



Secretaría
**Presidencial
de la Mujer**

**GUÍA PARA LA RECOPIACIÓN Y ANÁLISIS DE
INICIATIVAS DE LEY DESDE EL EJECUTIVO, EN
MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES**

GUATEMALA, 2024

Contenido

PARTE 1 RECOPIACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY DESDE EL EJECUTIVO, EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES	1
1. Introducción	1
2. De la Secretaría Presidencial de la Mujer	1
3. Competencia de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad	2
4. Criterios básicos para la recopilación y análisis de Iniciativas de Ley en materia de Derechos Humanos de las mujeres	2
A. Criterio: Convenios y Tratados Internacionales	3
B. Criterio: Sentencias y Opiniones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos	13
C. Criterio: Ejes estratégicos de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres	14
5. Referencias bibliográficas parte 1	17
PARTE 2 LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS DEL ANÁLISIS JURÍDICO EN EL MARCO DEL CONTROL DE CONVECNIONALIDAD PARA LA EQUIDAD E IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES	19
6. Consideraciones Generales para el análisis	20
7. Selección y recopilación de las Iniciativas de Ley	21
8. Proceso de Análisis.....	22
8.1. Búsqueda de Antecedentes	23
8.2. Alineación.....	26
8.3. Normas Constitucionales.....	32
8.4. Normas Ordinarias	34
8.5. Normas Reglamentarias	35
8.6. Normas Individualizadas	36
9. Emisión del Dictamen	37
10. Referencias bibliográficas parte 2.....	40
Anexo de la parte 2	42
PARTE 3 ROL DE SEPREM EN EL PROCESO DE DISEÑO DE LEYES	44
11. Congreso de la República y potestad legislativa	45
12. Proceso de formación-creación de la ley.....	47
12.1. Etapas del proceso de formación-creación de ley en el congreso de la república. .	47
12.2. Etapas del proceso de formación-creación de ley en la presidencia de la república	49

13. Incidencia de la Secretaria Presidencial de la Mujer en el proceso de formación-creación de la ley	50
13.1. Funciones de la Secretaría Presidencial de la Mujer	51
13.2. Anteproyecto de ley elaborado por la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad	52
13.3. Dictamen jurídico desde la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad	53
14. Referencias bibliográficas parte 3.....	55

PARTE 1
RECOPIACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY
DESDE EL EJECUTIVO, EN MATERIA DE
DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

1. Introducción

El reconocimiento, regulación, protección y promoción de los derechos humanos de las mujeres constituyen pilares fundamentales para el avance de la sociedad guatemalteca, al permitir ser más equitativa e inclusiva. En este contexto, la Secretaría Presidencial de la Mujer asume un papel crucial y relevante en la evaluación y análisis de las iniciativas de ley que impacten directamente en los Derechos Humanos de las Mujeres.

El presente documento tiene como objetivo establecer criterios básicos para la recopilación y análisis de las propuestas legales relacionadas con los derechos humanos de las mujeres que han sido presentadas ante el Congreso de la República desde un enfoque de control de convencionalidad en atención a las obligaciones y compromisos internacionales asumidas por el Estado de Guatemala.

La importancia de estos criterios radica en la evaluación que realice la Secretaría Presidencial de la Mujer, que como resultado permita establecer si la posible normativa responde a las necesidades de las mujeres guatemaltecas, a través de la promoción efectiva del desarrollo de leyes que protejan y permitan el desarrollo integral de las mujeres.

El establecimiento de criterios claros y pertinentes para el estudio de las iniciativas de ley contribuye al fortalecimiento del marco legal nacional y cumplir con los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres. Este documento representa un paso significativo en el quehacer de SEPREM, como ente asesor al más alto nivel en materia de políticas públicas para la protección, defensa, respeto y garantía de los derechos de la mujer.

2. De la Secretaría Presidencial de la Mujer

De conformidad con el artículo 2 del Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 del Presidente de la República de Guatemala, Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM-, regula que SEPREM es el órgano asesor y coordinador de la Presidencia de la República encargado de gestionar acciones de política pública con instancias gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que coadyuven a lograr la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, en condiciones de igualdad, equidad y respeto entre hombres y mujeres.

En los Acuerdos Gubernativos 200-2000 (Acuerdo de creación de la SEPREM) y 169-2018 (Reglamento Orgánico Interno de la SEPREM) se establecen las funciones de dicha entidad, entre las que se mencionan velar por la observancia y aplicación de los preceptos constitucionales, leyes ordinarias, tratados y convenios internacionales que se refieran a la mujer, así como velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala ante los organismos e instancias internacionales y en los Acuerdos de Paz; y, realizar el análisis de la legislación vigente con el propósito de promover las reformas pertinentes y la

eliminación de aquellas normas que tengan efectos desiguales entre hombres y mujeres.

De esa cuenta, la SEPREM, debe realizar un monitoreo y seguimiento constante y permanente de la legislación vigente, con el objeto de verificar que la misma sea compatible con las obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres que el Estado de Guatemala ha suscrito y adoptado.

En ese sentido, en aras de ser un control preventivo de referencia, la Secretaría Presidencial de la Mujer, debe realizar un análisis de los proyectos de ley contenidos en las iniciativas de ley que sean presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala y colaborar con el mismo en su proceso de formación, previo a que una ley o su modificación relacionada a derechos humanos de la mujer sea emitida por parte del Organismo Legislativo.

3. Competencia de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad

La Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad de la Secretaría Presidencial de la Mujer, regulada en el artículo 14 de su Reglamento, es responsable de dirigir y coordinar el análisis del marco legal vigente relacionado con la condición jurídica de las mujeres, propiciar su fortalecimiento en función de los compromisos, tratados y convenios internacionales, así como el control y monitoreo de los avances alcanzados en materia de derechos humanos de las mujeres.

Dicha Dirección, debe elaborar y asesorar la articulación de propuestas legales dirigidas a promover la equidad entre hombres y mujeres, como insumo para la toma de decisiones, es decir, emitir opiniones técnicas relacionadas con las iniciativas de ley presentadas en la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, función que realiza a través del Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, al tenor de lo regulado en el artículo 15 del Reglamento Orgánico de SEPREM.

El Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, como parte de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, es el responsable de analizar leyes y normativas relacionadas con la equidad entre hombres y mujeres, con el objeto de identificar vacíos, colisiones y otros aspectos que incidan negativamente en la interpretación o aplicación de cualquier ley con relación a los Derechos Humanos de las Mujeres, a fin de realizar las acciones pertinentes que permitan rectificar o enmendarlos.

4. Criterios básicos para la recopilación y análisis de Iniciativas de Ley en materia de Derechos Humanos de las mujeres

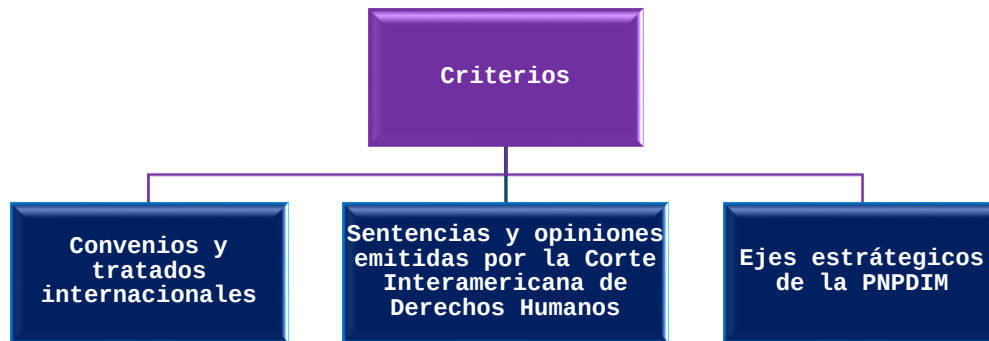
Se presentan iniciativas de ley por parte de cualquiera de las instituciones y organismos facultados constitucionalmente, siendo éstos: Diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la

Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. En ese orden de ideas, se hace necesario establecer para el cumplimiento de la función asignada al Departamento de Análisis de Legislación y Normativa de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, criterios de selección y evaluación de las iniciativas de ley para realizar el análisis correspondiente de las mismas.

En ese orden de ideas, el Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, después de realizar el estudio respectivo, procedió a determinar tres criterios para seleccionar las iniciativas de ley para su análisis correspondiente (véase figura 1), siendo estos:

- a) Convenios y Tratados Internacionales;
- b) Sentencias y Opiniones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; y,
- c) Ejes estratégicos establecidos por la Secretaría Presidencial de la Mujer inmersos en la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM-.

Figura 1: Criterios para la recopilación y análisis de Iniciativas de Ley



Nota. El esquema visualiza los tres criterios centrales para la recopilación y análisis de iniciativas de ley en materia de Derechos Humanos de las Mujeres presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala por parte de cualquiera de las instituciones y organismos facultados constitucionalmente; fuente: elaboración propia, 2023.

A. Criterio: Convenios y Tratados Internacionales

El Departamento de Análisis de Legislación y Normativa debe analizar el marco legal relacionado con la condición jurídica de las mujeres y propiciar su fortalecimiento en función de los compromisos, tratados y convenios internacionales. De esa cuenta, el primer criterio para el análisis de iniciativas de ley son los convenios y tratados internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Cuando un Estado ha adquirido una obligación o compromiso internacional, es el propio Estado quien, en ejercicio de su soberanía, determina la forma en que hará efectivas dichas obligaciones o compromisos a nivel interno; generalmente a través de la aprobación y ratificación de los instrumentos internacionales por parte del poder legislativo, como sucede en el caso de Guatemala.

De acuerdo con el principio “pacta sunt servanda” (los contratos están para cumplirse), los compromisos y obligaciones contenidos en los tratados y convenios internacionales, deben ser honrados por los Estados Parte, puesto que son vinculantes entre las partes y deben ser cumplidos en buena fe; como consecuencia de lo anterior, cada Estado no puede argumentar su derecho interno para evadir esas obligaciones internacionales.

El artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno, así mismo, el artículo 149 del cuerpo legal citado, establece que el país normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados.

La Corte de Constitucionalidad, como máximo intérprete de la Constitución Política de la República de Guatemala, en la sentencia de fecha ocho de noviembre de dos mil dieciséis emitida dentro del expediente número tres mil cuatrocientos treinta y ocho guion dos mil dieciséis (3438-2016), indicó que: “[...] Así, resulta insoslayable la observancia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos al momento de emitirse un precepto normativo, en atención a que los principios fundamentales de carácter material en los que se apoya ese Derecho son expresión de un orden objetivo de valores de la comunidad jurídica internacional y, de ahí, el carácter vinculante hacia todos sus miembros, de manera que su inobservancia, genera responsabilidad internacional en aquel que no cumpla con observar tales principios. Siendo que aquellos valores objetivos se fundan en reglas imperativas de Derecho Internacional (*ius cogens*), son a estas normas a las que pertenecen los Derechos Humanos más elementales, que constituyen garantías fundamentales que se derivan del principio humanitario, reconocido en el derecho internacional contemporáneo; no puede admitirse entonces, en el desarrollo legislativo interno de un Estado, una regulación insuficiente que limite aquellas garantías, pues ello implicaría no sólo el incumplimiento de compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala, sino, de igual manera, podría generar responsabilidad internacional dimanante de aquel incumplimiento. [...] La existencia de normas imperativas de derecho internacional general “*ius cogens*” se encuentra regulada en el artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados [...] De esa cuenta, en el ámbito internacional se reconocen ciertas normas con carácter imperativo y obligatorio para los Estados con efectos “*erga omnes*”.”

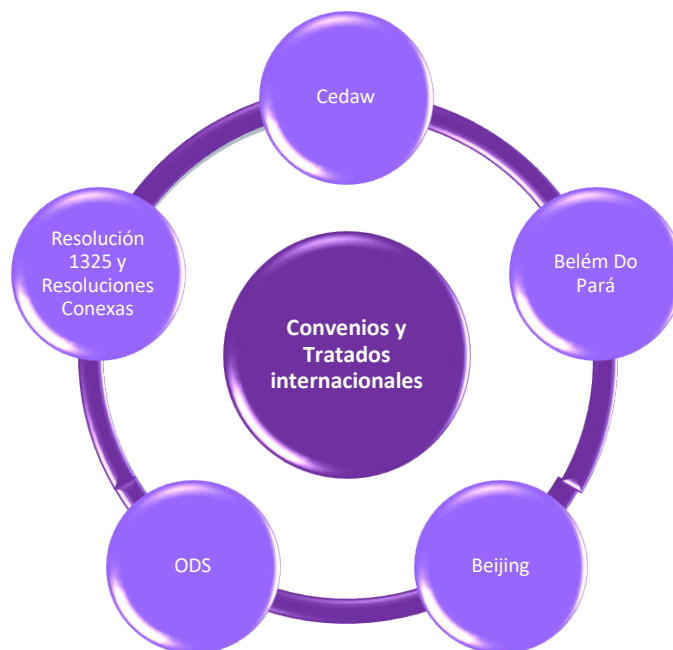
Bajo ese contexto, el Estado de Guatemala tiene la obligación de incorporar a su derecho interno, ya sea mediante la emisión o supresión de normas, en respeto a su soberanía, los derechos consagrados en las disposiciones contenidas en los tratados y convenios internacionales en materia de Derechos Humanos, que en el caso de SEPREM, son los relacionados con los derechos humanos de las mujeres.

De esa cuenta, el control de convencionalidad, institución que surge de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es definida como la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los Derechos Humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos y su jurisprudencia. (SEPREM, 2019). El control de convencionalidad es de suma importancia, pues permite considerar al derecho internacional frente a la creación y aplicabilidad del derecho interno. Dicho principio, toma en consideración tanto lo estipulado en los tratados, como la interpretación y jurisprudencia que se realiza desde la citada Corte. ⁽¹⁾

De esa cuenta, se toman en consideración principalmente los siguientes instrumentos internacionales considerados clave en materia de derechos humanos de la mujer, sin perjuicio de otros instrumentos vinculados al rol de SEPREM (véase Figura 2), siendo éstos:

- I. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-;
- II. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belém Do Pará”;
- III. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing;
- IV. Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- V. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Resoluciones Conexas, relacionadas con Mujeres, Paz y Seguridad.

Figura 2: Instrumentos Internacionales



¹ En los apartados que preceden se estará ampliando el tema de Control de Convencionalidad.

Nota. El gráfico representa los principales instrumentos internacionales (convenios y tratados) relacionados con los Derechos Humanos de las Mujeres, tanto del Sistema Universal e Interamericano de Protección de Derechos Humanos, que deben ser observados y tomados en cuenta como fundamento para analizar las iniciativas de ley, con el objeto de determinar la armonización entre la normativa internacional con la nacional; fuente: elaboración propia, 2023.

A continuación, se describe cada uno de los principales convenios y tratados internacionales en derechos humanos de las mujeres:

I. Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-

Aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, entrando en vigor como tratado el 03 de septiembre de 1981, también se le conoce como el principal instrumento de derechos humanos de las mujeres. Fue aprobada en Guatemala, mediante Decreto Ley Número 49-82 de fecha 29 de junio de 1982 y ratificada el 08 de julio de 1982, mediante Acuerdo Gubernativo Número 106-82 del Presidente de la República.

Constituye el primer instrumento del sistema universal que regula lo relacionado a la eliminación de la discriminación en el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, así como los lineamientos para eliminarlos y es el único tratado de derechos humanos que menciona la planificación de la familia.

Consta de treinta artículos, divididos en seis partes, y se estructura a partir de tres segmentos:

Derechos civiles y la condición jurídica y social de la mujer;

1. Reproducción humana; y,
2. Consecuencias de los factores culturales en las relaciones entre los sexos (discriminación basada en el sexo).

Además del contenido de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-, también debe observarse lo establecido en las Recomendaciones Generales y Observaciones Finales para Guatemala, ambos documentos que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW) emite con base a los informes periódicos de avances y su interrelación con otros compromisos internacionales, en particular la Plataforma de Acción de Beijing.

La importancia de las observaciones finales y recomendaciones generales emitidas por el Comité CEDAW radica en que las mismas amplían e interpretan el contenido de CEDAW, puesto que proporcionan orientaciones y lineamientos sobre como los Estados parte deben cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos de las mujeres, ya sea a través de medidas de política, legislativas o administrativas, entre otros.⁽²⁾

² A la presente fecha existen 39 Recomendaciones Generales, las cuales pueden ser descargadas en los siguientes enlaces: De la 1 a la 37, https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN25; y de 38 a la 39, <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>. Para el caso de las Observaciones Finales del Comité Cedaw para el Estado de Guatemala, las mismas pueden ser descargadas en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=GTM&Lang=SP

II. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belém Do Pará”

Aprobada en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos en Belém do Pará, Brasil en junio de 1994.

Dicha convención, es el primer instrumento en definir la violencia contra las mujeres, reconoce la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y la define en la esfera pública y privada. Además de lo anterior, es el fundamento del Derecho a una vida libre de violencia para la mujer, contenido en los artículos 3 y 6 de la referida convención.

Consta de cinco capítulos y veinticinco artículos en total. Fue aprobada en Guatemala por el Decreto Número 69-94 del Congreso de la República de Guatemala, ratificada en el año 1995.

III. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing

Tanto la Declaración como la Plataforma, fueron aprobadas en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer en septiembre del año 1995.

Por un lado, la Declaración de Beijing, busca promover objetivos de igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo, por ello el compromiso de la declaración es defender la dignidad humana, garantizando la aplicación plena de los derechos humanos de las mujeres y las niñas, orientando para que las estrategias, planes y programas reflejen una perspectiva de igualdad entre hombres y mujeres.

Por su parte, la Plataforma de Acción de Beijing, reafirma el principio fundamental relativo a que los derechos humanos de las mujeres y las niñas constituyen una parte inalienable, integral e indivisible de los derechos humanos universales. Asimismo, se encarga de crear las condiciones necesarias para potencializar el papel de la mujer en la sociedad.

Esta se centra en 12 esferas de especial preocupación, siendo éstas:

1. La mujer y la pobreza;
2. La educación y la capacitación de la mujer;
3. La mujer y la salud;
4. La violencia contra la mujer;
5. La mujer y los conflictos armados;
6. La mujer y la economía;
7. La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones;
8. Los mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer;
9. Los derechos humanos de la mujer;
10. La mujer y los medios de difusión;

11. La mujer y el medio ambiente; y,

12. La niña.

Para cada esfera, se desarrollaron objetivos y medidas estratégicas, necesarios para la implementación y garantizar los derechos humanos de la mujer en todas las etapas de su vida, eliminar la discriminación de la mujer y lograr la igualdad entre mujeres y hombres, en congruencia con lo establecido en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Los instrumentos internacionales mencionados con anterioridad tienen en su contenido una regulación vinculada a los derechos humanos de las mujeres, los cuales, en su contenido puede observarse la recurrencia de temas y la prioridad en el abordaje de áreas de especial atención, lo cual se ejemplifica e ilustra en la Figura 3.

Figura 3: Tabla Comparativa Compromisos Internacionales

CEDAW	Belem Do Pará	Plataforma de Acción de Beijing
<ul style="list-style-type: none">•Discriminación•Violencia contra la mujer (trata de personas y explotación sexual)•Vida Política y Pública•Representación•Nacionalidad•Educación•Empleo•Salud•Prestaciones económicas y sociales•Igualdad ante la ley•Matrimonio y familia	<ul style="list-style-type: none">•Violencia contra la mujer•Derecho a una vida libre de violencia•Vida•Integridad Física, psíquica y moral•Libertad y seguridad personales•No tortura•Dignidad•Igualdad de protección ante la ley y de la ley•Recurso sencillo y rápido•Libertad de asociación•Libertad de religión y creencias•Igualdad de acceso a las funciones públicas y participación	<ul style="list-style-type: none">•La Pobreza•La Educación y la capacitación•La salud•La violencia contra la mujer•Conflictos armados•La economía•Ejercicio del poder y adopción de decisiones•Mecanismos Institucionales para el adelanto de la mujer•Los derechos humanos•Los medios de difusión•Medio ambiente•La Niña

Nota. La tabla representa en forma comparativa el contenido de cada uno de los compromisos internacionales, en el cual puede observarse que éstos son contestes en cuanto los Derechos Humanos de las Mujeres, por lo que los mismos se complementan entre sí; fuente: elaboración propia, 2023.

IV. Objetivos de Desarrollo Sostenible:

Establecidos por las Naciones Unidas, son un conjunto de objetivos globales adoptados por los líderes mundiales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos para el año 2030. Adoptados en 2015 bajo el nombre de Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, durante el período de culminación de vigencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se adoptó en la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo la Resolución A/RES/70/1, la cual contiene la declaración de la agenda 2030 como un llamado universal para el desarrollo sostenible.

Son 17 objetivos y los mismos se encuentra integrados, es decir, que la acción en un objetivo afectará al otro; están diseñados para acabar la pobreza, el hambre, el sida y la discriminación contra mujeres y niñas, estos son:

1. Fin de la Pobreza;
2. Hambre cero;

3. Salud y Bienestar;
4. Educación de Calidad;
5. Igualdad de Género;
6. Agua Limpia y Saneamiento;
7. Energía asequible y no contaminante;
8. Trabajo Decente y crecimiento económico;
9. Industria, Innovación e Infraestructura;
- 10.Reducción de las Desigualdades;
- 11.Ciudades y comunidades sostenibles;
- 12.Producción y consumo responsables;
- 13.Acción por el Clima;
- 14.Vida Submarina;
- 15.Vida de Ecosistemas terrestres;
- 16.Paz, Justicia e Instituciones Sólidas; y,
- 17.Alianza para lograr los objetivos.

Se hace la observación que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son diecisiete, de los cuales el ODS número 5 y número 10, están principalmente relacionados con el desarrollo de los derechos humanos de las mujeres (véase Figura 4).

Cabe destacar, que el Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 constituye el objetivo central de la igualdad de género; sin embargo, la transversalización del enfoque de equidad entre hombres y mujeres pasa por los 15 Objetivos de Desarrollo restantes.

Figura 4: Objetivos de Desarrollo Sostenible específicos

5 IGUALDAD DE GÉNERO	10 REDUCCIÓN DE DESIGUALDADES
<p>METAS</p> <ul style="list-style-type: none"> •Discriminación •Violencia contra las mujeres y las niñas •Prácticas nocivas (matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina) •Cuidados no remunerados y el trabajo doméstico no remunerado, prestación de servicios públicos, provisión de infraestructura, formulación de políticas de protección social, responsabilidad compartida en el hogar de la familia •Participación de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo •Salud sexual y reproductiva y derechos reproductivos •Recursos económicos, propiedad, tierras,servicios financieros, herencias y recursos naturales. •Fortalecimiento de las políticas públicas y el empoderamiento de las mujeres y las niñas a todos los niveles. 	<p>METAS</p> <ul style="list-style-type: none"> •Lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos •Potencia y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas. •Garantizar la igualdad de oportunidades y reducir la desigualdad de resultados. •Adoptar políticas, especialmente fiscales, salariales y de protección social. •Mejorar la reglamentación y vigilancia de las instituciones y los mercados financieros mundiales. •Aumentar la eficacia, fiabilidad, rendición de cuentas y legitimidad de las instituciones económicas y financieras internacionales. •Facilitar la migración y movilidad ordenadas. •Aplicar el principio del trato especial y diferenciado para los países en desarrollo.

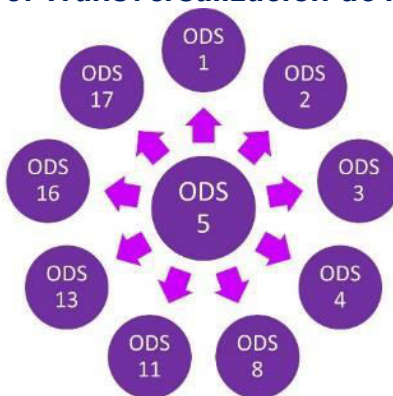
Nota. El gráfico presenta el contenido de las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible Números 5 y 10, relacionados con los Derechos Humanos de las Mujeres, cuya observancia es necesaria para el análisis de una iniciativa de ley, aunado a los instrumentos internacionales mencionados; fuente: elaboración propia, 2023.

Como se indicó con anterioridad, la transversalización del Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 5, permite que la materia de los ODS restantes, puedan ser

abordados desde el punto de vista de los derechos humanos de las mujeres (véase Figura 5), siendo éstos:

- **ODS 1.** Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
- **ODS 2.** Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
- **ODS 3.** Garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades.
- **ODS 4.** Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos.
- **ODS 8.** Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
- **ODS 11.** Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
- **ODS 13.** Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
- **ODS 16.** Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.
- **ODS 17.** Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Figura 5: Transversalización de los ODS



Nota. La gráfica representa la relación existente entre el Objetivo de Desarrollo Sostenible Número 5 con nueve ODS previamente identificados, es decir, la transversalización del ODS Número 5 con otros ODS; fuente: elaboración propia, 2023.

V. Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Resoluciones Conexas, relacionadas con Mujeres, Paz y Seguridad

Fue emitida por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, siendo de carácter obligatoria para el Estado de Guatemala por ser Miembro de la Organización de las Naciones Unidas. Lo anterior es con base al artículo 25 de la Carta de Naciones Unidas. Esta resolución fue aprobada en el año 2000, que constituye la

primera resolución del Consejo en que se trató el efecto desproporcionado y singular del conflicto armado en las mujeres.

La Resolución 1325 reconoce la importancia de la participación de las mujeres en pie de igualdad, cuya intervención debe ser plena en la prevención y solución de los conflictos, la consolidación y mantenimiento de la paz. Insta a todos los Estados Miembros a que aumenten la representación de las mujeres e incorporen una perspectiva de género en todas las esferas de la consolidación de la paz.

Para el caso de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se deben realizar acciones en cuatro sentidos, siendo estos:

- Aumento de la participación de las mujeres en los procesos de paz y la toma de decisiones.
- El entrenamiento de las misiones de paz se realice desde una perspectiva de género.
- Brindar protección de las mujeres en conflictos armados y situaciones post conflicto
- En los programas estatales relacionadas con seguridad y paz, exista una introducción transversal de los mismos con un enfoque de género.

Posteriormente el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, emitió una serie de resoluciones relacionadas con el contenido de la Resolución 1325 (Mujeres, Paz y Seguridad), denominadas resoluciones conexas ya que fortalecen y amplían el contenido de la Resolución mencionada.

Siendo que a la presente fecha se ha emitido diez y éstas son: 1820 (2008), 1888 (2009), 1889 (2009), 1960 (2010), 2106 (2013), 2122 (2013), 2242 (2015), 2331 (2016), 2467 (2019), 2493 (2019) y las que más adelante se emitan por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

A continuación, se desarrolla brevemente cada una de las resoluciones conexas mencionadas (Véase Figura 6):

- **Resolución 1820 (2008):** Es la primera resolución en la que se reconoce la violencia sexual como táctica de guerra e identifica el mismo, como problema para la paz y la seguridad internacional. Además, reconoce que esos actos pueden agudizar las situaciones de conflicto armado y constituir un impedimento para el restablecimiento de la paz y la seguridad. También señala que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad o un acto de genocidio.
- **Resolución 1888 (2009):** Establece que en los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz se incluyan disposiciones concretas para proteger a las mujeres y los niños de la violencia sexual en los conflictos armados.

Contribuye a la aplicación de la Resolución 1820, mediante la asignación de funciones de liderazgo de alto nivel, fomentando la experiencia en

respuesta judicial, fortaleciendo la prestación de servicios y creando mecanismos de presentación de informes para el seguimiento de las Resoluciones.

- **Resolución 1889 (2009):** Hace hincapié en la necesidad de fortalecer la aplicación y el seguimiento de la Resolución 1325; insta a establecer indicadores mundiales, reitera el mandato de aumentar la participación de las mujeres y refuerza los llamamientos a incorporar la perspectiva de género en todos los procesos de adopción de decisiones, especialmente en las fases iniciales de consolidación de la paz después de un conflicto.
- **Resolución 1960 (2010):** Proporciona un sistema de rendición de cuentas para acabar con la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto. Esta resolución exige elaborar listas de agresores e informes anuales sobre sospechosos de cometer o ser responsables de actos de violencia sexual en situaciones de conflicto y postconflicto.

Además, dispone la recopilación estratégica, coordinada y oportuna de información y presentaciones al Consejo de Seguridad sobre la violencia sexual asociada a situaciones de conflicto, e insta a los Estados a asumir compromisos con plazos concretos para abordar la cuestión.

- **Resolución 2106 (2013):** Agrega mayores detalles sobre el funcionamiento de las resoluciones anteriores sobre este tema, reitera que todos los actores, incluyendo no sólo el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y las partes en los conflictos armados, pero todos los Estados Miembros y entidades de las Naciones Unidas, deben hacer más para implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad de la violencia sexual relacionada con los conflictos.
- **Resolución 2122 (2013):** Hace hincapié en la rendición de cuentas sobre la aplicación de la Resolución 1325, y la importancia de la participación de las mujeres en todas las fases de la prevención de conflictos, resolución y recuperación.
- **Resolución 2242 (2015):** Considera aumentar el papel de la mujer en la prevención y la resolución de conflictos y ampliar su presencia en las operaciones de paz de Naciones Unidas.
- **Resolución 2331 (2016):** Condena todos los actos de trata, en particular la venta o el comercio de personas, reconoce la importancia de reunir y conservar las pruebas relativas a esos actos a fin de garantizar que los responsables rindan cuentas de ellos.

Expresa su intención de considerar la posibilidad de imponer sanciones selectivas a las personas y entidades implicadas en casos de trata de personas en las zonas afectadas por conflictos armados y de violencia sexual en los conflictos.

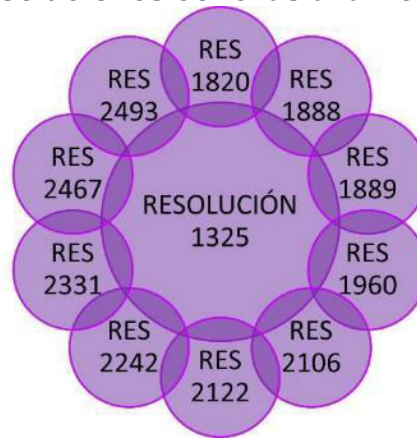
- **Resolución 2467 (2019):** Reconoce que la violencia sexual en los conflictos ocurre en un “continuo” de violencia contra las mujeres y las

niñas; la apropiación y la responsabilidad nacionales para abordar las causas profundas de la violencia sexual en situaciones de conflicto armado y postconflicto; la necesidad de un enfoque centrado en el sobreviviente.

Insta a los Estados Miembros a que mejoren el acceso a la justicia de las víctimas de la violencia sexual en situaciones de conflicto y postconflicto, incluidas las mujeres y las niñas.

- **Resolución 2493 (2019):** Insta a los Estados Miembros a que implementen plenamente las disposiciones de la Agenda y sus prioridades. Pide a los Estados Miembros que promuevan todos los derechos de las mujeres, incluidos los derechos civiles, políticos y económicos.

Figura 6: Resoluciones conexas a la Resolución 1325



Nota. La gráfica representa la relación y vínculo existente entre las Resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en materia de Mujeres, Paz y Seguridad, siendo la principal, la Resolución 1325; fuente: elaboración propia, 2023.

B. Criterio: Sentencias y Opiniones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Una de las funciones de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, es la de elaborar informes sobre el cumplimiento de medidas relacionadas con demandas y sentencias internacionales contra el Estado de Guatemala, en materia de Derechos Humanos de las mujeres. Y siendo que, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es uno de los tres tribunales regionales de protección de los Derechos Humanos,⁽³⁾ cuyo objetivo es aplicar e interpretar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como los instrumentos internacionales que le confieren competencia, sus decisiones, sentencias u opiniones, tienen un alto valor para la interpretación de las obligaciones de los Estados en el continente americano.

De la doctrina emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se generó la herramienta denominada Control de Convencionalidad, necesaria para el respeto y garantía efectiva de los derechos humanos, la cual indica que los órganos del Estado Parte dentro del ámbito de su competencia y acorde a su

³ Los otros dos tribunales son: La Corte Europea de Derechos Humanos y la Corte Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

soberanía deben tomar en cuenta la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la interpretación que sobre la misma ha realizado la propia Corte.

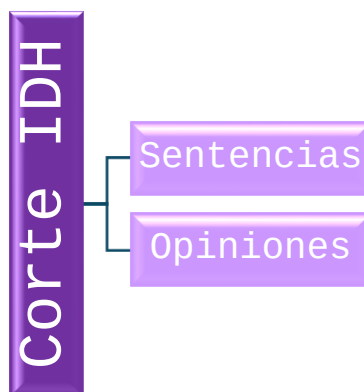
En ese orden de ideas, la Corte de Constitucionalidad, como máximo intérprete de la Constitución Política de la República de Guatemala y en estricta observancia al bloque de constitucionalidad y control de convencionalidad, con base en los artículos 44 y 46 de dicha normativa, emitió la sentencia de fecha dieciocho de diciembre de dos mil catorce dentro del expediente número tres mil trescientos cuarenta guion dos mil trece (3340-2013), en el cual manifestó:

“[...] Además, en atención a lo preceptuado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y por estar sometidos a la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, resulta obligatoria la observancia de las sentencias emitidas por esa Corte, aunque en estas no figure el Estado de Guatemala como parte, ya que en ellas se establece la forma de interpretar el contenido de las normas de la Convención y su alcance. [...] el Estado de Guatemala debe aplicar las normas relativas al derecho internacional por ser de observancia general para todos los Estados en atención al “ius cogens” y atendiendo a las normas y principios que forman parte del bloque de constitucionalidad, las que, como tal, asumen la categoría de compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala de conformidad con el artículo 149 constitucional.”

Como consecuencia de lo anterior, el Estado de Guatemala, debe observar las sentencias y opiniones emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aun cuando no sea parte de estas; que en el caso de SEPREM debe ser cuando las mismas tengan relación con los Derechos Humanos de las Mujeres.

Y en el caso de las opiniones consultivas, su valor fundamental es el de contener la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre los tratados interamericanos (véase Figura 7).⁽⁴⁾

Figura 7: Documentos emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos



⁴ Cabe resaltar que la jurisprudencia internacional obliga a los Estados parte a la alineación y armonización legislativa por parte del Congreso de la República de Guatemala, en cambio, la jurisprudencia nacional, específicamente la emitida por la Corte de Constitucionalidad, únicamente exhorta al Organismo Legislativo, derivado de la independencia de poderes y el principio de legalidad regulado constitucionalmente.

Nota. La gráfica representa en forma ilustrativa dos de las funciones establecidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, siendo ésta la función contenciosa y consultiva, cuyo resultado consiste en la emisión de documentos tales como sentencias y opiniones consultivas cuyo efecto son erga omnes para los Estados Parte, como es Guatemala; fuente: elaboración propia, 2023.

C. Criterio: Ejes estratégicos de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres

La SEPREM, en cumplimiento de sus funciones y al ser una dependencia directa del Organismo Ejecutivo, tiene el compromiso adquirido a nivel internacional y nacional a través de convenciones, cumbres, mesas técnicas, conferencias, entre otros; de implementar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM- y el Plan de Equidad de Oportunidades -PEO-, cuyo resultado permita a las mujeres alcanzar el desarrollo integral, hacer efectivo el principio de equidad real y efectiva entre mujeres y hombres, viabilizar el cumplimiento de los compromisos y tratados internacionales.

Por ello, el Gobierno de la República de Guatemala tiene dentro de sus principales desafíos avanzar en forma sustantiva en el proceso de aplicación de los derechos económicos, sociales, políticos y culturales de las mujeres mayas, mestizas, garífunas y xinkas, por medio de la gestión de políticas públicas a través de una responsabilidad de los tres poderes del Estado. Parte de ese proceso es la implementación de la PNPDIM y PEO.

La estructura de la PNPDIM y el PEO se divide en doce ejes de política, cada uno de estos ejes cuenta con los respectivos programas, subprogramas, proyectos y actividades, que deben implementarse para el logro del propósito contenido en el eje de política. Asimismo, cuenta con indicadores y metas que permitirán verificar y monitorear el avance en la aplicación de dicha Política. Así como la temporalidad e identificación de las instituciones responsables de ejecutar las acciones de la PNPDIM.

Los doce ejes de política de la PNPDIM son:

1. Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad.
2. Eje de Recursos Naturales, Tierra y Vivienda.
3. Eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural.
4. Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con Pertinencia Cultural.
5. Eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
6. Eje de Equidad Jurídica.
7. Eje de Racismo y Discriminación contra las Mujeres.
8. Eje de Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural.
9. Eje de Equidad Laboral.
10. Eje de Mecanismos Institucionales.
11. Eje de Participación Sociopolítica.

12. Eje de Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas.

Por parte de SEPREM, se han priorizado tres ejes, los cuales se consideran estratégicos como resultados del campo de acción y contexto real del país (véase figura 8), siendo éstos:

- I. **Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad;** el cual constituye el eje número 1 de la PNPDIM, cuyo objetivo específico consiste en potenciar la autonomía económica, la capacidad productiva y empresarial de las mujeres garantizando su acceso a recursos, bienes y servicios. El cual contiene siete ejes políticos.
- II. **Eje de Equidad Educativa con Pertinencia cultural;** el cual constituye el eje número 3 de la PNPDIM. El objetivo específico de este Eje, consiste en garantizar la equidad de género y étnico cultural en el acceso, permanencia y promoción de niñas y mujeres, asegurando la calidad educativa en todos los niveles del sistema educativo nacional para disminuir las brechas de desigualdad. El cual contiene siete ejes políticos.
- III. **Eje de Erradicación de la Violencia contra las mujeres;** el cual constituye el eje número 5 de la PNPDIM; el cual tiene por objetivo, prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en sus diferentes manifestaciones: violencia física, económica, social, psicológica, sexual y discriminación. El cual contiene cuatro ejes políticos.

No obstante, lo anterior, se deberá verificar los restantes ejes de política de la PNPDIM y PEO en caso de que las analizadas no encuadren en los ejes prioritarios, toda vez que las iniciativas de ley, de acuerdo a su contenido, puede responder a uno o varios de los ejes de política que forman parte de la PNPDIM.

Figura 8: Ejes prioritarios de la PNPDIM



Nota. El gráfico permite visualizar los tres ejes prioritarios de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM-; los cuales tienen su base y desarrollo en los compromisos internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres que el Estado de Guatemala ha ratificado y asumido; elaboración propia, 2023.

Lo expuesto en el presente documento constituye el desarrollo de los criterios básicos para la recopilación y análisis de iniciativas de ley por parte del Departamento de Análisis de Legislación y Normativa de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Como consecuencia de lo anterior, dichos criterios son de carácter enunciativo, mismos que no excluyen la posibilidad de incluir otros criterios de análisis de acuerdo a las atribuciones y prioridades de la Secretaría Presidencial de la Mujer y la progresividad de los Derechos Humanos de las Mujeres.

5. Referencias bibliográficas parte 1

Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.*

Congreso de la República (1994). *Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94.*

Congreso de la República (1994). *Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar contra la Mujer, Convención Belem Do Pará. Decreto Número 69-94.*

Presidencia de la República (1982). *Decreto Ley Número 49-82, aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -Cedaw-.*

Presidencia de la República (1982). *Acuerdo Gubernativo Número 106-82, ratificación de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -Cedaw-.*

Presidencia de la República (2000). *Acuerdo Gubernativo Número 200-2000, creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer.*

Presidencia de la República (2018). *Acuerdo Gubernativo Número 169-2018, Reglamento Orgánico de la Secretaría Presidencial de la Mujer.*

Secretaría Presidencial de la Mujer (2019). *Estrategia de implementación del enfoque de Control de Convencionalidad en derechos humanos de las mujeres. Guatemala: SEPREM.*

Sentencias de la Corte de Constitucionalidad

Gaceta No.114, Expediente Número 3340-2013, sentencia de fecha 18 de diciembre de 2014.

Gaceta No. 122, Expediente Número 3438-2016, sentencia de fecha 08 de noviembre de 2016.

Páginas consultadas

<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration>

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/1759.pdf>

<https://mujerespazyseguridad.co/#:~:text=Las%20resoluciones%20conexas%20o%20asociadas,sobre%20mujeres%2C%20paz%20y%20seguridad.&text=Resoluci%C3%B3n%201820%20de%202009%3A%20sobre%20violencia%20sexual%20en%20los%20conflictos%20armados.>

http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf

<https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

https://www.corteidh.or.cr/casos_sentencias.cfm

https://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derechos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf

PARTE 2
LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS DEL
ANÁLISIS JURÍDICO EN EL MARCO DEL
CONTROL DE CONVECNIONALIDAD PARA
LA EQUIDAD E IGUALDAD ENTRE HOMBRES
Y MUJERES

6. Consideraciones Generales para el análisis

La gestión de políticas públicas en materia de Derechos Humanos de las Mujeres, labor que realiza la Secretaría Presidencial de la Mujer al más alto nivel, constituye una de las bases para la adopción de medidas a nivel nacional para la promoción y respeto de la equidad entre hombres y mujeres, en aras de dar cumplimiento a los compromisos y obligaciones internacionales que el Estado de Guatemala ha asumido.

Una de las medidas a las cuales se obligan los Estados Parte de los instrumentos internacionales son las de carácter legislativo, consistente en la creación, modificación y supresión de las leyes con el objeto de lograr la alineación y armonización legislativa, función que compete directamente al Congreso de la República en atención a su potestad legislativa.

En el proceso de creación – formación de la ley, como paso inicial es la elaboración de una propuesta legal para su posterior presentación ante el Congreso de la República de Guatemala, para que se convierta en una iniciativa de ley. Estas iniciativas de ley pueden ser presentadas por cualquiera de los tres organismos del Estado, Tribunal Supremo Electoral y la Universidad de San Carlos de Guatemala, los cuales se encuentran facultados constitucionalmente.

Estas iniciativas de ley, independientemente del órgano facultado constitucionalmente que las haya presentado, cuyo contenido se encuentre relacionado con los Derechos Humanos de las Mujeres, deben ser analizadas por parte de la Secretaría Presidencial de la Mujer conforme a su mandato legalmente establecido, en aras de esa búsqueda por la equidad entre hombres y mujeres, desarrollo integral de la mujer y la protección, respeto y garantía de sus derechos.

El presente documento que contiene aportes que pretenden constituirse en orientaciones y lineamientos para realizar un estudio sobre la relevancia, alcance y efectividad de las iniciativas de ley en materia de Derechos Humanos de las Mujeres, identificando elementos clave y su coherencia con los estándares internacionales. En consecuencia, esta herramienta aspira a dotar un enfoque de control de convencionalidad e integral para la evaluación y emisión de dictámenes de las iniciativas de ley.

La Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), realiza como parte de su mandato institucional, el monitoreo y seguimiento constante y permanente del ordenamiento jurídico guatemalteco, es decir, constituirse en un control preventivo de referencia y a la vez un asesor en materia de Derechos Humanos de las Mujeres, función que realiza a través de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad.

La Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, tiene dentro de sus funciones, elaborar y asesorar la articulación de propuestas legales dirigidas a promover la equidad entre hombres y mujeres, como insumo para la toma de decisiones; dicha función ha sido encomendada al Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, según lo regulado en el numeral 4 de los artículos 14 y

15 del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer, Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 del Presidente de la República.

En ese orden de ideas, ya sea de oficio o a requerimiento de parte, en cumplimiento de sus funciones, el Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, debe verificar que las iniciativas de ley presentadas ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala sean compatibles y respondan a los compromisos y obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos de las mujeres que el Estado de Guatemala ha suscrito y adoptado.

Esta verificación, se traduce, entre otros, en la emisión de Dictámenes cuyo contenido es una opinión técnico-legal relacionada con la creación, modificación o supresión de una ley relacionada con los derechos humanos de las mujeres, contenidas en las iniciativas de ley que son presentadas ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala. Este proceso coadyuva con las Comisiones del Organismo Legislativo en el proceso de formación-creación de la ley.

7. Selección y recopilación de las Iniciativas de Ley

El término iniciativa de ley debe entenderse como la propuesta técnica para la creación de una ley, presentada por cualquiera de las entidades, instituciones y organismos facultadas para tal efecto, según lo establece el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo éstos: Diputados al Congreso, Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Por lo que una iniciativa de ley contiene una propuesta técnica y jurídica para la creación, modificación o supresión de una ley, que en el caso que nos ocupa, debe estar relacionada con los Derechos Humanos de las Mujeres, siendo ésta el primer paso en el proceso de formación-creación de una ley, hasta convertirse en un Decreto del Congreso de la República de Guatemala.

Por su parte, la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, de acuerdo con su Manual de Organización, es un órgano de apoyo técnico al Congreso, cuyas funciones se encuentran vinculadas a las iniciativas de ley y los procesos que emanan de las mismas, y según lo estipulado en el último párrafo del artículo 110 del Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, indica que las iniciativas de ley, desde el momento de su recepción en esa Dirección, serán identificadas con el número que en su orden le corresponda, según el registro que para el efecto se lleve, de conformidad con la fecha y la hora de su recepción.

Lo anterior es congruente y se integra con lo estipulado, en el artículo 159 de esa misma normativa, en virtud que dentro de las funciones del Director Legislativo, se encuentra recibir las iniciativas de ley, y trasladarlas a la Presidencia del Congreso en orden cronológico de recepción, para su ordenada presentación al Pleno y tramitar los expedientes relativos a la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala.

Bajo ese contexto, las propuestas legales (iniciativas de ley) que deben ser analizadas por la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, y sobre las cuales se realizará la emisión del dictamen correspondiente, serán aquellas que reúnan las siguientes condiciones:

1. Ser presentadas ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, a la cual se le ha asignado un número; y,
2. Estar relacionada con los Derechos Humanos de las Mujeres, de acuerdo a los “Criterios básicos para la recopilación y análisis de Iniciativas de Ley en materia de Derechos Humanos de las mujeres, presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala” (SEPREM, 2023), siendo éstos:
 - a) Convenios y tratados internacionales;
 - b) Sentencias y opiniones emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
 - c) Ejes estratégicos de la Política Nacional para la Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres (PNPDIM).

8. Proceso de Análisis

Dentro del marco de las funciones del Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, el personal encargado de realizar el análisis con relación a una iniciativa de ley enmarcada con los Derechos Humanos de las mujeres y la emisión del dictamen respectivo, debe como primer paso, previo a plasmar en el dictamen su razonamiento lógico-jurídico correspondiente, realizar una lectura del contenido de la iniciativa de ley, para obtener una visión y comprensión general del tema de esta, e identificar lo siguiente:

- La materia de la misma (violencia contra la mujer, discriminación, por ejemplo);
- Información relevante, tal como fundamento o razón de esta (derivada de un compromiso u obligación internacional; sentencia u opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; etc.);
- Establecer su relación con normativa nacional e internacional ⁽⁵⁾ en aplicación y observancia del control de convencionalidad, derivado del conocimiento propio del personal encargado de realizar el análisis y posterior razonamiento; entre otros aspectos.

Lo anterior es el proceso intelectual necesario desarrollar por parte de la persona que estará realizando el análisis y el dictamen correspondiente. Como segundo paso, es necesario realizar la recopilación de información documental y bibliográfica, la cual debe ser analizada para su selección y clasificación, lo cual permitirá robustecer el conocimiento y razonamiento lógico -jurídico de la persona que emitirá el Dictamen.

⁵ Sobre la normativa internacional se estará desarrollando en el apartado específico denominado Alineación del presente documento.

8.1. Búsqueda de Antecedentes

Esta fase se refiere a la recopilación de información relevante relacionada con el tema contenido en la iniciativa de ley, se divide en dos sub - fases. La primera sub - fase, consiste en el análisis de antecedentes jurídicos, los cuales generalmente son cinco, los que sirven de base para una mejor comprensión de la iniciativa de ley estudiada, tales como los normativos, legislativos, doctrinarios, jurisprudenciales y de derecho comparado; siendo que la recopilación y utilización de los mismos, dependerán del tema, por ende, en algunos casos se estará ante todos o bien alguno de ellos.

A continuación, se hace una breve explicación sobre cada uno de los antecedentes mencionados:

8.1.1. Antecedentes Normativos

Consiste en el conjunto de disposiciones [leyes] de distinta jerarquía (Constitución Política de la República de Guatemala, normas ordinarias, normas reglamentarias y normas individualizadas), que sirven de precedente o son compatibles a la materia o al tema contenido en la iniciativa de ley.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, debe respetarse los principios de Jerarquía Normativa y de Supremacía Constitucional, los cuales señalan a la Constitución Política de la República de Guatemala como la norma suprema, y a partir de ahí emanan las normas de inferior jerarquía, como lo son los decretos, reglamentos y acuerdos internos; es decir, el contenido de la Constitución debe ser respetado y compatible con el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico guatemalteco, ya que, en caso contrario cualquiera de dichas normas inferiores serán inválidas.

Esto se encuentra reconocido y regulado con absoluta precisión en los siguientes artículos de la Constitución Política de la República de Guatemala: el artículo 44 que dispone que serán nulas ipso jure las leyes y disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza; el artículo 175 que afirma que ninguna ley podrá contrariar sus disposiciones y las que violen o tergiversen sus mandatos serán nulas “ipso jure”, es decir, nulas de pleno derecho; y, el artículo 204 que establece que los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier Ley o tratado, salvo los tratados relacionados en materia de Derechos Humanos los cuales prevalecen sobre el derecho interno, haciendo alusión a lo indicado en el artículo 46 de esa misma norma.

El antecedente normativo es fundamental, pues en el caso de una modificación o supresión (reforma) de una ley, se tiene el historial legislativo de reformas que ha sufrido, lo que permite realizar un análisis de los factores externos (sociales, políticos, económicos) que la han modificado y el impacto que dichas reformas ha tenido.

Para obtener los antecedentes legislativos o normativos, en caso de una modificación, esta se realiza en dos pasos:

1. Acceso a la plataforma virtual denominada Infile u otra de similar naturaleza, la cual únicamente nos permite observar el número y contenido de Decreto (s) del Congreso de la República relacionados con la ley o norma; y/o,
2. Consulta a la Biblioteca del Congreso de la República de Guatemala, la cual constituye una consulta complementaria a la anterior, toda vez que, al contar con los números de Decretos del Congreso de la República de Guatemala, se solicita ante la referida dependencia: la exposición de motivos, la iniciativa de ley que dio origen a ese Decreto, diario de sesiones y dictámenes emitidos por las comisiones, la discusión por artículos, las enmiendas, entre otros aspectos.

8.1.2. Antecedentes Legislativos

Se refiere a otras iniciativas de ley, siempre en materia de Derechos Humanos de la Mujer, las cuales se encuentran en trámite o bien cuentan con dictamen desfavorable, mismas que sirven de referencia para contar con la percepción y postura política del tema de la iniciativa de ley analizada.

8.1.3. Antecedentes Doctrinarios

Se refiere al marco conceptual y teórico relacionado con el contenido de la iniciativa de ley, desarrollado en los libros, estudios, informes, o revistas por parte de un autor o grupo de autores, quienes son juristas o estudiosos del derecho.

8.1.4. Antecedentes Jurisprudenciales

De conformidad con el artículo 2 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, dentro de las fuentes del ordenamiento jurídico guatemalteco, se encuentra la jurisprudencia, la cual complementa a la ley. La jurisprudencia ha sido definida como la interpretación que de la ley hacen los tribunales para aplicarla a los casos sometidos a su jurisdicción. Para una mejor comprensión, la jurisprudencia debe entenderse consiste en la forma en que cada uno de los fallos individualmente dictados, que se encuentran plasmados en las resoluciones (autos y sentencias) judiciales, emitidas por las altas Cortes [Corte de Constitucionalidad y Corte Suprema de Justicia] sobre una materia determinada.

Cabe resaltar que, en Guatemala, la serie de fallos o conjunto de fallos emitidos en un mismo sentido en asuntos similares genera doctrina legal que, dependiendo de la materia, se necesita cierto número de fallos. Como corolario de lo anterior, la jurisprudencia puede llegar a asentarse como Doctrina Legal.

En materia civil, la doctrina legal, ha sido definida como la reiteración de fallos de casación pronunciados por la Corte Suprema de Justicia en un mismo sentido, en casos similares, no interrumpidos por otro en contrario y que hayan obtenido el voto favorable de cuatro magistrados por lo menos, debiendo ser cinco fallos que enuncien un mismo criterio, tal como lo regulan los artículos 621 y 627 del Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107.

Por su parte, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, en el artículo 43, regula que la interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta

doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte.

De esa cuenta, cada fallo emitido en un mismo sentido, en casos similares, va generando un criterio jurisprudencial, que al repetirse en tres o cinco fallos, respectivamente, constituye doctrina legal. Debe entenderse como criterio jurisprudencial el pronunciamiento, ya sea de la Corte Suprema de Justicia o Corte de Constitucionalidad que establecen precedentes judiciales, es decir, la argumentación de estas Cortes para adoptar su decisión en un caso anterior, que se invoca o plasma como pauta para volver a ser utilizada en un caso similar posterior y que sea resuelto de igual manera.

La compilación de la jurisprudencia y doctrina legal de la Corte de Constitucionalidad, puede ser encontrada en el portal web de dicha Corte, específicamente en el siguiente enlace: <https://consultajur.cc.gob.gt/wcJur/Portal/wfPrincipal.aspx>, o bien, en cuadernillos, folletos, leyes comentadas y concordadas y foros que la misma Corte de Constitucionalidad a través del Instituto de Justicia Constitucional presenta y pone a disposición del público.

También por parte de la Corte Suprema de Justicia, en su portal web el cual puede ser ubicado en el siguiente enlace: http://ww2.oj.gob.gt/camarapenal_juris/, haciendo la salvedad que en este enlace, se encuentra los fallos emitidos hasta el año 2013 y únicamente es en materia penal. Sin embargo, existe este otro enlace, que contiene la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, clasificada por materia y por el órgano jurisdiccional que la emitió, siendo éste: <http://jurisprudencia.oj.gob.gt/>, siendo que este último la búsqueda será más exhaustiva y laboriosa, ya que debe consultarse año por año, y encontrarse por sí mismo la doctrina legal.

Al igual que la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia emite gacetas, folletos, cuadernillos relacionados con los criterios jurisprudenciales y doctrina legal que ha asentado a través del Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial -CENADOJ-.

8.1.5. Derecho Comparado

Este método comparativo, permite establecer los defectos y aciertos de una norma o ley estudiada al examinar las diferencias y semejanzas entre uno o varios sistemas jurídicos, los cuales pertenecen a diferentes Estados, con la finalidad de comprender y mejorar el ordenamiento jurídico de un Estado determinado.

Esta comparación, implica estudiar, analizar y establecer las ventajas y desventajas de una institución jurídica; investigar sus fuentes, evaluar sus resultados, examinar la aplicabilidad al derecho nacional e introducir las modificaciones necesarias para adoptarlas al contexto de la legislación del país.

En el procedimiento legislativo, el ponente de una iniciativa de ley se apoya en algunos casos del Derecho comparado para elaborarla; para el estudio, análisis y elaboración del dictamen, para fundamentar su debate o para orientar el sentido de su voto en la aprobación de la iniciativa. Es decir, el derecho comparado en la

técnica legislativa funge como herramienta de argumentación en las distintas fases del proceso legislativo.

Cabe resaltar que, si bien el derecho comparado permite al legislador y al emisor de un dictamen reforzar y validar sus argumentos con la experiencia adquirida en otros ordenamientos jurídicos, debe tenerse cuidado, que al realizar la comparación y tratar de adoptar una institución o norma jurídica al contexto nacional, existen diferencias entre los Estados que implican que lo que haya funcionado en un país no necesariamente pueda ser aplicado en Guatemala.

Estas diferencias pueden darse entre las estructuras políticas, económicas y sociales propias de cada país y ordenamiento jurídico como tal.

Se resalta que, al estudiar el derecho comparado, debe considerarse, la forma en que éstas se encuentran condicionadas por los principios y las otras normas del ordenamiento al que pertenecen, es decir, en su contexto armónico de un sistema jurídico, así como el modo en el que son aplicadas.

A modo de ejemplo, se puede consultar países como Costa Rica, México, Chile, Perú, Argentina, Uruguay, España, entre otros (Véase Figura 1).

Figura 1: Antecedentes jurídicos



Nota. En la presente gráfica se visualiza cada uno de los antecedentes jurídicos que deberán consultar, recopilar y analizar la persona que realice el estudio de una iniciativa de ley en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

Lo anteriormente expuesto, constituye una de las sub fases de la búsqueda de antecedentes para el proceso de análisis, la cual puede inferirse que es de carácter nacional en su mayor parte. Sin embargo, dentro del marco de la gestión de políticas públicas, se hace necesario también realizar otra sub fase, la cual consiste en lo que se ha denominado Alineación, la cual se explicará a continuación.

8.2. Alineación

La alineación consiste en la revisión y análisis de un tema en particular, en el caso que nos ocupa de contenido de la iniciativa de ley, con el objeto de verificar la congruencia entre el marco legal nacional con los instrumentos de política pública y las disposiciones contenidas en los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres asumidos por Guatemala, en observancia al Control de Convencionalidad desde la gestión de políticas públicas.

En ese orden de ideas, la alineación busca evidenciar la existencia de lagunas legales, antinomias, contradicciones entre las disposiciones nacionales con la normativa internacional en materia de derechos humanos de las mujeres, en esa búsqueda de concordancia entre el ordenamiento jurídico nacional con los estándares internacionales, que conlleva la creación, modificación y supresión de leyes o políticas.

Como parte de ese proceso de alineación, tal como se indicó con anterioridad, deberá identificarse lo que se ha nombrado como *Vinculación* entre los compromisos internacionales, marco legal y los instrumentos de política pública. Es decir, la vinculación se refiere a la relación, unión, enlace, conexión que debe existir entre las normas que integran el ordenamiento jurídico de Guatemala con los instrumentos internacionales que ha suscrito y adoptado, mismos que deben ser en materia de Derechos Humanos de las Mujeres.

La alineación puede aplicarse en el contexto interno, puesto que entre las normas que integran un ordenamiento jurídico debe existir concordancia dado que es una de las características de todo ordenamiento jurídico, la de ser un sistema armónico integrado conforme a la jerarquía y contenido de estas; y a nivel externo o internacional, como se ha expresado anteriormente.

8.2.1. Instrumentos Internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres

La alineación tiene una estrecha relación con la armonización, la cual debe entenderse como la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos, específicamente lo relacionado en los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, en las normas, disposiciones y reglamentos que integran el ordenamiento jurídico nacional, derivado de las obligaciones que ha contraído el Estado de Guatemala al suscribir dichos cuerpos normativos de carácter internacional, para que exista esa compatibilidad y dotar de eficacia al marco legal y normativo nacional.

Esto tiene su base en lo que para el efecto regulan los artículos 44 y 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que se transcriben a continuación:

“Artículo 44. Derechos inherentes a la persona humana. Los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana.

El interés social prevalece sobre el interés particular.

Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.

Artículo 46. Preeminencia del Derecho Internacional. Se establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno.”

En ese orden de ideas, la Corte de Constitucionalidad, oportunamente ha indicado lo siguiente:

- **Sentencia de fecha 11 de octubre de 2006, emitida en el Expediente Número 1356-2006:** “[...] no puede obviarse que los derechos fundamentales reconocidos en dicho texto no son los únicos que pueden ser objeto de tutela y resguardo por las autoridades gubernativas. Existen otros derechos que por vía de la incorporación autorizada en el artículo 44 de la Constitución Política de la República o de la recepción que también autoriza el artículo 46 del texto matriz, también pueden ser objeto de protección, atendiendo, como se dijo, su carácter de inherentes a la persona humana, aun y cuando no figuren expresamente en este último texto normativo [...]”
- **Sentencia de fecha 03 de mayo de 2018, emitida en el Expediente Número 6094-2017:** “[...] La norma constitucional sobre derechos implícitos cobra como mínimo un doble sentido o alcance: a) por un lado, confirma el objetivo constitucional de maximizar u optimizar los derechos porque advierte que sus sistema no cierra ni se agota en una enumeración taxativa de su declaración de derechos y, a la inversa, asigna al sistema de derechos la apertura y elasticidad necesarias para incorporarle, mediante interpretación dinámica e integración, lo cual tiene un efecto garantista de los derechos humanos, pues su protección no se encuentra limitada a aquellos expresamente reconocidos en el texto constitucional; b) por otro lado, adquiere el rango de un principio general de la Constitución en el mismo enunciado de la norma existente sobre implícitud de los derechos no enumerados, y este principio es útil sobremanera a los fines de la antedicha interpretación e integración, toda vez que tales derechos -implícitos- tienen el mismo rango de reconocimiento constitucional [...]”
- **Sentencia de fecha 13 de agosto de 2015, emitida en el Expediente Número 1732-2014:** “[...] con fundamento en las consideraciones expresadas en el fallo de mérito, y con base en los mandatos recogidos en los artículos 44, 46 y 149 de la Constitución, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado de Guatemala es parte, conforman el bloque de constitucionalidad, sirviendo de parámetros para ejercer el control constitucional pretendido. [...]”

De esa cuenta, el respeto y vigencia de los derechos humanos es de carácter progresivo derivado de su dinamismo, por lo que, en la Constitución Política de la República de Guatemala, la incorporación de los derechos humanos tiene su fundamento en lo regulado en el artículo 44; y a su vez, la recepción de derechos humanos tiene su fundamento en el artículo 46, aspectos que se explicarán con más detalle en los dos siguientes apartados.

8.2.1.1. Bloque de Constitucionalidad

La recepción e inclusión de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos se realiza a través de lo que se ha denominado Bloque de Constitucionalidad, cuyo respeto se impone al resto del ordenamiento jurídico,

exigiendo la adaptación de las normas de inferior categoría a los mandatos contenidos en aquellos instrumentos internacionales. La Corte de Constitucionalidad, al respecto, ha manifestado:

- **Sentencia de fecha 26 de mayo de 2016 emitida dentro del Expediente Número 4-2016:** “[...] Al referirnos al bloque de constitucionalidad se hace referencia a aquellas normas y principios que, aunque no forman parte del texto formal de la Constitución, han sido integrados por otras vías, y sirven, como medidas de control de constitucionalidad de los preceptos normativos y de los actos de autoridad. Su función esencial es la de servir como herramienta de recepción del derecho internacional, garantizando la coherencia de la legislación interna con los compromisos exteriores del Estado, y, al mismo tiempo, de complemento para la garantía de los Derechos Humanos en el país. [...]”
- **Sentencia de fecha 17 de julio de 2012 emitida dentro del Expediente Número 1822-2011:** “[...] por vía de los artículos 44 y 46 citados, se incorpora la figura del bloque de constitucionalidad como un conjunto de normas internacionales referidas a derechos inherentes a la persona, incluyendo todas aquellas libertades y facultades que aunque no figuren en su texto formal, respondan directamente al concepto de dignidad de la persona, pues el derecho por ser dinámico, tienen reglas y principios que están evolucionando y cuya integración con esta figura permite su interpretación como derechos propios del ser humano. El alcance del bloque de constitucionalidad es de carácter eminentemente procesal, es decir, que determina que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que componen aquél son también parámetro para ejercer el control constitucional del derecho interno. [...] el artículo 46 constitucional denota la inclusión de los tratados en el bloque de constitucionalidad, cuyo respeto se impone al resto del ordenamiento jurídico, exigiendo la adaptación de las normas de inferior categoría a los mandatos contenidos en aquellos instrumentos. [...]”

El Bloque de constitucionalidad, reconoce derechos en materia de derechos humanos no establecidos expresamente en la Constitución Política de la República de Guatemala, pero si en convenios y tratados internacionales, los cuales tienen jerarquía constitucional. Lo que trae aparejado los siguientes efectos:

- Los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos prevalecen sobre la legislación interna.
- En caso existe una contradicción (antinomia) entre un tratado o convención internacional en materia de derechos humanos con la legislación interna, puede derivar en una declaratoria de inconstitucionalidad.

8.2.1.2. Control de Convencionalidad

El Control de Convencionalidad es una institución que se utiliza para aplicar el derecho internacional de los derechos humanos y específicamente la Convención

Americana de Derechos Humanos, demás tratados del corpus juris ⁽⁶⁾ interamericano, y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho interno de los Estados Parte de la referida Convención.

En la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la ha denominado la herramienta que permite a los Estados concretar la obligación de garantía de los Derechos Humanos en el ámbito interno, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) y su jurisprudencia.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos indica en relación al Control de Convencionalidad, lo siguiente:

- Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la Convención Americana de Derechos Humanos, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte;
- Es complementario al Control de Constitucionalidad, se debe aplicar además del citado control al que están obligados los órganos del Poder Judicial por su propia legislación interna.
- Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; eso incluye jueces y autoridades de las instituciones públicas, toda vez que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha indicado que la obligación de ejercer un control de convencionalidad les compete a todos los órganos del Estado.
- Para efectos de determinar la compatibilidad con la Convención Americana de Derechos Humanos, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte;
- Es un control que debe ser realizado exoficio por toda autoridad pública; es decir que no necesita requerimiento de parte; y,
- Su ejecución puede implicar la adecuación de normas contrarias a la Convención Americana de Derechos Humanos o bien su interpretación conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya sea mediante adición o supresión de las normas que integran un ordenamiento jurídico, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública. ⁽⁷⁾

⁶ El corpus iuris está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones); así como las decisiones adoptadas por los órganos internacionales. Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones. Ver: Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16, párrafo 115, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_16_esp.pdf; Caso Comunicad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay, Sentencia de 17 de junio de 2005, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 128. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_125_esp.pdf

⁷ Estrategia de Implementación del enfoque de Control de Convencionalidad en derechos humanos de las mujeres. Secretaría Presidencial de la Mujer. Guatemala, 2019.

Como puede observarse, la institución del Control de Convencionalidad es aplicable en Guatemala y es de observancia obligatoria, específicamente en el análisis de una iniciativa de ley, la cual crea, modifica o suprime una ley, lo cual es congruente con lo estipulado en los instrumentos internacionales, en cuanto a la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos por parte del Estado, la cual supone un compromiso jurídico de hacer compatible el ordenamiento jurídico estatal con las normas de derechos humanos.

8.2.1.3. Estándares Internacionales

La Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas define a los estándares internacionales sobre derechos humanos como el conjunto de instrumentos jurídicos de distinta naturaleza, origen, contenido y efectos que, por un lado, establecen las obligaciones internacionales a las que están sujetos los Estados en materia de Derechos Humanos (tratados, convenios, convenciones, protocolos y normas consuetudinarias); y por otro, contribuyen a precisar el contenido, objeto y alcances de dichas obligaciones, facilitando su interpretación, integración y cumplimiento (declaraciones, reglas mínimas, principios, observaciones generales y observaciones finales de órganos de Tratados, entre otros). Los estándares internacionales constituyen obligaciones mínimas de los Estados. (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2019).

Es decir, los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos son pronunciamientos de organizaciones u organismos internacionales mediante resoluciones, recomendaciones, declaraciones o decisiones en casos concretos. Su origen es la consecuencia de los esfuerzos por el respeto y garantía de los derechos humanos en cada país; su objetivo es fijar una orientación general, en ocasiones una meta a alcanzar, pero no dictan las políticas públicas que deben implementarse en cada caso.

Los estándares internacionales en materia de Derechos Humanos sientan una base de parámetros para que los Estados puedan asegurar el respeto y garantía de los derechos humanos, lo que conduce a una armonización legislativa y adecuación de las estructuras institucionales de los Estados para cumplir con sus obligaciones.

La Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 26 de noviembre de 2015 emitida dentro del expediente número 1006-2014 estableció que: “[...] por vía del bloque de constitucionalidad, se realiza el análisis confrontativo que requieren las acciones de inconstitucionalidad verificando si, en el ejercicio de la función legislativa, existe conformidad no sólo conforme a normas de la Constitución, sino también con los estándares internacionales en materia de derechos humanos que conlleven compromisos estatales.[...]”

Bajo ese contexto, es obligatorio consultar los estándares internacionales en materia de derechos humanos emitidos en los sistemas de protección de derechos humanos; puesto que proporcionan un marco de referencia para la formulación de leyes y políticas, dentro de la alineación que se ha mencionado, permite el

desarrollo integral de los derechos humanos y el fortalecimiento institucional, mediante orientaciones y lineamientos en su actuar.

Los estándares internacionales, pueden estar contenidos en: Recomendaciones Generales del Comité para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Observaciones Finales para el Estado de Guatemala del Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, entre otros. ⁽⁸⁾

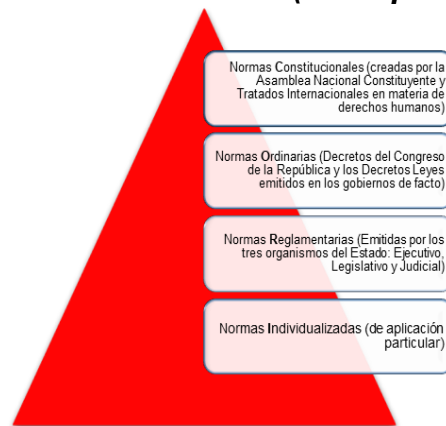
8.2.2. Normativa Nacional

Esta alineación se refiere a la concordancia y congruencia existente en un sistema jurídico como tal, es decir, que todas las normas que integran el ordenamiento jurídico guatemalteco deben funcionar como un conjunto armónico.

De esa cuenta, existen normas cuyo contenido pueden regular en forma expresa o de su interpretación se puede derivar la relación con el tema de la iniciativa de ley.

En ese orden de ideas, de conformidad al principio de jerarquía normativa, ya mencionado, es lo que se conoce como la Pirámide de Kelsen, en el cual se establece el orden jerárquico de las normas que integran el ordenamiento jurídico en Guatemala, siendo este integrado por a) Normas constitucionales, b) Normas ordinarias, c) Normas reglamentarias, y d) Normas individualizadas (Véase Figura 2).

Figura 2: Pirámide de Kelsen (Jerarquía Normativa)



Nota. La gráfica representa la jerarquía de las normas en un ordenamiento jurídico, conforme lo expuesto en la pirámide del jurista Hans Kelsen, en la cual puede denotarse que las normas constitucionales conjuntamente con los tratados internacionales en materia de derechos humanos se encuentran en la cúspide de la referida pirámide, lo que denota su importancia y supremacía sobre el resto de las normas; fuente: elaboración propia, 2023.

A continuación, se describe cada una de las normas que integran el ordenamiento jurídico:

⁸ A la presente fecha existen 39 Recomendaciones Generales, las cuales pueden ser descargadas en los siguientes enlaces: De la 1 a la 37, https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html#GEN25; y de 38 a la 39, <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw/general-recommendations>. Para el caso de las Observaciones Finales del Comité Cedaw para el Estado de Guatemala, las mismas pueden ser descargadas en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=GTM&Lang=SP

8.3. Normas Constitucionales

Se refiere a la Constitución Política de la República de Guatemala, es la norma suprema de cuyo contenido (derechos, principios y valores que en ella se reconocen) emanan todas las normas que integran y conforme la cual debe ser interpretado el ordenamiento jurídico guatemalteco; su jerarquía como norma suprema, al encontrarse en la cúspide del ordenamiento jurídico, hace que prevalezca sobre cualquier otra ley, de manera que aquéllas que la contravengan devienen ineficaces y es vinculante para gobernantes y gobernados.

Cabe resaltar, que legalmente se encuentran en la misma posición jerárquica en el ordenamiento jurídico, las denominadas leyes constitucionales y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.

Las leyes constitucionales, son revestidas como tales, derivado que así lo denomina expresamente la Constitución Política de la República; se refieren a los cuerpos legales creados por el mismo órgano creador de la Constitución Política, es decir, por la Asamblea Nacional Constituyente (órgano temporal y extraordinario), y cuyo procedimiento de reforma es más riguroso que el previsto para reformar leyes ordinarias. Estas son:

- Ley de Emisión del Pensamiento, Decreto Número 9 de la Asamblea Nacional Constituyente, regulada en el artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- Ley de Orden Público, Decreto Número 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, regulada en el artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, regulada en el artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala;
- Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto Número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, regulada en el artículo 276 de la Constitución Política de la República de Guatemala;

En cuanto a los Tratados Internacionales en materia de Derechos Humanos, según de lo regulado en el artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estos tienen preeminencia sobre el derecho interno multicitado en el presente documento; lo cual es congruente con lo regulado en los artículos 114 y 115 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y artículo 9 de la Ley del Organismo Judicial, los cuales se transcriben a continuación:

LEY DE AMPARO, EXHIBICIÓN PERSONAL Y DE CONSTITUCIONALIDAD

“Artículo 114. Jerarquía de las leyes. Los tribunales de justicia observarán siempre el principio de que la Constitución prevalece sobre cualquier ley y tratado internacional, sin perjuicio de que en materia de derechos humanos prevalecen los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.”

Artículo 115. Nulidad de las leyes y disposiciones inconstitucionales. *Serán nulas de pleno derecho las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza, si los violan, disminuyen, restringen o tergiversan.*

Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen las normas constitucionales son nulas de pleno derecho.”

LEY DEL ORGANISMO JUDICIAL

“Artículo 9. Supremacía de la Constitución y jerarquía normativa. *Los Tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República, sobre cualquier ley o tratado, salvo los tratados o convenciones sobre derechos humanos, que prevalecen sobre el derecho interno.*

Las leyes o tratados prevalecen sobre los reglamentos.

Carecen de validez las disposiciones que contradigan una norma de jerarquía superior. “

Como consecuencia de lo anterior, se toman los siguientes instrumentos considerados clave en materia de derechos humanos de las mujeres, sin perjuicio de otros instrumentos internacionales vinculados al rol de SEPREM, siendo éstos:

- a) Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer -CEDAW-
- b) Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer “Belem Do Para”;
- c) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing;
- d) Objetivos de Desarrollo Sostenible;
- e) Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y Resoluciones conexas sobre Mujeres, Paz y Seguridad.

Es preciso señalar que existen otros instrumentos internacionales a tomar en consideración, tomando en cuenta el ciclo de vida de las mujeres, así como su situación y condición, entre ellos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, Convención sobre los Derechos del Niño, Declaración Universal sobre Derechos Humanos, Convenios de la Organización Internacional del Trabajo; entre otros.

8.4. Normas Ordinarias

Constituyen las normas emanadas por el Congreso de la República de Guatemala, como Decretos y también los Decreto-Ley emitidos en los gobiernos de facto, que actualmente se encuentran vigentes en el ordenamiento jurídico guatemalteco.

En el caso que nos ocupa, cuerpos legales que se relacionan con los derechos humanos de las mujeres, se puede mencionar:

- Código de Trabajo, Decreto Número 1441 del Congreso de la República y sus reformas;
- Código Civil, Decreto-Ley 106 y sus reformas;
- Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto-Ley 107 y sus reformas;
- Código Penal, Decreto Número 17-73 del Congreso de la República y sus reformas;
- Código Procesal Penal, Número 51-92 del Congreso de la República y sus reformas;
- Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, Decreto Número 97-96 del Congreso de la República;
- Código de Salud, Decreto Número 90-97 del Congreso de la República;
- Ley de Dignificación y Promoción Integral de las Mujeres, Decreto Número 7-99 del Congreso de la República;
- Ley General para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana VIH y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida SIDA y de la Promoción, Protección y Defensa de los Derechos Humanos ante el VIH-SIDA, Decreto Número 27-2000 del Congreso de la República.
- Ley de Desarrollo Social, Decreto Número 42-2001 del Congreso de la República;
- Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto Número 27-2003 del Congreso de la República;
- Ley de Acceso Universal y Equitativo de Servicios de Planificación Familiar y su Integración en el Programa Nacional de Salud Reproductiva, Decreto Número 87-2005 del Congreso de la República;
- Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decreto Número 22-2008 del Congreso de la República;
- Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, Decreto Número 9-2009 del Congreso de la República;
- Ley de Maternidad Saludable, Decreto Número 32-2010 del Congreso de la República;
- Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, Decreto Número 9-2016 del Congreso de la República;
- Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima, Decreto Número 21-2016 del Congreso de la República;
- Código de Migración, Decreto Número 44-2016 del Congreso de la República;
- Ley del Banco de Datos Genéticos para Uso Forense, Decreto Número 22-2017 del Congreso de la República.

La anterior lista es meramente enunciativa, no exclusiva; por lo que pueden relacionarse otras leyes que no se hayan mencionado en el presente apartado, lo cual dependerá del contenido de la iniciativa de ley.

8.5. Normas Reglamentarias

Son los cuerpos legales emitidos con el propósito de desarrollar o complementar el contenido de los preceptos de una ley, es decir, los reglamentos de las leyes para el caso del Organismo Ejecutivo, cuya facultad reglamentaria se encuentra en el Presidente de la República, según lo regulado en la literal e) del artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Los Reglamentos emitidos por el Presidente de la República de Guatemala, constituyen instrumentos de apoyo para alcanzar los fines propuestos en la ley, en los que se establecen mecanismos concretos o procedimientos de ejecución. Por parte del Organismo Ejecutivo, también se encuentran los acuerdos gubernativos (cuyo contenido no es el reglamento de una ley), los acuerdos ministeriales, entre otros.

En el Organismo Judicial, administrado por la Corte Suprema de Justicia, tiene competencias administrativas dentro de las cuales se encuentra la emisión de reglamentos, referentes a su propia organización y funcionamiento, el cual puede aparecer revestido de diferentes formas: decretos, órdenes, disposiciones de autoridad y órganos inferiores, lo cual se encuentra fundamentado en la literal f) del artículo 54 de la Ley del Organismo Judicial.

Por su parte el Organismo Legislativo, a través del Congreso de la República, además de tener la potestad legislativa, también puede emitir acuerdos, resoluciones de conformidad a lo regulado en los artículos 106 y 108 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

8.6. Normas Individualizadas

Son las normas cuya aplicación no es general, es decir, son de aplicación particular en una o más personas debidamente identificadas, sobre las cuales se han constituido derechos y obligaciones recíprocas. En otras palabras, se refiere a las personas que en términos contractuales o procesales se les denomina Partes. Ejemplo: contratos, pactos colectivos de condiciones de trabajo, reglamentos de personal, sentencias, entre otros.

8.6.1. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres -PNPDIM- y Plan de Equidad de Oportunidades -PEO- 2088-2023

Es el producto del compromiso por parte del Gobierno de Guatemala en la búsqueda del desarrollo de las mujeres, impactando directamente en el progreso nacional de tal forma que asumió el compromiso por medio del Organismo Ejecutivo de impulsar el respeto de los derechos de las mujeres. La PNPDIM y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), se concibieron y formularon como una Política de Estado con visión de futuro y de largo plazo. Ello significa que deben ser ejecutados por distintos gobiernos, debido a que incluyen un conjunto de

medidas y acciones integrales que no es posible ejecutar dentro de una sola administración.

La estructura de la PNPDIM y el PEO se divide en doce ejes de política, cada uno de estos ejes cuenta con los respectivos programas, subprogramas, proyectos y actividades, que deben implementarse para el logro del propósito contenido en el eje de política. Asimismo, cuenta con indicadores y metas que permitirán verificar y monitorear el avance en la aplicación de dicha Política. Así como la temporalidad e identificación de las instituciones responsables de ejecutar las acciones de la PNPDIM.

Los doce ejes de política de la PNPDIM son:

1. Eje de Desarrollo Económico y Productivo con Equidad.
2. Eje de Recursos Naturales, Tierra y Vivienda.
3. Eje de Equidad Educativa con Pertinencia Cultural.
4. Eje de Equidad en el Desarrollo de la Salud Integral con Pertinencia Cultural.
5. Eje de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
6. Eje de Equidad Jurídica.
7. Eje de Racismo y Discriminación contra las Mujeres.
8. Eje de Equidad e Identidad en el Desarrollo Cultural.
9. Eje de Equidad Laboral.
10. Eje de Mecanismos Institucionales.
11. Eje de Participación Sociopolítica.
12. Eje de Identidad Cultural de las Mujeres Mayas, Garífunas y Xinkas

De esa cuenta, el proceso de análisis de una iniciativa de ley en materia de derechos humanos de las mujeres desde el marco de la gestión de las políticas públicas, comprende desde la búsqueda de antecedentes jurídicos hasta la alineación, con el objeto de robustecer e integrar todos los aspectos necesarios sobre el alcance y sentido de la norma que tentativamente se puede convertir en Decreto.

9. Emisión del Dictamen

Esta es la fase final para la construcción narrativa e intelectual del Dictamen, en el cual se plasma el razonamiento lógico-jurídico desde un enfoque de control de convencionalidad y de gestión de las políticas públicas, después de clasificar y analizar la información que se recopiló en el proceso de análisis. En esta fase, la persona que elabore el dictamen se encuentra en la capacidad técnica y legal de emitir una opinión de esa naturaleza, puesto que ha investigado a conciencia el tema que es contenido de la iniciativa de ley estudiada.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco, no existe fundamento legal que determine o establezca la estructura o las partes que debe integrar un dictamen.

Su fundamento legal, por así decirlo, se encuentra en el artículo 3 de la Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 del Congreso de la República de Guatemala, el cual en su parte conducente dice:

“Artículo 3. Forma. [...] Es prohibido tomar como resolución los dictámenes que haya emitido un órgano de asesoría técnica o legal.”

Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad, ha definido que es dictamen y las clases de dictamen en el ordenamiento jurídico guatemalteco, siendo:

- **Sentencia de fecha 29 de abril de 1997, emitida dentro del expediente número 1358–1996:** “[...] contiene un juicio u opinión concreta sobre la cuestión objeto de consulta, que se funda en reglas o principios científicos de una determinada rama o especialidad del saber y versa sobre cuestiones jurídicas, técnico-jurídicas o puramente técnicas [...] En cuanto a su alcance el dictamen no obliga al órgano asesorado; esto respecto de aquellos que la doctrina sitúa ya sea en la categoría de facultativo -que es aquel que la Administración no está obligada a requerir- o la de obligatorio -que es el que debe recabarse necesariamente por disponerlo expresamente la ley-, más no así aquel que es denominado vinculante, del cual la ley impone la obligación de producir y a cuyas conclusiones tiene que conformarse la voluntad administrativa [...]”
- **Sentencia de fecha 27 de septiembre de 2005, emitida dentro del expediente número 2205-2004:** “[...] En relación con el dictamen, en su categoría de figura jurídica...asentó la siguiente tesis: “La naturaleza jurídica que la legislación atribuye al dictamen es de ser una mera ayuda (técnica o jurídica) que informa la intelección del asunto de que se trata. Siendo que al mismo no se le asigna fuerza vinculante, el órgano al cual se le rinde no se encuentra obligado a ceñir su decisión a las conclusiones que en el mismo estén contenidas; es decir que es opción de ese órgano atender o no esas conclusiones y esto lo hará en el momento de que, en el caso de los cuerpos colegiados, el asunto sea discutido para arribar a una decisión.” Al enunciado que quedó explicado en la resolución citada se agrega la noción de que el mismo encuentra una sola excepción, que se relaciona con el denominado dictamen vinculante, el cual, a diferencia del optativo o el obligatorio, ordena la voluntad de los órganos de decisión o aún los de ejecución, de tal manera que los obliga a sujetar sus resoluciones al resultado que depara la opinión rendida.”

De esa cuenta, el dictamen es una opinión, que puede ser jurídica, técnica o bien, técnica-jurídica sobre un asunto determinado emitido por un experto en la materia, el cual puede ser facultativo, obligatorio y vinculante. En el caso de SEPREM, el dictamen es de naturaleza facultativo a solicitar por las instituciones públicas, pero obligatorio a lo interno.

9.1.1. Estructura del Dictamen

Como se indicó con anterioridad, al igual que no existe fundamento legal para definir un dictamen, no existe una estructura definida o los elementos que debe

llevar un dictamen, pero se propone la siguiente, la cual puede ser perfectible, y se encuentra integrado de seis partes, siendo éstas: Encabezado; Asunto; Antecedentes; Disposiciones Legales Aplicables; Dictamen u Opinión; y, Firma. Para una mejor ilustración y comprensión de la estructura del dictamen véase el apartado Anexo.

9.1.2. 4.1.1 Encabezado

Es el título del Dictamen, con información básica, incluye: Número de Dictamen, conformado por las siglas de la Dirección, Departamento, el orden correlativo y el año; el nombre del Departamento y Dirección que emite el Dictamen y fecha.

9.1.3. Asunto

Este apartado se ubica abajo del encabezado, y en éste se identifica el tema en general del Dictamen, así como el requerimiento para la emisión de este, que puede ser un solicitante externo (Congreso de la República) o interno (Despacho de SEPREM), debiendo identificarse a través de que medio ha pedido el mismo (oficio, memorándum, correo, entre otros).

9.1.4. Antecedentes

Se refiere a lo realizado o actuado (hechos u actos) en forma externa o interna previo a la emisión del Dictamen como tal, estos deberán transcribirse en este apartado, tomando en consideración sólo aquellos que sean relevantes. Lo cual constituye un relato histórico con identificación de documentos en orden cronológico. Debe realizarse en forma breve, concisa y clara.

9.1.5. Disposiciones Legales Aplicables

Se refiere a la alienación existente entre las normas internacionales y nacionales con el contenido de la iniciativa de ley, las cuales deben ser transcritas en este apartado; cuyo orden de transcripción, será respetando la jerarquía de las normas. Además de lo anterior, también en este apartado deberán consignarse lo relacionado a los estándares internacionales identificados y relacionados con el tema de la iniciativa de ley.

Se recomienda, en caso fuere procedente, que en este apartado se incluya la vinculación existente del contenido de la iniciativa con los ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de la Mujer -PNPDIM-, es decir, se transcribe el eje o ejes de política relacionados, así como en caso existiere derecho comparado al cual hacer referencia.

9.1.6. Dictamen u Opinión

En este apartado propiamente, debe plasmarse lo que se ha indicado con anterioridad, ese razonamiento lógico – jurídico robustecido y debidamente respaldado con base a la investigación previa que fuere realizado, derivado del estudio exhaustivo de la norma, para comprender su alcance, propósito y efectos, así como establecer si protegen y promueven de manera efectiva los derechos humanos de las mujeres.

También en este apartado se concluye el Dictamen como tal, en la cual se indica si el mismo es favorable o desfavorable; y a su vez, en caso fuere procedente, se realizan las recomendaciones que se consideran pertinentes como recabar dictámenes u estudios de otras instituciones del Estado, realizar modificaciones o proponer articulados a la iniciativa de ley, por ejemplo.

9.1.7. Firma

En ese apartado se indica a donde se remite el mismo. Todo dictamen debe ser firmado por la persona que lo elaboró, su superior jerárquico y el Director(a).

10. Referencias bibliográficas parte 2

Asamblea Nacional Constituyente (1986). *Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto Número 1-86.* Recuperado: <https://cc.gob.gt/ijc/wp-content/uploads/2020/10/LAEPC.pdf>

Congreso de la Republica de Guatemala (1989). *Ley del Organismo Judicial, Decreto Número 2-89 y sus reformas.* Recuperado: https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_org.pdf

Congreso de la República de Guatemala (1994). *Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94.*

Congreso de la República de Guatemala (1996). *Ley de lo Contencioso Administrativo, Decreto Número 119-96 y sus reformas.* Recuperado: <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2018/02/13-LEY-DE-LO-CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO-DECRETO-119-96.pdf>

Instituto de Justicia Constitucional (2019). *Constitución Política de la República de Guatemala, con notas de jurisprudencia de la Corte de Constitucionalidad y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.* Guatemala: Centro de Impresiones Gráficas. Recuperado: https://drive.google.com/file/d/1pXGAJP8YyYfWgwhkNhA_WeVLFDexDz-r/view?pli=1

Jefe del Gobierno de la República de Guatemala (1967). *Código Procesal Civil y Mercantil, Decreto Ley Número 107.* Recuperado: <https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/leyes/tesoreria/Decretos/DECRETO%20LEY%20107.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (2019). *Estándares internacionales sobre Derechos Humanos aplicables para los aspectos centrales del Proceso Electoral.* Guatemala: OACNUDH. Recuperado: https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/Campanas/Estandares_internacionales_elecciones.pdf

Presidencia de la República de Guatemala (2000). *Acuerdo Gubernativo Número 200-2000.* Creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Recuperado: <https://SEPREM.gob.gt/resources/2017/Marco%20normativo/Acuerdo%20Gubernativo%20200-2000.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala (2018). *Acuerdo Gubernativo Número 169-2018.* Reglamento Orgánico de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Recuperado: <https://SEPREM.gob.gt/wp-content/uploads/Reglamento-Org%3%A1nico-Interno-Acuerdo-Gubernativo-169-2018.pdf>

Secretaría Presidencial de la Mujer (2009). *Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.* Recuperado de: https://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Derec

[hos%20Humanos/Politica%20Promoci%C3%B3n%20%20y%20desarrollo%20Mujeres%202008-2023.pdf](#)

Secretaría Presidencial de la Mujer (2019). *Estrategia de implementación del enfoque de Control de Convencionalidad en derechos humanos de las mujeres.* Guatemala: SEPREM.

Sentencias de la Corte de Constitucionalidad

- [Gaceta No. 44, Expediente Número 1358-96 \(29 de abril de 1997\).](#)
- [Gaceta No. 77, Expediente Número 2205-2004 \(27 de septiembre de 2005\).](#)
- [Gaceta No. 82, Expediente Número 1356-2006 \(11 de octubre de 2006\).](#)
- [Gaceta No. 105, Expediente Número 1822-2011 \(17 de julio de 2012\).](#)
- [Gaceta No. 115, Expediente Número 1006-2014 \(26 de noviembre de 2015\).](#)
- [Gaceta No. 117, Expediente Número 1732-2014 \(13 de agosto de 2015\).](#)
- [Gaceta No. 120, Expediente Número 4-2016 \(26 de mayo de 2016\).](#)
- [Gaceta No. 128, Expediente Número 6094-2017 \(03 de mayo de 2018\).](#)

Anexo de la parte 2



DICTAMEN No. DAJCC-DALN-XX-2023

SECRETARÍA PRESIDENCIAL DE LA MUJER, DEPARTAMENTO DE ANÁLISIS DE LEGISLACIÓN Y NORMATIVA, DIRECCIÓN DE ANÁLISIS JURÍDICO Y CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. Guatemala, XXXX de XXXX de dos mil veintitrés.

Encabezado

ASUNTO: El Diputado XXXXXXX, Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República, mediante Oficio número XXXXXX de fecha XXXX de XXXX de dos mil veintitrés, solicita Dictamen y observaciones a la iniciativa de ley identificada con el número XXXXX que contiene la Ley de XXXXX.

Asunto

I. ANTECEDENTES

El xxxxxx de xxxxx de dos mil veintitrés xxxxx, la Diputada xxxxxxx presentó ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República la iniciativa xxxxxxx por medio de la cual xxxxxxx xxxxxx xxxxxx.

Mediante Oficio Número xxxx de fecha xxx de xxx de dos mil veintitrés, se procedió a xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxxxx xxx xxxxxx xxxxxx xxxxxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

Antecedentes

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

No. Calle 7-37, zona 1, Ciudad de Guatemala
2202 9400 aca. 1500
Presidencia Legislativa



II. DISPOSICIONES LEGALES APLICABLES

CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER -CEDAW-

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

LEY DEL ORGANISMO JUDICIAL, DECRETO NUMERO 2-89 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

LEY DE MATERNIDAD SALUDABLE, DECRETO NÚMERO 32-2010 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

LEY PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA INTRAFAMILIAR, DECRETO NUMERO 97-96 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx, xxxxxxx xxxxxxx xxxxxxx xxxxxx xxx xxxxxxxxxxx.

Disposiciones Legales Aplicables

No. Calle 7-37, zona 1, Ciudad de Guatemala
2202 9400 aca. 1500
Presidencia Legislativa



PARTE 3
ROL DE SEPREM EN EL PROCESO DE
DISEÑO DE LEYES

11. Congreso de la República y potestad legislativa

Para poder comprender el papel de la Secretaría Presidencial de la Mujer en la incidencia y participación en la formación de la ley, es necesario hacer ampliar sobre el proceso de formación-creación de la ley; para tal efecto, se debe partir de dos conceptos básicos: Congreso de la República de Guatemala y potestad legislativa.

Bajo ese contexto, el Organismo Legislativo se encuentra integrado por los diputados al Congreso de la República de Guatemala y con el personal técnico y administrativo. De esa cuenta, el Congreso de la República de Guatemala es parte de uno de los tres organismos del Estado, conformado por los diputados, también conocidos con el nombre de Dignatarios de la Nación, que en conjunto representan la voluntad popular y a la vez ejercen la soberanía del pueblo, en el cual radica la potestad legislativa entre otras funciones, rigiéndose por los preceptos constitucionales, leyes del país y específicamente por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República:

“Artículo 1.- 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.

Artículo 2.-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.”

Gráfica No. 1 Integración del Organismo Legislativo



Fuente: Elaboración Propia, 2023.

La Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 28 de febrero de 2013 emitido dentro del Expediente Número 1008-2012, ha indicado lo siguiente:

“(...) conforme la Norma Suprema, para la función legislativa el Congreso de la República representa la opinión de los ciudadanos del país y (...), por principio, se supone que debe garantizar a los habitantes el goce de sus derechos y libertades. Entendiendo el carácter de la democracia representativa, las leyes son emitidas por mandato popular, de ahí que, dada su generalidad, no exista en el procedimiento que la Constitución marca para la Formación y Sanción de la Ley, la obligación de consulta previa (...)” (El resaltado es propio).

En ese orden de ideas, el Congreso de la República, tiene la facultad de decretar, reformar y derogar leyes, lo que se conoce con el nombre de potestad legislativa. Esta facultad, se encuentra fundamentada en dos cuerpos legales, siendo éstos:

Constitución Política de la República de Guatemala:

“Artículo 157.- Potestad legislativa y elección de diputados. 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 periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos.”

“Artículo 171.-Otras atribuciones del Congreso. Corresponde también al Congreso:

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes; (...)”*

Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República:

“Artículo 1.- Objetivo y Potestad Legislativa. (...) 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.”

La potestad legislativa es una función exclusiva del Congreso de la República, en consecuencia, ningún otro Organismo del Estado (Ejecutivo y Judicial) puede ejercerla. Para el efecto, la Corte de Constitucionalidad, en sentencia de fecha 02 de agosto de 2000 emitida dentro del Expediente Número 1048-99 indicó:

“Es potestad legislativa decretar, reformar y derogar leyes. Emitida la ley por el órgano legislador y sancionada, promulgada y publicada entra en vigor, en el tiempo previsto o legal, siendo su texto el de obligado acatamiento. Por consiguiente, su eventual reforma queda sujeta a similar procedimiento de emisión. Es principio constitucional, en materia de emisión de leyes, el respeto a la jerarquía, normativa o material, que cada una de ellas tiene respecto de otras, que no puede alterarse, sin riesgo de caer en causa de nulidad mediante el control de constitucionalidad.” (El resaltado es propio).

La importancia de la potestad legislativa radica en que por medio de las leyes, se definen cuestiones fundamentales del Estado que pueden ser de trascendencia política, social, económica, cultural, entre otras; y en el caso que nos ocupa, la emisión, reforma y modificación de las leyes, permite la adecuación de la normativa interna para que exista esa alineación y armonización con los

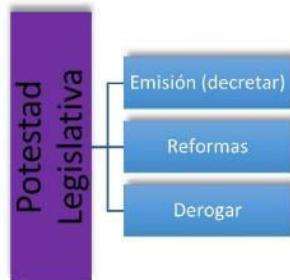
compromisos y obligaciones internacionales contenidas en los convenios y tratados internacionales en materia de Derechos Humanos de las Mujeres que Guatemala ha ratificado.

Esta obligación de adecuación normativa por parte del Congreso de la República de Guatemala se encuentra contenida en el artículo 26 de la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto Número 7-99 del Congreso de la República:

Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto Número 7-99 del Congreso de la República:

“Artículo 26. Congreso de la República. El Congreso de la República realizará la revisión sistemática de toda la normativa nacional, a fin de que a través de su potestad derogatoria, de emisión de nuevas leyes o de reforma, se proceda a promover la eliminación de todos los contenidos discriminatorios de la ley, de conformidad con los compromisos internacionales suscritos por el Estado de Guatemala, relacionados con la situación de las mujeres.”

Gráfica No. 2 Potestad Legislativa



Fuente: Elaboración propia, 2023.

12. Proceso de formación-creación de la ley

Partiendo desde la concepción de lo que es el Congreso de la República y de lo que debe entenderse por potestad legislativa; el proceso de formación-creación de la ley, constituye el conjunto de etapas necesarias para la emisión de Decretos (nuevas, reformas o derogaciones de leyes) que comprende desde la presentación de la iniciativa correspondiente hasta su publicación para que posteriormente aquella entre en vigencia, en los cuales intervienen además del Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, cuya participación de éste último, puede ser desde el inicio y durante, pero siempre obligatoria al final de este proceso.

El proceso de formación-creación de la ley, se encuentra regulado en los artículos 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual se complementa y amplía con lo regulado en los artículos 109 al 133 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República.

12.1. Etapas del proceso de formación-creación de ley en el congreso de la república.

El primer paso con el cual comienza el proceso de formación-creación de la ley, es con la elaboración de la iniciativa de ley (propuesta o proyecto de ley) y posteriormente con su presentación (propuesta o proyecto de ley) ante la Dirección Legislativa del Congreso de la República. Una iniciativa de ley, según el glosario del portal web del Congreso de la República ⁽⁹⁾, es una propuesta técnica para la creación, modificación o supresión de una ley. En otras palabras, las iniciativas de ley pueden buscar la creación de un nuevo cuerpo legal, la reforma parcial o total de una ley ya existente, o bien la derogatoria total o parcial de una ley vigente.

En ese orden de ideas, existen varias clases de iniciativas de ley que pueden presentarse ante el Congreso de la República, siendo que la clasificación de las mismas parte del contenido de estas; por tal razón, en el presente documento se circunscribirá a la clase de iniciativa de ley relacionada con la emisión o reforma de leyes de carácter ordinario; y a las iniciativas de ley relacionadas con la reforma de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Para el caso de la iniciativa de ley, relacionada con la emisión o reforma de leyes de carácter ordinario, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece quienes tienen potestad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la República, lo cual queda regulado en el artículo 174, mismo que se transcribe a continuación:

- a. Los Diputados al Congreso de la República;
- b. El Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República;
- c. La Corte Suprema de Justicia, en función se ejercita por el Pleno de la Corte;
- d. La Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- e. El Tribunal Supremo Electoral.

A su vez, también en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 277, se indica que tienen la facultad para proponer iniciativas de ley para reformar la Constitución, los siguientes:

- a. El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b. Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c. La Corte de Constitucionalidad; y,
- d. El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

Una vez presentada la iniciativa de ley, la misma debe ser puesta de conocimiento ante el Pleno del Congreso, lo cual dependerá de la agenda legislativa, temática

⁹ <https://www.congreso.gob.gt/glosario>

de la iniciativa y voluntad política; se leerá su exposición de motivos, para luego ser remitida a una de las Comisiones de trabajo del Congreso, para su análisis y posterior emisión de dictamen.

Durante el estudio realizado por la Comisión o Comisiones de Trabajo a quienes el Pleno del Congreso les hubiere requerido el dictamen; las mismas, pueden solicitar opiniones técnicas, reuniones, instalación de mesas interinstitucionales convocando para tal efecto a las distintas instituciones tanto públicas o privadas relacionadas con la materia y contenido de la iniciativa de ley para tener una mejor comprensión de la temática de dicha iniciativa.

Realizado el estudio, la Comisión o Comisiones de Trabajo a las que se hubiere requerido el dictamen, presentarán su Dictamen ante el Pleno del Congreso de la República, quien decidirá si acepta el contenido del Dictamen o no. Este Dictamen, ya sea individual o conjunto, puede ser favorable o desfavorable. En caso el Dictamen fuera favorable, se continua con el proceso de formación-creación de la ley; caso contrario ocurre, cuando el Dictamen es desfavorable, puesto que no se continua con la etapa siguiente, sino que la iniciativa de ley se remite al archivo correspondiente.

Con el Dictamen favorable, el proyecto de ley debe ser discutido en tres debates; y hasta el tercer debate, es cuando el Pleno del Congreso puede aprobar el proyecto, con mayoría relativa (mitad más uno). En el caso de urgencia nacional, el proyecto de ley, puede ser aprobado en un solo debate con el voto de las dos terceras partes del Pleno del Congreso. Una vez aprobado el proyecto de ley, se discute artículo por artículo del proyecto de ley lo cual también debe ser aprobado. Posteriormente, deberá aprobarse la redacción final, ponerle número de Decreto al proyecto de ley, y trasladarlo a la Junta Directiva, para una revisión de estilo, finalizando la función del Congreso de la República en el proceso de formación-creación de la ley.

El Congreso de la República a través de la Junta Directiva, en un plazo no mayor de diez días, deberá enviar al Organismo Ejecutivo, el proyecto de ley con número de Decreto, para su sanción, promulgación y publicación por parte del Presidente de la República.

12.2. Etapas del proceso de formación-creación de ley en la presidencia de la república

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales, y en cumplimiento al proceso de formación-creación de ley, puede:

- a) **Sancionar y promulgar el proyecto de ley en forma expresa.** Son actos propios del Presidente del Organismo Ejecutivo, con los cuales el procedimiento legislativo debe concluir. El plazo para su realización es de ocho días.

La sanción, es el acto por medio del cual, el Presidente de la República, ordena su publicación con la fórmula **“Publíquese y cúmplase”** antes de su firma, con ello promulga la ley, entendiéndose dicha acción de promulgación, como el acto

solemne por el que se ordena divulgar y propagar una ley o disposición de la autoridad para que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

b) **Veto.** Es la facultad que tiene el Presidente de la República, en el cual por medio de Acuerdo Gubernativo adoptado en Consejo de Ministros, desaprueba un proyecto de ley, es decir, no lo sanciona, sino que lo devuelve al Congreso de la República con sus observaciones. Siendo que el Congreso de la República en un plazo no mayor de treinta días, podrá rechazarlo o reconsiderarlo, mediante Acuerdo.

c) **Actitud pasiva.** Es el caso, en el que el Presidente de la República, no sancione y promulgue un Decreto, ni lo vete, en los plazos que señala la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso de la República, deberá ordenar su publicación, para que inicie su vigencia de conformidad con la ley.

La Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que las leyes, una vez publicadas, entran en vigor a los ocho días de haberse producido el acto de su publicación íntegra, pero al mismo tiempo, dispone que la propia ley podrá ampliar o disminuir el tiempo de su inicio de vigencia.

Cabe resaltar que el proceso de formación-creación de ley, descrito en el presente documento, fue a grandes rasgos, sin entrar en detalle en las incidencias o plazos de conformidad a lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, siendo una descripción sumamente básica, circunscribiéndose en aquellos aspectos relacionados con la temática de este.

Gráfica No. 3 Proceso Ordinario de Formación-Creación de la Ley



Fuente: Elaboración propia, 2023.

13. Incidencia de la Secretaria Presidencial de la Mujer en el proceso de formación-creación de la ley

En el apartado anterior, se desarrolló el proceso de formación-creación de la ley, en el cual pudo observarse que el Organismo Ejecutivo, puede participar en el

inicio y durante las etapas del proceso de formación-creación de la ley, pero en forma obligatoria su participación para concluir el proceso en mención.

Al inicio del proceso de formación-creación de la ley, al hacer uso de su derecho de presentar iniciativa de ley (ya sea para emitir o modificar una ley ordinaria, o bien reformar la Constitución Política de la República de Guatemala).

Durante el proceso de formación-creación de la ley, específicamente cuando el proyecto de ley es asignado a una Comisión o Comisiones de Trabajo del Congreso de la República para la emisión del Dictamen correspondiente, en el cual, pueden requerir el apoyo de una institución pública (del Organismo Ejecutivo u Organismo Judicial) en la realización de una opinión técnica o bien mesa interinstitucional para discutir el contenido y temática de la iniciativa de ley.

Finalmente, para concluir el proceso de formación-creación de la ley, el Organismo Ejecutivo debe sancionar, promulgar y publicar la ley o bien, vetarla. Bajo ese contexto, las instituciones que conforman el Gobierno Central (Ministerios y secretarías) por conducto del Organismo Ejecutivo, pueden tener participación en el proceso de formación-creación de la ley, específicamente al inicio y durante del referido trámite.

13.1. Funciones de la Secretaría Presidencial de la Mujer

La Secretaría Presidencial de la Mujer -SEPREM-, es la entidad asesora y coordinadora de políticas públicas, para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de una cultura democrática. Funciona bajo la conducción inmediata de la Presidencia de la República, tal como lo regula el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo Número 200-2000.

Dentro de sus funciones, se encuentra la de realizar el análisis de la legislación vigente con el propósito de promover las reformas pertinentes y la eliminación de aquellas normas que tengan efectos desiguales entre hombres y mujeres. Esta función se condensa a través de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad, con la responsabilidad de dirigir y coordinar el análisis del marco legal vigente relacionado con la condición jurídica de las mujeres y propiciar su fortalecimiento en función de los compromisos, tratados y convenios internacionales, así como, coordinar el control y monitoreo de los avances alcanzados en materia de derechos humanos de las mujeres.

Sin embargo, específicamente la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad a través del Departamento de Análisis de Legislación y Normativa, dentro de sus funciones, vinculadas en forma concreta con el proceso de formación y creación de la ley, se encuentran los numerales 4 y 8 del artículo 14 del Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 de la Presidencia de la República, Reglamento Orgánico de la Secretaría Presidencial de la Mujer, los cuales se transcriben a continuación:

4. *Elaborar y asesorar la articulación de propuestas legales dirigidas a promover la equidad entre hombres y mujeres, como insumo para la toma de decisiones;*
(...)

8. *Promover mediante los medios que se estimen pertinentes, propuestas de iniciativas de ley, que incidan positivamente en el desarrollo integral de las mujeres y su rol en la sociedad; y, (...)*

Lo anterior se traduce, para el caso del numeral 4 en la emisión de Dictámenes (durante el proceso de formación-creación de la ley) y para el caso del numeral 8 en la elaboración de iniciativas de ley (al inicio del proceso de formación-creación de la ley).

13.2. Anteproyecto de ley elaborado por la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad

Este apartado se refiere al cumplimiento de la función contemplada en el numeral 8 del artículo 14 y el artículo 15 del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer, Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 del Presidente de la República, los cuales indican:

8. *“Promover mediante los medios que se estimen pertinentes, propuestas de iniciativas de ley, que incidan positivamente en el desarrollo integral de las mujeres y su rol en la sociedad; y,”*

“Artículo 15. Departamento de Análisis de Legislación y Normativa. *El Departamento de Análisis de Legislación y Normativa es responsable de analizar leyes y normativas relacionadas con la equidad entre hombres y mujeres, con el objeto de identificar vacíos, colisiones y otros aspectos que incidan negativamente en la interpretación o aplicación, a fin de realizar las acciones pertinentes que permitan rectificar o enmendarlos.”*

En otras palabras, se refiere a la elaboración de propuestas legales, conocidas con el nombre de *anteproyecto de ley* relacionadas con los derechos humanos de las mujeres, mismas que deberán trasladarse al Presidente de la República, para que por conducto de este, en ejercicio de su derecho de iniciativa de ley, la presente al Congreso de la República, para que adquiriera la denominación propiamente como tal de iniciativa de ley.

El anteproyecto de ley es un borrador de una nueva ley o de la ley que se pretende crear, reformar o derogar; su elaboración es con el objetivo de servir de base para la presentación de un proyecto de ley. Tiene la característica principal, de ser un trabajo prelegislativo, es decir, antes de que inicie el proceso de formación-creación de la ley (proceso legislativo), básicamente, como la etapa cero.

Este anteproyecto de ley puede ser redactado por un grupo (por una comisión) de técnicos del derecho, juristas, legisladores, organizaciones de sociedad civil y expertos especializados en el tema del que trata la iniciativa de ley, aunque no forzosamente debe ser realizado con la participación de los legisladores.

En el caso que nos ocupa, dicho anteproyecto de ley puede ser elaborado por el personal del Departamento de Análisis de Legislación y Normativa de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad de la Secretaría Presidencial de la Mujer, en virtud que la temática de la misma, de acuerdo al marco de su

competencia se circunscribirá al tema de Derechos Humanos de las Mujeres conforme lo regulado en el artículo 15 del Reglamento Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer citado.

A su vez, esta función de elaboración de anteproyectos de ley, también se traduce en lo estipulado en el artículo 2, numeral 6 del artículo 4 y artículo 15 del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer ⁽¹⁰⁾, para que esta Secretaría pueda asesorar a otras instituciones (Ministerios, Secretarías de la Presidencia, Secretarías de la Vicepresidencia, entidades descentralizadas o autónomas, Diputados, entre otros organismos o instituciones que tengan derecho de iniciativa de ley) en la elaboración y redacción de anteproyectos de ley, cuya temática se encuentre relacionada con los Derechos Humanos de las Mujeres.

Cabe resaltar que una vez elaborado el anteproyecto de ley por parte de la Secretaría Presidencial de la Mujer, está deberá trasladarlo al Organismo Ejecutivo, para que por conducto del Presidente de la República adquiera la categoría, en primer lugar de proyecto de ley, quien decidirá si lo presenta o no ante el Congreso de la República, en ejercicio de su derecho de iniciativa de ley, para que el proyecto de ley se convierta en iniciativa de ley y se inicie el proceso de formación-creación de ley descrito con anterioridad.

13.3. Dictamen jurídico desde la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad

Este apartado se refiere al cumplimiento de la función contemplada en el numeral 4 del artículo 14 y el artículo 15 del Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer, Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 del Presidente de la República, los cuales indican:

1. *“Elaborar y asesorar la articulación de propuestas legales dirigidas a promover la equidad entre hombres y mujeres como insumo para la toma de decisiones; (...)”*

“Artículo 15. Departamento de Análisis de Legislación y Normativa. El Departamento de Análisis de Legislación y Normativa es responsable de analizar leyes y normativas relacionadas con la equidad entre hombres y mujeres, con el objeto de identificar vacíos, colisiones y otros aspectos que incidan negativamente en la interpretación o aplicación, a fin de realizar las acciones pertinentes que permitan rectificar o enmendarlos.”

¹⁰ **Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría Presidencial de la Mujer, Acuerdo Gubernativo Número 169-2018 del Presidente de la República: Artículo 2.** La Secretaría Presidencial de la Mujer también denominada SEPREM o Secretaría, es el órgano asesor y coordinador de la Presidencia de la República encargado de gestionar acciones de política pública con instancias gubernamentales y no gubernamentales, nacionales e internacionales, que coadyuven a lograr la plena participación de las mujeres en el desarrollo del país, en condiciones de igualdad, equidad y respeto entre hombres y mujeres.

Artículo 4. Funciones. El Acuerdo Gubernativo Número 200-2000 mediante el cual se crea la Secretaría Presidencial de la Mujer, establece las siguientes funciones: (...)

6. Realizar el análisis de la legislación vigente con el propósito de promover las reformas pertinentes y la eliminación de aquellas normas que tengan efectos desiguales entre hombres y mujeres; (...)

En otras palabras, se refiere al análisis de las iniciativas de ley presentadas ante el Congreso de la República relacionadas con los Derechos Humanos de la Mujer, cuyo análisis por parte de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad de la Secretaría Presidencial de la Mujer, puede ser de oficio (como control preventivo a lo interno de la Dirección de Análisis Jurídico y Control de Convencionalidad) o a requerimiento de parte (Comisión o Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, o bien del Despacho de la Secretaría Presidencial de la Mujer), lo cual se realizará conforme lo establecido en la Guía de Criterios Básicos para la Recopilación y Análisis de Iniciativas de Ley presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala y en la Guía para el análisis de las iniciativas de Ley relacionadas con los Derechos Humanos de las Mujeres y emisión de Dictamen, ambas realizadas por la Secretaría Presidencial de la Mujer, en el 2023.

14. Referencias bibliográficas parte 3

Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala.*

Congreso de la República de Guatemala (1994). *Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94.*

Congreso de la República de Guatemala (1999). *Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto Número 7-99.*

Presidencia de la República de Guatemala (2000). *Acuerdo Gubernativo Número 200-2000.* Creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Recuperado: <https://SEPREM.gob.gt/resources/2017/Marco%20normativo/Acuerdo%20Gubernativo%20200-2000.pdf>

Presidencia de la República de Guatemala (2018). *Acuerdo Gubernativo Número 169-2018.* Reglamento Orgánico de la Secretaría Presidencial de la Mujer. Recuperado: <https://SEPREM.gob.gt/wp-content/uploads/Reglamento-Org%C3%A1nico-Interno-Acuerdo-Gubernativo-169-2018.pdf>

Sentencias de la Corte de Constitucionalidad:

- Gaceta Número 57, Expediente Número 1048-99, sentencia de fecha 02 de agosto de 2000.



Secretaría
**Presidencial
de la Mujer**