presidente de la República de Guatemala. Los postulantes actuaron con el auxilio de los profesionales del derecho que se enlistan a continuación: **1°)** Lisa Valentina Witthohn Secaida; **2°)** Rubén Rafael Domínguez López y Juan Geremías Castro Simón; **3°)** Esteban Emanuel Celada Flores y Héctor Estuardo Reyes Chiquín; **4°)** Kanec Miguel Ángel Zapil Ajxup y Natalio Miguel Rivera Marcos; **5°)** Flor de María del Carmen Salazar Guzmán y José Alejandro Valverth Flores; **6°)** Rootman Estivens Pérez Alvarado; **7°)** Roberto Emilio Dávila Figueroa; y **8°)** Nancy Roxana Artola Santiago. Es ponente en el presente caso el Magistrado Presidente, Roberto Molina Barreto, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES

I. LOS AMPAROS

A) Interposición y autoridad: fueron presentados en el siguiente orden: **i)** el primero y segundo el doce de febrero; **ii)** el tercero, el trece de febrero; **iii)** el cuarto, quinto y sexto, el catorce de febrero y; **iv)** el séptimo y octavo, el diecinueve de febrero, todos de dos mil veinte, en la Secretaría General de esta Corte. **B) Actos reclamados:** **i)** la aprobación, por parte del Congreso de la República de Guatemala, del Decreto 4-2020, en sesión celebrada el once de febrero de dos mil veinte, que contiene reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto 2-2003 de ese organismo y al Código Civil, Decreto Ley 106; y **ii)** la amenaza de que el Presidente de la República de Guatemala sancione el Decreto 4-2020 del Congreso de la República; y **iii)** la amenaza de que entren en vigencia las referidas reformas. **C) Violaciones que denuncian:** a los derechos de libertad de acción, de asociación, a la libre emisión del pensamiento, a la participación ciudadana, así como



a los principios jurídicos de seguridad y al debido proceso legislativo. **D) Hechos que motivan el amparo: D.1) Producción de los actos reclamados:** lo expuesto por los postulantes se resume: **a)** el catorce de marzo de dos mil diecisiete fue presentada ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, por el entonces Diputado Christian Gabriel González, de la actualmente cancelada organización política Frente de Convergencia Nacional FCN-Nación, la iniciativa legislativa número cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257), la cual tenía por objeto reformar, entre otras disposiciones, el Decreto 02-2003 del citado organismo [Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo] y algunos de los artículos del Decreto Ley 106 [Código Civil], bajo la siguiente motivación: *“...se hace necesario que dichas organizaciones no lucrativas se desempeñen de conformidad con sus estatutos, con la transparencia del caso mediante su inscripción en las distintas entidades del Estado que tengan relación con sus fines, para que obligatoriamente rindan cuentas de sus gestiones y actividades para las que fueron creadas y evitar con ello, la utilización de los recursos con que cuentan, sean de procedencia nacional o extranjera, en temas que no sean para los que fueron creadas, facilitándoles con ello el cumplimiento de sus fines y objetivos...”*. Aquel proyecto de ley fue remitido a la Comisión de Gobernación para dictamen; **b)** el doce de octubre de ese año (2017) fue conocido en el Pleno del Congreso de la República el dictamen favorable de dicha iniciativa y, en esa fecha, por moción privilegiada, presentada por el Diputado ponente, se decidió devolverla para la emisión de un nuevo dictamen a la mencionada Comisión y, para su análisis y dictamen simultáneo, a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Seguidamente, el veinticinco de enero de dos mil dieciocho, fue presentado ante la Dirección Legislativa aludida



únicamente el dictamen favorable de la Comisión de Gobernación que modificó solo aspectos de forma del proyecto de ley; **c)** el trece de febrero de dos mil dieciocho fue discutido en primer debate el dictamen favorable de la referida iniciativa legislativa, el cual fue remitido de nueva cuenta a la mencionada Comisión para la emisión de nuevo dictamen; **d)** en sesión de dos de mayo de dos mil dieciocho se realizó la discusión de la referida iniciativa en primer debate; empero, se solicitó moción privilegiada para que la iniciativa fuera remitida a la Comisión de Organizaciones No Gubernamentales, para que emitiera dictamen; **e)** en sesión de tres de mayo de dos mil dieciocho, no habiendo discusión, en segundo debate el Pleno del Congreso de la República de Guatemala reservó para su trámite la iniciativa aludida; **f)** el diez de febrero de dos mil veinte se llevó a cabo la sesión de Junta de Jefes de Bloque del citado organismo, en la que se aprobó la propuesta de orden del día para la sesión del día siguiente, en la que -afirman los interponentes- no se encontraba contenida la discusión en tercer debate, votación por artículos y redacción final de la iniciativa legislativa cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257); y **g)** el once de febrero de dos mil veinte fue presentada en el Pleno del Congreso de la República, por los diputados Manuel Eduardo Conde Orellana, Jorge Adolfo De Jesús García Silva y Mynor Gabriel Mejía Popol, moción privilegiada en la que se propuso que en el orden del día se incluyera, como punto quinto, la discusión de fondo de la mencionada iniciativa, la cual fue aprobada con el voto favorable de ochenta y dos diputados y trece en contra, lo que hace quórum de noventa y cinco legisladores y, como consecuencia, se aprobó el fondo de revisión de la iniciativa mencionada con ochenta y dos votos a favor y once en contra [quórum de noventa y tres Diputados], cuya redacción final por artículos fue aprobada con ochenta y un votos a favor y doce en



contra [quórum de noventa y tres diputados], lo que propició la **aprobación final [con ochenta y cuatro votos a favor, ocho en contra y sesenta y ocho legisladores ausentes]** de la referida iniciativa que pasó a ser el Decreto legislativo 04-2020, que contiene, entre otras, reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y al Código Civil. **D.2) Agravios que se reprochan a los actos reclamados:** los interponentes estiman: **A) 859-2020: i)** con la aprobación del Decreto 04-2020 del Congreso de la República de Guatemala y con la amenaza de que entre en vigencia aquella disposición normativa se causan agravios continuados, especialmente, a los derechos de libertad de acción, de asociación y de libertad de expresión y de emisión del pensamiento, ya que las disposiciones que conforman el entramado normativo del referido decreto limitan tales derechos, porque al establecerse implícitamente que el Estado intervendrá en la fiscalización de las referidas organizaciones, veladamente instaura limitaciones y restricciones irrazonables para la conformación de aquellas y les plantea funciones y finalidades *numerus clausus* que deben seguir para poder ser creadas, lo que limita la libertad de acción y de asociación, puesto que ya no habrá libertad de decidir a qué fines legítimos se dedicará la organización respectiva. Por ello, es evidente que la intención del legislador es limitar y alterar la naturaleza, objetivos y funciones de las referidas organizaciones, lo cual confronta la Constitución Política de la República de Guatemala y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; **ii)** la disposición parlamentaria cuestionada plantea un ejercicio de fiscalización que resulta inconstitucional, puesto que: **ii.i)** establece la posibilidad de disolución, por el mero hecho de que concurra identidad de denominación en dos o más organizaciones [la ley plantea la cancelación de las conformadas con posterioridad a la primera, sin



responsabilidad], lo cual estiman no constituye razón suficiente para cancelarlas, puesto que no son organizaciones mercantiles lucrativas sino asociaciones sin fines de lucro, por lo que la existencia de dos o más organizaciones con la misma denominación no afecta en nada los fines para los que fueron constituidas; aunado a ello, el establecimiento de requisitos formales rigurosos y amplios para su formación y constitución complica sobremanera el cumplimiento de sus fines legítimos, puesto que deja al libre arbitrio del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación el otorgamiento de su personalidad jurídica y de licencias para operar, lo que estiman constituye vulneración al principio de progresividad, pues restringe los derechos que antes tenían garantizados; y **ii.ii)** las organizaciones mencionadas pueden ser objeto de cancelación o disolución inmediata a solicitud del Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas, así como del Registro mencionado, lo que confronta el derecho de defensa y el principio jurídico del debido proceso, porque la normativa aludida no establece claramente un procedimiento a seguir y, más grave aún, tampoco refiere con claridad a qué se refiere el legislador con “...*actividades que alteren el orden público...*” lo que deja un amplio margen de discrecionalidad para que los agentes de las instituciones mencionadas puedan cancelarlas con total arbitrariedad, cuando a su criterio estén “*alterando el orden público*”. Precisan que el único antecedente normativo que conceptualiza qué debe entenderse por orden público se encuentra previsto en la Ley Constitucional de Orden Público, norma que regula situaciones fácticas excepcionales totalmente distintas a las que se refieren a la actividad que se origina del ejercicio de la libertad de manifestación, asociación o a la resistencia pacífica contra los abusos del poder, los cuales se materializan en las referidas



organizaciones. Por otra parte, la ley es restrictiva, porque determinó que sus asociados, en caso de cancelación, no podrían formar parte de otra entidad de esa naturaleza durante un período no menor de dos años, lo que limita su libertad de asociación y el derecho de acción; **iii)** restringe el derecho a la libertad de emisión del pensamiento, puesto que restringe la libertad de expresar sus ideas y convicciones, especialmente, porque la disposición legislativa es deficiente al no definir qué debe entenderse por orden público y al haber sido redactada de manera ambigua se coarta el derecho de los ciudadanos, libremente asociados, de expresarse, por temor a infringir las restricciones previstas en el decreto en cuestión. Por concomitancia, ello también lesiona el deber de la ciudadanía de ejercer, conforme los postulados previstos en el artículo 45 constitucional y los que inspiran el libre ejercicio de los derechos y deberes cívicos, la defensa activa de derechos humanos y de los derechos civiles, culturales, sociales y económicos de los guatemaltecos, lo cual se ha logrado, en múltiples casos, con el seguimiento que las referidas organizaciones dan a esos temas. Según lo previsto en la ley cuestionada, la sola emisión de opinión que pueda considerarse –al libre arbitrio de la autoridad de turno– como una infracción al orden público puede provocar la persecución y criminalización de sus activistas, en detrimento de sus derechos y garantías fundamentales de defensa y de presunción de inocencia; **iv)** el decreto mencionado vulnera el artículo 232 constitucional, ya que determina la creación de funciones discrecionales y desproporcionadas que no convergen con las atribuciones que el legislador constituyente asignó para la Contraloría General de Cuentas, vulnerando el principio de legalidad; y **v)** la manera en que se aprobó el decreto parlamentario cuestionado **vulnera el debido proceso legislativo** y la Ley Orgánica del Congreso



de la República de Guatemala, puesto que el día de su aprobación, la Junta Directiva del citado organismo no veló porque las copias de las enmiendas fueran entregadas a la totalidad de parlamentarios, vulnerando lo previsto en el artículo 114 de la citada ley. Por otra parte, no se propició, en el seno del Congreso, una adecuada y suficiente discusión de la iniciativa legislativa propuesta, limitando con tal proceder el conocimiento del contenido final de los artículos, sus enmiendas y su oportuna discusión a los diputados que integran el parlamento y a los jefes de los bloques legislativos, aunado a que la discusión de la iniciativa mencionada no formaba parte del orden del día aprobado en su oportunidad. Por otra parte, la forma en que el diputado Felipe Alejos Lorenzana leyó la iniciativa al Pleno –afirman que fue de forma rápida, ininteligible y carente de dicción– tampoco permitió a los legisladores imponerse plenamente del contenido de aquella, vulnerándose lo previsto en el artículo 112 *ibídem* y, con ello el proceso de formación y sanción de la ley. **B) 860-2020:** denuncian que la amenaza inminente de que el referido decreto legislativo entre en vigencia lesiona sus derechos, por lo siguiente: **i)** el contenido del Decreto fue discutido de manera apresurada, sin analizarse debidamente su contenido normativo, en atención a que: **i.i)** determina el control, fiscalización y registro de las organizaciones mencionadas, lo cual resulta reiterativo, puesto que ya existen normas que las fiscalizan; además, dichas disposiciones fiscalizadoras son extensivas a organizaciones constituidas en el extranjero, no obstante que aquellas ya cumplen requisitos establecidos en las legislaciones del país de su creación; **i.ii)** la intención legislativa del artículo 3 del decreto legislativo es que el poder ejecutivo tenga pleno control de quienes pueden o no trabajar para una organización no gubernamental, vulnerando el derecho de libertad de asociación. Por otra parte, la



dicción normativa del artículo 4 limita el derecho mencionado, puesto que establece *numerus clausus* la naturaleza de las organizaciones, excluyendo otras no enlistadas, como las organizaciones juveniles y las que defienden los denominados derechos "...LGTBIQ..."; i.iii) los artículos 7, 11 y 13 del decreto legislativo aludido contravienen normas constitucionales, porque el primero hace extensiva la responsabilidad de los asociados al patrimonio de éstos y el de la propia organización; el segundo, determina la publicación de balance general y cierre de operaciones, lo cual no solo vulnera el derecho a la intimidad sino que, además, conculca del derecho a la inviolabilidad de la correspondencia, documentos y libros garantizada en el artículo 24 constitucional, puesto que se obliga a la asociación respectiva a publicar datos de carácter sensible. En todo caso, dicha actividad fiscalizadora resulta innecesaria, ya que esa información ya es auditada por la autoridad tributaria y la Contraloría General de Cuentas en el respectivo ámbito de sus competencias regladas. Además, el artículo 13 contiene una redacción que resulta ambigua, puesto que viabiliza la criminalización de las organizaciones y su personal que se dedican a la defensa de los derechos humanos, de las poblaciones campesinas y las que tienen por objeto lograr el desarrollo social de los guatemaltecos, por mencionar ejemplos concretos; inclusive, dicha norma determina la posibilidad de cancelación de las organizaciones, bajo la excusa de que sus actividades "*alteren el orden público*", lo cual atenta contra lo previsto en el artículo 45 constitucional, puesto que no se define con precisión qué debe entenderse por alteración del orden público; i.iv) lo dispuesto en los artículos 15 y 16 de la disposición parlamentaria mencionada colisiona con el derecho de libertad de asociación, puesto que, por una parte, proscribire la posibilidad de que se creen consorcios de



Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, puesto que limita la posibilidad de administración de una organización a otra y, por otra parte, el artículo 16 determina facultades altamente discrecionales al Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación “REPEJU” al permitirle la posibilidad de cancelar, de oficio, a las organizaciones que a su criterio estén realizando actividades que sean constitutivas de alteración del orden público; **ii)** la normativa aludida carece de razonabilidad y de proporcionalidad, ya que no fue debidamente analizada por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. En el fondo, lo que pretende el poder legislativo es dotar de herramientas al poder ejecutivo para controlar toda forma de organización y, con ello, tener una sociedad menos democrática en detrimento de los postulados constitucionales que determinan una verdadera democracia participativa y no meramente representativa, así como el derecho de los ciudadanos de contar con un aparato estatal transparente; **iii)** el decreto legislativo aludido lesiona el derecho a la libre asociación, puesto que como una sanción derivada de la cancelación, proscribiera a los particulares el derecho de formar parte de otra asociación por el término de dos años; **iv)** la normativa increpada condiciona la libre emisión de pensamiento dada la ambigüedad con que fue redactada; ello, porque limita que las mencionadas organizaciones emitan opinión sobre cualquier tema, puesto que pueden ser canceladas por considerar que sus opiniones son contrarias al orden público; **v)** se contraviene el principio de supremacía constitucional, dado que la disposición legislativa disminuye claramente los derechos reconocidos en el Texto Supremo y otros que forman del bloque de constitucionalidad, reconocidos en legislación de fuente internacional como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de



Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos; y **vi)** el entramado normativo contenido en el Decreto en mención colisiona con la doctrina de la libre asociación y el ejercicio de los derechos cívicos de los habitantes de la República, ya que determina restricciones injustificadas al otorgamiento de personalidad jurídica, al de solicitar y obtener libremente fuentes de financiamiento legítimas, sean nacionales o extranjeras, dado que dispone una autorización previa para las primeras (nacionales) y proscripción para las segundas (extranjeras); y lo que resulta más grave, determina la posibilidad de su suspensión o disolución sin el consentimiento de sus miembros y sin que ello pueda ser discutido ante un órgano jurisdiccional competente, imparcial e independiente en el que se respeten las garantías propias del debido proceso. **C) 879-2020:** los interponentes estiman que existe amenaza cierta y riesgo inminente de que el Presidente de la República sancione, promulgue y publique, como ley, el Decreto Legislativo 04-2020. Denuncian: **i)** las reformas efectuadas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo son contrarias al estándar internacional fijado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “*Informe sobre democracia y derechos humanos en Venezuela, OEA/Ser.L/VII., Doc. 54, 30 de diciembre de 2009*”, en atención a que, si bien los Estados tienen la obligación de garantizar el derecho de asociación y que para ello están en posibilidad de reglamentar la inscripción, vigilancia y control de las distintas organizaciones en sus jurisdicciones, para efectivizar plenamente ese derecho no resulta plausible que mediante la legislación nacional determinen requisitos que impidan, retrasen o limiten la creación o funcionamiento de las referidas organizaciones, lo cual ocurre en el presente caso; **ii)** de concretarse la amenaza referida, se introducirían al marco jurídico nacional



mecanismos de fiscalización y competencias al Ministerio de Gobernación, Superintendencia de Administración Tributaria, Ministerio de Relaciones Exteriores y Contraloría General de Cuentas, que son desproporcionadas y fuera del ámbito de sus competencias regladas, además de que dichos controles tienen la intención de facilitar la intromisión del Estado en el quehacer autónomo e independiente que es inherente a una Organización No Gubernamental para el Desarrollo [especialmente, aquellas que tienen como objetivo primordial la defensa de los derechos humanos y el combate a la corrupción estatal, en todos sus niveles], creando así un sistema por el cual pueden presionarlas si sus funciones no las desarrollan de acuerdo a la política estatal de turno y, en el peor de los casos, para facilitar su cancelación o disolución bajo el criterio subjetivo de que aquellas realicen actos contrarios al orden público; **iii)** el requisito de inscripción de las referidas organizaciones resulta contrario a los estándares internacionales aludidos, puesto que las obliga a inscribirse en varios registros públicos, lo cual riñe con lo señalado por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de los Derechos Humanos, quien expresó que si bien el requisito de inscripción en sí mismo no constituye violación al derecho de libertad de asociación, la inscripción no debe ser obligatoria sino potestativa, pues debe garantizarse, en plenitud, que aquellas realicen sus funciones y actividades para las cuales fueron constituidas de manera libre e independiente. Estiman que la ley es deficiente, porque no establece procedimientos para los registros correspondientes, lo que podría conllevar a la realización de procesos burocráticos engorrosos y dependientes del criterio subjetivo de la autoridad gubernamental. Por otra parte, las organizaciones extranjeras no reciben el mismo trato que las nacionales, con lo que se vulnera el derecho de igualdad,



puesto que se requiere, además, que se inscriban en el Ministerio de Relaciones Exteriores; **iv)** al proponer una clasificación limitativa del tipo de organizaciones que podrían ser autorizadas, se pretende reducir el ámbito de acción de la sociedad civil, exigiéndoles que delimiten su rol a objetivos benéficos y altruistas, ello en detrimento de la libertad de asociación constitucionalmente permitida; **v)** la iniciativa legislativa no fue discutida en foros que permitieran la participación activa de la sociedad civil y de las propias organizaciones, a pesar de que las normas aprobadas las afectan directamente; **vi)** la legislación, cuya aprobación depende de la autoridad cuestionada, resulta contraria a estándares internacionales, en atención a que pretende imponer reglas especiales en cuanto al manejo de fondos provenientes del Estado o de sus municipios y obligándolas a realizar compras en el portal electrónico GUAATECOMPRAS y a contabilizar las donaciones que reciben, e inclusive, a publicar sus estados contables, limitando así la posibilidad a organizaciones nacionales y extranjeras de obtener y utilizar recursos de otras fuentes legítimas [sean nacionales o extranjeras] y, además, de constituir grave injerencia en su funcionamiento interno y de vulneración del derecho a la protección de datos sensibles; **vii)** la ley impone sanciones de carácter civil y penal, tanto para las organizaciones como a sus representantes, ello con la intención de criminalizar a los defensores de derechos humanos o a las organizaciones que combaten la corrupción, aunado a que se constituye como un medio de hostigamiento para las organizaciones y su personal; y **viii)** existe riesgo inminente y grave de que la autoridad impugnada sancione, promulgue y publique el Decreto Legislativo 04-2020 ya que: **a)** en la manera en que fue aprobado el texto legislativo, el derecho de libertad de asociación se ve conculcado conforme lo previsto en el Texto Supremo,



la Convención Americana sobre Derechos Humanos y lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia [citó fragmentos del caso Escher y otros, Vs. Brasil, sentencia de seis de julio de dos mil nueve, párrafo 171]. Este derecho solo puede ser limitado por motivo de ilicitud en las actividades realizadas por las organizaciones pero, las reformas implementadas determinan una intervención estatal directa y con ello provoca una inadecuada intromisión en sus actividades, máxime cuando los fines de la organización sean relativos a velar por la transparencia en el manejo de fondos públicos y del quehacer del Estado y sus instituciones; **b)** al legislarse *numerus clausus* el campo de acción de las organizaciones, condicionándolas, además, a que la finalidad de su actividad sea de naturaleza altruista, debe considerarse como una afrenta directa a la libertad de asociación, pues limita la creación de asociaciones a los únicos modelos permitidos por la ley, lo cual no es razonable y colisiona directamente con los artículos 16 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sin mencionar que el hecho de permitir su fiscalización, por parte de la Contraloría General de Cuentas, resulta anticonstitucional, como la Corte de Constitucionalidad lo consideró en sentencia dictada en el expediente 538-2003; y **c)** se conculca el derecho a la libertad de expresión, porque se sujeta a las organizaciones a obtener autorización, controles y licencias previas para el ejercicio de sus actividades legítimas, no obstante que aquellos resultan innecesarios e irrazonables y que el derecho a la emisión del pensamiento no puede estar sujeto a licencia, control o censura previa. **D) 895-2020:** los accionantes estiman que la aprobación del Decreto Legislativo 04-2020 lesiona sus derechos en atención a lo siguiente: **i)** existe vicio de formación de la ley, porque para alterar el orden del día de la sesión en que quedó aprobado el referido decreto



parlamentario no se presentó una moción privilegiada, proposición o cuestión previa [conforme lo determina el artículo 89 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo] **sino que se presentó una simple propuesta** lo cual no existe en la referida ley orgánica y tampoco se sometió a conocimiento y votación de los parlamentarios, entre los que se incluyen los postulantes; por otra parte, al aprobar reformas y determinaciones para instituciones autónomas del Estado resultaba necesario que se aprobara con ciento siete votos la modificación del orden del día, lo cual no aconteció; **ii)** con posterioridad a la referida propuesta, se presentó una moción privilegiada para alterar el orden del día y entrar a conocer, en tercer debate, por artículos y redacción final la iniciativa cinco mil doscientos veintisiete (5257); no obstante ello, el Presidente del Congreso de la República, faltando al cumplimiento de sus atribuciones, no le dio oportunidad de intervención a ninguno de los diputados presentes en el hemiciclo, incluyendo los amparistas, violando así lo que establecen los artículos 18 y 93 de la referida Ley Orgánica; **iii)** denuncian que luego de aprobada la referida moción privilegiada, se procedió a razonar los votos conforme lo indicado en el artículo 101 de la referida ley, sin embargo, la Junta Directiva del Congreso limitó el derecho de uso de la palabra a los diputados oradores –entre ellos los amparistas–, cortándoles la palabra en reiteradas oportunidades; **iv)** con posterioridad se presentó otra moción privilegiada para declarar la sesión como permanente, contraviniendo con ello lo previsto en el artículo 77 de la referida Ley, puesto que la aprobación del decreto parlamentario en cuestión no califica tratarlo como un asunto de urgencia nacional; y **v)** en la aprobación del entramado normativo que contiene el Decreto aludido no se cumple con lo previsto en el artículo 134 constitucional, ya que en diversas normas de su articulado se advierte que reforman



normas que regulan instituciones autónomas, siendo el caso que para ello se requiere el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, lo cual no sucedió puesto que la iniciativa no fue aprobada con esa mayoría. **E) 896-2020:** estiman que la nueva normativa sobre Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo atenta los derechos de aquellas y de la ciudadanía en general, ya que entran en conflicto con los derechos de asociación y de libertad de emisión del pensamiento; también limitan la participación activa de la ciudadanía en cuestiones de carácter político, social y económico de la Nación, por lo siguiente: **i)** se restringe el derecho a la libertad de asociación reconocido a nivel constitucional y convencional [artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos], porque la autoridad increpada, en su función legislativa, fijó taxativamente los fines para los cuales debe constituirse una Organización No Gubernamental para el Desarrollo, lo cual constituye intromisión indebida en el ejercicio del derecho de libertad de asociación y, también, al emitir tales normas, el legislador debió observar que el único límite que le es dable fijar es que aquellas entidades actúen dentro del marco de legalidad, es decir, que en sus actividades no se configure la realización de hechos constitutivos de delito. Por otro lado, denuncian que el artículo 1 de la Ley aludida tiene efecto retroactivo, lo cual también se encuentra proscrito por la Constitución Política de la República de Guatemala; **ii)** dada la manera en que fue redactada la normativa en mención, advierten que la intención del legislador es eliminar cualquier vestigio de organización civil que controle el correcto ejercicio del poder público, vulnerando con ello corrientes neo-constitucionalistas que reconocen a la ciudadanía un rol activo en la defensa de los derechos humanos y de las instituciones del Estado contra la impunidad y la



opacidad en el gasto público; **iii)** se ve cercenado el derecho a la libre expresión y emisión del pensamiento, porque se limitan directamente las posibilidades de expresión de ideologías que pueden ser consustanciales al derecho de libre asociación, lo cual no debe ni puede ser limitado por una ley de rango ordinario, puesto que conforme lo considerado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos [caso Manuel Cepeda Vargas Vs. Colombia, sentencia de veintiséis de mayo de dos mil diez] la libertad de expresión, particularmente en asuntos de interés público, garantiza la difusión de información o ideas, inclusive, aquellas que resulten desagradables para el Estado, a cualquier sector de la población; **iv)** el decreto legislativo en cuestión, en diversos pasajes [artículos 13, 15, 16, 19, 21 y 23] criminaliza a los defensores de derechos humanos, ya que en su entramado normativo falta a la seguridad y certeza jurídicas, al no definir con claridad y precisión qué debe entenderse por “*alteración del orden público*” dejando así al Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, a la Superintendencia de Administración Tributaria y a la Contraloría General de Cuentas un amplio margen de discrecionalidad para determinar cuándo y por qué deben ser canceladas las referidas organizaciones, lo cual, indiscutiblemente, abre espacio para la represión de las expresiones organizadas de la sociedad civil en beneficio de los derechos humanos, además de que, **al atribuirles esas funciones de control, el legislador vulneró las distintas leyes orgánicas que determinan taxativamente las funciones de las referidas instituciones**, y lo que resulta más grave, les faculta a aquellas la posibilidad de endilgar responsabilidad civil y criminal a los directivos de la referidas asociaciones; **v)** el entramado normativo en mención conculca el debido proceso ya que la ley no prevé procedimientos, causales específicas, ni recursos al



alcance de los afectados para hacer valer sus derechos e inconformidades; **vi)** el decreto parlamentario en cuestión permite una injerencia inapropiada del Estado y sus instituciones sobre las personas jurídicas de derecho privado, pues determina la creación de mecanismos de control que, además de indebidos, le fueron asignados a entes estatales que no tienen competencia para ello, pues tanto el Ministerio de Gobernación como la Superintendencia de Administración Tributaria no fueron creados con esos fines y, en tal sentido, asignarles esas funciones deviene inconstitucional, pues con ello se garantiza la represión de los derechos de libertad de asociación y de libre emisión del pensamiento. Además, al obligar a las organizaciones extranjeras a inscribirse en el Ministerio de Relaciones Exteriores, se vulnera no solo el estándar internacional contenido en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de no injerencia estatal en entes de derecho privado, sino que, además, se conculca lo previsto en el artículo 38 de la Ley del Organismo Ejecutivo, pues conforme esta disposición, no es dable que el referido Ministerio lleve un registro de organizaciones de carácter civil y menos aún que ejerza control y fiscalización de los ingresos y el destino de las donaciones que aquellas perciben desde el extranjero.

F) 904-2020: la postulante estima que el Congreso de la República de Guatemala, al aprobar el Decreto Legislativo 04-2020, vulneró los principios de seguridad jurídica, al debido proceso legislativo, y a la supremacía constitucional, por los siguientes motivos: **i)** dicha legislación confirió a varias instituciones públicas [Superintendencia de Administración Tributaria, Ministerios de Relaciones Exteriores, de Trabajo y Previsión Social y de Gobernación y Contraloría General de Cuentas] diversas facultades y responsabilidades **las cuales indirectamente inciden y trastocan el contenido de sus respectivas leyes orgánicas o reguladoras, según sea el**



caso, lo cual resulta inconstitucional, puesto que para aprobar las reformas a leyes orgánicas se requiere necesariamente mayoría calificada, es decir, que la disposición parlamentaria que se apruebe cuente con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, lo cual no ocurrió, pues el referido decreto fue aprobado únicamente con ochenta y tres votos, y, ello acarrea la nulidad del acto de aprobación; **ii)** se vulneró la seguridad jurídica puesto que al trastocar funciones establecidas en leyes orgánicas, resultaba necesario obtener la mayoría calificada antes descrita; **iii)** se vulneró el debido proceso legislativo, porque la autoridad denunciada no observó las solemnidades necesarias para aprobar las disposiciones contenidas en el decreto en cuestión, especialmente, porque en el hemiciclo no se contaba con el quórum necesario para tener por aprobadas las normas que lo contienen, lo que implica inobservancia de las previsiones constitucionales que determinan la correcta formación y sanción de las leyes; y **iv)** se conculca el principio de supremacía constitucional dado que la aprobación del decreto relacionado se realizó en contravención de normas imperativas expresas que determinan la necesidad de que toda disposición que reforme leyes orgánicas deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran dicho organismo de Estado; en tal sentido, el acto de aprobación deviene nulo *ipso iure*, porque no se observaron las previsiones legales que determinan la correcta función legislativa. **G) 905-2020:** el postulante señala que la votación de la sesión ordinaria cincuenta del Congreso de la República, en la que se aprobó la iniciativa legislativa cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257), que ahora es el Decreto 04-2020 de dicho organismo **vulnera el debido proceso legislativo porque: i)** la iniciativa aludida se



aprobó con ochenta y un votos a favor de un total de noventa y tres diputados que conformaron el quórum en esa oportunidad y, al contener dicha iniciativa, modificaciones a las funciones de una entidad estatal descentralizada [Superintendencia de Administración Tributaria], específicamente, en sus artículos 11, 14 y 25, en los que se establecen variaciones sustanciales al funcionamiento y fiscalización que ejerce aquella institución, dicha iniciativa debió ser aprobada mediante mayoría calificada; ii) en la votación respectiva, el Congreso de la República de Guatemala inobservó las previsiones contenidas en los artículos 134 y 159 constitucionales. Conforme jurisprudencia de esta Corte contenida, entre otros casos, en la sentencia dictada en el expediente 318-2002, “...*para la reforma de su esencia se requiere la observancia de un procedimiento previsto en la propia Constitución, y, el cual impone el voto favorable de las dos terceras partes de diputados que integran el Congreso (...) para crear, modificar o suprimir un ente autónomo, procedimiento que persigue proteger la estructura, las funciones y la competencia de ese ente; de tal cuenta que la reforma substancial que varíe tales funciones, competencia o estructura debe cumplir con el requisito de mayoría calificada extremo que, imperativamente debe hacerse constar en el decreto modificativo...*” aunado a que con ello se conculcó lo previsto en los artículos 98 y 99 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; y iii) en el decurso de aprobación de la iniciativa aludida no se cumplió con el requisito constitucional y jurisprudencialmente descrito, en el sentido de aprobar en cada una de sus fases la referida iniciativa mediante mayoría calificada, puesto que en primer debate fue aprobada con quórum de noventa y nueve diputados, en segundo, con aforo de noventa y dos diputados, en tercer debate con el voto de ochenta y cuatro



diputados a favor y en su fase de redacción final con ochenta y un votos a favor, circunstancias que denotan que se vulneró sustancialmente del debido proceso legislativo. **H) 1029-2020:** la postulante aduce que las autoridades increpadas vulneran sus derechos porque: **i)** los artículos 1 y 2 del Decreto legislativo, al establecer disposiciones relativas al control y fiscalización de las mencionadas organizaciones, invaden las esferas del ámbito privado puesto que limitan y menoscaban el libre ejercicio del derecho de asociación de las personas que conforman o deseen conformar asociaciones de aquella naturaleza; **ii)** el artículo 3 de aquella ley, al limitar la forma y disposición de reinversión de los excedentes de los que dispongan las referidas asociaciones, las limita al correcto cumplimiento de sus fines, sin mencionar que aquello constituye una intromisión indebida que cercena el derecho de asociación; **iii)** los artículos 4 y 5, en la manera en que fueron redactados, limitan la libertad de asociación pues el primero dispone que las referidas organizaciones deben crearse y organizarse de conformidad con un listado *numerus clausus* lo cual limita también la participación cívica ciudadana activa en temas sociales, económicos, políticos y constitucionales de trascendencia y, lo que es más grave, si una asociación no se ajusta a tales finalidades limitativas, puede ser objeto de disolución por parte del Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación, bajo el argumento de que aquellas alteran el orden público, sin que ello esté plenamente definido en la ley; en tanto que el segundo, al obligarlas a inscribirse en el Registro mencionado, tal inscripción no convalida sus estatutos, por lo que están a merced del criterio subjetivo de dicha autoridad registral para que se decida su cancelación y disolución; **iv)** lo previsto en el artículo 7 lesiona gravemente el derecho de propiedad privada de las organizaciones y la de sus asociados, puesto



que hace extensiva la responsabilidad en que puedan incurrir al patrimonio de ambos, aunado a que también lesiona el derecho de defensa, puesto que la ley, al ser ambigua, deja un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades del Ministerio citado para cancelarlas, sin que tal cuestión sea susceptible de ser examinada ante un juez imparcial e independiente; **v)** el artículo 8 carece de sentido, puesto que actualmente las organizaciones cumplen con el requisito de estar debidamente inscritas en la Superintendencia de Administración Tributaria; **vi)** lo previsto en el artículo 10, al disponer la obligación de crear un registro centralizado de acceso sin ninguna limitación a la información proporcionada por las referidas asociaciones, atenta contra el orden jurídico y, especialmente, contra el derecho a la privacidad de la información sensible proporcionada por los asociados, aunado a que el objetivo de tal regulación es contar con un banco de datos de todos los ciudadanos asociados a aquel tipo de entidades, lo que los pone en peligro, máxime, si en su labor de defensa de derechos humanos denuncian vulneraciones del Estado a tales derechos en perjuicio de la ciudadanía; **vii)** el artículo 11 obliga a las referidas asociaciones a publicar, por cualquier medio de difusión masivo, el balance general del cierre de operaciones de cada ejercicio contable, sin embargo, el legislador no tomó en cuenta que la naturaleza de las mencionadas organizaciones es de carácter no lucrativo, por lo que carece de sentido obligarlas a realizar tal acción; **viii)** tanto el artículo 13 como el 16 criminalizan el solo hecho de recibir aportes provenientes del extranjero y convierten al Registro mencionado en un ente sancionador, bien sea de oficio a o instancia de parte, cuando a su libre arbitrio disponga que la donación o financiamiento concedido a las referidas organizaciones sea utilizado para realizar actividades que alteren el orden público, *so pena* de disolverlas y de que sus



asociados no puedan formar parte de otra organización por el plazo de dos años. Tales normas vulneran los derechos de defensa y de libertad de asociación, así como el de legitimidad de resistencia dispuestos en el Texto Supremo, dado que confiere poderes discrecionales –por no definirse qué debe entenderse por orden público–, punitivos y sancionatorios al mencionado Registro, lo cual no guarda armonía con las funciones para las cuales fue creado dicho ente. De esa cuenta, la volición legislativa es cercenar la posibilidad de que las referidas organizaciones realicen libremente sus fines, lo cual resulta plausible con esa regulación, puesto que las organizaciones no estarán exentas de que el gobierno de turno tome represalias en su contra si las opiniones o acciones de aquellas no son acordes a sus políticas corruptas, limitando así el derecho de libertad de acción. Por otra parte, el artículo 14, al exigirles a las referidas asociaciones que reciben fondos públicos, efectuar compras por medio del portal electrónico GUATECOMPRAS, no garantiza transparencia y que los beneficiados sean otros distintos de los contratistas ligados a los gobiernos de turno, como usualmente sucede; **ix)** estiman inconstitucional lo previsto en el artículo 24 que concede plazo de sesenta días para que las organizaciones actualicen su información y se inscriban en los registros correspondientes, bajo pena de cancelación automática en caso de incumplimiento; y **x)** la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala ha referido que las referidas organizaciones, al ser un puente entre la ciudadanía y el Estado para fortalecer las capacidades de este último, en beneficio de la población, se erigen como actores clave en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como en el fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, y que por ello juegan un papel fundamental en



la fiscalización objetiva e independiente de los actos gubernamentales reñidos con el respeto y vigencia de los derechos humanos. De tal manera, ambas autoridades denunciadas pueden lesionar normas de fuente internacional y estándares internacionales fijados tanto por la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a los derechos de asociación y de libertad de emisión del pensamiento. **D.3) Pretensión:** solicitaron que se otorgue el amparo y, en consecuencia: **i)** se deje sin efecto la votación final de la redacción por artículos de la iniciativa de ley cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257) del Congreso de la República de Guatemala, ahora Decreto Legislativo 04-2020; **ii)** se deje sin efecto el proceso de formación, sanción y aprobación, por el Pleno del citado organismo de Estado, del Decreto aludido; **iii)** se disponga la suspensión definitiva del mencionado decreto parlamentario, aprobado el once de febrero de dos mil veinte; **iv)** se comine a la citada autoridad que se abstenga de seguir promoviendo leyes que vulneren derechos humanos; y **v)** se ordene al Presidente de la República de Guatemala que suspenda el acto de sanción y promulgación, o bien, o se abstenga de hacerlos respecto del Decreto legislativo indicado. **E) Uso de recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocaron los contenidos en los incisos a), b), c) y d) del artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes violadas:** citaron los artículos: 1°, 2°, 5°, 12, 24, 34, 35, 44, 45, 135, 153, 154, 175, 176, 232 y 265 de la Constitución Política de la República de Guatemala; 1, 13 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 20 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 20 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 52, 112, 114 y 118 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.



II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: se otorgó en auto de dos de marzo de dos mil veinte. En tal sentido se precisó lo siguiente: *“V) Resolviendo la petición que al respecto formularon en los escritos originarios los postulantes, se otorga el amparo provisional solicitado. Como efecto positivo de la protección que se concede, se deja en suspenso el acto de aprobación, por parte del Pleno del Congreso de la República en la sexta sesión ordinaria celebrada el once de febrero de dos mil veinte, del Decreto 4-2020, por el que se reforma la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto 2-2003 del Congreso de la República y el Código Civil, Decreto Ley 106, así como los subsiguientes actos realizados en torno a ese Decreto...”* **B) Aclaración y ampliación:** contra el pronunciamiento transcrito, el Congreso de la República de Guatemala promovió los remedios procesales de aclaración y ampliación. En relación a estos, esta Corte, en auto de cinco de marzo de dos mil veinte, acogió la aclaración y denegó la ampliación. Para tales efectos precisó, en referencia a la aclaración, que resultaba obscuro y ambiguo indicar que quedaba en suspenso el *“acto de aprobación”*, puesto que no se explicó e individualizó a qué acto del proceso de formación y sanción de la ley se refiere el efecto positivo del amparo. En tal sentido, se indicó que, conforme lo previsto en el artículo 117 constitucional [que determina la obligación de remisión del Decreto aprobado por parte de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación] debía entenderse que al referirse esta Corte al *“acto de aprobación”* se hizo alusión *“a la última decisión que se haya asumido y que conllevó a la aquiescencia de la iniciativa de ley”* la cual acaeció, como se precisó en el auto recurrido, en la sexta sesión



ordinaria del Congreso de la República de Guatemala. **C) Tercero interesado:** el Procurador de los Derechos Humanos. **D) Informes circunstanciados:** **a) el Congreso de la República de Guatemala** hizo un detalle cronológico de los hechos y en relación a los amparos interpuestos precisó: **i)** las ciudadanos particulares que promovieron el amparo carecen de legitimación activa, puesto que no pueden oponer la defensa de intereses difusos; **ii)** el acto reclamado no puede ser revisado mediante amparo, pues la emisión de las leyes deriva de una facultad que constitucionalmente le ha sido atribuida al Organismo Legislativo, de manera que el solo acto de emitir una disposición normativa no es constitutivo de agravio en la esfera jurídica de los interponentes; **iii)** conforme abundante jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad, el amparo es improcedente ante la ausencia de agravio, de manera que en este caso, al no quedar probadas las aseveraciones de los interponentes, la garantía debe ser denegada; **iv)** diversas aseveraciones que motivan algunos de los amparos se centran en denunciar vulneración del debido proceso legislativo, por acaecimiento de vicios *interna corporis*, sin embargo, los amparistas no demuestran cómo las reformas aprobadas en el Decreto 04-2020 modifican sustancialmente [tal como indica la jurisprudencia por ellos invocada] la estructura y atribuciones estatuidas en las leyes orgánicas de los entes autónomos que supuestamente se verán afectados por la reforma, aunado a que tampoco precisan con claridad qué leyes orgánicas son las que sufrieron modificación. Por otra parte, la sola lectura del Decreto 04-2020 da cuenta que por esa vía el Congreso de la República reformó la Ley de Organizaciones No Gubernamentales sin que expresamente reformara ninguna de las leyes orgánicas que rigen la función de los entes a que aluden los interponentes; **v)** algunos de los promotores –los que actúan en calidad de Diputados



al Congreso de la República– tuvieron oportunidad de hacer valer las objeciones que plantean el día de la votación, conforme lo regulado en el artículo 62 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, o bien, hacer valer el derecho a emitir voto razonado, conforme lo previsto en los artículos 63 y 65 de la mencionada ley, lo cual no hicieron; y **vii)** las restantes pretensiones de amparo no pueden ser conocidas en el fondo, puesto que la vía idónea para denunciar inconformidad con las disposiciones legislativas no es el amparo sino la acción de inconstitucionalidad general de las leyes, tal como la Corte de Constitucionalidad lo ha precisado en su jurisprudencia [invocó la sentencia proferida en el expediente 4649-2009]. **b) el Presidente de la República de Guatemala** realizó un detalle cronológico de los hechos aducidos en el amparo y en relación a la garantía constitucional que fue impetrada en su contra [amparo 879-2020] informó: **i)** la amenaza que se le endilga es inexistente, porque el solo hecho de que el Decreto 04-2020 sea remitido por el Organismo Legislativo para su sanción o veto, según sea el caso, no configura la situación amenazante que se denuncia; contrario a ello, la facultad de sancionar o vetar leyes es un mandato que el constituyente determinó expresamente al Organismo Ejecutivo; **ii)** por conducto del amparo no se puede limitar la función antes descrita, pues ello iría en detrimento de los mandatos constitucionales; y **iii)** el amparo instado es prematuro, ya que al momento de rendir el informe circunstanciado no se ha recibido por parte del Congreso de la República de Guatemala el Decreto 04-2020 al que hacen alusión los interponentes. **E) Medios de comprobación:** se ofrecieron los siguientes: **a) Daniel Pascual Hernández, postulante:** fotocopias simples de documentos contentivos de: **i)** reformas efectuadas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y al



Código Civil, extendido por la Comisión de Gobernación del Congreso de la República, con sello de aprobación de once de febrero de dos mil veinte; **ii)** enmiendas efectuadas al Decreto 04-2020 del Congreso de la República de Guatemala, remitidas al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación; **iii)** moción en la que se establece la revisión del contenido del artículo 13 del Decreto 04-2020; **iv)** fondo de revisión en el que se establece la redacción final del artículo 13 del referido Decreto; **v)** moción privilegiada que propone la alteración del orden del día y se conozca la discusión, en tercer debate, por artículos y redacción final de la iniciativa cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257); **vi)** propuesta para que se incluya antes del punto quinto la discusión en tercer debate, por artículos y redacción final de la iniciativa referida. **b) Asociación Civil Acción Ciudadana, postulante:** fotocopias simples de documentos contentivos de: **i)** enmiendas presentadas de la iniciativa cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257) de la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala; **ii)** iniciativa cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257), que fue aprobada con enmiendas, mediante el Decreto 04-2020 del mencionado ente estatal; **iii)** moción por la que se incluyó en el orden del día de la sesión plenaria del once de febrero de dos mil veinte, la discusión en tercer debate, por artículos y redacción final de la referida iniciativa de ley; **iv)** Decreto Legislativo 04-2020; **v)** actas de todas las sesiones en las que el Pleno del Congreso de la República de Guatemala en el que se discutió la iniciativa legislativa aludida [solicitado para su diligenciamiento a la autoridad cuestionada indicada]; **c) Orlando Joaquín Blanco Lapola, en calidad de Diputado al Congreso de la República, postulante:** **1)** fotocopias simples de documentos contentivos de: **i)** iniciativa de ley cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257); **ii)**



dictamen de la iniciativa legislativa aludida; **iii)** contenido aprobado de la iniciativa mencionada, que pasó a formar parte del Decreto 04-2020; y **iv)** diario de sesiones de la sesiones ordinarias celebradas los días veintiuno de marzo de dos mil diecisiete, tres de mayo de dos mil dieciocho, tres de mayo de dos mil dieciocho y once de febrero de dos mil veinte [esta última, requerida para su diligenciamiento a la autoridad legislativa cuestionada]. **2)** Medios científicos de prueba: grabaciones en formato audiovisual de las sesiones plenarias celebradas en las fechas descritas [requeridas para su diligenciamiento a la mencionada autoridad]; **d) Sonia Marina Gutiérrez Raguay, Aldo Iván Dávila Morales y Edgar Stuardo Batres Vides, todos en calidad de Diputados al Congreso de la República, postulantes: 1)** fotocopias simples de documentos contentivos de: **i)** propuesta presentada para que se incluya en la sesión plenaria correspondiente el punto quinto para aprobar la iniciativa de ley cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257), así como el que incluyó, como punto resolutivo del Congreso de la República, el relacionado con las acciones de prevención y combate al flagelo internacional del Coronavirus; **ii)** votación que aprueba el orden del día y la propuesta aludida; **iii)** votación del punto resolutivo antes descrito; **iv)** votación de la aprobación de la moción privilegiada para alterar el orden del día; **v)** moción privilegiada presentada para declarar la sesión en la que se aprobó el Decreto 04-2020, como permanente; **vi)** votación para la aprobación de la moción privilegiada de declaratoria de sesión permanente; **vii)** Decreto 04-2020, aprobado el once de febrero de dos mil veinte; **viii)** reportaje publicado el trece de febrero de dos mil veinte en la página electrónica del “*medio de comunicación*” “*ConCriterio*”, titulado: “*Audio de Felipe Alejos evidencian el plan para modificar ley de oeneges*”. **2)** Medio científico de prueba consistente en disco compacto contentivo



de la grabación de audios de la sesión plenaria del Congreso de la República celebrada el once de febrero de dos mil veinte; **e) Asociación Mujeres Transformando el Mundo, representante común y postulante: 1)** fotocopia simple de documento contentivo del expediente completo de la iniciativa de ley cinco mil doscientos cincuenta y siete (5257), ahora Decreto 04-2020 del Congreso de la República de Guatemala, cuya sanción, promulgación y publicación fue ordenada por el Presidente de la República de Guatemala. **2)** Medios científicos de prueba: **i)** grabaciones audiovisuales de las sesiones, tanto de las comisiones legislativas, instancia de jefes de bloques y las que detallan las discusiones, aprobaciones [en sus tres lecturas] y la aprobación de la redacción final y por artículos efectuados referidos a la iniciativa legislativa aludida; y **ii)** presentación en formato “Power Point” utilizada por el Presidente de la República de Guatemala en el acto de sanción y promulgación del Decreto 04-2020; **f) Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, ONG, representante común y postulante: 1)** fotocopias simples de documentos contentivos de: **i)** Decreto 04-2020; y **ii)** diario de sesiones del referido organismo de Estado, específicamente, de la sesión ordinaria celebrada el once de febrero de dos mil veinte. **2)** Medio científico de prueba consistente en archivos audiovisuales contentivos de la sesión parlamentaria ordinaria antes indicada [los últimos dos medios de comprobación fueron requeridos, para su diligenciamiento, al Congreso de la República de Guatemala]; y **g) Congreso de la República de Guatemala, autoridad impugnada:** disco compacto que contiene copia digital de los siguientes documentos: **i)** diario de sesiones del Congreso de la República de los siguientes períodos legislativos: **a)** dos mil dieciocho al dos mil diecinueve, tomo I, sesiones ordinarias veintiocho y veintinueve, celebradas el dos y



tres de mayo de dos mil dieciocho, respectivamente; y **b)** dos mil diecisiete al dos mil dieciocho, tomo I, sesión ordinaria veinticuatro, celebrada el veintiuno de marzo de dos mil diecisiete; **ii)** expediente completo de la iniciativa legislativa cinco mil doscientos cincuenta y siete; y **iii)** versión taquigráfica de la sesión ordinaria cero cero seis del Pleno del Congreso de la República, celebrada el once de febrero de dos mil veinte, que consta de cuarenta y tres turnos.

III. ALEGATOS DE LOS SUJETOS PROCESALES

A) Los postulantes: **i)** Sonia Marina Gutiérrez Raguay, Aldo Iván Dávila Morales y Edgar Stuardo Batres Vides, todos en calidad de Diputados al Congreso de la República de Guatemala; **ii)** la Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, ONG, en quien se unificó personería; **iii)** la Fundación Myrna Mack; **iv)** Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de Violencia en las Verapaces Maya Achí –ADIVIMA–; y **v)** el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, representante común, reiteraron los argumentos contenidos en sus escritos iniciales de amparo. Solicitaron que se otorgue amparo y se ordene a las autoridades reclamadas que garanticen los derechos constitucionales invocados. **B) El Procurador de los Derechos Humanos, tercero interesado,** alegó que la libertad de asociación comprende el derecho de toda persona de asociarse con otros y procurar fines de interés común. Estima que conforme al artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la resolución 24/5 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, los Estados están en obligación de garantizar, respetar y proteger, en todo contexto, el derecho de las personas a que, de manera asociada, defiendan opiniones, creencias [sean minoritarias o disidentes] y a que promuevan activamente el respeto de los derechos humanos; por ende, la



legislación no debe establecer ninguna limitación específica a tal derecho, el cual es fundamental de las personas. Precisó que, según lo expresado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el caso Belyatsky vs Belarús, las restricciones que se impongan a la libertad de asociación deben cumplir tres requisitos específicos: **i)** estar prescritas en ley; **ii)** la restricción debe tener la finalidad de garantizar la seguridad nacional, la seguridad y orden público, la salud o la moral pública o los derechos y libertades de terceros; y **iii)** deben ser necesarias en una sociedad democrática. Solicitó que se otorgue el amparo. **C) El Ministerio Público** aduce que el amparo no puede prosperar, pues la pretensión de fondo ha quedado sin materia sobre la cual resolver, dado que, al decretar el amparo provisional y resolver las solicitudes de aclaración y ampliación se resolvió el fondo de la controversia suscitada y los agravios denunciados por los interponentes ya no tienen efectos latentes. Solicitó que se deniegue la protección constitucional pedida, y se emitan las declaraciones correspondientes. **D) El Congreso de la República y el Presidente de la República de Guatemala, autoridades cuestionadas**, reiteraron las afirmaciones esgrimidas en sus informes circunstanciados. Solicitaron que se denieguen los amparos por notoriamente improcedentes. **E) Orlando Joaquín Blanco Lapola, en calidad de Diputado al Congreso de la República de Guatemala, postulante**, presentó escrito pretendiendo evacuar la audiencia conferida, empero, no reiteró ninguna de sus afirmaciones esgrimidas en el decurso del amparo. **F) Los restantes interponentes del amparo** no evacuaron la audiencia conferida.

IV. ALEGATOS DE LA VISTA PÚBLICA

Alegaciones efectuadas en la audiencia de vista pública



Los sujetos procesales que se señalan a continuación esgrimieron sus alegaciones de manera oral, en la audiencia señalada. Para el efecto y, por medio de sus representantes legales y de sus abogados auxiliares, manifestaron los siguientes:

A) La Asociación Mujeres Transformando el Mundo, postulante, reiteró lo afirmado en su escrito inicial y, además, manifestó: **i)** del estudio de la iniciativa de ley que da lugar al Decreto 04-2020 del Congreso de la República, se desprende que la intención del referido organismo de Estado es criminalizar las funciones de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo; **ii)** la amenaza denunciada es inminente, pues de entrar en vigor la ley cuestionada, repercutiría negativamente en la esfera de derechos fundamentales de las personas, limitándose así su derecho a la libre asociación; **iii)** el contenido del decreto aludido no se ajusta a los estándares internacionales que garantizan la libertad de asociación y de libre expresión de ideas mencionados en el escrito originario del amparo, ya que el Congreso de la República concede, a distintos entes, facultades que constituyen una clara intromisión en la forma de constitución, organización y gobernanza de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, lo cual atenta contra toda idea de sociedad organizada democráticamente; **iv)** al regularse sobre la inscripción obligatoria a que se sujeta a las referidas organizaciones se cercena el derecho a la libertad de asociación; **v)** la labor de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo que buscan fiscalizar las actuaciones del poder público, pueden verse censuradas puesto que por medio del articulado del Decreto en cuestión se busca criminalizar a los directores e integrantes de las referidas organizaciones civiles, bajo el pretexto de que aquellas están alterando el orden público, lo cual resulta irrazonable e injustificado; **vi)** el Decreto aludido pretende desnaturalizar la finalidad de las



Organizaciones No Gubernamentales. Solicitó que se otorguen los amparos y se emitan las declaraciones correspondientes. **B) Daniel Pascual Hernández, representante común y accionante**, reiteraron lo manifestado en su escrito de amparo, y alegaron: **i)** las reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo son contrarias a Derecho, puesto que, bajo una apariencia falsa de fiscalización buscan obtener un control y sometimiento total de las referidas organizaciones al poder ejecutivo; **ii)** si el Decreto 04-2020 del Congreso de la República entra en vigencia se corre el grave riesgo de que por su medio se criminalicen y neutralicen las formas de organización social que son propias de las referidas organizaciones; **iii)** el Congreso de la República de Guatemala alega que la potestad legislativa es absoluta y que por ello no debería ser cuestionada mediante amparo, sin embargo, tal aserción resulta desacertada puesto que aquella está sujeta al control de constitucionalidad y de convencionalidad; **iii)** es contrario a los estándares internacionales, que garantizan tales derechos, el hecho de que se le conceda al Ministerio de Gobernación y otras instituciones, la potestad de cancelar, sin más, a las referidas organizaciones, bajo el pretexto de que aquellas atentan contra el orden público, sin que dicha legislación defina qué debe entenderse por orden público, aunado a que la Ley de Orden Público, que es la que eventualmente podría definirlo, no se encuentra adecuadamente contextualizada para regular de manera clara y concreta cómo una Organización No Gubernamental para el Desarrollo puede alterar el orden público; **iv)** la ley es discriminatoria porque delimita *numerus clausus* el tipo de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo que pueden existir, excluyendo así otro tipo de organizaciones, por ejemplo, de jóvenes, de minorías como los grupos “LGTBIQ” entre otras; **v)** el amparo sí es la vía



correcta para denunciar amenazas implícitas de violaciones de los derechos que se resienten lesionados; **vi)** mediante el Decreto en cuestión se les veda a las referidas organizaciones el derecho de ejercer libre opinión respecto de las políticas públicas, lo cual también vulnera el derecho de igualdad, ya que por medio de las normas de fiscalización y control que contiene se pretende, con fundamentos discriminatorios, criminalizar a los integrantes de las referidas asociaciones, coartándoles el derecho de expresarse libremente respecto del quehacer público y de sus funcionarios. Solicitan que se otorgue el amparo y, consecuentemente, se emitan las declaraciones que en Derecho correspondan. **C) el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, solicitante**, reiteró lo afirmado en su escrito inicial y, además, precisó: **i)** en sus precedentes, tanto la Corte de Constitucionalidad como la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han enfatizado que, para garantizar el adecuado desarrollo de las sociedades democráticas, es fundamental garantizar los derechos de libertad de asociación y de expresión de la sociedad civil organizada, puesto que por conducto de las organizaciones civiles organizadas, bajo garantías de igualdad y libertad, aquellas pueden coadyuvar a materializar los fines del Estado, cuando éste no puede cubrir las necesidades básicas de la población; **ii)** existe peligro real e inminente que, con la entrada en vigencia del Decreto en cuestión, se vulneren los derechos fundamentales enunciados; además, el proceso de formación y sanción del referido decreto parlamentario fue poco participativo y no fue transparente, todo ello en desmedro de los derechos fundamentales de las referidas asociaciones y de los ciudadanos en general a asociarse libremente; **iii)** en relación a la obligación de registro de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo en varias dependencias del Estado, e inclusive, la creación de un



registro centralizado adscrito al Ministerio de Gobernación, para validar su existencia jurídica, lesiona los estándares internacionales en materia de libertad de asociación en los que se ha establecido que el registro de una asociación debe ser voluntario y no impositivo; por otra parte, la manera en que fue redactada la norma busca conceder al Ministerio de Gobernación amplias facultades discrecionales para que, bajo su libre escrutinio o el del gobierno de turno, decida qué asociación debe ser inscrita y cual no, lo que crea un riesgo para aquellas asociaciones que no sean afines a las líneas de acción de los gobiernos de turno. Además, al crear nuevos requisitos para Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de carácter internacional, se vulnera el derecho de igualdad de estas últimas, puesto que no se les da el mismo tratamiento que a las organizaciones nacionales; **iv)** mediante el Decreto aludido se pretende desnaturalizar la finalidad de las referidas organizaciones, ya que al pretender encasillar sus funciones a roles de carácter benéfico o altruista, se veda el derecho de sus asociados a disponer libremente los fines para los cuales serán constituidas; **v)** en el Decreto aludido no se define con claridad y precisión a qué se refiere el legislador con actividades contrarias al orden público, lo cual torna ambigua la legislación lo que lesiona el principio de seguridad jurídica; **vi)** si bien los Estados pueden legislar y reglamentar lo relativo a las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, tal empréstito debe realizarse sin limitar e impedir la creación y el funcionamiento de tales organizaciones, lo que sucede en el presente caso; **vii)** las autoridades impugnadas no tomaron en cuenta que, conforme compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala, el Estado y sus instituciones deben propender a garantizar el adecuado goce del derecho a la libertad de asociación y de emisión del pensamiento;



también tienen vedado interferir en el adecuado funcionamiento de las organizaciones de esa naturaleza; y **viii)** en el Decreto 04-2020 aludido no se indica, de manera clara y precisa, a qué se refiere el legislador con el término: acciones contrarias al orden público, lo cual hace que la legislación sea ambigua y poco clara. Solicitó que se otorguen los amparos y se emitan las declaraciones correspondientes. **D) Sonia Marina Gutiérrez Raguy, Aldo Iván Dávila Morales y Edgar Stuardo Batres Vides, interponentes,** reiteraron lo expresado en su escrito inicial y, además, afirmaron: **i)** las disposiciones contenidas en la ley, referentes a la obligación de registro de las Organizaciones No Gubernamentales ante distintos entes como la Superintendencia de Administración Tributaria y el Registro de Personas Jurídicas del Ministerio de Gobernación –REPEJU– deviene innecesaria, porque previamente a estas reformas las referidas organizaciones ya se registraban ante tales entes y, además, entregan informes de auditoría mensuales a sus donantes; también realizan informes semestrales ante el Banco de Guatemala; **ii)** hubo anomalías en el proceso de formación y sanción del Decreto en mención, porque no se observaron los procedimientos establecidos en el artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala. El proceso de formación y sanción de la ley debe desarrollarse con garantías de seguridad y certeza, lo cual no acaeció en el caso concreto, puesto que el contenido del Decreto legislativo aludido lesiona los derechos fundamentales a los que se ha hecho alusión en las restantes garantías constitucionales; **iv)** en las reformas aludidas se legisla sobre el funcionamiento de distintos entes como la Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas y se imponen obligaciones a las Municipalidades del país, las cuales, por su naturaleza, son autónomas. En tal



sentido, cualquier enmienda o regulación que modifique sus funciones y atribuciones debió ser aprobada por medio de mayoría calificada [de ciento siete votos], lo cual no acaeció en ninguna de las fases de discusión y aprobación del Decreto 04-2020, lo cual contraviene los artículos 134, 232 y 253 constitucionales, así como la jurisprudencia de esta Corte contenida, entre otros casos, en la decisión vertida con ocasión de la opinión consultiva 1703-2001; de manera que el Congreso de la República, al emitir el referido decreto, se apartó de la correcta aplicación de la técnica legislativa y de los postulados constitucionales aludidos; y **v)** la presentación para discusión en el hemiciclo del Congreso de la República, de la iniciativa legislativa 5257 –ahora Decreto 04-2020– incumple con lo previsto en el artículo 89 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; se restringe lo previsto en el artículo 18 de la referida ley orgánica, puesto que al momento de razonar la votación, le vedaron la palabra a los diputados que así querían hacerlo. Solicitaron que se otorguen los amparos y se emitan los pronunciamientos correspondientes. **E) La Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, ONG, representante común, postulante,** reiteraron las afirmaciones esgrimidas en el escrito contentivo del amparo y agregaron: **i)** la aprobación de la iniciativa 5257, ahora Decreto 04-2020 del Congreso de la República, violó el procedimiento de formación y sanción de las leyes, porque el proceso de discusión de aquella fue poco transparente, opaco y diligenciado de manera apresurada, lo que impidió su pleno conocimiento por parte de los legisladores; **ii)** la entrada en vigencia del referido decreto legislativo amenaza la plena vigencia de los derechos de libertad de expresión y de asociación, puesto que contiene normas que limitan el derecho de asociación y burocratiza, de manera arbitraria e irrazonable, las formas de inscripción de las asociaciones, obstaculizando



el derecho de carácter declarativo y no constitutivo de asociarse libremente para expresar ideas, aunado a que, al establecer formas arbitrarias de cancelación de las referidas organizaciones, sin oportunidad de que aquellas ejerzan defensa material frente a tal tipo de decisión, se conculcan el principio de legalidad y el derecho de defensa; **iii)** el contenido del Decreto cuestionado cercena los derechos fundamentales invocados en el escrito inicial de amparo, porque, por su medio, se pretende limitar el ejercicio del derecho cívico que desarrollan las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, al pretender controlar diversos aspectos intrínsecos a aquellas asociaciones, tales como: sus formas de organización, su acceso a fuentes de financiamiento y la libre expresión de ideas que de ellas pueda emanar en ejercicio correcto de un orden democrático, ya que impone sanciones tan drásticas como la cancelación de aquellas cuando, a juicio de las autoridades estatales encargadas de fiscalizarlas, atenten contra el orden público, sin que en la ley se defina qué debe entenderse por tal alteración. Solicitaron que se otorguen los amparos. **F) Fundación Myrna Mack, accionante,** reiteró lo expresado en su escrito originario, y precisó: **i)** en el caso concreto, al emitirse el decreto parlamentario referido, se inobservó lo previsto en el artículo 134 constitucional, porque no se contó con la aprobación de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, la cual, estiman, resultaba necesaria para su aprobación, ya que cualquier reforma sustancial a las funciones competenciales o de estructura de los entes autónomos o descentralizados del Estado, debe ser aprobada por el poder legislativo, conforme la norma constitucional aludida y la jurisprudencia de esta Corte [hizo referencia a la sentencia proferida en los expedientes acumulados 03-2001 y 13-2001] tomando en cuenta aquella mayoría especial y, además, así se debe



hacer constar en el decreto en el que se plasmen las modificaciones pertinentes. Advierten que la referida iniciativa legislativa contiene distintas disposiciones que asignan funciones competenciales novedosas que no se encuentran reguladas en las respectivas leyes orgánicas de la Superintendencia de Administración Tributaria y de la Contraloría General de Cuentas, por lo que debió ser aprobado con mayoría calificada, no obstante ello, consta que aquella fue aprobada con solo ochenta y tres votos favorables de los parlamentarios que integran el Congreso de la República; **ii)** tal situación lesiona los principios de seguridad y certeza jurídica [porque el artículo 159 constitucional ordena que, en casos especiales, exista aprobación de las leyes por medio de mayoría calificada] y conculca el artículo 2 constitucional. Se lesiona el debido proceso legislativo puesto que la autoridad cuestionada no verificó los presupuestos legales necesarios para la aprobación del referido decreto parlamentario, ya que no contaba con el *quórum* para aprobarlo. Finalmente, la autoridad cuestionada lesiona el principio de supremacía constitucional, al hacer caso omiso de las disposiciones constitucionales imperativas que determinan la necesidad de contar con mayoría agravada para la aprobación de la ley y, además, de otras disposiciones legales de rango ordinario, como el artículo 99 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; y **iii)** al conceder el amparo provisional, la Corte de Constitucionalidad impidió que dicho decreto legislativo entrara en vigencia, salvaguardando efectivamente los derechos fundamentales invocados en los amparos instados. Solicitó que se otorguen los amparos y se emitan las declaraciones correspondientes.

Alegaciones presentadas por escrito: Los sujetos procesales enlistados a continuación sustituyeron su participación en la audiencia de vista pública,



evacuando la audiencia por escrito.

A) La Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de Violencia de las Verapaces Maya Achí –ADIVIMA–, postulante, reiteró todas las afirmaciones esgrimidas en el escrito originario del amparo. Solicitó que se otorguen los amparos y se emitan las declaraciones pertinentes. **B) La Asociación Civil Acción Ciudadana, postulante,** reiteró lo expresado en el escrito originario del amparo y, además, expresó que con la reforma producida a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, contenida en el Decreto Legislativo 04-2020 del Congreso de la República, el poder legislativo pretende limitar a las referidas organizaciones sus derechos; también pretende erradicarlas como instrumentos apolíticos que buscan la fiscalización objetiva e independiente de los actos gubernamentales que puedan tener consecuencias negativas para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos en el territorio de la República de Guatemala. Agregó que el poder legislativo pretende cercenar los derechos de libertad de asociación y de expresión –como piedra angular de todo sistema democrático– y, con ello, generar imposibilidad de que el ciudadano, libremente asociado, busque obtener, mediante la libre expresión de ideas, la defensa oportuna de derechos humanos frente a actos arbitrarios del Estado. Solicitó que se otorguen los amparos y se emitan las declaraciones correspondientes. **C) El Procurador de los Derechos Humanos, Augusto Jordán Rodas Andrade, tercero interesado,** no obstante esgrimir alegación en la audiencia de vista pública, también presentó escrito contentivo de alegato. En ambas comparecencias reiteró lo manifestado en la segunda audiencia por cuarenta y ocho horas. Además precisó que los derechos fundamentales de libertad de asociación y de libertad de emisión del pensamiento



deben ser garantizados por el Estado y sus instituciones, y la legislación que dicte para regular tales materias no debe restringir los derechos a la participación ciudadana y de libertad de expresión. Por otra parte, debe proscribirse todo acto legislativo o ejecutivo mediante el cual se cercenen tales derechos. Solicitó que se otorgue amparo y se tutelen efectivamente los derechos fundamentales de los agraviados. **D) El Presidente de la República de Guatemala, autoridad cuestionada**, reiteró lo expresado al evacuar la segunda audiencia por cuarenta y ocho horas. Adicionalmente, manifestó que el hecho de sancionar y promulgar un decreto legislativo, como ley de la República, no constituye amenaza a la esfera jurídica de los interponentes, puesto que tales acciones constituyen facultad que la propia Constitución Política de la República de Guatemala le concede. Por otra parte, las disposiciones contenidas en el Decreto 04-2020 del Congreso de la República no son reglas autoaplicativas cuyo examen sea viable por conducto del amparo, pues para ello los accionantes debieron promover acción de inconstitucionalidad general de las leyes. Las garantías constitucionales interpuestas perdieron su materia de fondo sobre la cual emitir pronunciamiento, ya que el Decreto en cuestión ya fue sancionado, promulgado y publicado como ley de la República. Por último, los agravios aducidos por los interponentes son inexistentes. Solicitó que se denieguen los amparos y se emitan las declaraciones correspondientes. **E) El Congreso de la República, autoridad increpada**, reiteró todas las aseveraciones esgrimidas en su escrito contentivo de la segunda audiencia por cuarenta y ocho horas. Además, manifestó que, al emitir el Decreto 04-2020, actuó dentro del límite de sus potestades regladas, como lo establece el artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, de manera que al reformar la Ley de Organizaciones No



Gubernamentales para el Desarrollo, actuó en observancia de los derechos fundamentales consagrados en el Texto Supremo. Estima, además, que el acto reclamado, dada su naturaleza, no puede ser enjuiciado mediante amparo puesto que esta garantía no es la idónea para reprochar la conformidad normativa de las leyes respecto de la Constitución Política de la República de Guatemala, pues para ello el legislador constituyente reservó la acción de inconstitucionalidad general de las leyes. Por último, al emitir el Decreto legislativo cuestionado no debía observar, para su aprobación, la mayoría calificada a que aluden algunos interponentes, puesto que en su texto no se modifican sustancialmente las funciones de la Superintendencia de Administración Tributaria ni de la Contraloría General de Cuentas. Solicitó que se denieguen los amparos y se impongan las sanciones procedentes en atención a su notoria improcedencia. **F) El Ministerio Público**, no obstante esgrimir alegación en la audiencia de vista pública, también presentó escrito contentivo de alegato. En ambas comparecencias reiteró lo afirmado al evacuar la segunda audiencia por cuarenta y ocho horas, realizando especial énfasis en que, derivado del amparo provisional otorgado en auto de veintiséis de febrero de dos mil veinte, los actos reprochados han dejado de causar los agravios denunciados, puesto que al dejarse en suspenso el acto de aprobación del Decreto Legislativo 04-2020, así como los actos subsiguientes, entendiéndose con ello su sanción, promulgación y publicación en el Diario de Centroamérica, el asunto ha quedado sin materia sobre la cual emitir pronunciamiento de fondo. Solicitó que se emita el pronunciamiento que en Derecho corresponda, en el que se determine la ausencia de materia de fondo de las acciones constitucionales solicitadas.

V. AMICUS CURIAE



A) El Centro Ecuménico de Integración Pastoral, por medio del Presidente de su Junta Directiva y Representante Legal, Oscar Ricardo García de León, solicitó externar opinión en el asunto en calidad de *amicus curiae*. Sin embargo, de la lectura del escrito presentado no se advierte la enunciación de argumentos de punto de derecho relacionados con el presente caso. **B) Marta Anabella Rivera Godoy**, quien, en virtud de lo resuelto en decreto de doce de agosto de dos mil veinte, proferido en el expediente *ut supra* identificado, comparece a título personal, porque los documentos con los que pretende acreditar su calidad de Presidenta de la Junta Directiva y Representante Legal del **Instituto Centroamericano para los Estudios de la Democracia Social** ya perdieron vigencia, y la entidad **Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro**, por medio de su Presidente y Representante Legal, Eleonora Murallas Pineda, solicitaron externar opinión en el asunto en calidad de *amicus curiae*. Al efecto, manifestaron los siguientes argumentos: **i)** el Estado de Guatemala ha adquirido, como consecuencia de la ratificación de distintos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, diversas obligaciones tendientes a respetar y garantizar la plena vigencia de aquellos, de manera que no puede desconocer, sin más, sus obligaciones sobre la materia, lo cual no le concede la facultad de adoptar medidas legislativas o de cualquier otra índole que menoscaben su adecuado goce a los ciudadanos; **ii)** las reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, contenidas en el Decreto Legislativo 04-2020 del Congreso de la República, podrían constituir una clara violación a las obligaciones que imponen el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, puesto que las restricciones existentes en dicha normativa no son



permisibles a la luz de tales instrumentos internacionales de derechos humanos; **iii)** al existir un amplio margen de discrecionalidad de las autoridades estatales para determinar la existencia jurídica de las asociaciones, se cercena el derecho a la libre asociación de los ciudadanos, lo que constituye una forma de restricción incompatible con la Constitución Política de la República de Guatemala, dado que aquella no establece excepciones o restricciones explícitas para el pleno ejercicio de tal derecho fundamental; **iv)** consideran que aún y cuando el Decreto Legislativo 04-2020 hubiese sido aprobado en observancia de lo previsto en la Constitución, su contenido es incompatible con lo previsto en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que las disposiciones que limitan la existencia legal de las organizaciones no gubernamentales –bajo el pretexto de que aquellas en sus actividades ordinarias “*atenten contra el orden público*”– no son claras ni precisas, porque el legislador no definió qué debe entenderse por alteración del orden público. Precisan que tanto el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Comisión de Venecia, como órgano experto del Consejo de Europa –Sistema Europeo de Derechos Humanos–, precisan que para determinar la validez de restricciones legislativas de aquel derecho humano, aquellas deben estar sustentadas legítimamente en asuntos de seguridad nacional o alteración del orden público, lo cual no ocurre en el presente caso, dado que en sus disposiciones no se aborda, ni por asomo, qué debe entenderse por orden público; tampoco se justifica de manera clara y precisa un peligro real para el resguardo del orden público. Las restricciones no son necesarias para garantizar el mantenimiento de una sociedad democrática, en la que se expresen ideas de forma pacífica; **v)** por lo regulado en los artículos 4, 13, 16 y 21 del Decreto 04-2020, se podría pretender intromisión e



intrusión indebidas del Estado en las actividades que llevan a cabo las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, así como en el acceso a sus fuentes de financiamiento, lo que lesiona el derecho a la libertad de asociación y de libertad de emisión del pensamiento, y son incompatibles con lo previsto en el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que tales normas prevén la imposición de medidas extremadamente severas [ejemplo: cancelación de la organización respectiva e imposibilidad de acceder a fuentes extranjeras legítimas de fondos para el desarrollo de sus funciones, entre otras] las cuales se fundan en motivos irrazonables. Básicamente, el Ministerio de Gobernación, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas podrían apoyarse en normas sin fundamento para decidir la cancelación de las organizaciones, por estimar, sin más, que aquellas alteran el orden público, sin que en la legislación esté definido qué debe entenderse por orden público. Ello viola los principios de seguridad, certeza y proporcionalidad, puesto que las restricciones no se contraponen a la afectación real e inminente del orden público; tampoco a la debida comprobación de ilicitud de las fuentes de ingresos que perciben, por lo que el margen de maniobra de las instituciones encargadas de su registro es altamente discrecional y subjetivo. Por otra parte, lejos de garantizarse el libre desenvolvimiento de las referidas organizaciones en sus actividades cotidianas, se da al poder ejecutivo facultades de intromisión irrazonables, las cuales son impropias de una sociedad democrática, pues con ello las limitan a ejercer libremente los fines para los cuales fueron creadas por temor a represalias o coacciones; **vi)** establecer responsabilidades de orden penal y civil para los directores de las Organizaciones No Gubernamentales, por el uso de fondos que provengan del



extranjero, podría resultar discriminatorio y, además, inhibe el libre acceso a fuentes de financiamiento de las organizaciones. Con ello, las autoridades del ejecutivo fácilmente podrían disuadir a las referidas organizaciones a no participar en movimientos cívicos y sociales que tengan por objeto fiscalizar las actuaciones de los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos, por temor a represalias; y **vii)** el Decreto 04-2020 impone nuevos requisitos de registro [que potencialmente las obligan a registrarse en seis registros diferentes] así como a la presentación de más informes a las Organizaciones No Gubernamentales, lo que podría ser incompatible con el numeral 2) del artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, puesto que tales requisitos, además de innecesarios, son onerosos para las mencionadas organizaciones lo que podría generar en su disolución, porque la misma ley prevé restricciones irrazonables al acceso a las fuentes de financiamiento legítimas.

CONSIDERANDO**-I-**

En la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad el legislador constituyente instituyó, con fundamento en los principios democráticos que orientan la organización del Estado de Guatemala, las garantías y defensas del orden constitucional, definidas en el medio procesal constitucional guatemalteco como los instrumentos jurídicos, mediante los cuales, los habitantes de la República están en posibilidad de obtener defensa de la Constitución y de su contenido teleológico y, por ende, de lograr el irrestricto respeto a los derechos inherentes al ser humano, a la libertad de su ejercicio y a las normas fundamentales que rigen la existencia de la República, a fin



de asegurar la correcta consolidación del régimen democrático y del estado constitucional de derecho.

En tal sentido, tanto el texto supremo como la mencionada ley constitucional delimitan el campo de competencia de dos garantías específicas de defensa del orden constitucional, a saber: **a)** el amparo, como garantía contra actos arbitrarios de funcionarios depositarios de la autoridad y; **b)** la declaración de inconstitucionalidad de las leyes o disposiciones de carácter general, como garantía de la supremacía constitucional. Según la doctrina legal de esta Corte, ambos medios de defensa, de rango constitucional, tienen funciones y efectos especiales distintos, por lo que su interposición debe ser idónea para obtener la protección requerida por el justiciable.

En tal sentido, la acción de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general tiene como fin esencial proteger el orden constitucional frente a disposiciones de carácter general que emita la autoridad constituida, si con ello se lesiona, restringe o tergiversa el ordenamiento supremo contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala. Por su parte, el amparo protege a las personas contra las amenazas de violaciones a sus derechos o las restablece en su goce si la violación ha ocurrido, y procede siempre que las leyes, disposiciones, resoluciones o actos de autoridad lleven implícito amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

Así, se advierte que el control de constitucionalidad de las leyes se orienta en garantizar la supremacía de la Constitución frente a leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, en tanto que el amparo, como medio subsidiario y extraordinario de defensa, busca examinar y confrontar, contra la Constitución, actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad que violen, tergiversen,



restrinjan o desconozcan el ejercicio de un derecho fundamental, por el hecho de que aquellas aparezcan arbitrarias de la autoridad que las emite y que, a juicio del interponente, produzcan afectación personal y directa.

De tal manera, cuando del contexto del planteamiento efectuado al tribunal constitucional **se denota, de manera evidente**, que los reproches aducidos por el interponente se encaminan a cuestionar la compatibilidad constitucional de disposiciones normativas generales, resulta inviable examinar, mediante amparo, aquellos reproches, pues para ello ha quedado delimitada, por el legislador constituyente, la garantía constitucional pertinente para reclamar motivos jurídicos contra las disposiciones de carácter general.

-II-

Los postulantes promueven amparo contra el Congreso de la República y el Presidente de la República. Señalan como actos reclamados: **i)** la aprobación, por parte del Congreso de la República de Guatemala, del Decreto 4-2020, en sesión celebrada el once de febrero de dos mil veinte, que contiene reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto 2-2003 de ese organismo y al Código Civil, Decreto Ley 106; y **ii)** la amenaza de que el Presidente de la República de Guatemala sancione el Decreto 4-2020 del Congreso de la República; y **iii)** la amenaza de que entren en vigencia las referidas reformas.

Estiman los accionantes que la aprobación -por parte del Congreso de la República de Guatemala, del Decreto 4-2020, en sesión celebrada el once de febrero de dos mil veinte, que contiene reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo, Decreto 2-2003 de ese organismo y el Código Civil, Decreto Ley 106, y la amenaza de que aquel entre en vigencia- amenaza los



derechos de igualdad, libertad de acción, de libre asociación, de libertad de emisión del pensamiento y de participación ciudadana, así como los principios jurídicos de seguridad y del debido proceso legislativo.

Los interponentes invocan situaciones fácticas y jurídicas que amenazan concretarse con la aprobación y entrada en vigencia de las disposiciones legislativas contenidas en el Decreto 4-2020 del Congreso de la República, las cuales -a juicio de los justiciables- podrían causar grave afectación a derechos humanos o provocar inobservancia de estándares de carácter internacional sobre esa materia.

En tal contexto, se debe determinar la pertinencia de la acción constitucional instada para efectuar la revisión requerida.

-III-

De conformidad con el artículo 268 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la función esencial de la Corte de Constitucionalidad es la defensa del orden constitucional. Para tales efectos, es el ente designado por el poder constituyente para conocer de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad y de las acciones de amparo interpuestas contra del Congreso de la República (artículo 272 constitucional).

De conformidad con el segundo considerando de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, el amparo fue instituido como la garantía contra la arbitrariedad y para garantizar la supremacía constitucional fue instituida inconstitucionalidad de leyes.

Respecto de acciones constitucionales contra leyes, el artículo 10 de esa ley establece la procedencia del amparo para que se declare -en casos concretos- que



una ley no obliga al amparista por contravenir o restringir cualesquiera de los derechos garantizados por la Constitución o reconocidos por cualquiera otra ley; y para que -en casos concretos- se declare que una disposición o resolución no meramente legislativa del Congreso de la República no le es aplicable al recurrente por violar un derecho constitucional. En ese sentido, se advierte que fueron previstos casos de procedencia contra leyes, pero para “casos concretos”. No obstante, ese mismo artículo 10 concluye: *Lo determinado en los incisos anteriores [los casos de procedencia del amparo], no excluye cualesquiera otros casos, que no estando comprendidos en esa enumeración, sean susceptibles de amparo de conformidad con lo establecido por los artículos 265 de la Constitución y 8 de esta ley.*” Esos artículos hacen referencia a que el amparo protege a las personas contra amenazas o por violaciones a sus derechos y procede siempre que los actos, resoluciones, disposiciones o leyes de autoridad lleven implícitos una amenaza, restricción o violación a los derechos que la Constitución y las leyes garantizan.

El amparo constituye la garantía para salvaguardar los derechos que la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce a los habitantes de la Nación, de forma extraordinaria y subsidiaria, o por inexistencia de vías legales idóneas, ante el acaecimiento de circunstancias que denoten arbitrariedad, por conllevar amenaza o violación de derechos fundamentales y principios constitucionales.

En su interposición, se requiere “*relación de los hechos que motivan el amparo*” y nombrar “a quienes les consten los hechos” (literales e’ y g’ del artículo 21). También se prevé que, si hubieran hechos controvertidos (por expresión contradictoria entre las partes), el tribunal de amparo debe pesquisar de oficio,



practicando cuanta diligencia sea necesaria para agotar la investigación (artículo 36), por eso se regula un período probatorio; y luego debe examinar los hechos, analizar las pruebas y las actuaciones al pronunciar sentencia (artículo 42).

Por su parte, el planteamiento de la inconstitucionalidad de carácter general requiere de esta Corte que se declare la inconstitucionalidad total o parcial de una ley, para que queden sin vigencia las disposiciones que resulten inconstitucionales, conforme los motivos jurídicos en que descansa la impugnación y el control abstracto que efectúe este Tribunal (artículo 140). La inconstitucionalidad en cualquier caso, es resuelta como punto de derecho (artículo 143); es decir, un análisis en abstracto del control de constitucionalidad de las disposiciones impugnadas, sin considerar o examinar hechos. Su tramitación no prevé -por eso- un período probatorio. El análisis para establecer la incompatibilidad entre la Ley y la Constitución debe ser eminentemente jurídico, sin sustituir el criterio del legislador sobre la oportunidad o conveniencia de las decisiones tomadas.

No obstante lo anterior, el examen puede comprender tanto las denuncias de inconstitucionalidad de las normas por vicios materiales como la de los actos legislativos por vicios formales. Pueden ser sometidos al control de constitucionalidad, no solo las normas de rango legal objetivadas externamente, sino también los procesos legislativos '*interna corporis*' que deben ajustarse a las normas que la Constitución prescribe.

En todo caso, debe recordarse que los actos y las normas que tienen su origen en decisiones de los poderes legítimos tienen una presunción de constitucionalidad, lo que trae como consecuencia considerar como excepcional la posibilidad de invalidarlos; situación que especialmente se manifiesta cuando se trata



del órgano legislativo, el cual dispone de distintas alternativas a la hora de legislar, siempre dentro del marco fijado por el constituyente.

La experiencia de esta Corte ha denotado que el amparo se erige -además- como el mecanismo por el cual la ciudadanía reclama de esta Corte la defensa del orden constitucional contra actos públicos cuya arbitrariedad afecte la institucionalidad nacional. También se ha advertido que, en algunos casos en los que se han denunciado actos de los procesos legislativos "*interna corporis*" resulta preciso efectuar diligencias para agotar la investigación ante situaciones "controvertidas" que puedan suscitar el planteamiento de una inconstitucionalidad contra un cuerpo normativo, cuyo procedimiento legislativo se denuncie viciado.

Por ejemplo, en las disposiciones transitorias de la Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para Transmisión de Datos, el Congreso de la República estableció que su aprobación se había declarado de urgencia nacional y aprobado en un solo debate con el voto favorable de más de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República. No obstante, al efectuar la necesaria investigación, esta Corte verificó que no concordaba con lo reflejado en la actividad parlamentaria desarrollada para el efecto, pues tanto ese artículo como el proyecto en su totalidad fueron aprobados con mayoría simple (sentencia dictada el diez de marzo de dos mil dieciséis, en los expedientes de inconstitucionalidad general acumulados 2089-2014, 2303-2014, 2352-2014, 2412-2014, 2521-2014, 2547-2014, 2667-2014, 2689-2014, 2788-2014, 2859-2014, 3145-2014, 3171-2014, 3211-2014, 3257-2014 y 3678-2014).

En sentencia dictada el diecisiete de septiembre de dos mil catorce, en el



expediente de inconstitucionalidad general 5818-2013, esta Corte estableció que en caso de vicios por inobservancia de la normativa que rige el procedimiento de formación de la ley, sus efectos serán los propios de una sentencia estimatoria de la acción de inconstitucionalidad general, la nulidad del cuerpo normativo afecto y su pérdida de vigencia dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco.

Ocurre, sin embargo, que cuando una ley ha sido emitida, y sólo está pendiente su entrada en vigencia –como en este caso- quienes recientan afectación a la supremacía constitucional o afectación particular, no tendrían acceso al instrumento de la inconstitucionalidad general, pues es presupuesto del planteamiento de este tipo de acciones, que de las disposiciones atacada sean normas ya vigentes. En ese caso, quien promueve amparo debe sustentar su planteamiento en hechos que denoten, **de manera evidente**, actos concretos violatorios de sus derechos. De ahí que los argumentos del amparo preventivo, en casos tan particulares como el dirigido contra la inminente entrada en vigencia de una ley, no deben ir encaminados a cuestionar la compatibilidad general y abstracta de la ley, pues esto último es propio de los cuestionamientos del instrumento de la inconstitucionalidad de carácter general.

En los amparos en única instancia promovidos contra la amenaza de que entrara en vigencia el Decreto 7-2015 del Congreso de la República de Guatemala, que contenía la “Ley de Tarjeta de Crédito” (expedientes acumulados 41-2016 y 42-2016), se denunció vicios en el procedimiento legislativo de aprobación de dicho cuerpo normativo. En esa ocasión no se produjo la suspensión de la entrada en vigencia de la ley, dado que el amparo provisional no fue otorgado, pero el trámite del proceso siguió su curso hasta emitirse sentencia de cuatro de mayo de dos mil



diecisiete, que finalmente se denegó por falta de materia, pues la ley cuestionada, para esa fecha, había entrado en vigencia (diciembre de dos mil quince). No obstante, lo anterior, este Tribunal acordó la suspensión provisional del referido Decreto Legislativo en auto de treinta y uno de marzo de dos mil dieciséis, dictado en el trámite de los expedientes acumulados 1028, 1029, 1036, 1037, 1038, 1042, 1043, 1044, 1047, 1051, 1053, 1061, 1062 y 1294-2016, formados por acciones de inconstitucionalidad de ley de carácter general de la Ley de Tarjeta de Crédito, Decreto 7-2015 del Congreso de la República de Guatemala (tres meses después de haber entrado en vigencia) y, finalmente, en sentencia de veinte de diciembre de dos mil dieciocho, por la inobservancia de una etapa necesaria en el proceso legislativo que conllevó advertir un vicio *interna corporis* que implicó declarar la inconstitucionalidad de la totalidad del Decreto impugnado.

En conclusión, los actos procedimentales para la presentación y discusión de un proyecto legislativo, así como para la formación y sanción de una ley que se denuncien de situaciones “fácticas” o de “punto de hecho” que vicien su procedimiento, si bien pueden ser objeto de análisis *a posteriori*, por vía de inconstitucionalidad general, eventualmente pueden resultar ser objeto del amparo preventivo cuando la denuncia se sustente en cuestiones concretas respecto de las cuales no quepa más conclusión que la concurrencia de daño inminente e irreparable. Ahora bien, cuando los motivos jurídicos por los cuales se confronte la constitucionalidad de disposiciones legislativas sean “puntos de derecho”; es decir, si lo que se plantean son denuncias de inconstitucionalidad de normas en abstracto, no resulta viable promoverlas por medio de amparo.

-IV-



Expuesto lo anterior, resulta pertinente verificar la viabilidad de los amparos promovidos contra la amenaza de que entrara en vigencia el Decreto 4-2020 del Congreso de la República, conforme lo expuesto por los interponentes.

En el presente caso, los postulantes argumentan: **a)** el artículo 1 obliga a las Organizaciones No Gubernamentales a ajustar sus disposiciones estatutarias a la ley y por ello tiene efecto retroactivo; **b)** el artículo 2 contiene obligación de inscripción y registro de las Organizaciones No Gubernamentales constituidas en el extranjero que lesiona el derecho a la libre asociación; **c)** el artículo 3 denota la intención de que el Poder Ejecutivo tenga pleno control de quiénes pueden o no trabajar para una organización no gubernamental, vulnerando con ello el derecho de libertad de asociación. Además, indican que al circunscribir la forma y disposición de reinversión de los excedentes de los que dispongan las referidas asociaciones, las limita al correcto cumplimiento de sus fines, sin mencionar que aquello constituye una intromisión indebida que cercena el derecho de asociación; **d)** el artículo 4, al establecer tipos de Organizaciones No Gubernamentales, limita el derecho de asociación, puesto que las establece *numerus clausus*, excluyendo otras no enlistadas en dicha norma; **e)** el artículo 6 determina la prohibición de existencia de Organizaciones No Gubernamentales con idéntico nombre, o bien, con nombre similar, lo cual limita el derecho de asociación; **f)** el artículo 7 lesiona el derecho de propiedad privada de las organizaciones y la de sus asociados, porque hace extensiva la responsabilidad en que puedan incurrir, al patrimonio, tanto de la organización como de sus asociados; **g)** los artículos 5, 8, 9, 10 y 12 imponen la obligación de registro de las Organizaciones No Gubernamentales en varias dependencias del Estado, e inclusive, la creación de un registro centralizado



[REPEJU], lo cual viola estándares internacionales en materia de libertad de asociación. Además, se concede al Ministerio de Gobernación amplias facultades discrecionales para que decida a cuál inscribe y, al crear nuevos requisitos para las Organizaciones No Gubernamentales de carácter internacional, se vulnera el derecho de igualdad de estas últimas, puesto que no se les da el mismo tratamiento que las Organizaciones No Gubernamentales nacionales. También se determina la creación de funciones discrecionales y desproporcionadas que no convergen con las atribuciones de la Contraloría General de Cuentas, vulnerando así el principio de legalidad de la función pública. Además, el hecho de que la información registral sea de acceso y consulta pública, sin limitación alguna, vulnera el derecho a la intimidad, puesto que el legislador determinó la posibilidad de que personas ajenas a la asociación tengan acceso a datos de carácter sensible de sus asociados; **h)** los artículos 11, 13, 14, 15, 16, 19, 21 y 23, por obligar a las Organizaciones No Gubernamentales a contabilizar las donaciones que reciben, e inclusive, publicar sus estados contables, les limita la posibilidad de obtener y utilizar recursos de otras fuentes legítimas [sean nacionales o extranjeras], lo cual califican de grave injerencia en su funcionamiento interno y vulnera el derecho a la protección de datos sensibles; asimismo, dichos controles tienen la intención de facilitar la intromisión del Estado en el quehacer de la ONG. Además, establecen causales de cancelación de la Organizaciones No Gubernamentales, lo cual confronta el derecho de defensa y el debido proceso, porque no se establece claramente un procedimiento a seguir; se instauran formas arbitrarias de cancelación, y no se les brinda oportunidad de ejercer defensa material y tampoco el legislador precisa con claridad a qué se refiere con actividades que alteren el orden público, lo que deja margen de discrecionalidad. La



cancelación de las Organizaciones No Gubernamentales se presta a un alto grado de discrecionalidad y arbitrariedad por parte de los entes que pueden solicitarla y por quien finalmente la decide, dado que –insisten-, en la legislación no está definido qué debe entenderse por alteración del orden público.

En tal sentido, aprecia esta Corte que las denuncias presentadas hacen referencia al presunto antagonismo de las disposiciones contenidas en el Decreto 04-2020 del Congreso de la República respecto de los principios constitucionales que invocan: libertad de acción, libre emisión del pensamiento, libertad de asociación, entre otros.

De esa cuenta, esta Corte considera que lo que pretenden los interponentes de los amparos es que se efectúe análisis de control de constitucionalidad en abstracto como “punto de derecho” del cuerpo normativo denunciado y no el análisis de actos procedimentales por vicios en su resultado como “punto de hecho; tampoco pretenden obtener una declaración de protección o de reparación “en casos concretos”. En consecuencia, esta vía no es la procedente para requerir el análisis jurídico-confrontativo de disposiciones que ostentan la condición de ley de observancia general, dada su generalidad, abstracción e impersonalidad.

Tales aspectos impiden que sea por conducto del amparo reparador o protector que pueda obtenerse la revisión pretendida por los accionantes; es decir, el examen de la conformidad de las normas denunciadas con las disposiciones constitucionales invocadas.

–V–

Entre los interponentes, los que sí denuncian situaciones fácticas respecto del procedimiento legislativo para la aprobación del Decreto 4-2020, son los



Diputados al Congreso de la República de Guatemala: Sonia Marina Gutiérrez Raguay, Aldo Iván Dávila Morales y Edgar Stuardo Batres Vides. Estiman que existe vicio de formación del Decreto 4-2020 por lo siguiente: **a)** para alterar el orden del día de la sesión en que quedó aprobado el referido decreto parlamentario, no se presentó una moción privilegiada, proposición o cuestión previa, conforme lo determina el artículo 89 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, sino una simple propuesta, forma que no existe en la referida ley orgánica y dicha forma no se sometió a conocimiento y votación de los parlamentarios; **b)** se presentó una moción privilegiada para alterar el orden del día y entrar a conocer, en tercer debate, por artículos y redacción final la iniciativa cinco mil doscientos veintisiete (5257). Se presentó otra moción privilegiada para declarar la sesión como permanente, contraviniendo con ello lo previsto en el artículo 77 de la referida Ley, puesto que la aprobación del decreto parlamentario en cuestión no califica tratarlo como un asunto de urgencia nacional; **c)** en esa sesión, el Presidente del Congreso de la República no dio oportunidad de intervención a ninguno de los diputados, incluyendo los amparistas, violando los artículos 18 y 93 de la referida Ley Orgánica; luego de aprobada la referida moción privilegiada, razonaron sus votos, conforme lo indicado en el artículo 101 de la referida ley; sin embargo, la Junta Directiva del Congreso les limitó el derecho de uso de la palabra a los diputados oradores; **d)** señalan también que ese cuerpo legislativo debió aprobarse con ciento siete votos -mayoría calificada- por contener reformas y determinaciones para instituciones autónomas y descentralizadas.

Conforme al Acta de la Sesión Ordinaria 6-2020, del martes once de febrero de dos mil veinte, en el Punto Octavo de la sesión, la Secretaría dio lectura a la



moción privilegiada para que se alterara el orden del día y se conociera, en ese momento, la discusión en tercer debate, por artículos y redacción final, del proyecto de decreto que dispuso aprobar las reformas en cuestión y, por mayoría, quedó aprobada la moción privilegiada para alterar el orden del día en referencia. En consecuencia, esta Corte advierte que se presentó una moción privilegiada para alterar el orden del día, la cual fue presentada por escrito y que, puesta en conocimiento del Pleno del Congreso mediante su lectura oral, fue su sometida a votación y aprobada por mayoría, con lo cual no se producen las violaciones que denuncian los amparistas, conforme la literal a) apuntada.

En el Punto Noveno de la referida Acta, la Secretaría dio lectura a la moción privilegiada para que dicha sesión fuera declarada permanente hasta agotar los puntos contenidos en el orden del día aprobado, la cual fue aprobada por mayoría y la sesión se declaró permanente. Esta Corte considera que la decisión de conceder “tratamiento de urgencia” a un asunto, conforme lo determina el artículo 77 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, es una disposición discrecional de la mayoría parlamentaria que esta Corte no puede cuestionar, en los términos que reclaman los amparistas en la literal b) apuntada.

Respecto del argumento de que el Presidente del Congreso de la República no dio oportunidad de intervención a ninguno de los diputados, esta Corte estima que, conforme los artículos 82 y 83 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el Presidente es el director de debates y responsable de que se lleven a cabo con corrección y con escrupuloso apego a las normas parlamentarias, por lo que en la conducción de las discusiones es la autoridad directa e inmediata, salvo los casos de apelación al Pleno del Congreso, pues -en todo caso- el diputado al que el



Presidente del Congreso le impide el uso de la palabra puede apelar esas decisiones al Pleno del Congreso, siendo esa la vía idónea de reclamo.

Por último, respecto del argumento, relativo a que debió aprobarse por mayoría calificada la citada ley, por razón de modificaciones sustanciales a entidades autónomas como el Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Contraloría General de Cuentas, se establece que la mayoría de las referencias que se hacen a dichas entidades en el Decreto 4-2020 son dirigidas a requisitos formales que deben cumplir los destinatarios de tales regulaciones: las organizaciones no gubernamentales; así como al cumplimiento de sus funciones de fiscalización tributaria. El artículo 8 señala que deben inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria las federaciones y confederaciones; el artículo 9 establece que las Organizaciones No Gubernamentales deben inscribirse en la Superintendencia de Administración Tributaria y, si recibe fondos públicos, en la Contraloría General de Cuentas; el artículo 11 requiere la contabilidad conforme documentos habilitados por la Superintendencia de Administración Tributaria, el artículo 12 les requiere de registro tributario; el artículo 13, usar formularios de la Superintendencia de Administración Tributaria en caso de donaciones y financiamientos. Las únicas disposiciones dirigidas a dichas entidades son las contenidas en el artículo 10 que les manda a velar por el estricto cumplimiento de la legislación vigente en el ámbito de sus competencias a la Superintendencia de Administración Tributaria y a la Contraloría General de Cuentas. El artículo 14 requiere la fiscalización por la Contraloría General de Cuentas de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que reciban recursos provenientes del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado o de las municipalidades; el artículo 19



vigilar que los bienes de las fundaciones y las ONG se empleen conforme a su destino; y el artículo 21 se refiere a la facultad del Ministerio Público, la Superintendencia de Administración Tributaria y la Contraloría General de Cuentas, de pedir la disolución de asociaciones civiles o de organizaciones no gubernamentales.

De esa cuenta, esta Corte considera que los argumentos que sustentan el reclamo no dan fundamento a la denunciada sustancialidad en modificaciones a las funciones del Ministerio Público, de la Superintendencia de Administración Tributaria o de la Contraloría General de Cuentas que ameritara el voto favorable de las dos terceras partes del Congreso de la República, como lo requieren los amparistas, según la literal d) apuntada.

En tal sentido, estima este Tribunal que, a pesar de que los postulantes encuadran sus acciones en objetar la aprobación y amenaza de entrada en vigencia del Decreto 4-2020 del Congreso de la República, finalmente, por una lado, cuestionan la conformidad normativa de las disposiciones integrantes del Decreto en cuestión contra la Constitución y sus efectos hacia la generalidad; y en cuanto a lo fáctico, los hechos que denuncian no evidencian agravios que puedan ser analizados en amparo. En consecuencia, los amparos promovidos son improcedentes.

-VI-

Por último, en relación al amparo promovido contra el Presidente de la República de Guatemala, advierte esta Corte que a dicha autoridad le endilgaron la amenaza inminente de que sancionara el Decreto 4-2020 del Congreso de la República. En relación a ello, los autos muestran que el relacionado decreto parlamentario fue remitido para su sanción y promulgación por parte del Organismo



Legislativo a dicha autoridad increpada, la que, efectivamente, lo publicó como ley de la República el veintiocho de febrero de dos mil veinte, según consta en el Diario de Centroamérica que circuló en esa fecha.

En cuanto a esto, esta Corte considera que los actos de sanción y promulgación de una ley no pueden ser constitutivos de amenaza, porque la misma Constitución Política de la República de Guatemala establece que corresponde al Presidente de la República sancionar, promulgar y publicar los proyectos de ley que el poder legislativo le envíe. En consecuencia, resulta impropio y desacertado pretender evitar, por medio del amparo, que tal autoridad cumpla una de sus funciones constitucionalmente asignadas.

De esta manera, no puede considerarse como amenazante el mero hecho de que el Presidente de la República de Guatemala sancionara y promulgara el Decreto 4-2020. Por ende, resulta improcedente conocer del amparo contra los actos del Presidente de la República de sanción, promulgación y publicación, como “amenazas inminentes”, puesto que esos actos solo conllevan el ejercicio de facultades concedidas en los artículos 177 y 183, inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

-VII-

Conforme lo considerado en este fallo, corresponde a este Tribunal **denegar** en definitiva los amparos solicitados en contra de las autoridades reclamadas, puesto que el amparo no se erige como la vía pertinente para elucidar las inconformidades denunciadas por los interponentes, aunado a que, los actos a los que los postulantes endilgan condición de amenazantes, no encuadran en la categorización de “actos inminentes” cuyo análisis resulta posible por conducto del amparo.



En tal sentido, resulta innecesario mantener vigente el amparo provisional decretado en auto de dos de marzo de dos mil veinte, por lo que procede revocar dicha decisión contenida en el numeral V) del auto de dos de marzo de dos mil veinte, ampliado mediante auto de cinco de marzo de dos mil veinte.

-VIII-

De conformidad con lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, es obligación del tribunal decidir sobre la condena en costas, así como la imposición de multa al abogado patrocinante. En el presente caso, no procede la condena en costas a los accionantes, por no haber sujeto legitimado para su cobro. Por otra parte, se estima innecesario imponer sanción de multa a los abogados auxiliares de los amparos promovidos, pues a juicio de este Tribunal en el presente asunto se ha litigado con evidente buena fe, circunstancia que determina la exoneración de imposición de la referida sanción a los profesionales del derecho encargados de la juridicidad del planteamiento.

LEYES APLICABLES

Artículo citado y 265, 268 y 272, inciso b), de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º., 10, 42, 44, 46, 47, 48, 57, 149, 156, 163 inciso b), 179, 185 y 186 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 2 y 7 *Bis* del Acuerdo 3-89 y, 35 del Acuerdo 1-2013, ambos de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad con base en lo considerado y leyes citadas resuelve: **I.** Por disposición del artículo 156 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de



Constitucionalidad y conforme a lo asentado en el artículo 1º del Acuerdo 3-2021 de la Corte de Constitucionalidad de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, integran el Tribunal los Magistrados José Francisco De Mata Vela y María Cristina Fernández García. **II. Deniega en definitiva** los amparos interpuestos por todos los postulantes contra el Congreso de la República y el Presidente de la República de Guatemala. **III.** Como consecuencia de la decisión asumida y por las razones externadas en este fallo, **revoca el amparo provisional otorgado** en auto de dos de marzo de dos mil veinte, ampliado en pronunciamiento de cinco de marzo de dos mil veinte. **IV.** No se condena a los interponentes ni se impone multa a los abogados patrocinantes, por las razones consideradas. **V.** Notifíquese y remítase certificación de lo resuelto a las autoridades denunciadas.



