

EXPEDIENTE 6642-2019

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD, EN CALIDAD DE TRIBUNAL

EXTRAORDINARIO DE AMPARO: Guatemala, veintiuno de julio de dos mil veinte.

Se tiene a la vista para dictar sentencia, la acción constitucional de amparo promovida por Consorcio Autopistas de Guatemala, Sociedad de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, por medio de su Presidente del Consejo de Administración y Representante Legal, Juan Martínez Venegas, contra el Congreso de la República de Guatemala. La postulante actuó con el patrocinio de los abogados Manuel Fernando Pérez Penabad, Pablo Antonio Coronado Bonilla y Clara Adelita Victoria Galindo Solares, respectivamente. Es ponente en el presente caso la Magistrada Presidente, Gloria Patricia Porras Escobar, quien expresa el parecer de este Tribunal.

ANTECEDENTES

I. EL AMPARO

A) Solicitud y autoridad: presentado el veintidós de noviembre de dos mil diecinueve ante esta Corte. **B) Acto reclamado:** *“...el punto ‘OCTAVO’ de la ‘SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO LEGISLATIVO DOS MIL DIECINUEVE – DOS MIL VEINTE (2019-2020), celebrada el día veintinueve de octubre de dos mil diecinueve mediante el cual se discutió en tercer debate, por artículos y redacción final de los proyectos de decreto ‘Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado ‘Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje’, el cual contiene un total de noventa y siete (97) cláusulas y doce (12) anexos,*



identificado con el registro cinco mil quinientos seis (5 506)--sic- de Dirección Legislativa. La sesión SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA indicada está contenida en el ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA 078-2019". **C) Violaciones que denuncian:** a los derechos de bien común, justicia, libertad de industria, comercio y trabajo; a los principios jurídicos de debido proceso, legalidad y seguridad jurídica, así como a los fines del Estado. **D) Hechos que motivan el amparo:** de lo expuesto por la postulante y del estudio de los antecedentes, se resume: **D.1) Producción del acto reclamado: a)** el cinco de julio de dos mil dieciocho, le fue debidamente adjudicado por la Agencia Nacional de Alianzas Para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) el proyecto denominado "*Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje*"; **b)** en las bases de licitación se publicó un proyecto de contrato a ser suscrito entre las partes (en este caso ella -como adjudicada- y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda), denominado "*Proyecto de Contrato de Alianza para el Desarrollo de Infraestructura Económica*"; **c)** los artículos 96 de la Ley de Contrataciones del Estado y 62 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, establecen que el contrato deber ser aprobado por el Congreso de la República de Guatemala y en consecuencia, será hasta que ese Organismo lo apruebe, que podrá ser firmados por las partes; **d)** el dos de octubre de dos mil dieciocho, el Presidente de la República de Guatemala, presentó el contrato de mérito para su aprobación respectiva por el Organismo referido y el doce de agosto de dos mil diecinueve, la Comisión de Comunicación, Transporte y Obras Públicas del Congreso de la República de Guatemala, dictaminó favorablemente para proceder a su respectiva aprobación; **e)** el uno y ocho, de



octubre de dos mil diecinueve, respectivamente, fue conocida en primera y segunda lectura por el pleno del Congreso de la República de Guatemala, la iniciativa 5506 que dispone aprobar el contrato en referencia, y **f)** el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en la Septuagésima Octava Sesión Ordinaria del Congreso de la República, Período Legislativo Dos Mil Diecinueve – Dos Mil Veinte (2019-2020), en el punto Octavo del acto de Sesión Ordinaria setenta y ocho – dos mil diecinueve (078-2019), consta que se conoció en tercera lectura el proyecto en referencia, cuando establece: *“OCTAVO: Discusión en tercer debate, por artículos y redacción final de los proyectos de decreto siguientes: a) Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del proyecto denominado ‘Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje’, el cual contiene un total de noventa y siete (97) cláusulas y doce (12) anexos, identificado con el registro cinco mil quinientos seis (5 506) –sic- de Dirección Legislativa. La Segunda vicepresidente del Congreso de la República, representante Flor de María Chajón Aguilar, en funciones de presidente, somete a discusión en su tercer debate el proyecto de decreto de mérito y, para una cuestión de orden, interviene el legislador Oliverio García Rodas, quien manifiesta que están encaminados a hacer una votación en tercer debate de un proyecto de ley importante y hay en este momento ochenta y dos diputados marcados, pero físicamente han hecho un conteo y no se llega a setenta y cinco representantes y si este proyecto se vota así, resultaría que si se pierde la votación se pierde el proyecto de decreto, por lo que manifiesta a la presidenta en funciones que le agradecería que haga una verificación del cuórum porque es absolutamente irresponsable votar así. No habiendo más discusión, la presidenta en funciones*



hace llamado a votación conforme lo estipula la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y la Secretaría abre a votación la aprobación del proyecto de decreto de mérito en su tercer debate, siendo el resultado de votación el siguiente: Votos a favor: treinta y dos (32); votos en contra; cincuenta (50); diputados ausentes: setenta y seis (76); por lo tanto, no existiendo mayoría, queda improbadado el proyecto de decreto indicado, en su tercer debate.” –acto reclamado-. D.2)

Agravios que reprochan al acto reclamado: estima que, con la emisión del acto refutado, la autoridad cuestionada violó los derechos y los principios jurídicos enunciados, por cuanto que: **i)** la autoridad denunciada viola los preceptos enunciados, al no ajustar su actuar al contenido del artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, al no proceder a verificar el cuórum del pleno del Congreso, no obstante haber sido solicitado por un diputado previo a someter a votación la aprobación en tercera lectura el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del multicitado Proyecto; la anterior omisión, no solo transgrede la norma precitada, sino especialmente el artículo 159 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que preceptúa: *“Mayoría para resoluciones. Las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría de los miembros que lo integran, salvo los casos en que la ley exija un número especial.”*; **ii)** al emitir el acto reclamado la autoridad denunciada no tuvo en cuenta que en sus decisiones debe prevalecer el bien común, no obstante lo anterior, sometió a votación un proyecto de ley violando preceptos constitucionales, así como una norma ordinaria, como lo es el artículo 72 BIS de la Ley Orgánica precitada; **iii)** la autoridad denunciada está obligada a garantizar a los habitantes la seguridad, la cual incluye la seguridad jurídica esencial para el desarrollo integral tanto de las personas individuales como de las



personas jurídicas, tales como la amparista para lograr sus cometidos y fines, y para eso requiere una base sólida que garantice los derechos que otorga la Carta Magna; así como la igualdad que elimina excepciones o privilegios que excluya a unos de los que se concede a otros en iguales circunstancias, lo cual no fue tomado en cuenta por la autoridad denunciada al emitir el acto reclamado; **iv)** al emitir el acto reclamado, la autoridad denunciada no tuvo en cuenta que mediante el concurso ANADIE – cero uno – dos mil diecisiete (ANADIE–01-2017) la entidad amparista fue debidamente adjudicada de un proyecto, quedando únicamente pendiente de la debida aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala del contrato respectivo, conforme a lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económico, lo cual no se llevó a cabo por parte de la referida autoridad; **v)** la consecuencia inmediata del acto reclamado es el estancamiento del desarrollo económico del país, al no contar con una carretera adecuada que conduzca al puerto más importante del país, por donde ingresan la mayor cantidad de importaciones y salen la mayor cantidad de exportaciones, por ende, representa un perjuicio a gran escala para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas, infraestructura, entre otras; **vi)** la falta de infraestructura es una limitante para poder ampliar los negocios y llegar a más mercados, por lo que el fin primordial del proyecto que no fue aprobado legalmente, es para ayudar a que en Guatemala puedan transportarse personas y bienes de una manera más eficiente, buscar el desarrollo de la región, logrando elevar el nivel de vida de los guatemaltecos, y principalmente de los que moran y trabajan en los municipios y comunidades vecinas al proyecto de autopista; **vii)** no es ningún secreto la necesidad de construcción vial que tiene Guatemala, la estimulación de la



economía y la creación de las condiciones adecuadas para la inversión de capital nacional y extranjero, sin embargo, el Congreso de la República de Guatemala al someter a votación la aprobación del decreto de mérito, incumple de manera flagrante y frontal con las obligaciones contenidas en el artículo 119, literales a), d) y n) de la Ley Suprema; esta acción ahuyenta a cualquier inversionista nacional y extranjero, al no crear las condiciones adecuadas para el desarrollo del país; y **viii)** mediante la emisión del acto reclamado, la autoridad denunciada incumple con el más sencillo de sus obligaciones que es el llevar a cabo el procedimiento legislativo de manera adecuada conforme la ley, lo cual resulta ser nefasto para el futuro de Guatemala. **D.3) Pretensión:** solicitó que se otorgue el amparo dejando sin efecto el acto reclamado y como consecuencia, se ordene a la autoridad denunciada proceda para su conocimiento de nuevo y en estricto cumplimiento de la ley, pudiendo únicamente improbar el mismo por motivos sociales o de interés nacional impuesto por alguna ley vigente. **E) Uso de procedimientos y recursos:** ninguno. **F) Casos de procedencia:** invocó el contenido de las literales a), b), c), d) y e) del Artículo 10 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. **G) Leyes que estima violadas:** citó los Artículos: 1º, 2º, 4º, 5º, 12, 43, 152, 153, 159 y 171 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 4º, de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 16 de la Ley del Organismo Judicial y 7, 69, 70, 72 bis y 104 de la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala.

II. TRÁMITE DEL AMPARO

A) Amparo provisional: no se otorgó. **B) Terceros interesados:** **i)** Agencia Nacional de Alianzas Para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE); **ii)** Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; **iii)** Ministro de Finanzas



Públicas; **iv)** El Consejo Nacional de Alianzas para El Desarrollo De Infraestructura Económica (CONADIE); **v)** El Presidente Constitucional de la República de Guatemala, y **vi)** La Procuraduría General de la Nación. **C) Antecedentes Remitidos:** en disco compacto: **i)** copia simple del oficio de Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, identificado como Of. DL-MAAA-fz-1451-2019; **ii)** copia simple del Acta de la septuagésima octava (78^a) sesión ordinaria, que el Congreso de la República celebró el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, con sello de aprobación el cinco de noviembre de dos mil diecinueve; **iii)** copia simple del Diario de Sesiones de la Septuagésima Octava (78^a) Sesión Ordinaria, que el Congreso de la República que se celebró el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve. **D) Informe Circunstanciado:** la autoridad cuestionada manifestó: *“De conformidad al artículos 96 de la Ley de Contrataciones del Estado y al artículo 62 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica señalan que el contrato debe de ser trasladado para su aprobación, en ese sentido debe agotar el proceso establecido para la aprobación y que el Contrato pueda tener validez, siendo esta una atribución de mi representado y no una obligación.”; “...no es congruente, ni clara en relación al acto impugnado, puesto que por un lado se infiere que solicita la presente protección constitucional por la no aprobación del punto octavo de la septuagésima octava sesión ordinaria del Congreso de la República y por el otro, en el desarrollo del memorial señala que es por el acta aprobada, careciendo de toda congruencia y provocando la inviabilidad del presente amparo.”; “Habiendo realizado un breve análisis de los argumentos vertidos por el amparista puede establecerse que no existe violación constitucional a los derechos fundamentales del solicitante, asimismo no se cumplen los presupuestos procesales para pedir la protección*



constitucional por medio del amparo por no cumplir con la legitimación pasiva, ni existe agravio alguno para que deba otorgarse la protección constitucional y claramente existe una falta de idoneidad en la vía constitucional promovida”; “...la postulante interpreta de manera antojadiza las disposiciones constitucionales claramente para ella resulta todo violatorio puesto que no fue favorecida con la aprobación del contrato, en ese sentido, pretende sobreponer su interés personal sobre el interés colectivo...”; “...se vulnera el bien común por no haber aprobado el Contrato, sin embargo, es incongruente señalar que se vulnera el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Guatemala al argumentar que no se alcanza el fin supremo que es la realización del bien común y pedir que por intereses personales a esta Honorable Corte que se deje sin efecto el acta de sesiones ordinarias cuando solo favorece a esta entidad y no se está vulnerando ningún derecho, ni de la postulante y tampoco de la población.”; “...se vulneró el artículo 2 constitucional por que el Congreso de la República de Guatemala, no cumplió supuestamente con lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando se siguió el proceso establecido en dicha normativa y en la Constitución cuando se improbó el contrato.”; “Es importante señalar que al mencionar la vulneración del artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala y su argumentación se basa en que se vulnera porque debía velarse por elevar el nivel de vida de los habitantes del país, bienestar de las familias y crear mejores condiciones, argumentos que carecen de todo sustento legal y no señala argumento alguno que respalde dicho artículo haya sido vulnerado.”; “...en cuanto al artículo 119 de la Constitución Política de Guatemala, el Congreso no puede violentar dicho artículo por no haber aprobado el contrato, así mismo, debe tenerse en cuenta que la cantidad de diputados en el hemiciclo eran suficientes y



por lo tanto no existe violación alguna y el presente alegato no tiene sustento alguno, como puede demostrarse mediante los antecedentes presentados.”; “señala la vulneración del artículo 43... sin embargo no señala porque considera que se haya violado dicho artículo...”; “señala que se viola el artículo 12 de la Constitución... sin embargo, no existe argumentación del porque considera que se haya dado dicha violación.”. E) Medios de comprobación: i) copia simple del Acta de la septuagésima octava (78ª) sesión ordinaria, que el Congreso de la República celebrada el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve; ii) copia simple del Diario de Sesiones de la Septuagésima Octava (78ª) Sesión Ordinaria, que el Congreso de la República de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve; iii) disco compacto que contiene la grabación de la celebración de la “SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PERÍODO LEGISLATIVO DOS MIL DIECINUEVE – DOS MIL VEINTE (2019-2020)” específicamente en lo que se refiere al acto reclamado, y iv) los antecedentes del caso.

III. ALEGACIONES DE LAS PARTES

A) Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, tercero interesado, indico que en el presente caso hubo violación al contenido del artículo 72 Bis y de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, toda vez que, existe la obligación del Presidente del Congreso de la República de ordenar a la Secretaria a verificar el cuórum en cualquier momento, así como, la obligación de hacerlo cuando exista petición de cualquier diputado. Solicitó que se declare con lugar el amparo. **B) El Congreso de la República de Guatemala –autoridad denunciada-** reiteró sus argumentaciones y consideraciones vertidas en el memorial que contiene la evacuación de primera audiencia, en la que indicó que en



el presente caso no existe agravio que reparar por medio del amparo, y que su actuación está conforme a la ley. Solicitó que se declare sin lugar el amparo. **C) El Ministro de Finanzas Públicas, tercero interesado**, alegó que, en el presente el supuesto agravio que reclama la entidad amparista es inexistente, toda vez que el Congreso de la República de Guatemala, actuó dentro de las atribuciones y facultades que la Constitución Política de la República y la Ley del Organismo Legislativo señalan, puesto que agotó el proceso correspondiente y al no aprobar el contrato objeto de este amparo, no constituye transgresión constitucional de ninguna clase. Solicitó que se declare sin lugar el amparo. **D) La Agencia Nacional de Alianzas Para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) y El Consejo Nacional de Alianzas para El Desarrollo De Infraestructura Económica (CONADIE), terceros interesados**, alegaron que en el presente caso, se violentó el proceso de formación y sanción de la ley al no haberse verificado el quórum del Congreso de la República a pesar de haber sido solicitado por el Diputado Oliverio García, por lo que es evidente que se llevó a cabo un vicio del proceso, y por ende, la improbación del proyecto de decreto se llevó de forma ilegal. Solicitó que se declare con lugar el amparo. **E) Ministerio Público** manifestó que en el presente caso no existe agravio que reparar por medio del amparo, ya que del análisis de la sesión del Acta de Sesión Ordinaria 078-2019 de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, se verificó al inicio de dicha sesión ordinaria y en el conocimiento y discusión del proyecto de decreto de mérito la participación de treinta y dos votos a favor, cincuenta votos en contra y setenta y seis diputados ausentes. Solicitó que se declare sin lugar el amparo.

IV. ALEGATOS EN EL DÍA DE LA VISTA PÚBLICA



A) Consorcio Autopistas de Guatemala, Sociedad de Alianzas para el



Desarrollo de Infraestructura Económica –amparista-, replicó los argumentos vertidos en su escrito de amparo, en el sentido que le causa agravio el hecho que al momento de llevar a cabo la votación se incumplió con lo establecido en el artículo 72 Bis de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, ya que en el trámite de aprobación de la citada ley hubo una intervención del diputado Oliverio García Rodas, quien solicitó que previo a la votación se verificara el cuórum del Congreso de la República, ya que, manifiesta que si bien hay ochenta y dos diputados marcados, físicamente han hecho un conteo y no se llega a los setenta y cinco parlamentarios, por lo que la autoridad denunciada al haber hecho caso omiso de dicha petición y realizar la votación, violó derechos y garantías contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala. Además, previamente a que el proyecto de ley denominado *“Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje”* llegara al Congreso de la República para su aprobación, éste cumplió con la fase administrativa correspondiente; además, el proyecto resulta de gran beneficio para la economía y desarrollo del país. Solicitó que se declare con lugar el amparo. **B) La Procuraduría General de la Nación –tercera interesada-**, **alegó:** **i)** en el presente caso la autoridad denunciada vulneró el debido proceso legislativo al no verificar el cuórum del Congreso de la República tal como lo regula el artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y como lo solicitó oportunamente el diputado Oliverio García Rodas, previo a la votación de mérito; **ii)** si bien es cierto en el tablero electrónico que posee el Congreso de la República para la determinación de la asistencia, indicó que sí había cuórum de presencia, existía cierta duda razonable de que había ocurrido un quebrantamiento de dicho cuórum, por lo cual un diputado solicitó la verificación del mismo, a efecto de dar



cumplimiento con lo que establece el artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que regula lo relacionado a la “Verificación de Cuórum”, ya que el Diputado Oliverio García Rodas afirmó que en el hemiciclo previo a la votación no estaban presentes esa cantidad de diputados, por ende, era legalmente imperativo que previo a abrir a votación, se procediera a verificación correspondiente, lo cual fue omitido por la autoridad denunciada. Ante la evidente vulneración al debido proceso legislativo, es necesario que se vuelva a agendar el punto que se estaba discutiendo a manera que los diputados conozcan nuevamente en tercer debate el proyecto de ley con el número de diputados necesario para su conocimiento de conformidad con la ley. Solicitó que se declare con lugar el amparo. **C) La Agencia Nacional de Alianzas Para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE) y El Consejo Nacional de Alianzas para El Desarrollo De Infraestructura Económica (CONADIE), terceros interesados,** alegaron que, en el presente caso existió violación al debido proceso legislativo, desde el momento en que el diputado Oliverio García Rodas solicitó la verificación del Cuórum del Congreso de la República para entrar a votación en tercer debate del proyecto de ley de mérito, por lo que la autoridad al no haber accedido a lo pedido, violó el contenido de los artículos 72 BIS y de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, toda vez que, si bien, existió marcados, más no presentes los diputados dentro del hemiciclo parlamentario, existía la obligación de la autoridad recurrida de acceder a la verificación del cuórum solicitado oportunamente. Además de lo anteriormente indicado, la autoridad denunciada obvió pronunciarse respecto de una parte muy importante dentro del procedimiento de mérito, y es el hecho de que, conforme lo regulado en los artículos 62 de la Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, y 138 y 139 de su



Reglamento, establecen que en caso de una improbación del contrato por parte del Congreso de la República, éste debe realizar unas actividades adicionales, es decir se debe pronunciar sobre la improbación del contrato, además, debe ordenar que se cubra al adjudicado en este caso la entidad accionante una compensación económica por las actividades que han realizado durante del proceso de licitación, asimismo debe establecer cuáles son los recursos para cubrir y devolver el expediente al Consejo Nacional de Alianzas para El Desarrollo De Infraestructura Económica (CONADIE) y la Agencia Nacional de Alianzas Para el Desarrollo de Infraestructura Económica (ANADIE), lo cual fue obviado por la autoridad denunciada. Solicitaron que se declare con lugar el amparo. **D) El Congreso de la República de Guatemala –autoridad denunciada-**, reiteró los argumentos vertidos en su informe circunstanciado, y agregó que, es evidente que la postulante vierte argumentos que no tienen sentido con el acto reclamado, ya que, la aprobación del contrato es una atribución del Congreso de la República y no una obligación que pudiese constituir un agravio, puesto que no puede obligársele a aprobar el contrato por intereses personales. Además, la amparista señala como acto reclamado que no se haya aprobado el contrato de mérito y, por otro lado, promueve amparo en contra del acta que contiene la Septuagésima Octava Sesión Ordinaria del Congreso de la República, por lo tanto, el amparo carece de toda congruencia. Solicitó que se declare sin lugar el amparo. **E) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, tercero interesado**, reiteró los argumentos vertidos en su escrito contentivo de la audiencia que oportunamente le fue conferida. Solicito que se declare con lugar el amparo. **F) El Ministerio Público** manifestó: **a)** del análisis del acto reclamado se puede determinar que la autoridad denunciada sí contaba con cuórum suficiente para el conocimiento en tercera



lectura del decreto de mérito, por lo que su actuar se encuentra enmarcado dentro del ámbito de sus atribuciones que legalmente le han sido conferidas, lo anteriormente indicado se toma sobre la base del acta de sesiones del Congreso de la República que el Ministerio Público tuvo a la vista, en donde constan que en la votación hubieron treinta y dos votos a favor y cincuenta votos en contra; **b)** no obstante que el diputado Oliverio García Rodas advirtió a la autoridad denunciada que verificara nuevamente el cuórum, se determina que en la respectiva votación sí se contó con la participación de más de ochenta diputados, lo cual evidencia que no existe agravio de relevancia constitucional para declarar con lugar la presente acción constitucional de amparo, y **c)** señala que la Corte de Constitucionalidad es la que al final debe de verificar y determinar si hubo o no la violación que aduce la entidad amparista. Solicitó que se deniegue la tutela constitucional requerida. **G) El Ministerio de Finanzas Públicas, tercero interesado**, presentó su alegato de forma extemporánea.

CONSIDERANDO

- I -

Incorre en violación a principios jurídicos de debido proceso y legalidad en la función pública, el Congreso de la República de Guatemala, cuando omite dar el debido cumplimiento a lo regulado en el artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que regula: *“Verificación de Cuórum. Durante cada sesión plenaria, el Presidente instruirá a Secretaría la verificación del cuórum, cuando lo considere necesario; **además se realizará a propuesta de cualquier diputado, la que será atendida inmediatamente.**”* (lo escrito en negrillas no está en el texto original); ya que, no obstante existir una petición previa de un diputado para verificar el cuórum de diputados del Congreso de la República, antes de iniciar la votación



para aprobar un proyecto de decreto, la autoridad denunciada omite el pronunciamiento respectivo y procede a realizar la votación de mérito.

- II -

En el caso que se analiza, Consorcio Autopistas de Guatemala, Sociedad de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, comparece a solicitar amparo contra el Congreso de la República de Guatemala, señalando como agravante “...el punto ‘OCTAVO’ de la ‘SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO LEGISLATIVO DOS MIL DIECINUEVE – DOS MIL VEINTE (2019-2020), celebrada el día veintinueve de octubre de dos mil diecinueve mediante el cual se discutió en tercer debate, por artículos y redacción final de los proyectos de decreto ‘Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado ‘Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje’, el cual contiene un total de noventa y siete (97) cláusulas y doce (12) anexos, identificado con el registro cinco mil quinientos seis (5 506)—sic de Dirección Legislativa. La sesión SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA indicada está contenida en el ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA 078-2019”.

Manifestó que, con la emisión del acto reclamado se vulneraron su derecho y principios jurídicos señalados, haciendo las argumentaciones plasmadas en el apartado respectivo.

- III -

Como cuestión preliminar resulta pertinente referirse en cuanto a lo argumentado por la autoridad reprochada en su informe circunstanciado, respecto



a que la presente acción carece del presupuesto procesal de falta de legitimación pasiva, lo cual señaló sin ningún argumento. No obstante lo anterior, esta Corte respecto al tema, en anteriores ocasiones ha considerado que: *“...Podrá solicitarse amparo contra el Poder Público, incluyendo entidades, descentralizadas o autónomas, las sostenidas con fondos del Estado creadas por ley o concesión o las que actúen por delegación de los órganos del Estado.... Asimismo, podrá solicitarse contra entidades a las que debe ingresarse por mandato legal y otras reconocidas por ley, tales como partidos políticos, asociaciones, sociedades, sindicatos, cooperativas y otras semejantes. El amparo procederá contra las entidades a las que se refiere este artículo cuando ocurrieren las situaciones previstas en el artículo siguiente o se trate de prevenir o evitar que se causen daños patrimoniales, profesionales o de cualquier naturaleza...”*

De esa cuenta en el presente caso, es preciso advertir que la ahora postulante presentó amparo contra el Congreso de la República de Guatemala, señalando como acto reclamado el transcrito en el inciso anterior, refutando a la autoridad denunciada irregularidades llevadas a cabo en la sesión en que se discutió en tercer debate, por artículos y redacción final el proyecto del decreto multicitado, señalando la amparista que con dicha anomalía por parte de la autoridad denunciada, se transgredió el contenido del artículo 72 BIS de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, al no ajustar su actuar con lo regulado en la citada norma. De esa cuenta, este Tribunal establece que en el presente caso sí concurre el presupuesto procesal de legitimación pasiva para el planteamiento de la presente acción, pues se evidencia que el acto denunciado deviene del Congreso de la República de Guatemala, que es un órgano estatal que ejerce actos de poder, y que según el accionante causa agravio a sus derechos constitucionales. Por lo



que resulta procedente entrar a conocer el fondo del asunto sometido a conocimiento de esta Corte.

- IV -

Para resolver el presente asunto, se estima necesario realizar una descripción de los hechos acaecidos dentro del proceso legislativo que subyace al amparo:

A) El veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, a las catorce horas con catorce minutos, dio inicio la Septuagésima Octava Sesión Ordinaria del Congreso de la República, Período Legislativo Dos Mil Diecinueve – Dos Mil Veinte (2019-2020), en el cual entre otras cosas, llegado el momento oportuno, en el punto OCTAVO se discutió en tercer debate, por artículos y redacción final del proyecto de decreto *“Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado ‘Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje’, el cual contiene un total de noventa y siete (97) cláusulas y doce (12) anexos, identificado con el registro cinco mil quinientos seis (5 506)--sic- de Dirección Legislativa.”*.

B) La segunda vicepresidente del Congreso de la República, Flor de María Chajón Aguilar, en funciones de presidente, somete a discusión en su tercer debate el proyecto de decreto de mérito, y para una cuestión de orden, interviene el legislador Oliverio García Rodas, quien manifestó que están encaminados a hacer una votación en tercer debate de un proyecto de ley importante y hay en este momento ochenta y dos diputados marcados, pero físicamente han hecho un conteo y no se llega a setenta y cinco representantes, y si este proyecto se vota



así, y si se pierde la votación, se pierde el proyecto de decreto, por lo que manifiesta a la presidenta en funciones que le agradecería que haga una verificación de cuórum, porque es absolutamente irresponsable votar así.

C) No obstante lo anterior, la Presidenta en funciones indica que no habiendo más discusión, hizo un llamado a votación conforme lo estipula la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y la Secretaría abre a votación, siendo el resultado final el siguiente: votos a favor: treinta y dos (32); votos en contra: cincuenta (50); diputados ausentes: setenta y seis (76), por lo tanto no existiendo mayoría, quedó improbadado el proyecto de decreto indicado, en su tercer debate.

D) Posteriormente en el Acta de la Sesión ordinaria cero setenta y ocho – dos mil diecinueve (078-2019), quedó señalado que los diputados Fernando Linares-Beltranena y Luis Fernando Montenegro Flores, quien solicita que quede constancia en acta que este es un proyecto importantísimo para Guatemala y le parece inadecuado que el Congreso de la República haya votado en contra, por lo que manifestó su descontento con esta votación, ya que se había pedido una revisión del cuórum y no quisieron hacerla, lo cual es una falta gravísima.

- V -

Previo a resolver el fondo del asunto, esta Corte estima pertinente transcribir algunas normas de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que serán de utilidad para la *ratio decidendi* del presente asunto: “Artículo 7.- Autoridad Superior. El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.”; “Artículo 69.- Quórum y Apertura de Sesión. El Presidente del



Congreso, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, declarará abierta la sesión el día y la hora señalados. Constituye quórum la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran, el Congreso de la República. Si el número de diputados fuere impar, se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto. El quórum será establecido por la Secretaría a través de conteo individual o de manera electrónica. Durante el desarrollo de la sesión se considerará que se encuentra integrada la Junta Directiva con la presencia del Presidente o en su ausencia, uno de los Vicepresidentes y dos Secretarios.”;

“Artículo 72 BIS. Verificación de Cuórum. Durante cada sesión plenaria, el Presidente instruirá a Secretaría la verificación del cuórum, cuando lo considere necesario; **además se realizará a propuesta de cualquier diputado, la que será atendida inmediatamente.**” (el resaltado no está en el texto original); “Artículo 94. Votación nominal por medio del sistema electrónico. Los diputados y diputadas emitirán su voto haciendo uso del sistema electrónico. El sistema registrará el voto de cada uno de los diputados y diputadas; previo a finalizar el proceso de votación, Secretaría realizará llamado a votación para aquellos diputados que aún deseen votar. A continuación, al finalizar el proceso, Secretaría anunciará los resultados de la votación, mismos que provendrán de dicho sistema. El sistema emitirá tres listados que aparecerán en la pantalla del hemiciclo parlamentario después de cada votación, y se adjuntarán al acta de la respectiva sesión como anexos, uno con los nombres de los diputados que votaron a favor, otro con los nombres de los diputados que votaron en contra y otro con los nombres de los diputados ausentes. Estos listados serán publicados en la página web del Congreso de la República, además de estar disponibles en cualquier momento para cualquier persona que los solicite, de acuerdo a lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública.”;



“Artículo 99.- Mayoría para Resoluciones. Exceptuando lo establecido en el artículo anterior, todas las decisiones del Pleno del Congreso se tomarán con el voto afirmativo de la mitad más uno del total de Diputados que integran el Congreso...”.
(el resaltado no aparece en el texto original).

Del análisis de las constancias procesales y de algunos de los alegatos de las partes, se advierte que si bien tanto en el Acta de la Sesión Ordinaria 078-2019, como en el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, celebrada el veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en apariencia se desprende que el proceder de la autoridad impugnada es acorde y en congruencia con las normas precitadas en cuanto a la votación que se realizó para improbar el Proyecto de decreto que disponía aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado *“Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje”*, documentos en los cuales consta que la votación que se llevó a cabo y dio como resultado el indicado anteriormente y como consecuencia, al existir mayoría, quedó improbadado el proyecto de decreto indicado, en su tercer debate.

Sin embargo, teniendo en cuenta que el objeto del agravio de la entidad amparista en el presente caso, es que, previo a proceder a la votación citada, el Diputado Oliverio García Rodas solicitó la palabra, y en su intervención, expresó: *“...están encaminados a hacer una votación en tercer debate de un proyecto de ley importante y **hay en este momento ochenta y dos diputados marcados, pero físicamente han hecho un conteo y no se llega a setenta y cinco representantes** y si este proyecto se vota así, resultaría que si se pierde la votación se pierde el proyecto de decreto, por lo que manifiesta a la presidenta en funciones*



que le **agradecería que haga una verificación del cuórum porque es absolutamente irresponsable votar así.**” (lo resaltado no está en el texto original), petición que no fue atendida, según consta tanto en el Acta de la Sesión Ordinaria cero setenta y ocho – dos mil diecinueve (078-2019), como en el Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala, , ya que no obra en autos que la autoridad refutada haya comprobado la realización de la verificación del cuórum de diputados del Congreso de la República que le fue solicitado oportunamente previo a realizar la votación, transgrediendo con ello el contenido del artículo 72 BIS. de la Ley del Organismo Legislativo, que literalmente, regula: “*Verificación de Cuórum. Durante cada sesión plenaria, el Presidente instruirá a Secretaría la verificación del cuórum, cuando lo considere necesario; además se realizará a propuesta de cualquier diputado, la que será atendida inmediatamente.*” (lo escrito en negrilla no está en el texto original). Ello se determina así, ya que, según se puede extraer, la misma contiene dos supuestos para la verificación del cuórum durante la sesión plenaria: i) una, cuando el Presidente así lo estime necesario y en este caso instruirá a la Secretaría para la verificación respectiva; y ii) cuando cualquier diputado proponga dicha verificación, petición que será atendida inmediatamente.

No obstante, lo anteriormente indicado, la referida solicitud realizada por el Diputado no fue atendida, ya que no consta en autos que la autoridad denunciada haya emitido algún pronunciamiento al respecto, lo que constituye una evidente violación al debido proceso legislativo, por incumplimiento a lo preceptuado en una norma de carácter imperativo, como lo es el artículo 72 Bis *ibídem*, lo cual trae como consecuencia el incumplimiento a lo que exige el artículo precitado.

Por lo expuesto, se concluye que la autoridad cuestionada, al realizar el acto reclamado, vulneró el principio al debido proceso y varió las formas del debido



proceso legislativo, lo que hace procedente otorgar la protección constitucional solicitada, con el único efecto de que, la referida autoridad, proceda de nuevo para su conocimiento y en estricto cumplimiento de la ley, agende nuevamente para su discusión en tercer debate, y si fuere el caso, por artículos y redacción final, el Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado *“Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje”*, debiendo tener en cuenta que previo a efectuar la votación final respectiva se deberá verificar el *cuórum* de diputados que se encuentren en el Congreso de la República, dando cumplimiento al procedimiento regulado en el artículo 72 BIS. de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, debiéndose tener presente que la protección constitucional se otorga sin prejuzgar del resultado de las votaciones de mérito.

Por último, en cuanto a la solicitud de la entidad amparista, consistente en que, se otorgue amparo y como consecuencia, la autoridad denunciada pueda *“únicamente improbar el mismo por motivos sociales o de interés nacional impuesto por alguna ley vigente”*, este Tribunal estima que tal petición resulta ser improcedente, primero, porque el agravio reclamado en el amparo es la violación al procedimiento legislativo tal como quedó plasmado en la presente sentencia, por lo que el efecto del otorgamiento de la protección constitucional se circunscribe únicamente a ordenar a la autoridad impugnada a que realice nuevamente la votación sin el vicio advertido por este Tribunal oportunamente; y segundo, esta Corte no puede interferir en la función legislativa que tiene el Congreso de la República de Guatemala, asignado en la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su artículo 157 dispone: *“Potestad legislativa e integración del*



Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos...”; y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en los artículos 1.- y 2.- regulan: “Objetivo y Potestad Legislativa. La presente ley tiene por objeto normar las funciones, las atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo-Legislativo. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.”, y “Integración: El Organismo Legislativo de la República de Guatemala, está integrado por los diputados al Congreso de la República y por el personal técnico y administrativo; ejerce las atribuciones que señalan la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes. Actuará con absoluta independencia de los otros organismos del Estado, con los cuales habrá coordinación.”. De igual forma, por el sentido del fallo y porque no puede hacerse estimación sobre derechos que corresponde ejercer a las personas de manera particular, no hace pronunciamiento respecto a la violación al derecho de petición.

- VI -

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la condena en costas será obligatoria cuando se declare procedente el amparo; sin embargo, podrá exonerarse al responsable, cuando la promoción del amparo se base en la jurisprudencia previamente sentada, cuando el derecho aplicable sea de dudosa interpretación y en los casos en que, a juicio del Tribunal, se haya actuado con evidente buena fe.

En el presente caso, la actuación de la autoridad impugnada encaja en el último de



los supuestos relacionados, razón por la cual es procedente exonerarla de la condena en costas.

LEYES APLICABLES

Artículos citados, 265, 268 y 272 literal b) de la Constitución Política de la República de Guatemala; 8º, 9º, 10, 11, 42, 43, 45, 49, 50, 52, 53, 54, 149, 163 literal b), 179 y 185 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; 7 Bis del Acuerdo 3-89; 29 y 35 del Acuerdo 1-2013 de la Corte de Constitucionalidad.

POR TANTO

La Corte de Constitucionalidad, con base en lo considerado y leyes citadas, resuelve: **I) Por ausencia** temporal del Magistrado Neftaly Aldana Herrera, se integra el Tribunal con el Magistrado José Mynor Par Usen. **II) Otorga** el amparo solicitado por Consorcio Autopistas de Guatemala, Sociedad de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica, por medio de su Presidente del Consejo de Administración y Representante Legal, Juan Martínez Venegas, contra el Congreso de la República de Guatemala y, como consecuencia: **a)** restaura la situación jurídica afectada y deja en suspenso, en cuanto a la postulante: *“...el punto ‘OCTAVO’ de la ‘SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA PERÍODO LEGISLATIVO DOS MIL DIECINUEVE – DOS MIL VEINTE (2019-2020), celebrada el día veintinueve de octubre de dos mil diecinueve mediante el cual se discutió en tercer debate, por artículos y redacción final de los proyectos de decreto ‘Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado ‘Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal*



con Cobro de Peaje', el cual contiene un total de noventa y siete (97) cláusulas y doce (12) anexos, identificado con el registro cinco mil quinientos seis (5 506)--sic- de Dirección Legislativa. La sesión SEPTUAGÉSIMA OCTAVA SESIÓN ORDINARIA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA indicada está contenida en el ACTA DE LA SESIÓN ORDINARIA 078-2019", que constituye el acto reclamado;

b) para los efectos positivos de este fallo, la autoridad objetada deberá agendar nuevamente en la sesión inmediata siguiente en que se convoque al Pleno de Diputados al Congreso de la República, para discusión en tercer debate, y si fuera el caso, continuar con el trámite por artículos y redacción final, el Proyecto de decreto que dispone aprobar el Contrato de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica del Proyecto denominado "Rehabilitación, Administración, Operación, Mantenimiento y Obras Complementarias de la Autopista Escuintla-Puerto Quetzal con Cobro de Peaje", debiendo tener en cuenta que previo a emitir la votación final se deberá verificar el *cuórum* de diputados que se encuentren en el Congreso de la República, y tomarse en cuenta que la presente protección constitucional se otorga sin prejuzgar el resultado de las votaciones de mérito; **c)** conmina a la referida autoridad a dar exacto cumplimiento a lo resuelto dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en que reciba la ejecutoria de esta sentencia, bajo apercibimiento de que, en caso de incumplimiento, incurrirá en multa de dos mil quetzales (Q2,000.00) cada uno de sus integrantes, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales consiguientes; y **d)** no hace especial condena en costas. **III)** Notifíquese y, oportunamente, remítase la ejecutoria respectiva.



