

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a cross, surrounded by a wreath. The shield is set against a background of a globe. The outer ring of the seal contains the Latin motto: "SERRAS CRIBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTUM INTER CETERA TENSIS".

**LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

FREDDY RENÉ MARTÍNEZ MEDRANO

GUATEMALA, DICIEMBRE 2012

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

FREDDY RENÉ MARTÍNEZ MEDRANO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, diciembre 2012

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III: Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN
TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas
Vocal: Lic. Erick Fernando Rosales Orizabal
Secretario: Lic. Luis Emilio Orozco Piloña

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Crista Ruíz Castillo de Juárez
Vocal: Licda. Hilda Margarita Franco Hernández
Secretaria: Licda. Ángela Paniagua Gómez

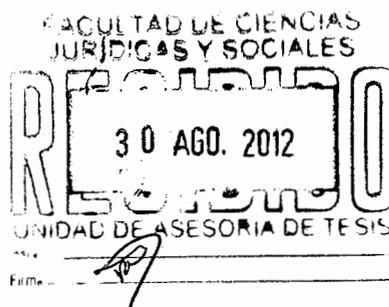
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



LIC. WILIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO
6 avenida 3-11 Zona 4 Tercer Nivel
Ciudad de Guatemala
Tel. 40134444-59277140

Guatemala, 30 de agosto de 2012

Licenciado
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable licenciado:

En atención a la providencia emitida con fecha siete de agosto del presente año por esta unidad, en el cual se me nombra **ASESOR** de Tesis del Bachiller **FREDDY RENÉ MARTÍNEZ MEDRANO**, quien se identifica con el número de Carné 200118945. Se le brindó la asesoría de su trabajo de tesis intitulada "**LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**"; en su oportunidad sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción que consideré que en su momento serán necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolla.

El estudiante realizó un análisis documental y jurídico en materia administrativo y constitucional; en el lapso de la asesoría, así como en el desarrollo del trabajo de tesis, el estudiante manifestó sus capacidades en investigación, utilizando técnicas y métodos deductivo e inductivo, analítico, sintético y la utilización de las técnicas de investigación bibliográfica y documental que comprueba que se realizó la recolección de bibliografía acorde al tema.

La contribución científica oscila en la recolección de información de diferentes leyes comparadas, que será legalmente hablando de gran apoyo a todas las personas que

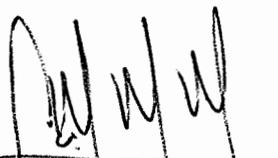


decidan proponer iniciativas de ley; abarcó las instituciones jurídicas relacionadas a los temas desarrollados, definiciones y doctrinas, así como el marco legal de la materia, el cual puede servir de base para otros trabajos de investigación en la rama del derecho y así cumplir con un aporte al derecho por su estudio analítico.

El estudiante aceptó las sugerencias realizadas durante la elaboración de la tesis, y aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, sin embargo pueden ser no compartidos y sujetos a polémica, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, puesto que son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia. Con respecto a las conclusiones y recomendaciones mi opinión es que son acordes al tema investigado y la utilización de la técnica de investigación bibliografía que comprueba que se hizo la recolección de bibliografía actualizada.

Por lo expuesto **OPINO** que el trabajo del bachiller anteriormente mencionado, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con las normativa respectiva, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada, son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, por lo que al haberse cumplido con los requisitos mínimos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y Examen General Público, resulta procedente emitir el **DICTAMEN FAVORABLE**, aprobando el trabajo asesorado.

Con muestra de mi consideración y estima, me suscribo, como atento y seguro servidor.


LIC. WILLIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 8,113.

LIC. WILLIAM WALTER MONROY LUCERO
ABOGADO Y NOTARIO



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 11 de septiembre de 2012.

Atentamente, pase a el LICENCIADO CARLOS HUMBERTO GIRÓN MENDEZ, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de el estudiante FREDDY RENE MARTINEZ MEDRANO, intitulado: "LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/iyr.





LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MÉNDEZ.
ABOGADO Y NOTARIO
6ª. CALLE 10-23 ZONA 11 GUATEMALA
TELÉFONO. 24717651 - 48853211

Guatemala, 12 de septiembre de 2012

Doctor
Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho.



Respetable Doctor Mejía Orellana:

Me honra informarle que en cumplimiento de la designación recaída sobre mi persona como **REVISOR**, según resolución proferida por la Unidad de Asesoría de Tesis a su digno cargo de fecha once de septiembre del presente año, del bachiller **FREDDY RENÉ MARTÍNEZ MEDRANO**; quien elaboró el trabajo de tesis INTITULADA “**LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**”; le doy a conocer que la tesis abarca:

1. Un contenido científico y técnico del tema investigado, además se consultaron las doctrinas y legislaciones adecuadas, utilizando una redacción y terminología jurídica acorde, clara y precisa, habiendo desarrollado sucesivamente los diversos pasos del proceso investigativo y dividiendo la misma en cinco capítulos. Para el efecto, la redacción utilizada reúne las condiciones exigidas en cuanto a la claridad y precisión, de tal forma que sea comprensible al lector.
2. El sustentante, en el análisis realizado, señala la importancia de la implementación del sistema bicameral en el Congreso de la República de Guatemala. Se emplearon los métodos apropiados, siendo los utilizados los siguientes: el método inductivo, se utilizó para establecer lo que es el Organismo



Legislativo, así como la Organización del Congreso de la República de Guatemala; el método deductivo, dio a conocer la elección de diputados al Congreso de la República de Guatemala, también lo que es el derecho parlamentario, el método analítico, señaló lo que es el sistema bicameral, igualmente el parlamento en la época en el Estado moderno y el método sintético, estableció la necesidad de la implementación de un sistema bicameral en Guatemala, igualmente el proceso legislativo tanto de la ley como de los decretos legislativos según la propuesta de la asociación proreforma.

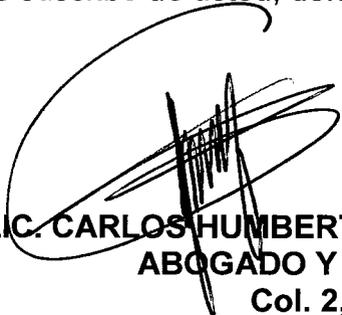
3. La contribución científica del trabajo de tesis llevado a cabo, muestra con datos actuales sobre la necesidad de la implementación del sistema bicameral en el Congreso de la República de Guatemala. Los objetivos generales y específicos, fueron alcanzados al ser determinantes al señalar los beneficios y ventajas que pueda brindar a los profesionales del derecho, al dar a conocer que la creación de un sistema bicameral en Guatemala, se crearían dos cámaras con connotaciones diferentes, es decir en ramas del Organismo Legislativo que no dupliquen los procesos de creación de normas y de controles políticos sino que se especialicen en funciones particulares y en las cuales deban confluír única y exclusivamente cuando sea necesario; uno de ellos estableció que la creación de un sistema bicameral traería como efecto jurídico un sistema de frenos y contrapesos más eficiente que el actual, ya que al eliminar las elecciones generales como se dan en la actualidad, se pueden evitar que en ambas cámaras existan mayorías favorables al partido oficial, situación que llevaría a la negociación en las cámaras y no a la subordinación.
4. La hipótesis comprobó, al establecer la necesidad de realizar cambios a la Constitución Política de la República, con el objetivo que el sistema jurídico guatemalteco responda adecuadamente a las necesidades propias del Estado; es por ello que se debe dar una serie de reformas puntuales, dentro de las cuales se encuentra la de la implementación de un sistema bicameral; es decir, dividir el Congreso de la República de Guatemala en dos cámaras, de las cuales



la primera se llamaría cámara de diputados y la segunda senado, ambas con funciones diferentes y en las cuales no puede haber interferencia de ninguna respecto a la otra cámara.

5. Las técnicas que emplearon fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recolectó ordenadamente la bibliografía necesaria y actualizada relacionada con el tema. La introducción, conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla, constituyendo supuestos validos que dan a conocer la realidad nacional.
6. Le sugerí la necesidad de llevar a cabo algunas correcciones a los capítulos de su tesis, introducción y bibliografía, encontrándose conforme en su realización para una debida estructuración del tema investigado.
7. La tesis desarrollada por el sustentante cumple efectivamente con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que emito **DICTAMEN FAVORABLE**, para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el tribunal examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Sin otro particular, me suscribo de usted, deferentemente.


LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MÉNDEZ.
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 2,305

LIC. CARLOS HUMBERTO GIRÓN MÉNDEZ
ABOGADO Y NOTARIO



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
GUATEMALA, C.A.

DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 23 de octubre de 2012.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante **FREDDY RENÉ MARTÍNEZ MEDRANO**, titulado **LA NECESIDAD DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA BICAMERAL EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen-General Público.

BAMO/iyr.

Lic. Aida Ortiz Orellana
DECANO



SECRETARIA
ROSA RÍO HÍP





DEDICATORIA

- A DIOS:** Ser supremo que guía mi vida, que es mi amigo fiel y que nunca me abandona en la adversidad. Merecedor de toda honra, porque de Él, para Él, y por Él son todas las cosas, fuente inagotable de conocimiento y sabiduría.
- A MI MADRE:** Ethelgive Medrano, por darme la vida y ser parte esencial en ella, porque gracias a su amor incondicional, su apoyo y sabiduría, he logrado que hoy culmine este triunfo.
- A MI AMADA ESPOSA:** Ana Luisa de Martínez, por ser parte fundamental en mi vida, quien merece este triunfo más que yo, porque gracias a su amor incondicional, su apoyo y motivación he logrado alcanzar este éxito.
- A MI HIJA:** Luisa Fernanda Martínez Alonzo, por el apoyo, comprensión y por servirme de motivación para ser un buen ejemplo para ella.
- A MIS HERMANOS:** Noel Gustavo, Francisco Javier, por el apoyo que me brindaron para dar este paso.
- A QUIEN HA SIDO COMO MI PADRE:** Ilario Ixcoy, gracias por su amor, consejos, oraciones, por ser parte esencial en mi vida y por su apoyo incondicional para alcanzar este éxito.
- A MIS AMIGOS:** Quienes han compartido este sueño conmigo y son una parte importante en mi vida.



A LOS LICENCIADOS: Edgar Armando Castillo Ayala, Wilber Navarro, Gerson David Quevedo y Juan Pablo Aguirre; agradecimiento muy especial por todo su apoyo y colaboración en mi preparación académica.

EN ESPECIAL A: La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala, y a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme formado como profesional y hacerme sentir orgulloso de poder egresar de esta casa de estudios.

A USTED: Por su presencia.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i
CAPÍTULO I	
1. El Organismo Legislativo.....	1
1.1. Definición.....	1
1.2. Régimen jurídico.....	3
1.3. Organización del Congreso de la República de Guatemala.....	4
1.3.1. El pleno.....	4
1.3.2. La junta directiva.....	4
1.3.3. Presidencia.....	5
1.3.4. Comisión permanente.....	6
1.3.5. La Comisión de Derechos Humanos.....	6
1.3.6. Las comisiones de trabajo.....	7
1.3.7. Junta de jefes de bloques legislativos.....	8
1.4. Diputados.....	8
1.5. Calidades y prerrogativas de los diputados.....	8
1.6. Elección de diputados al Congreso de la República de Guatemala.....	9
1.7. Funciones del Congreso de la República de Guatemala.....	10
1.8. La actividad parlamentaria.....	10
1.8.1. Sesiones.....	10
1.8.2. Debates y discusiones en el pleno.....	11
1.8.3. Votaciones y elecciones.....	13
1.9. La actividad legislativa.....	14
1.9.1. Iniciativa de ley.....	16
1.9.2. Consultas a la Corte de Constitucionalidad.....	17
1.9.3. Procedimiento en caso de veto.....	17
1.9.4. Antejudicios.....	18



	Pág.
1.9.5. Interpelaciones.....	18
1.10. Análisis doctrinario.....	19
1.11. Análisis jurídico.....	21

CAPÍTULO II

2. Derecho parlamentario.....	27
2.1. Definición.....	28
2.2. Antecedentes.....	31
2.3. Naturaleza jurídica.....	33
2.4. Sistemas políticos.....	33
2.5. Sistema electoral.....	36
2.6. Elecciones parlamentarias.....	37
2.7. Fundamentos jurídicos para la elección uninominal a los diputados al Congreso de la República de Guatemala.....	41
2.8. El actual sistema de elección de diputados en Guatemala.....	44
2.9. Hacia la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala.....	45

CAPÍTULO III

3. El sistema bicameral.....	49
3.1. Antecedentes remotos del sistema bicameral.....	50
3.2. El Senado Romano.....	51
3.3. Parlamento Medieval.....	51
3.4. El parlamento en la época en el Estado moderno.....	54
3.5. La Constitución de los Estados Unidos de América.....	56
3.6. Constitución de Cádiz.....	58
3.7. Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica.....	58

3.8. La Constitución Federal de la República de Centro América.....	60
3.8.1. Funciones del Congreso de la República Federal de Centro América.....	61
3.8.2. El Senado en la República Federal de Centro América.....	64
3.9. Del Poder Legislativo del Estado de Guatemala en la era de la Federación Centroamericana.....	65
3.10. Del Poder Legislativo según la Constitución Política de la República Centroamericana de 1921.....	66
3.11. Del Senado según la Constitución de la República Centroamericana de 1921.....	66
3.12. Funciones del senado según la Constitución de la República Centroamericana de 1921.....	68

CAPÍTULO IV

4. Derecho comparado.....	69
4.1. Sistema bicameral de Inglaterra.....	69
4.1.1. Conformación de la cámara de los comunes.....	69
4.1.2. Funciones de la cámara de los comunes.....	70
4.1.3. Conformación de la cámara de los lores.....	71
4.1.4. Las funciones de la cámara de los lores.....	72
4.1.5. Poderes judiciales.....	72
4.1.6. Poderes legislativos y parlamentarios.....	73
4.1.7. Conclusión.....	73
4.2. Sistema bicameral de Francia.....	76
4.2.1. Conformación de la asamblea nacional o cámara baja.....	77
4.2.2. Conformación del senado.....	77
4.2.3. Funciones de las Cámaras.....	78
4.2.4. Conclusión.....	81
4.3. Sistema bicameral de España.....	82

	Pág.
4.3.1. Conformación del congreso de diputados.....	83
4.3.2. Conformación del senado.....	84
4.3.3. Funciones de las cámaras.....	86
4.3.4. Conclusión.....	88
4.4. Sistema bicameral de Italia.....	89
4.4.1. Conformación de la cámara de diputados.....	90
4.4.2. Conformación del senado.....	91
4.4.3. Funciones de las cámaras.....	92
4.4.4. Conclusión.....	93
4.5. Sistema bicameral de Bélgica.....	94
4.5.1. Conformación de la cámara de representantes.....	95
4.5.2. Conformación del senado.....	95
4.5.3. Funciones de las cámaras.....	96
4.5.4. Conclusión.....	97
4.6. Sistema bicameral de Austria.....	98
4.6.1. Conformación del nationalrat o cámara baja.....	99
4.6.2. Conformación del Bundesrat o cámara alta.....	100
4.6.3. Funciones de las cámaras.....	101
4.6.4. Conclusión.....	102
4.7. Sistema bicameral de Alemania.....	103
4.7.1. Conformación del Bundestag.....	103
4.7.2. Conformación del Bundesrat.....	104
4.7.3. Las funciones de las cámaras.....	106
4.7.4. Conclusión.....	108
4.8. Sistema bicameral de los Estados Unidos de América.....	109
4.8.1 Conformación de la cámara de representantes.....	111
4.8.2 Conformación del senado.....	112
4.8.3 Funciones de las cámaras.....	113
4.8.4 Conclusión.....	114
4.9. Conclusión sobre el derecho comparado.....	115

CAPÍTULO V

5. La necesidad de la implementación de un sistema bicameral en Guatemala.....	117
5.1. Propuesta de proreforma.....	117
5.1.1. Cámara de diputados.....	120
5.1.2. Aspectos positivos.....	120
5.1.3. Aspectos negativos.....	123
5.1.4. Funciones de la cámara de diputados.....	124
5.2. Senado.....	127
5.2.1. Aspectos positivos.....	127
5.2.2. Aspectos negativos.....	128
5.2.3. Funciones del senado.....	132
5.3. El proceso legislativo tanto de la ley como de los decretos legislativos según la propuesta de la asociación proreforma.....	134
5.3.1. Proceso legislativo ante la cámara de diputados.....	135
5.3.2. Proceso legislativo ante el senado.....	139
5.3.3. Conclusión sobre la propuesta de la asociación proreforma.....	142
5.4. Propuesta de un sistema bicameral en Guatemala derivada del presente trabajo.....	145
5.4.1 Cámara de diputados.....	146
5.4.2 Funciones de la cámara de diputados.....	148
5.5. Senado.....	151
5.5.1. Funciones del senado.....	153
5.5.2. Funciones conjuntas de la cámara de diputados y del senado.....	157
5.6. El proceso legislativo.....	159
5.7. Razón de la migración de un sistema unicameral a uno bicameral en Guatemala.....	162
CONCLUSIONES	177
RECOMENDACIONES	179
BIBLIOGRAFÍA	181

INTRODUCCIÓN

Con este trabajo se plantea explorar desde el punto de vista jurídico, para establecer la viabilidad de la implementación de un nuevo sistema de configuración dentro del Congreso de la República de Guatemala, el cual es un sistema unicameral, que tiene como funciones básicas, la creación de la ley, la función de control político y las funciones presupuestarias. Es, por ello, que este trabajo constituye una propuesta concreta sobre la viabilidad de la implementación de un sistema bicameral en el Congreso de la República de Guatemala. Desde el punto de vista normativo, de la razón por la cual es viable que en Guatemala, dentro de la configuración del Organismo Legislativo, pase a ser un sistema de una sola cámara a tener dos cámaras que contribuyan efectivamente a mejorar el desempeño del actual Congreso de la República de Guatemala. En esta propuesta se han tomado en cuenta factores tan importantes como el principio de representación dentro de las cámaras que integren el Congreso de la República, las funciones que ostentarán las mismas, la participación de los miembros dentro del proceso legislativo, el análisis de otras, propuestas realizadas, referentes a la migración de un sistema unicameral a uno bicameral.

La investigación realizada es de tipo monográfico jurídico propositiva, la cual consiste en cuestionar el funcionamiento del Congreso de la República de Guatemala, respecto a su configuración, evaluando las causas de su deficiencia y, a su vez, proponiendo cambios que consisten en la implementación de un sistema bicameral, a través de la creación de una propuesta alternativa que contribuya a un mejor desempeño del Organismo Legislativo; está orientado a lograr una labor más eficiente y coherente con el mandato constitucional por parte de los miembros del Congreso de la República, estableciendo como piedra angular de análisis la creación de un senado; es decir, una segunda cámara que contribuiría a mejorar la tarea del Organismo Legislativo respecto de sus funciones.

El objetivo general de la investigación se estableció: Dar a conocer que la creación de un sistema bicameral en Guatemala, se crearían dos cámaras con connotaciones diferentes, es decir en ramas del Organismo Legislativo que no dupliquen los procesos

de creación de normas y de controles políticos sino que se especialicen en funciones particulares y en las cuales deban confluir única y exclusivamente cuando sea necesario; uno de ellos estableció que la creación de un sistema bicameral traería como efecto jurídico un sistema de frenos y contrapesos más eficiente que el actual, ya que al eliminar las elecciones generales como se dan en la actualidad, se pueden evitar que en ambas cámaras existan mayorías favorables al partido oficial, situación que llevaría a la negociación en las cámaras y no a la subordinación.

Se comprobó la hipótesis, al establecer la necesidad de realizar cambios a la Constitución Política de la República, con el objetivo que el sistema jurídico guatemalteco responda adecuadamente a las necesidades propias del Estado; es por ello que se debe dar una serie de reformas puntuales, dentro de las cuales se encuentra la de la implementación de un sistema bicameral; es decir, dividir el Congreso de la República de Guatemala en dos cámaras, de las cuales la primera se llamaría cámara de diputados y la segunda senado, ambas con funciones diferentes y en las cuales no puede haber interferencia de ninguna respecto a la otra cámara. Para el desarrollo del trabajo se utilizaron los siguientes métodos de investigación: analítico, sintético, inductivo, deductivo; y, las técnicas de investigación empleadas fueron la documental y la científica jurídica.

Esta tesis está contenida en cinco capítulos, de los cuales el primero tiene como propósito el estudio del Organismo Legislativo, elección de diputados al Congreso de la República de Guatemala; el segundo, trata lo relacionado al derecho parlamentario, el actual sistema de elección de diputados en Guatemala; el tercero versa acerca del sistema bicameral, antecedentes remotos del sistema bicameral; el cuarto capítulo está dirigido a describir el derecho comparado, sistema bicameral de Inglaterra, sistema bicameral de Francia, sistema bicameral de España, Sistema bicameral de los Estados Unidos de América; y el quinto comprende la necesidad de la implementación de un sistema bicameral en Guatemala, el proceso legislativo, tanto de la ley como de los decretos legislativos según la propuesta de la asociación proreforma, propuesta de un sistema bicameral en Guatemala, derivada del presente trabajo, razón de la migración de un sistema unicameral a uno bicameral en Guatemala.

CAPÍTULO I

1. El Organismo Legislativo

Está formado por el Congreso de la República de Guatemala, su principal atribución es la de crear y derogar las leyes, y se encuentra integrado por los diputados. Su base legal está regulada principalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala en sus Artículos del 157 al 181, y por su propia ley denominada Ley del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República.

1.1. Definición

La expresión órgano ha sido tomada por el derecho desde la biología como parte de un cuerpo vivo, que desempeña una función y se utiliza en sentido metafórico, con referencia a las partes de que consta una organización administrativa. El órgano administrativo tiene un elemento objetivo, las funciones y atribuciones legalmente a él conferidas para que, a través de él, se cumplan los fines a los que se contraiga la total actividad de dicha organización. El elemento subjetivo, el titular de órgano, es la persona física singular que vivifica el órgano o conjunto de ellas, que configuran los llamados órganos colegiados.

El tratadista Bátiz Vásquez Bernardo, hace referencia que la legislación “es la más importante de las fuentes formales de derecho y principalmente para la ciencia del derecho administrativo, la legislación es el proceso por el cual uno o varios órganos del

Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a los que se les da el nombre específico de leyes.”¹

El doctor Cabanellas Guillermo, menciona que por poder legislativo, no se entiende la función total de creación del derecho, sino un aspecto especial de dicha función, la creación de normas generales. Una ley producto del proceso legislativo es esencialmente una norma general o un complejo de tales normas; por ello menciona que legislación se entiende “no la creación de todas las normas generales, sino sólo la de normas generales por órganos específicos, a saber: los llamados cuerpos legislativos, esta terminología tiene orígenes históricos y políticos. Cuando todas las funciones del Estado se hallan concentradas en la persona de un monarca absoluto, hay escaso fundamento para la formación de un concepto de legislación como función distinta de las otras del Estado, especialmente si las normas generales son creadas por la vía consuetudinaria.”²

El jurista guatemalteco Calderón Morales Hugo Haroldo, hace hincapié al mencionara que el concepto moderno de legislación “no pudo surgir hasta que la creación deliberada de normas generales por órganos centrales específicos, empezó a existir al lado o en lugar de la creación consuetudinaria, y tal función fue confiada a un órgano caracterizado como representante del pueblo o de una clase de éste. La distinción teórica entre los tres poderes del Estado tiene que ser vista contra el fondo de la doctrina política de la separación de poderes, que ha sido incorporada a las

¹ Bátiz Vásquez, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. Pág. 261.

² Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Pág. 318.



Constituciones de la mayoría de las democracias modernas y de las monarquías constitucionales.”³

El jurisconsulto Castillo González Jorge Mario, refiere que la potestad legislativa “se encuentra delegada al Congreso de la República, órgano integrado por diputados electos popularmente por sufragio universal. Junta de varias personas, para deliberar sobre uno o más asuntos; ya con carácter ocasional o permanente. Es el organismo colegiado, compuesto de dos cámaras, la de diputados y la de senadores, que representa el poder legislativo.”⁴

Tal definición no se aplica del todo al caso de Guatemala, puesto que nuestro sistema legislativo se apega al criterio unicameral, o sea una sola cámara de diputados.

1.2. Régimen jurídico

El organismo legislativo es creado por la Constitución Política de la República en el Artículo 141, el cual establece: La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los organismos legislativo, ejecutivo, y judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

Se encuentra regulado Constitucionalmente de los Artículos 157 al 181, así como en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

³ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 193.

⁴ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 271.

1.3. Organización del Congreso de la República de Guatemala

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la función legislativa la ejerce el Congreso de la República mediante los siguientes órganos: a) El pleno; b) La junta directiva; c) La presidencia; d) La comisión permanente; e) La comisión de derechos humanos; f) Las comisiones de trabajo; g) Las comisiones extraordinarias y las específicas; h) La junta de jefes de bloque.

1.3.1. El pleno

Constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo con lo que establece la Ley Orgánica.

1.3.2. La junta directiva

Se integra por el presidente, tres vicepresidentes y cinco secretarios. Los miembros han de durar un año en sus funciones, pueden ser reelectos y dentro de sus atribuciones más importantes se encuentran: a) En ausencia del presidente, convocar a los diputados a sesiones ordinarias y citarlos por el medio más expedito, por lo menos con 24 horas de anticipación; b) Calificar los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su pronto traslado al pleno o a las comisiones de trabajo; c) Proponer a la junta de jefes de bloque legislativos los proyectos de órdenes del día o agenda para las sesiones del pleno del congreso; d) Programar las líneas generales de actuación del congreso; e) Velar por la eficiencia en la administración del organismo legislativo; f) Suscribir mancomunadamente un miembro de la junta y el tesorero del Congreso; g) Vigilar la conducta, presentación y



decoro del personal, cerciorándose que a las comisiones y a los diputados les sean presentados pronta y eficazmente los servicios que necesiten para el buen cumplimiento de sus funciones; entre otras.

1.3.3. Presidencia

De conformidad con lo que establece el Artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso de la República, el presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía de organismo legislativo, y como tal, ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho organismo. Así mismo establece la mencionada norma legal que el presidente del Congreso lo es también de la junta directiva, de la comisión de régimen Interior y de la comisión permanente.

El Artículo 18 de la Ley Orgánica del Congreso de la República establece las atribuciones del presidente de dicho organismo, estando dentro de las más importantes, las siguientes: a) Abrir, presidir y cerrar las sesiones del pleno del Congreso, de la junta directiva, de la comisión de régimen Interior y de la comisión permanente; b) Convocar a sesión al Congreso de la República, a la junta directiva, a la comisión de régimen interior, y a la comisión permanente; c) Velar por la pronta resolución de los asuntos que conozcan en el Congreso de la República y sus comisiones; d) Exigir que se observe corrección y dignidad en los debates y discusiones del Congreso de la República, dirigiéndolos con toda imparcialidad y con apego estricto a las normas y prácticas parlamentarias. Cuando algún diputado faltare al orden, deberá llamarlo comedidamente al mismo; e) Velar porque sean escuchadas las opiniones de las minorías; f) Someter a consideración del pleno de Congreso cualquier duda que surja en la aplicación de la Ley Orgánica, así como los casos no previstos, por la misma. g)



Representar al Congreso con las preeminencias que le corresponden conforme al ceremonial diplomático las prácticas internacionales y las leyes de la República; entre otras más.

1.3.4. Comisión permanente

De conformidad con lo que establece el Artículo 22 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, antes de clausurar sus sesiones, el pleno del congreso procederá a integrar la comisión permanente del mismo, compuesta por el presidente, dos secretarios designados por sorteo que practicarán el presidente en presencia de por lo menos cuatro de sus secretarios, salvo que los secretarios entre sí, disputaren hacer la designación de común acuerdo, y dos diputados electos por el pleno.

El objeto de la integración de la comisión permanente consiste en que durante el receso del pleno, asumirá todas las funciones de la junta directiva, además ejercerá las funciones que le asigna la Constitución Política o cualquier otra ley. También le corresponde vigilar la conservación de los archivos, edificio y demás enseres o pertenencias del Congreso. Lo anterior se encuentra contemplado en el Artículo 23 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

1.3.5. La comisión de derechos humanos

Una de las comisiones que trabaja en el Congreso de la República es la de derechos humanos. Tal comisión, juntamente con el procurador de los derechos humanos, son los encargados de velar por el control de los derechos humanos dentro del Estado.



Su fundamento constitucional se encuentra en el Artículo 273 de nuestra carta magna; así también, se encuentra regulada en el Artículo 25 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en donde se establece que: La comisión de derechos humanos se forma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

Dentro de sus atribuciones más importantes puedo mencionar la de proponer, al pleno del Congreso, dentro del plazo de sesenta días anteriores a la fecha en que deba elegirse, una terna de candidatos para el cargo de procurador de los derechos humanos.

Así también, ha de realizar los estudios de la legislación vigente, con el objeto de proponer iniciativas de ley al pleno del Congreso tendentes a adecuar la existencia de estas a los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y a los tratados y convenios internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.

1.3.6. Las comisiones de trabajo

Las comisiones específicas constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

El Artículo 28 del mismo cuerpo legal, establece en cuanto a que los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias.

1.3.7. Junta de jefes de bloques legislativos

Constituye la reunión de los jefes de cada uno de los bloques que integran el Congreso de la República, se han de reunir semanalmente con el presidente del Congreso de la República para llevar a cabo ciertas actividades tales como: a) Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al pleno; b) Conocer los informes de la presidencia del Congreso de la República; c) Conocer los asuntos que se presente y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este; d) Conocer los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tenga interés el Congreso; entre otras.

1.4. Diputados

El escritor Douverger Maurice, comenta que “es miembro de un parlamento o asamblea; un particular, miembro del congreso de diputados. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante una asamblea legislativa nacional o ante un organismo administrativo provisional o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que los elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan.”⁵

1.5. Calidades y prerrogativas de los diputados

Los requisitos para ocupar el cargo de diputado, son los de ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Según el Artículo 53 de la Ley Orgánica del Congreso de la República, los diputados al Congreso de la República son

⁵ Douverger, Maurice. **Los partidos políticos**. Pág. 417.

dignatarios de la nación y representantes del pueblo, y como tales, gozan de las consideraciones y respeto inherentes a su alto rango.

El Artículo 54 de la Ley Orgánica del Congreso de la República establece Como garantía para el ejercicio de sus funciones, los diputados al Congreso de la República gozarán, desde el día en que se les declare electos, de las prerrogativas que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las prerrogativas establecidas en el Artículo 151 de la Constitución para los diputados son: la inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la corte suprema de justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto; así también, la irresponsabilidad de sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.

1.6. Elección de diputados al Congreso de la República de Guatemala

Como todo país democrático, la elección de diputados al Congreso de la República se lleva a cabo en nuestro país a través de un proceso electoral, el cual, de acuerdo con lo que establece el Artículo 193 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, inicia con la convocatoria y termina al ser declarada su conclusión por el tribunal supremo electoral. La clase de comicios en la que se elige a los diputados al Congreso de la República son las elecciones de carácter general, de acuerdo a lo que estipula el Artículo 199 de la misma ley.



En cuanto al Congreso de la República, éste a de integrarse por diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la república constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el distrito central y los restantes municipios constituirán el distrito departamental de Guatemala.

Cada distrito electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los diputados electos por el sistema de lista nacional constituirán una cuarta parte del total de diputados que integran el Congreso de la República. Así mismo, el número total de diputados que integran el Congreso de la República, deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población. Todo lo anterior se encuentra regulado en el Artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos

1.7. Funciones del Congreso de la República de Guatemala

1.8. La actividad parlamentaria

La actividad parlamentaria es la que se realiza en el pleno para el cumplimiento de las funciones del Congreso de la República y se manifiesta a través de las sesiones, los debates, y las votaciones.

1.8.1. Sesiones

Para la celebración de las sesiones, los diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos y por el medio más expedito a concurrir a las mismas por lo



menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediere entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. Sin previa citación si es obligación de los diputados reunirse los días catorce de enero de cada año.

Ya en la sesión, el presidente del Congreso declarará abierta la sesión el día y la hora señalados. Constituye quórum la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso, si se diere el caso que el número de diputados fuere impar, se tomará como número total el número inmediato siguiente más alto.

En todo caso, si no estuviera constituido el quórum señalado, con la presencia del presidente, dos secretarios y el veinticinco por ciento del número total de diputados que integran el Congreso. Se puede declarar abierta la sesión y tratar asuntos como por ejemplo: a) Decisión, aprobación o modificación del orden del día de la sesión que se celebra; b) Lectura y aprobación del acta de sesión anterior; c) Conocimiento del despacho y correspondencia del Congreso, calificado por la junta directiva; d) Conocimiento del orden del día para la sesión inmediata siguiente.

Las sesiones que pueden ser celebradas son de carácter ordinario, que simplemente son las que se celebran los días y el tiempo que acuerde el pleno. Y las sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la comisión permanente o por el organismo ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. No obstante existen sesiones permanentes, las cuales se dan cuando un asunto requiera tratamiento de urgencia, por lo que el Congreso podrá declararse en sesión permanente hasta la conclusión del negocio. También puedo mencionar las sesiones públicas y las sesiones

secretas, estas últimas tratarán de asuntos militares de seguridades nacionales o relacionadas con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes.

También puedo hacer referencia de las sesiones solemnes que se celebran en algunas situaciones especiales tales como: Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones; al recibir juramento de ley del presidente y vicepresidente de la república; al recibir a jefes de Estado extranjeros; entre otras actividades. La regulación legal sobre las sesiones del Congreso de la República, se encuentra en los Artículo 68 al 80 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

1.8.2. Debates y discusiones en el pleno

Los debates y discusiones que se realicen entre los diputados que integran el Congreso de la República, deben regirse por normas básicas para que los mismos cumplan efectivamente con su finalidad. Algunas de estas normas son: a) Todo diputado tendrá legítima oportunidad de expresar su opinión adecuadamente y sin más limitaciones que las que establece la ley; b) El derecho de expresarse se obtiene solicitándolo al presidente quien está obligado a concederlo en su turno; c) El orden de la palabra deberá concederse conforme el orden en que ha sido solicitada; d) Los diputados tienen derecho a expresar sus opiniones con energía, pero sin faltar al decoro y las reglas señaladas en la ley; e) Los diputados podrán, en forma breve, hacer uso de la palabra para aclarar las interpretaciones erróneas o tergiversadas que haya hecho de sus intervenciones; y algunas otras más.

Es el presidente del Congreso, el director de debates y responsable de que se lleven a cabo con corrección y con escrupuloso apego a las normas parlamentarias, por lo que

en la conducción de las discusiones es la autoridad directa e inmediata, salvo los casos de apelación al pleno del Congreso. Lo relacionado con los debates y las discusiones en el pleno, se encuentra regulado en los Artículos 81 al 93 de la Ley del Organismo Legislativo.

1.8.3. Votaciones y elecciones

Las votaciones y las elecciones son parte de la actividad parlamentaria que se realiza en el Congreso de la República. Las votaciones constituyen el medio para aprobar o improbar los asuntos sometidos a discusión del pleno. Se pueden clasificar las votaciones del Congreso de la siguiente manera: a) Votación breve o sencilla, que se realiza levantando la mano en señal de aprobación o por procedimiento electrónico o de otra tecnología que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de cada votación; b) Votación nominal, que se hará a petición escrita de seis o más diputados, formando tres listas en las que se consignan los que votan a favor, los que votan en contra y los diputados ausentes; c) y Votación por cédula, que será secreta y siempre se hará cuando haya que hacer algún nombramiento, escribiéndose en ella el nombre del candidato que cada diputado quisiere fuere nombrado.

En cuanto a las elecciones, puedo decir que se realizan para el nombramiento de cargos de toda clase. Como se vio en el párrafo anterior, estas se realizan a través de cédulas, procediéndose primariamente a repartir a cada uno de los diputados una cédula en blanco. Seguidamente los diputados depositarán las cédulas en las que conste el voto en una urna que será pasada por los ujieres, o bien, que estará colocada frente al presidente y los secretarios, depositando los diputados, uno en pos del otro, las cédulas dobladas en tal forma que no puedan ser leídas sin desdoblarse.

Los escrutinios de votación por medio de cédulas se harán el presidente asistido de un vicepresidente y dos diputados más, si así lo dispusiere el pleno, uno de los secretarios sacará de la urna cada cédula, la dará al presidente quien la abrirá y la leerá en voz alta, pasándola después a los vicepresidentes y secretarios para ser revisada así como a los otros dos diputados si el pleno los hubiere designado. Lo relacionado con las votaciones y las elecciones, se encuentra regulado en los Artículo 94 al 105 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

1.9. La actividad legislativa

El autor Escobar Armas Carlos, menciona que la “legislación, como actividad, no se refiere a otra cosa que no sea la creación de normas jurídicas generales. Un órgano es legislativo sólo en cuanto está autorizado para crear normas generales de derecho. En la realidad política, nunca ocurre que las normas generales de un orden jurídico nacional tengan que ser creadas exclusivamente por un órgano designado como legislador. No hay ningún orden legal de un Estado moderno en el cual los tribunales y las autoridades administrativas queden excluidos de la creación de normas jurídicas generales, esto es, de la actividad de legislar, y de legislar no solamente sobre la base de leyes y preceptos de derecho consuetudinario, sino también directamente sobre la base de la Constitución.”⁶

Por su parte el escritor Fernández Santillán José, sostiene que “los que prácticamente importa es sólo la organización de la función legislativa, de acuerdo con la cual todas

⁶ Escobar Armas, Carlos. **La ley electoral y de partidos políticos en Guatemala sufragio y democracia**. Pág. 71.



las normas generales han de ser creadas, bien por el órgano llamado legislativo, bien sobre la base de una autorización de este órgano concedida a otros que son clasificados como órganos de los poderes ejecutivo o judicial. Las normas generales creadas por tales órganos son llamadas decretos o reglamentos, o tienen otra designación específica; pero desde el punto de vista funcional poseen el mismo carácter que las leyes promulgadas por el llamado legislador. La costumbre de caracterizar solamente a un órgano como legislativo, y de llamar a las normas generales creadas por éste leyes, se justifica sin embargo en cierta medida, cuando ese órgano tiene determinada prerrogativa para la creación de normas generales. Este es el caso cuando todos los otros órganos sólo pueden expedir normas generales basándose en una autorización emanada del llamado legislativo. En tal hipótesis, este último es la fuente de todas las normas generales, en parte directamente, en parte indirectamente, a través de los órganos en que delega la competencia legislativa.”⁷

Independientemente de lo anteriormente expuesto, en el caso de Guatemala, la Constitución Política delega exclusivamente al Congreso de la República la potestad legislativa. Esa actividad de legislar viene a ser, por lo tanto, el procedimiento de creación de las leyes que han de regir nuestro país.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, comprende dentro de la actividad legislativa a la iniciativa de ley, las consultas a la Corte de Constitucionalidad, y el procedimiento en caso de veto.

⁷ Fernández Santillán, José. **La democracia como forma de gobierno.** Pág. 184.

1.9.1. Iniciativa de ley

El autor Lapierre James, menciona que la iniciativa de ley es “la facultad que tienen ciertos órganos o instituciones del Estado para presentar proyectos de ley al organismo legislativo. Dicho de otra forma, el acto por el cual determinados órganos del Estado, someten a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley.”⁸

Con la iniciativa de ley se da inicio al procedimiento de formación de la ley y conlleva a las etapas de admisión, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y entrada en vigencia de la misma. Para presentarla deberá ser redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.

Cuando provenga de uno o más diputados, el proyecto debe ser leído en la sesión plenaria inmediata siguiente a su presentación en secretaría. Luego de su lectura, el diputado ponente o el representante del grupo de ponentes puede hacer uso de la palabra para referirse a los motivos de la propuesta para que luego pase sin más trámite a la comisión correspondiente.

En el caso de la iniciativa proveniente de otros órganos o instituciones del Estado, ésta de igual forma será leída y luego pasará a la comisión que se le asigne. Lo relativo a la iniciativa y discusión del proyecto de ley se encuentra regulado en los Artículos 109 al 122 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

⁸ Lapierre, James. **El análisis de los sistemas políticos**. Pág. 292.

1.9.2. Consultas a la Corte de Constitucionalidad

Cuando se requiera verificar la constitucionalidad de algún asunto por parte del Congreso de la República, éste puede consultarlo a la Corte de Constitucionalidad. Este tipo de consultas tiene carácter de obligatoria, cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate; y tendrá carácter facultativo, cuando se trate de recabar opinión sobre tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión, la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso. Todo lo anterior se encuentra relacionado con los Artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

1.9.3. Procedimiento en caso de veto

El tratadista Mijangos Contreras José Luis, menciona que el veto “es la facultad o derecho que tiene el presidente de la república de no aprobar o de no estar de acuerdo con una ley.”⁹

Al recibir el Congreso un decreto vetado por el presidente de la república, la junta directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión. En un plazo no mayor de treinta días podrá considerarlo o rechazarlo, sino fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos o tres partes del total de sus miembros, el ejecutivo deberá obligatoriamente sancionar o promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido, si el ejecutivo no lo hiciera, la

⁹ Mijangos Contreras, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Pág. 60.

Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República.

1.9.4. Antejucios

El jurisconsulto Nohlen Dieter, hace referencia que “es el trámite previo, para garantía de jueces, magistrados y algunos funcionarios públicos, contra litigantes despechados o ciudadanos por demás impulsivos, en que se resuelve si ha lugar, o no, a proceder criminalmente contra tales funcionarios judiciales por razón de su cargo, sin decidir sobre el fondo de la acusación.”¹⁰ Cuando el Congreso de la República deba conocer de un antejucio por comisión de delito de un funcionario que por razón del cargo goce de ese derecho y cuyo conocimiento corresponda al Congreso, por haber inhibido un órgano judicial de continuar instruyendo un proceso por razón de tal implicación y habiendo enviado los autos para su conocimiento por el Congreso, la Junta Directiva del Congreso hará saber al pleno que en próxima sesión ordinaria se iniciará el trámite del asunto. En la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se encuentra regulado todo lo que se relaciona con el antejucio del Artículo 134 al 138 de la misma.

1.9.5. Interpelaciones

El escritor Porrás Nadales, Antonio J., hace hincapié al mencionar que “en derecho político y dentro del régimen parlamentarista, es uno de los medios que tienen los representantes para hacer efectiva la responsabilidad de los ministerios, ya formulando

¹⁰ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales**. Pág. 328.

preguntas sobre la acción de gobierno y sus proyectos o bien articulando cargos de trascendencia a veces criminal.”¹¹

En nuestro país, el régimen de gobierno se asemeja más al sistema del presidencialismo, sin embargo, existe la denominada interpelación de ministros como una herramienta de control sobre el organismo ejecutivo.

Los diputados tienen el derecho de interpelar a los ministros o a los viceministros en funciones y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen. Las interpelaciones podrán hacerse uno por más diputados y es obligación personal de los ministros responder a ellas, pues no puede delegarse en viceministros ni en ningún otro funcionario. No hay asunto del ámbito de un ministerio que no puedan los diputados investigar mediante la interpelación. En la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se encuentra regulado lo relativo a la interpelación del Artículo 139 al 145 de la misma.

1.10. Análisis doctrinario

Para mejor comprensión, debe señalarse que los organismos legislativos, por regla general, se rigen a través de reglamentos y no de una ley específica, como es el caso de Guatemala; lo que significa que, como podrá observarse posteriormente, los reglamentos parlamentarios tienen dentro de la jerarquía de ley, un grado inferior al de las leyes ordinarias, caso contrario al de Guatemala, en que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tiene un rango, dentro de la jerarquía de las leyes, similar a las otras ordinarias creadas por ese órgano; por lo cual se hace la aclaración que cuando

¹¹ Porras Nadales, Antonio J. **Representación y democracia avanzada. Cuaderno y debates.** Pág. 411.

se utilice el término reglamento, al que hacen mención algunos tratadistas, podría semejarse a nuestra Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

– **En la actualidad, se distinguen dos tipos de reglamentos**

El tipo inglés, en el cual la función normativa se recoge en reglas que fueron surgiendo consuetudinariamente de acuerdo con las necesidades del trabajo parlamentario. El tipo continental, que considera a los reglamentos como si fueran códigos parlamentarios, encajados en consonancia con la autonomía e independencia de cámaras, formando un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular su funcionamiento y regularización.

El letrado Nohlen Dieter, comenta que “los reglamentos parlamentarios constituyen una colección ordenada de reglas o preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da para el gobierno o dirección de un parlamento.”¹². Por su parte el autor Alférez Gabriel, menciona que los reglamentos “son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos.”¹³

El letrado Berlín Valenzuela Francisco, hace referencia que “los reglamentos se encuentran formados por elementos de distinta naturaleza, pues por un lado son verdaderas normas jurídicas, leyes en sentido material, pero por otro no son leyes formales, pues rigen para una sola cámara (en el caso de que hubieren dos cámaras), ni son sancionados por el Jefe de Estado (Presidente de la República).”¹⁴

¹² Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos**. Pág. 106.

¹³ Alférez, Gabriel. **Asociación de partidos y acción política**. Pág. 174.

¹⁴ Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho parlamentario**. Pág. 159.

Además el tratadista Samayoa Estrada José Luis, comenta que el reglamento es “como una norma de extraordinaria importancia por muy diversos motivos que sintéticamente enunciados pueden agruparse así: Aun no siendo propiamente, por lo común, una ley formal, sirve para la tramitación y aprobación de éstas, por lo cual, ocupa en la jerarquía real de las fuentes, un lugar inferior al de la Constitución, pero incluso superior de hecho al de las leyes ordinarias. De su perfección o de su deficiencia depende en gran parte que el parlamento cumpla bien o mal su misión, pues la iniciativa, tramitación y aprobación de leyes, presupuestos y créditos, el juego armónico o rechinante de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y el funcionamiento patológico del régimen arrancan precisamente de una afortunada regulación de tales materias en el Estatuto que rige la vida interna de las Asambleas.”¹⁵

De allí que el reglamento es el instrumento más idóneo para encauzar normativamente lo relacionado con la elección de órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de leyes, la regulación de debates, la determinación del número de comisiones y la forma de trabajar en ellas, la asistencia para determinar el quórum exigido, los diferentes tipos de votaciones, la manera de realizar mociones de censura y los votos de confianza al gobierno y la fiscalización de éste a través de los medios de información al parlamento.

1.11. Análisis jurídico

Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estipula que "Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a

¹⁵ Samayoa Estrada, José Luis. **La función legislativa en Guatemala.** Pág. 286.

sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.

El Artículo 157 de la Carta Magna, establece 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, y para el período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral.

Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas.

- Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa.
- Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.

Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Estas prerrogativas no autorizan arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República.

Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.

El Congreso elegirá, cada año, su Junta Directiva. Antes de clausurar su período de sesiones ordinarias elegirá la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido. La integración y las atribuciones de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente serán fijadas en la Ley de Régimen Interior (Artículo 163 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

El Congreso guatemalteco, está integrado por una sola calidad de diputados, a quienes les corresponde constitucionalmente ser representantes del pueblo dignatarios de la nación y entre ellos no hay diferencia de grado, sino que únicamente difieren en el sistema de elección, por distrito; y lista nacional. El Congreso reunido en sesión con la comparecencia de la mitad mas uno de la totalidad de sus miembros constituye lo que se denomina en la Constitución y las leyes, el Pleno o técnicamente, el Congreso, para hacer una diferencia de naturaleza entre las acepciones Congreso y Organismo Legislativo.

El pleno del Congreso de la República es la autoridad máxima del Organismo y de él emanan las decisiones legislativas constituyendo la autoridad superior del mismo. El Organismo Legislativo está a su vez constituido por otros órganos siempre inferiores al Pleno del Congreso, en la siguiente forma:

- Presidencia. Este es el ente rector de la función administrativa y es el órgano de más alta jerarquía del Organismo Legislativo y como tal, le corresponde la

Dirección, Ejecución y Representación del Congreso, el Presidente del Congreso es asimismo Presidente de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente, cuando ésta fuere integrada.

Tanto las Vicepresidencias como las Secretarías del Congreso que conforman la Comisión de Régimen Interior, son órganos auxiliares, unos del presidente a quien constituyen, y otros del Pleno del Congreso, en el cual desempeñan la calidad de secretarios relatores.

- Junta Directiva. La junta directiva debe ser electa anualmente, al momento de iniciarse las sesiones ordinarias del Congreso. La Junta Directiva constituye asimismo, la comisión de Régimen Interior.

Este órgano, está integrado por un Presidente, 3 Vicepresidentes y 8 Secretarios, cargos que serán denominados de conformidad con el orden de su elección. El período de la Junta Directiva es de un año y ninguno de sus miembros puede ser reelecto para el mismo cargo, salvo cuando hubiere pasado por lo menos un periodo. La Junta Directiva debe ser electa por planilla y por el sistema de votación breve.

- Comisión Permanente. Es el órgano supletorio de Dirección y Ejecución del Congreso de la República, sus atribuciones están tipificadas en la ley de Régimen Interior, la cual delimita con exactitud las facultades de dicha comisión.
- La Comisión de Derechos Humanos del Congreso. Es otro de los órganos que establece la ley de Régimen Interior del Congreso de la República y que tiene

asidero en el mandato constitucional que crea la figura del Procurador y el propio Congreso.

- Comisiones de Trabajo. Estas constituyen para el Congreso de la República sus órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que se someten a su consideración o que este promueva por su propia iniciativa.

Las comisiones, tienen la alta responsabilidad de ilustrar al Congreso en el conocimiento de las iniciativas y proyectos de ley así como la responsabilidad de establecer que en los mismos no aparezcan vicios de inconstitucionalidad que podría hacer negatorias las decisiones legislativas del Congreso.

Las comisiones del Congreso, por su naturaleza las dividiremos en:

- Comisiones Ordinarias. Las comisiones ordinarias de trabajo o simplemente conocidas como Comisiones de Trabajo del Congreso, constituyen los órganos técnicos del organismo, encargadas del estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a su consideración el Pleno o aquellas que deriven de su propia iniciativa.

Las comisiones deben ser integradas anualmente al inicio de cada período, siendo en la actualidad, con carácter ordinario.

Las Comisiones Ordinarias deben estar integradas por diputados que, por su existencia, profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos cuyo conocimiento le corresponda a cada una de ellas. La obligación de cada Diputado consiste en formar



parte y trabajar en por lo menos dos de las comisiones para las cuales se le hubiere propuesto, no obstante, como la propia ley lo determina, podrá a su decisión aceptar y pertenecer a más de 2 comisiones ordinarias.

Para su funcionamiento a nivel interno, cada comisión designara para sí, un Vicepresidente y un Secretario, debiendo informar de ello al Pleno del Congreso, únicamente con propósitos informativos.

CAPÍTULO II

2. Derecho parlamentario

Cuando se habla de derecho parlamentario no se alude solamente a uno de los regímenes políticos; el parlamentario, que junto con el presidencialista constituyen dos modelos de organización política gubernamental que rigen actualmente en todo el mundo, sino que se hace referencia a la normatividad que regula el funcionamiento del órgano legislativo en ambos regímenes, independientemente de su preeminencia de aquél al que da nombre.

El jurisconsulto Barrera Melgar V. Ivan, comenta que como es sabido, el parlamento es “un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa.”¹⁶

El jurisconsulto Fraga Iribarne Manuel, sostiene que el derecho parlamentario “es en parte orgánico, en la medida en que se ocupa de la organización de las cámaras; y en parte adjetivo o procesal, en tanto que se ocupa también del funcionamiento del poder legislativo, entendido éste como el órgano que asume la representación popular.”¹⁷

Por su parte el tratadista Guzmán Napurí Christián, hace referencia que el derecho parlamentario “consta de normas, precedentes y usos que son utilizados por los

¹⁶ Barrera Melgar, V. Ivan. **Instituciones de derecho parlamentario**. Pág. 107.

¹⁷ Fraga Iribarne, Manuel. **Derecho parlamentario**. Pág. 250.

órganos legislativos como base para regular su procedimiento. “El sistema de reglas y precedentes tuvo su origen en el parlamento británico y ha ido evolucionando con el desarrollo de otros órganos legislativos o deliberativos, tanto en Inglaterra como en otros países.”¹⁸

El derecho parlamentario, al igual que el derecho consuetudinario, es un sistema de normas y reglas fundado en precedentes que tienen su origen en fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden. Su desarrollo se ha guiado por la facultad de establecer reglas inherentes a todo órgano deliberativo. El derecho común o consuetudinario del procedimiento parlamentario tiene su base en preceptos razonables y debidamente establecidos, no se funda únicamente en la costumbre por sí sola, sino en la costumbre razonable y equitativa.

Respecto al derecho común que es fuente constitutiva de procedimientos en los órganos deliberativos, así como, respecto al derecho común imperante en un país, puede decirse que lo que no es de razón no puede tener fuerza de ley. El derecho parlamentario es la regla imperante de todo órgano deliberativo destinado a introducir, modificar, discutir propuestas de ley y tomar decisiones sobre las mismas.

2.1. Definición

El escritor Planas Pedro, hace hincapié al mencionar que el derecho parlamentario “es un conjunto de las relaciones político-jurídicas que se desarrollan al interior de una asamblea política, o entre las asambleas políticas existentes en un Estado, entre ellas y los otros poderes públicos y; por lo tanto, normas que formulan y regulan tales

¹⁸ Guzmán Napurí, Christián. *Las relaciones de gobierno entre el poder ejecutivo y el parlamento*. Pág. 203.

relaciones y la ciencia que las estudia. En esta definición se encuentra una referencia a los hechos parlamentarios y una alusión a los aspectos normativos que implican las reglas y usos que encauzan los procedimientos parlamentarios.”¹⁹

El jurisconsulto Mijangos Contreras José Luis, “rechaza el enfoque formalista y estrecho que se pretende dar a este derecho ligado a los parlamentos, porque con ello se busca desustancializar su fondo político, desde esta perspectiva no existe mucha diferencia entre el derecho parlamentario del siglo XIX que posee sólo carácter adjetivo y procesal y el que existió en los regímenes políticos autoritarios, puesto que en primer término, el derecho parlamentario es un conjunto de normas, esto es, un conjunto de reglas de conducta especificadas en leyes escritas, o bien, consagradas por la reiteración de su práctica; se integra por normas y por relaciones derivadas de éstas; por reglas generales de observancia obligatoria que son las normas y también por las relaciones específicas y concretas que de esas normas se derivan.”²⁰

Los parlamentos son también el lugar en que se buscan soluciones a los problemas de un país, a través de las leyes que han de regirlo y se planean las actividades gubernativas; son centros de concentración de las fuerzas políticas que a él concurren; receptáculo de los requerimientos de la sociedad civil y escenario donde se proyectan los grandes propósitos que enlazan a los pueblos para su progreso y bienestar común, sin menoscabar el respeto que cada uno de ellos otorga a su soberanía.

Continúa mencionando el letrado Mijangos Contreras José Luis, que las asambleas parlamentarias “se ubican entre las llamadas deliberativas y tienen como función

¹⁹ Planas, Pedro. **Derecho parlamentario**. Pág. 419.

²⁰ Mijangos Contreras, José Luis. **Ob. Cit.** Pág. 82.

principal elaborar leyes; sus miembros son elegidos mediante sufragio popular y se constituyen en un cuerpo político que crea la legislación de un país y determina la orientación de sus asuntos públicos. En cuanto al vocablo parlamento, éste deriva del bajo latín parabolare, que significa hablar, y del término francés parlement, que tiene el mismo significado, no obstante, comúnmente parlamento es una palabra utilizada como sinónimo del poder legislativo.²¹

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey; sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora. La estructura en el derecho parlamentario guatemalteco es el unicameralismo ya que implica la existencia de un solo órgano legislativo, integrado por una sola asamblea, elegida generalmente por sufragio directo.

Las ventajas del unicameralismo, consisten en que es más eficaz al realizar sus tareas con menos obstáculos, ya que éste se muestra expeditivo en los debates, sin exponerse a las discrepancias con otro órgano paralelo, que conducen al estancamiento o a dilatorias componendas para obtener la aprobación de ambos, sin lesionar los pareceres privativos de cada uno de ellos, agréguese a eso la economía que significa la existencia de menos legisladores, que con tanta frecuencia cobran y no legislan.

²¹ **ibid.**

Las desventajas son que como consecuencia del origen comicial de sus miembros, es la cambiante mayoría parlamentaria donde existe sinceridad electoral y volubilidad en la opinión. Una cámara alta frena muchas intemperancias y ahoga la demagogia de los que han prometido mucho o aspiran a la reelección; lo cual conspira no poco contra el parlamentarismo y llevaría casi a eliminar las asambleas propicias a contubernios con el electorado.

Son pocas las naciones que han adoptado el unicameralismo, debido a que el sistema bicameral parece más eficaz, lo que ha hecho que casi todas las naciones se inclinen por él para integrar sus parlamentos. De acuerdo con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el 14 de enero de 1986, la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de lista nacional y distritos electorales. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción con la población.

2.2. Antecedentes

De acuerdo con los antecedentes históricos, fue en el parlamento inglés donde se elaboraron las primeras reglas para su actividad, las cuales fueron consideradas como procedentes, y adoptadas posteriormente en otros países. No debe ignorarse, como acertadamente lo expresó el profesor Manuel Fraga Iribarne, que “es en el desarrollo constante del procedimiento parlamentario de Inglaterra, donde el parlamento de este país va construyendo esa pieza esencial del moderno derecho político que es el



derecho parlamentario. Obra compleja de los siglos, su importancia va más allá de la simple necesidad de unas reglas de debate.²²

Ciertamente, en los primeros siglos de su existencia, el parlamento tuvo funciones muy limitadas, pues los reyes veían con recelo estos órganos colegiados, sobre todo cuando comenzaron a rivalizar con ellos en las luchas por el ejercicio del poder, arrebatándoles gradualmente funciones que antes estaban reservadas a los monarcas. Las reglas aplicables a esos primeros parlamentos correspondían entonces a lo estrecho de la actividad por ellos desarrollada, por lo que la noción que podía tenerse del derecho parlamentario era restringida.

En la actualidad existe plena conciencia de que una sociedad democrática, si realmente lo es en vida cotidiana, tiene que reconocer las transformaciones que los parlamentos han experimentado, hasta convertirse en el centro del gran debate político nacional que las fuerzas de la nación mantienen entre sí. Sin que esto quiera decir que la institución parlamentaria haya llegado ya a su consolidación y plena madurez, pues aún son grandes los peligros que la acechan en muchos países, donde el resurgimiento del autoritarismo amenaza con hacerla sucumbir mediante el uso de la fuerza.

De ahí la necesidad de que el derecho parlamentario sea conocido por todos los que creen en la democracia y en la gobernabilidad de los pueblos a través de su práctica, para fortalecer la convicción de que sólo mediante el robustecimiento de las instituciones políticas del estado de derecho se logrará marchar sobre el sendero que conduce a ella.

²² Fraga Iribarne, Manuel. **Ob. Cit.** Pág. 25.

2.3. Naturaleza jurídica

Se puede hablar de verdadero derecho parlamentario, cuando las normas rigen la formación y la actividad de un parlamento, en un Estado en que el derecho está por encima y se impone a los gobernantes y a los gobernados y en donde la representación popular se elige en forma democrática. El derecho parlamentario pertenece al género del derecho público y se distingue de otras normas de ese tronco, por sus diferencias específicas; esto es, que está constituido por un conjunto de normas jurídicas que se ocupan de la organización del poder legislativo, de sus funciones y facultades y de los procedimientos que dicho poder debe cumplir para alcanzar sus fines.

Las reglas del poder legislativo, que constituyen el derecho parlamentario, tienen un objetivo formal y procesal, que sirve para ordenar y facilitar el trabajo de los cuerpos colegiados que integran dicho poder, pero también tienen una función legitimadora de las resoluciones de la cámara, de tal modo que las leyes o los decretos, al pasar por el proceso debido y al cumplir con todos los pasos y requisitos establecidos en la norma, llegan a tener validez y obligan a sus destinatarios.

2.4. Sistemas políticos

Los términos para designar a sistemas políticos como parlamentarismo, presidencialismo, monarquía o dictadura, se mencionan con frecuencia en los medios de comunicación, aunque no siempre de manera uniforme. Lo anterior se debe a que dichos sistemas poseen significados ambiguos; en otras palabras dichos sistemas pueden interpretarse de varios modos, y dar motivo a dudas, incertidumbres o

confusiones, lo cual se produce porque algunos de ellos han cambiado su significación original.

Desde una perspectiva distinta, el tratadista Almond Gabriel, definió el sistema político como “un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de integración y adaptación, tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza de la violencia física más o menos legítima.”²³

El jurista Duverger Maurice, explica que “parte de la distinción entre instituciones, regímenes y sistemas. Por sistema social, en general, entiende Todo conjunto de partes o roles en los cuales los diversos elementos forman un todo único y ordenado, siendo además éstos interdependientes entre sí. El nombre de sistema se reserva en general al conjunto de los roles o modelos de comportamiento que integran la cultura de un grupo y sirven para definirlo. El sistema político, no es más que una entidad analítica para el estudio, o dicho en sus términos, es el conjunto del sistema social estudiado en sus aspectos políticos; es decir, el sistema político es el cuadro general en el cual los diversos elementos se colocan en una correlación recíproca. Las instituciones políticas, a su vez, son las partes integrantes de un subsistema político que es denominado régimen político.”²⁴

El letrado Huntington Samuel, usa el término sistema político para designar “un conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel

²³ Almond, Gabriel. **Una aproximación funcional a los sistemas políticos comparados**. Pág.7

²⁴ Duverger, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. Pág. 28.

de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.”²⁵

Existen diversas tipologías de sistemas políticos construidas con fines comparativos, son básicamente esquemas de ordenación de datos elaborados a partir de generalizaciones empíricas. Una de las tipologías, obedece al cruce de dos variables: el nivel de institucionalización y el de participación política. Los sistemas políticos pueden estar gobernados principalmente por leyes o por personas; la participación, a su vez, puede ser baja, estando restringida a un pequeño grupo de personas pertenecientes a la élite burocrática o la aristocracia tradicional; puede ser media, cuando los grupos de las clases medias acceden a la política o puede ser alta, cuando a estos dos tipos de grupos sociales se suman los sectores populares.

La relación entre ambas variables no pretende sólo crear esquemas de clasificación, sino que obedece a una hipótesis que pretende explicar la estabilidad: a medida que aumenta la participación política, debe crecer la institucionalización o de lo contrario no se mantendrá la estabilidad del sistema.

El autor Hernández Gil Antonio, menciona que de la relación hipotética entre institucionalización y participación se deducen las diferencias entre dos tipos básicos de sistemas políticos “Cívicos y los pretorianos. Los sistemas cívicos son los que gozan de un alto nivel de institucionalización respecto de su nivel de participación, mientras que los pretorianos son los que tienen bajos niveles de desarrollo institucional y elevados niveles de participación que se expresan en el hecho de que las fuerzas sociales,

²⁵ Huntington, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Pág. 193.

usando métodos propios, actúan directamente en política. Los niveles de desarrollo institucional y de participación son variables de una sociedad a otra por lo que los sistemas cívicos y pretorianos pueden darse en diversos niveles de participación política, pero en definitiva el pretorianismo es el resultado de un nivel de participación mayor que aquél que las instituciones pueden enfrentar.”²⁶

2.5. Sistema electoral

Uno de los hechos más estudiados y demostrados en el campo de la ciencia política, es que los sistemas electorales influyen en aspectos significativos del sistema político, tales como la composición política de los parlamentos, la gobernabilidad, el comportamiento electoral de los ciudadanos, y hasta en quién es o no electo presidente. Los sistemas electorales generan tendencias que de encontrar un contexto político favorable se traducen en resultados concretos, relativamente predecibles. Pero siempre que encuentren un contexto histórico político favorable.

En la historia política reciente, el sistema de partidos existente, la cultura electoral y política en general son factores que interactúan con el sistema electoral, de modo que podrían potenciar o anular sus efectos. Con ello se quiere decir que los efectos finales de un sistema electoral en un país determinado en un momento determinado de su historia, dependen tanto del contexto específico como del sistema electoral.

No es un hecho neutral o sin consecuencias el seleccionar un tipo de sistema electoral en vez de otro, pero esas consecuencias nunca dependen del sistema electoral por sí

²⁶ Hernández Gil, Antonio “Homenaje a don Antonio Hernández Gil “El bicameralismo español y la reforma del Estado. Pág. 94.

solo y; por otra parte, el contexto limita también las opciones en cuanto a las modificaciones que podrían hacerse al sistema electoral.

Los sistemas electorales tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad democrática. Sin embargo, se debe insistir en lo que se afirmó al comienzo, en ningún caso se trata de fórmulas infalibles, o trajes a la medida listos para usar. El efecto final del sistema electoral siempre estará moldeado por el contexto en el que se desenvuelve. Contexto que podría en unos casos facilitar y en otros obstaculizar el logro de los resultados que se persiguen. En consecuencia, a la hora de determinar científicamente las posibles consecuencias de un cambio institucional, lo primero es siempre un conocimiento profundo del sistema político concreto.

2.6. Elecciones parlamentarias

Los países latinoamericanos, en relación al tipo de parlamento que tienen, están divididos en países bicamerales y países unicamerales. Los países cuya legislatura tiene una sola cámara son nueve: Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Los países con congresos bicamerales son aquéllos con estructura federal: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Haití, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, para un total de 10 países. Estos países eligen, por lo tanto, Cámara de Diputados y Cámara del Senado, usualmente con sistemas electorales diferentes.

En esta tesis se hará énfasis en el sistema de elección parlamentaria para la cámara única o para la cámara de diputados según el caso, debido a que este es el sistema parlamentario vigente en Guatemala, advirtiendo sin embargo que sería conveniente



considerar también al senado, y al efecto el conjunto de ambos sistemas electorales, porque, en primer lugar, en América Latina, a diferencia de Europa, las dos cámaras tienden a tener facultades similares y, en segundo lugar, porque con frecuencia los sistemas electorales tienen variaciones importantes que tomadas en conjunto podrían alterar el efecto que se observa desde un análisis de la cámara baja. Los sistemas electorales que se utilizan para la elección del cuerpo legislativo pueden clasificarse en dos tipos básicos de acuerdo al principio de representación que encarnan: el sistema mayoritario y el sistema proporcional.

Los sistemas electorales mayoritarios son sistemas que tienen como objetivo lograr que quien gane la elección, independientemente del porcentaje de votos que logre, obtenga una mayoría clara en los cargos. Por ello estos sistemas utilizan fórmulas electorales como la de mayoría relativa en circuitos uninominales que tienden a favorecer esta posibilidad. Son sistemas orientados a darle prioridad a la gobernabilidad sobre la representatividad. Se persigue que haya una mayoría clara que pueda tomar decisiones sin necesidad de recurrir a coaliciones que pudieran ser inestables, independientemente de que en el cuerpo legislativo estén o no reflejadas todas las opiniones del país en forma proporcional al peso que tienen entre los electores.

Los sistemas proporcionales tienen una prioridad distinta. Son sistemas que le dan primacía a la representatividad, sin necesariamente, por supuesto, olvidar la gobernabilidad. Se denomina proporcionales a aquellos sistemas que están dirigidos a que el cuerpo legislativo refleje en su integración la composición política del electorado, de modo que si hay un 20% de electores socialdemócratas también se tenga un 20% de esa posición política en el congreso; si hay un 20% de electores favorables a los

liberales que un 20% de los congresistas sean de esta tendencia, si hay un 20% de electores ecologistas, el congreso debe tener un 20% de ambientalistas. La idea es que la legislatura refleje al país. Se asume de esa manera que las decisiones que tengan mayoría en el poder legislativo van a tener también mayoría en la población.

En general, la utilización de uno de estos sistemas indica que se le da prioridad a la representatividad o a la gobernabilidad, pero no que se descuida totalmente el otro aspecto. Así los sistemas mayoritarios modernos a pesar de dar prioridad a la gobernabilidad, se orientan también a buscar un cierto grado de representatividad, y no lograrían perdurar si no la garantizaran.

El politólogo Mathews David, hace referencia que “tenemos el caso de Nueva Zelanda, un país que utilizaba un sistema mayoritario en circuitos uninominales, similar al norteamericano y al del Reino Unido, pero en dos elecciones seguidas (1978 y 1981) el partido que logró la mayoría relativa de los votos, resultó segundo en puestos parlamentarios, mientras que el partido que alcanzó el segundo lugar en votos obtenía; sin embargo, la mayoría de los escaños parlamentarios y pasaba a dirigir el gobierno. Problemas de representatividad tan graves llevaron a ese país a introducir un sistema de representación proporcional personalizada. Este sistema de origen alemán, por distintas razones, ha sido también introducido en Venezuela y Bolivia. En estos dos últimos casos con el objeto de darle al elector un voto personalizado, y generar una mayor vinculación entre electores y elegidos.”²⁷

²⁷ Mathews, David. **Política para la Gente**. Pág. 59.

La tendencia moderna es buscar un equilibrio entre representatividad y gobernabilidad que se ajuste al contexto político en que el sistema va a funcionar. Así vemos como Italia, un país que tenía un sistema proporcional, para enfrentar un problema serio de estabilidad gubernamental, ha introducido elementos mayoritarios en su sistema electoral, precisamente para corregir estos problemas de gobernabilidad sin descartar totalmente la representatividad.

También en los países latinoamericanos, la fórmula proporcional predominante a menudo se combina con elementos que atenúan la representatividad en busca de favorecer la formación de mayorías. En América Latina predominan los sistemas de carácter proporcional. Ello sugiere una tendencia a darle prioridad a la búsqueda de la representatividad de las legislaturas. Lo cual se explica por razones de historia y cultura política, pero también, en buena medida, por el hecho de que en la región, los gobiernos son de carácter presidencial, lo que le da al Organismo Ejecutivo una cierta estabilidad que no depende, en la misma medida que en los regímenes parlamentarios, de la composición del legislativo.

La estabilidad gubernamental asociada al poder ejecutivo, facilita la apertura a la pluralidad del legislativo ya que; por una parte, la elección presidencial en sí misma, al ser simultánea con la parlamentaria, tenderá a asegurar al presidente una fuerza parlamentaria apreciable y; por la otra, el período fijo del cargo de Presidente de la República y sus amplios poderes le facilitan la construcción de coaliciones.

El escritor Nohlen Dieter, comenta que “también existen sistemas mayoritarios en algunos países como Haití, en donde se elige su Parlamento en circuitos uninominales

por un sistema de mayoría absoluta similar al francés. México tiene un sistema mayoritario donde el 60% de los miembros de la Cámara Baja, es decir 300 de 500, son electos en circuitos uninominales por mayoría relativa. Los otros doscientos cargos son electos separadamente en forma proporcional, no compensatoria.”²⁸

2.7. Fundamentos jurídicos para la elección uninominal a los diputados al Congreso de la República de Guatemala

El distrito uninominal es un distrito electoral en el que se elige sólo a un candidato mediante el conjunto de los votos. En ellos sólo existe un ganador, que es quien obtiene la mayoría de los votos. El sistema de votación por distritos uninominales se usa en los Estados Unidos de América, Gran Bretaña y muchas antiguas colonias británicas. Se distingue de los distritos plurinominales de muchos países europeos, en los cuales se elige mediante la representación proporcional un determinado número de representantes por el mismo distrito.

El sistema electoral de sufragio directo o escrutinio uninominal mayoritario (también conocido por su nombre en inglés: first-past-the-post); es un sistema de votaciones en que el votante sólo puede votar por un solo candidato, y el ganador de la elección es el candidato que representa la pluralidad de los votantes; es decir, el candidato que haya recibido el número más grande de votos. Este concepto también se conoce como concepto de mayoría relativa o de pluralidad.

En las elecciones parlamentarias o legislativas, el país donde se utiliza este sistema se divide en distritos electorales geográficamente definidos, dentro de los cuales se

²⁸ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales del mundo**. Pág. 82.

presentan diversos candidatos y el votante elige al candidato para representar a este distrito. El candidato que reciba el mayor número de votos, es designado el representante (o diputado) del distrito electoral, y el parlamento se conforma por la asamblea de todos los candidatos ganadores por sufragio directo.

El sistema uninominal mayoritario se utiliza en la mayoría de los sistemas presidencialistas, así como en la mayoría de los Estados angloparlantes con sistemas parlamentarios, como el Reino Unido y Canadá. En el sistema de distritos uninominales las elecciones se basan en el principio del ganador toma todo, el cual distorsiona la proporción entre asientos legislativos y votos obtenidos, de modo que dependiendo de la distritación, un partido puede ganar con menos de la mitad de los votos la mayoría de los puestos parlamentarios, por lo que tiende a fortalecer el sistema bipartidista, pues hace desaparecer a los partidos pequeños.

Sin embargo, los partidarios del principio uninominal sostienen que éste evita confusión, ayuda a garantizar que un partido obtenga la mayoría parlamentaria y cancela la posibilidad de un gobierno de coalición, que supuestamente tiende a ser inestable. Los adversarios de este modelo señalan que no refleja democráticamente los sentimientos del electorado porque los votos de los partidos derrotados no son tomados en cuenta, que se deforman los resultados de la elección y que se fomenta una falsa mayoría.

El debate acerca de las ventajas y desventajas de los distritos uninominales y los distritos plurinominales se superponen, a lo largo de su extensión, con el debate sobre los sistemas pluralistas o mayoritarios y los sistemas de representación proporcional. Esto es porque los sistemas pluralistas y mayoritarios usualmente emplean distritos

uninominales. Esta discusión será enfocada solamente en las fortalezas y debilidades de los distritos uninominales.

Los partidarios de los distritos uninominales citan muchas ventajas:

- Los distritos uninominales proveen a los electores con una fuerte representación del electorado, porque cada elector tiene un único y fácilmente identificable representante. Los distritos uninominales alientan el servicio al electorado por la suministración de un fácilmente identificable defensor y representante de los electores.
- Los distritos uninominales maximizan la responsabilidad, porque un solo representante puede ser mantenido y puede ser reelecto o bien derrotado en la próxima elección;
- Los distritos uninominales aseguran la representación geográfica.

➤ **Los críticos de este tipo de distritos citan las siguientes desventajas:**

- Los distritos uninominales deben ser redibujados regularmente para mantener poblaciones de tamaños relativamente iguales;
- Los distritos uninominales son entidades geográficamente artificiales cuyos límites no delinean claramente comunidades identificables; por lo tanto, los distritos no tienen particular relevancia para los ciudadanos;

- Los distritos uninominales, debido a su tendencia a sobrerrepresentar la mayoría de un partido y a subrepresentar a otros partidos, no pueden producir representación proporcional para los partidos políticos.

La fortaleza de los distritos uninominales se encuentra en el vínculo entre los representantes y el electorado, la responsabilidad de los representantes hacia los electores, y el servicio al distrito electoral o al electorado que representan. Debido a que los distritos uninominales son usados junto con las reglas de votación pluralista o mayoritaria, de ellos también se ha dicho que fomentan un gobierno fuerte y estable.

2.8. El actual sistema de elección de diputados en Guatemala

El Congreso de la República de Guatemala es el resultado del surgimiento y desaparición de múltiples partidos políticos o del transfuguismo entre sus miembros. Los resultados de los últimos seis procesos electorales en Guatemala revelan esta situación, lo cual es producto de que el sistema de reglas electorales vigente en el país le dificultan al votante canalizar sus preferencias en forma efectiva, con lo cual se pierde el sentido de representatividad hacia el ciudadano común y el proceso democrático pasa a ser dominado por el interés político, el interés especial o la colusión de ambos.

Esta situación determina que el Congreso de la República de Guatemala no sea el eje principal del sistema democrático representativo, porque el sistema de elección de diputados al Congreso en Guatemala presenta una serie de deficiencias, consecuencia de una disociación entre el votante y el representante. Para la elección de diputados al Congreso de la República se utiliza el Sistema de Representación Proporcional de Minorías (Sistema D'Hont). Este método tiene como finalidad propiciar que puedan

optar a una curul partidos minoritarios, respetando siempre un criterio de proporcionalidad de las preferencias de los electores hacia los partidos políticos, no así hacia los candidatos.

2.9. Hacia la elección uninominal de los diputados al Congreso de la República de Guatemala

Ante la realidad que evidencia la forma de elegir diputados, se ha planteado la necesidad de reducir el número de diputados al Congreso de la República de Guatemala o bien; que los mismos sean electos bajo un sistema uninominal o de elección directa; lo cual, para sus proponentes, parece una medida acertada para fortalecer el sistema político y democrático guatemalteco.

El jurista guatemalteco Calderón Morales Hugo Haroldo, refiere que “para el caso de la elección de diputados al Congreso de la República la principal reforma debe ser conceder al votante la capacidad de elegir a sus representantes por nombre y apellido y no por listas anónimas, teniendo también la potestad de expresar sus preferencias políticas en una nueva dimensión hasta ahora inexistente. Sin embargo, para que esto sea viable, la implementación del voto uninominal debe ir acompañada de otras reformas complementarias. La más importante tiene que ver con la reducción de los distritos electorales a un tamaño manejable y con un número razonable de candidatos a elegir por cada distrito.”²⁹

²⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 391.

La confianza es el concepto clave de la representatividad y, en consecuencia, tomarse en serio la confianza es el núcleo del sistema uninominal. Se puede afirmar que cuanto menos directa sea la relación entre representante y representado, más se desvanece el principio de confianza; por tanto, cuanto más complicada y mediatizada sea la elección del representante, más distancia institucional hay entre representante y representado y menos confianza vincula a los dos términos de esta relación.

El sistema electoral inglés, con la elección directa del representante de cada distrito, intenta poner por obra el principio fundamental de la confianza, a partir de que se da el voto a aquel candidato que merece la confianza para que represente a la ciudadanía. Por esta presencia tan clara del principio de confianza y esta inmediatez entre el voto y el representante, el sistema inglés sigue atrayendo las simpatías del electorado, debido a que los ingleses operan con la ficción de que la elección sirve para designar al representante de todo el distrito, que la elección es el método democrático para dirimir la contienda entre diversos aspirantes a representar el distrito. Por tanto, el elegido es representante también de aquéllos que no le han votado.

Esta propuesta uninominal se plantea para sustituir el sistema electoral actual por uno que corrija las principales deficiencias del mismo y que contribuya a que el votante pueda expresar con mayor fidelidad sus preferencias electorales, con el correspondiente efecto de poder crear una relación más cercana y directa entre el votante, el proceso democrático y las expectativas y resultados que de éste se generan. Con una reforma de tal naturaleza a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se eliminarían muchas deficiencias implícitas en el sistema actual. Por ejemplo, la nominación de diputados no sería necesariamente en función de su aporte económico

al partido, pues aunque vaya primero en la lista y más aún, de un partido con altas posibilidades de ganar la presidencia, si no tiene el beneplácito de los electores, simplemente no gana.

El problema más grave que plantea este nuevo sistema electoral es la previsible fragmentación del Congreso de la República de Guatemala: probablemente aparecerán muchos partidos políticos, aparecerán diputados independientes no afiliados a partidos y probablemente no habrá ningún grupo político que obtenga la mayoría absoluta de los votos en las elecciones para representantes parlamentarios.

A pesar de esta posibilidad, es de tomar en cuenta que la coherencia de las decisiones de un congreso y su funcionamiento quedan garantizados cuando un conjunto de diputados, agrupados por un partido o por una coalición de partidos, alcanza la mayoría absoluta de la cámara.

La seguridad de contar con una mayoría absoluta permanente y coherente es la mejor garantía de funcionamiento del congreso. Pero no es condición indispensable, puesto que hay abundante experiencia, sobre todo en los parlamentos de los países nórdicos europeos, de funcionamiento con una mayoría no absoluta que cuenta con la no oposición sistemática del conjunto de la otra parte de la cámara. Es necesario reducir al mínimo los casos en que sea posible el voto puramente negativo (el voto en contra), porque el voto negativo es el recurso fácil para encubrir la propia incompetencia y porque en el voto negativo coinciden; sin ningún compromiso ni costo político, formaciones entre sí opuestas.



Si a un partido le parece incorrecta una determinada propuesta o una determinada política, el pueblo tiene derecho a exigirle que exponga su alternativa, la que para dicho partido sería la propuesta correcta, que la razone y la proponga al congreso para ser votada como alternativa. Si tal partido no tiene alternativa, la única postura correcta es callarse y abstenerse.

A partir de un sistema uninominal, además de que los diputados se verían obligados a establecer un vínculo directo entre el elector y su persona, ganarse la voluntad del pueblo, se obligan a vender su candidatura con argumentos y planes que respalden su capacidad y compromiso con los electores. Esta idea es consecuente con el concepto de democracia representativa, puesto que hace que los ciudadanos elijan con más conocimiento a la persona y no de un listado desconocido como es el caso actual.

El votar por representantes con nombre y apellido, cobijados más por su prestigio, trayectoria de servicio en su comunidad e identificable con claridad, tiene el potencial de generar la anhelada participación activa del ciudadano, estimulando ciudadanía activa que demanda, busca, se acerca y exige de su representante un rol coherente con las necesidades de su pueblo. Otro beneficio de una elección directa de los diputados, sobre todo en casos de reelección, es que se les puede premiar o castigar mediante el voto, de manera individual y a través de sus partidos.

Al haber menos distancia entre representante y representado la función mediadora de los partidos quedaría muy reducida. El representante sabría que su apoyo verdadero no está en el partido sino en sus votantes. El proceso electoral sería mucho más simple y menos costoso.

CAPÍTULO III

3. El sistema bicameral

La humanidad como civilización ha manifestado la imperiosa necesidad de comunicarse entre sí, para lo cual hemos observado como parte de la historia de la raza humana, que lo ha logrado desde gestos que combinados conforman un patrón de comunicación hasta lenguajes claramente reglados con normas en algunos casos sumamente complejas que le permitieron desarrollarse en los inicios de la civilización, inclusive con el transcurso del tiempo y con la migración de los distintos grupos logró crear un sinnúmero de lenguajes diferentes, que en la actualidad conocemos como el español, inglés, francés, italiano, portugués, y muchos más, obedeciendo dichas invenciones a su insaciable necesidad de comunicación, que a la fecha sigue en continua transformación con la creación de símbolos que en todos los lenguajes creados por el hombre, significan lo mismo, es decir que poseen una universalidad para todos los grupos, sociedades, países y estados.

Por tal razón así como la comunicación es de vital importancia para el ser humano, así lo es también, lo era y lo será, tener un conjunto de normas claras, abstractas, generales y de cumplimiento obligatorio que señalarán las directrices principales, contenedoras en esencia de principios, que determinarán a grandes rasgos los límites de la conducta de las personas en las diferentes esferas de interacción humana. Esto trasciende el tiempo y permea el derecho de tal forma que sin comunicación, sin un lenguaje establecido y conocido por un grupo social significativo regido por un mismo imperio normativo, es imposible, la comunicación, cumplimiento y sujeción al mismo.

3.1. Antecedentes remotos del sistema bicameral

Como quedó establecido con anterioridad, el ser humano impulsado por la imperiosa necesidad de comunicarse, ha recurrido a métodos distintos y extensos de comunicación con el objetivo de desarrollarse y alcanzar su plenitud como especie, ésta permanente búsqueda es tan antigua como la historia misma de la humanidad, por tal razón para ubicar los antecedentes más remotos y primarios de la Sistema Bicameral hemos de ahondar en las reuniones de determinados grupos de personas para decir los destinos de la sociedad, una especie de gran cabildo abierto, mediante el cual los hombres por una convocatoria escueta y previa, comparecían con el objeto de tomar una decisión referente al destino del grupo social.

Estos determinados grupos de los que se hace mención líneas arriba partían desde la agrupación más antigua como la horda, pasando por el clan, la tribu, hasta llegar a las grandes ciudades-estado griegas, en la cuales se tomaban las decisiones convocando al pueblo con el ánimo de que todos, como un grupo homogéneo en cuanto al trato, pudiesen decir el destino que habría de venir y asumir sus respectivas consecuencias como grupo social.

El autor Camposeco Cadena Miguel Ángel, comenta que posteriormente y derivado de su misma ansia por controlar todo, “el ser humano creó diferentes grupos colegiados que fueron conocidos con distintos nombres debido al pueblo al que pertenecían, de tal suerte surgieron los consejos de ancianos, propios de los pueblos escandinavos, el sanedrín, que era el consejo supremo de los judíos, en el que se trataban y decidían los asuntos de estado y de religión, el Areópago, que eral el tribunal superior de la Antigua

Atenas y por supuesto el senado, que no era más que la Asamblea de patricios que formaba el Consejo supremo de la antigua Roma y, por extensión, asamblea política de otros Estados modernos.”³⁰

3.2. El Senado Romano

No es posible establecer la trayectoria de una institución antigua del derecho sin hacer referencia y rastrear sus huellas en el Derecho Romano. Por tal razón para el estudio del tema que se aborda es fundamental hacer una referencia al Senado de Roma. El Senado de Roma, desde el período monárquico, pasando por la República, hasta llegar y caer finalmente con la época imperial de Roma, fue una institución donde los destinos del pueblo fueron discutidos con un grado de avance jamás visto con anterioridad.

3.3. Parlamento Medieval

El tratadista Mason Paul, menciona que “se debe entender que el Parlamento, como tal, en sus antecedentes inicia desde la Revolución Francesa hasta nuestros días, sin embargo es menester acotar que tal y como fue expuesto con anterioridad el antecedente remoto más parecido al parlamento actual es el Senado de Roma, por tal razón, no se debe descartar que durante la edad media, la época del oscurantismo de todos los campos del conocimiento humano, en el cual se dio un retroceso significativo en muchos aspectos, y el derecho pues no fue la excepción. Siguiendo la misma temática narrativa desarrollada con anterioridad es necesario manifestar que si bien es cierto los parlamentos en la época medieval tenían la función, al igual que en la

³⁰ Camposeco Cadena, Miguel Ángel. **Manual de temas legislativos**. Pág. 260.

actualidad de representar a determinado grupo social también es necesario salvar una diferencia significativa que básicamente consiste en que el objetivo del parlamento medieval conocido también como Estados Generales, Cortes, Estamentos y otros, era el de defender a un estado irreductible los derechos mínimos y ancestrales de los pueblos frente a su soberano, que podía ser el señor feudal o bien el rey o emperador, en otras palabras quiere decir que el parlamento medieval regulaba hacia el pasado, con una reducida función protectora de logros de masas sociales alcanzados en una época pasada y por el contrario, los parlamentos actuales tienen una función hacia el futuro, es decir, encargarse que las relaciones de los seres humanos que están por suceder, se lleven a cabo con reglas claras y en un ambiente armonioso en la medida de lo posible.”³¹

Los tratadista Molina José y Janeth Hernández, hacen referencia que tal y como se ha expuesto con anterioridad “la idea de un grupo de personas que manejen el quehacer estatal, no es tan reciente como se podría pensar, tal es el grado de necesidad y de aceptación de los seres humanos por esta idea, que aún en plena edad media, los sesgos propios del momento histórico hicieron que el mismo Santo Tomás de Aquino propusiera lo que se conoció como las formas mixtas de Polibio, probablemente influenciado por la conformación de la Iglesia Católica, ya que se puede apreciar, que la figura del rey es representada por el Papa; los cardenales representan a la aristocracia, y aunque primitivamente los sacerdotes sin rango, con el pasar del tiempo pueden ir escalando dentro de la estructura eclesiástica hasta llegar a ser cardenales. Resulta sumamente importante este aspecto puesto que a pesar de las grandes represiones a las que se veían expuestos los pensadores, ya existían indicios de ideas que nos

³¹ Mason, Paul. **Manual de mason sobre procedimientos legislativos.** Pág. 83.

llevarían a en la actualidad conformar gobiernos democráticos, a veces con democracias en desarrollo, otras con instituciones sólidas, pero la gran mayoría, en las que en los ciudadanos comunes pueden participar y fortalecer la democracia. Existiendo ejemplos en las monarquías europeas, tal es el caso de España, Austria e Inglaterra.”³²

Es importante apuntar que fue en Inglaterra, durante la edad media y los años siguientes antes de la ilustración, se dieron acontecimientos que a la fecha constituyen por si mismos, bases fundamentales para la creación del parlamento inglés. El primero de ellos es la Carta Magna de mil doscientos quince, en la cual, si bien es cierto no existe una clara distinción de derechos individuales, sí existe la enunciación documentada por primera vez de la expresión hombre libre, que claro debe ser interpretada en su contexto, es decir la libertad, en aquella época solo era entendida para los señores feudales, quienes eran los únicos que gozaban en ese momento de la libertad, como la conocemos en la actualidad.

Comenta el licenciado Martínez Castellanos Cesar Augusto, que “dicho documento moldeó hacia el futuro la organización política del hoy conocido estado inglés. Otro documento que tiene una importancia vital para la existencia de un sistema bicameral en Inglaterra, fue el documento redactado por Eduard Coke, quien presenta el Petition of Rights de mil seiscientos veintiocho, documento en el cual se realizan una serie de declaraciones sobre los derechos del hombre, reclamaciones al cumplimiento de los juramentos realizados por los antecesores del rey, la reducción de las fuerzas militares en el reino, entre otras. Otro de los documentos en los que se basa la legitimidad del

³² Molina, José y Janeth Hernández, **El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Su efecto en las elecciones británicas de 1992. Implicaciones para Venezuela.** Pág. 184.

sistema bicameral inglés es la ley Habeas Corpus Amendment, de mil seiscientos setenta y nueve, que conllevaba implícita dentro de su propio texto, el compromiso del monarca inglés con la aplicación de justicia sin menoscabo de los derechos que la propia ley le reconocía al hombre, si bien es cierto esta ley fue burlada en repetidas ocasiones constituye per se en una garantía frente a la arbitrariedad del poder público, la cual básicamente protegía la libertad personal y el derecho de defensa de las personas acusadas de haber transgredido la ley.”³³

3.4. El parlamento en la época en el Estado moderno

La licenciada Guerra Chávez Ana Virginia, hace referencia que la historia del Parlamento, “está íntimamente ligada al nacimiento del Estado moderno. En el final de la edad media, como resultado de siglos de oscurantismo, se iniciaron una serie de pugnas en busca del poder entre los reyes, monarcas y emperadores, con los señores feudales y los pueblos, por la dominación de los territorios así como en sí del poder.”³⁴

El letrado Ossorio Manuel, menciona que “el resultado de estas pugnas fue que de forma temprana en algunas regiones, de forma tardía en otras, se llegó a lo que hoy conocemos como la separación de poderes, teoría creada por John Locke y el Barón de Montesquieu. Es por eso que es importante citar a varios autores, quienes de forma aislada, desarrollaron de forma primitiva la idea, hasta alcanzar su auge a como lo conocemos hoy. El primero de ellos fue Nicolás de Maquiavelo, el que en su libro conocido como el (Príncipe) establece que existen dos formas de ejercer el poder, la

³³ Martínez Castellanos, Cesar Augusto. **Consideraciones sobre la vigencia de la separación de poderes en el derecho constitucional guatemalteco.** Pág. 194.

³⁴ Guerra Chávez, Ana Virginia. “**El principio de representatividad en los diputados al Congreso de la República**”. Pág. 291.

primera de ellas es la del principado, que consiste a groso modo en, la dominación de un señor sobre un territorio. La segunda forma de ejercer el poder, la llama República y la denomina: como todos los estados o formas de dominación que han tenido o tienen imperio sobre los hombres, con esto crea una de las formas de estado, y que trasladada a nuestro análisis global, es la que emplea Guatemala.”³⁵

La autora Navas Castillo Antonia, hace referencia que posteriormente “Juan Bodino, siguiendo los pasos de Maquiavelo, establece que es necesario hacer una diferenciación entre Estado y Gobierno, pues el primero es una abstracción creada con el objeto de crear un sentimiento de identidad entre los distintos miembros de una colectividad y el segundo pues es la representatividad de los miembros del Estado para marcar los destinos del mismo.”³⁶. Sin embargo es imposible no mencionar en el análisis de Bodino que ambos términos en los inicios del Estado moderno, se confunden y coexisten, pues sigue habiendo por aquellos años, monarquías, a las cuales, los intelectuales de la época saben que se le deben fijar frenos, con el objetivo primordial de limitar el poder y evitar a su vez que la toma de decisiones recaiga en una sola persona.

El jurista mexicano Nohlen Dieter, hace referencia que “el momento culminante en el aspecto teórico respecto a la evolución y concreción de las funciones del Estado, conocidas dentro de nuestro ordenamiento jurídico como Organismos de Estado, es la idea que nace primordialmente en Inglaterra de la mano de John Locke, sabiendo que existe una corriente a lo largo del mundo intelectual en la que el eje central de la temática es limitar el poder del monarca, controlándolo de tal forma que este

³⁵ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 159.

³⁶ Navas Castillo, Antonia. *Derecho constitucional, Estado constitucional*. Pág. 69.

progresivamente ceda el poder en manos de hombres que en los inicios eran aristócratas y posteriormente se le dio la oportunidad al ciudadano común. El sistema creado por Locke, permitió la creación de un ente compuesto por varias personas que ostentaban un título nobiliario, y que tendrían la función de crear normas generales de cumplimiento obligatorio, cuyo cumplimiento debía ser supervisado por el monarca.³⁷

Con el tiempo esta teoría fue aplicada a la práctica, primero en Inglaterra, luego fue llevada a cabo en Francia a través de las mejoras introducidas por Montesquieu y posteriormente alcanzó sus niveles de esplendor en la separación de poderes en los Estados Unidos de América y la Constitución Francesa.

3.5. La Constitución de los Estados Unidos de América

El escritor Alcántara Sáez Manuel, menciona que la Constitución de los Estados Unidos de América es, sin lugar a dudas el primer precedente del Senado en el Estado moderno, "puesto que influenciados por pensadores de la época como John Locke y como Montesquieu, las trece colonias originales erigieron un sistema basado principalmente en la separación de poderes, adoptando la forma de un Estado federal, con gobiernos autónomos que cedían en determinados momentos su poder al gobierno federal," esto significa que a pesar de que cada colonia, convertida con el hecho de integrarse a la federación pasará a ser un estado, a pesar de tener un gobierno local, tenía representación en un gobierno central, común a las otras colonias, en el cual se encontraban representados de manera equitativa con el resto, independientemente de la cantidad de población, o el poder económico de cada una o el lugar en el que el

³⁷ Nohlen, Dieter. **Sistemas electorales y gobernabilidad**. Pág. 179.

nuevo Estado confederado fijará su capital, geográficamente hablando, creando claramente la igualdad de los hombres ante la ley y ante ellos mismos.”³⁸

Para que la concreción de todos estos aspectos se diera de una forma ordenada y perdurable, se instauró el poder legislativo con dos cámaras que operativamente funcionaría a través de un senado y una cámara de diputados. Esta es sin duda la piedra angular sobre la que descansa el sistema democrático estadounidense, tal fue la importancia que los constituyentes de las trece colonias le quisieron dar a la federación que en la Constitución de los Estados Unidos de América de mil setecientos ochenta y siete, vigente a la fecha, establecieron en el artículo uno la creación del poder legislativo, a través de dos órganos, la cámara de senadores y la cámara de representantes. En la primera se encuentran representados todos los estados de forma equitativa con dos senadores por cada cual y en la cámara bajo, se atiende a la población del estado guardando relación entre el número de representantes por estado con su número de población.

En cuanto a sus funciones el Senado y la Cámara de Diputados, coexisten e interactúan a través, del funcionamiento del Senado como una cámara de segunda discusión, de reflexión, lo que implica que cualquier proyecto de ley federal tenga que pasar primero por su respectiva discusión ante la cámara baja, para luego ser aprobada por el Senado y convertirse en ley de la Unión. Asimismo también posee funciones ejecutivas y judiciales que consisten en la aprobación de los tratados internacionales, para el caso de las primeras y para las segundas el procesamiento de los funcionarios del poder

³⁸ Alcantara Saez, Manuel. **Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del poder legislativo en América Latina.** Pág. 371.

ejecutivo y judicial, cuya consecuencia es su destitución del cargo, en caso de encontrarse culpables.

3.6. Constitución de Cádiz

La España rebelde, a la cual Napoleón había obligado a sus reyes a abdicar a su derecho al trono, decidió en 1812 convocar a una asamblea en todas las provincias peninsulares con el objeto de crear una constitución, la cual oficialmente se denominó Constitución Política de la Monarquía Española. De esta forma fueron convocados y en ella se adoptaron una serie de avances como la separación de poderes, en la cual resaltaba, la libertad que tenían todos los hombres regidos por el poder del Rey de España, para participar activa y pasivamente en el proceso de selección de los miembros del poder legislativo. En cuanto al Poder Legislativo, es importante hacer hincapié en que esta carta magna crea y norma la forma en la cual se van a llevar a cabo las sesiones, cuando habrá sesiones extraordinarias, la duración de las mismas, lo requisitos que tienen que llenar sus miembros, etcétera.

3.7. La Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica

Luego de fracasada la anexión a México, se empezó a manifestar por todo el Reino de Guatemala, que se extendía de lo que en la actualidad es la parte sur de los Estados Unidos Mexicanos hasta Costa Rica, un sentimiento de independencia, en el cual imperaba la idea de crear una patria unida, sólida, una República Centroamericana,



tomando como base y punto de partida la declaración de Independencia del quince de septiembre de mil ochocientos veintiuno.

El tratadista Carreras Francesco, menciona que por esta razón, "se tomó la decisión de convocar a un grupo de representantes de las diferentes provincias de Centro América, cuerpo de representantes al que se le denominó La Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas de Centroamérica, la cual tuvo en su momento la difícil tarea de decidir en nombre del pueblo de Centro América, la organización política que habría que darle a la República de Centro América, puesto que habían ciudadanos que estaban a favor de la creación de una República siguiendo el modelo de un Estado unitario y estaban en igualdad de condiciones y de número aquellos que apoyaban que Centro América debía adoptar la organización política de un Estado federado, puesto que los primeros pueblos que habían alcanzado la independencia dentro del continente americano habían optado por dicha forma estatal, lo cual suponía un triunfo en cuanto a la forma de organización política."³⁹

En ese momento es en donde se sientan las bases que el poder nace y reside en el pueblo quien lo delega para su ejercicio, la de la creación de un gobierno representativo con división de funciones, la igualdad de los hombres ante la ley, la tolerancia religiosa entre otras. La mencionada Asamblea, clausuró sus sesiones a principios de mil ochocientos veinticinco, lo cual dio paso a que se convocara al primer Congreso Federal Constitucional de Centro América, el cual tenía como objetivos principales sancionar la Constitución decretada por los constituyentes y convocar a elecciones de las autoridades del Organismo Ejecutivo.

³⁹ Carreras, Francesco de. **Las elecciones introducción a los sistemas electorales.** Pág. 93.

3.8. La Constitución Federal de la República de Centro América

En el noviembre de mil veinticuatro, en la Ciudad de Guatemala entró en vigencia la Constitución Federal de la República de Centroamérica, que trae consigo el segundo antecedente más importante del tema de la implementación de un sistema bicameral en Guatemala, puesto que en el texto de la misma podemos encontrar el primer antecedente de legislación aplicable a Guatemala, de una división de la función legislativa en dos cámaras, claro con sus respectivas particularidades propias de la época en la cual fue promulgada.

Sin embargo podemos observar que dicha carta magna dictada en nombre de los Estados que formaban la antigua República Federal de Centroamérica, en su Artículo cincuenta y cinco señala que el poder legislativo reside en el Congreso, compuesto por representantes popularmente electos en razón de uno por cada treinta mil habitantes, desde ese momento ya existe cierta y fehacientemente de forma indubitable el principio de representatividad puesto que por cada número de treinta mil habitantes habrá una persona que vele por sus intereses dentro del poder legislativo. Asimismo dicha Constitución Federal, establece la forma de depuración, que es hasta cierto punto rápida, creando un poco de inestabilidad puesto que cada año el Congreso debe renovarse por la mitad, al tenor de lo establecido en su artículo cincuenta y ocho.

Por otro lado en cuanto a los requisitos que se necesita para ser miembro del Congreso, la Constitución Federal señala, al igual que la Constitución Política de la República de Guatemala, los cuales según el texto de su artículo sesenta y uno deben ser: de veinte y tres años de edad haber sido ciudadano; bien sea del estado seglar o

del eclesiástico secular y hallarse en actual ejercicio de sus derechos. En los naturalizados se requiere además un año de residencia no interrumpida e inmediata a la elección, si no es que hayan estado ausentes en servicio de la República. Sin lugar a duda es posible darse cuenta que los requisitos se han transformado un poco, de tal suerte que podría decirse que hoy son un poco más flexibles, sin embargo el rigor que existía en esa época y que denota dicha norma contenida en el último artículo precitado líneas arriba es resultado del momento político que vivía la región en esos instantes, reflejando sin más lo arraigado del movimiento emancipador y de la firme decisión de las Provincias de Centro América de no formar parte nuevamente de ningún otro Estado, más que la República Federal de Centroamérica.

3.8.1. Funciones del Congreso de la República Federal de Centro América

Los constituyentes claramente impregnados según la lectura del texto de la Constitución Federal de Centro América, por la ideas de la separación de poderes, crearon un sistema en el que al menos en la letra muerta el Congreso era el que realmente tenía el control de la Federación Centro Americana, puesto que maniataba al poder ejecutivo de forma tal que cualquier decisión trascendental tenía que pasar por la aprobación del referido cuerpo de representantes. Y no solo controlaba al Poder Ejecutivo, sino también al Poder Judicial, siendo el Senado el único órgano sobre el cual no tenía ningún tipo de control político. La Constitución Federal establece una gama muy amplia de funciones del Congreso en su artículo sesenta y nueve, de las cuales analizaremos las más importantes:

- **Hacer las leyes que mantienen la Federación, y aquellas en cuya general uniformidad tiene un interés directo y conocido cada uno de los estados.** Esta función atribuida por la Carta Magna de la Federación Centroamericana, es sin lugar a duda aquella en la cual se le confiere al Congreso la potestad de dictar todas aquellas leyes encaminadas a mantener la unidad tanto política como territorial de la República Federal de Centro América.
- **Autorizar al poder ejecutivo para emplear la milicia de los estados cuando lo exija la ejecución de la ley, o sea necesario contener insurrecciones o repeler invasiones.** A simple vista pareciera que esta función no tiene mayor significancia político-jurídica, sin embargo, es importante señalar que quien realmente ostentaba el poder del ejército no era el poder ejecutivo, sino el Congreso de la Federación, el cual podía en determinado momento, y dependiendo de la gravedad de la situación calificada por sus miembros, autorizar el uso de la fuerza pública y de la fuerza militar.

Claro que esta era la concepción inicial de la República Centroamericana, ya que en la práctica, esto nunca fructificó y se tradujo en un verdadero y efectivo proceso de control por parte del poder legislativo de las fuerzas militares, ya que en dicha época el poder verdadero radicaba en el organismo ejecutivo.

- **Decretar y designar rentas generales para cubrirlos; y no siendo bastante, señalar el cupo correspondiente a cada estado según su población y riqueza.** Es evidente que con un claro apego a las corrientes de la época, los constituyentes le asignaron al Congreso la facultad de decretar impuestos,

asegurándose tener sujeto al poder ejecutivo de cualquier establecimiento de impuestos que en momento dado pudiesen atentar contra la propiedad privada. Asimismo es importante señalar que desde ya se hace un reconocimiento del principio de capacidad de pago.

- **Crear tribunales inferiores que conozcan en asuntos propios de la Federación.** En este aspecto es menester mencionar que esta función del Congreso Federal hace hincapié en que el Congreso tiene una preeminencia ponderativa superior sobre los otros dos poderes de la República, con apego a la corriente francesa que al grupo de representantes, es a quienes verdaderamente les corresponde ostentar el poder puesto que son los que directamente protegen los intereses del pueblo de una forma consensuada.

En la actualidad y con la evolución del Derecho esta facultad le corresponde a la Corte Suprema de Justicia, es decir en Guatemala, al Organismo Judicial.

- **Señalar los sueldos de los representantes en el Congreso del Presidente y Vicepresidente de los senadores de los individuos de la Suprema Corte y de los demás agentes de la Federación.** Con esta normativa, aunque parezca una medida sin trascendencia, se aseguró al menos sobre el texto de la Constitución Federal un permanente control sobre cualquier funcionario de la Federación atribuyéndole al Congreso un poder sin paralelo dentro de la Federación Centroamericana.

3.8.2. El Senado en la República Federal de Centro América

Al tenor de lo establecido en el artículo ochenta y nueve de la Constitución Federal de la República Federal de Centro América, el Senado estaba integrado por dos senadores electos popularmente en cada estado, los cuales se debían renovar por tercios cada año. Es decir que al ser cinco los estados que integraban la Federación Centroamericana, siendo estos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, el número de senadores era de diez, siendo este último una cantidad fija e inalterable, salvo, claro está que fuese reformado por la Asamblea Nacional Constituyente.

En cuanto a los requisitos para ser miembro del Senado, se necesitaba ser natural de la República, ser ciudadano, mayor de treinta años, ser del estado seglar o del eclesiástico y estar en el ejercicio de sus derechos civiles. Es menester mencionar que los requisitos en cuanto a integrar el Congreso y el Senado acá solo cambiaban en dos vertientes que perseguían únicamente mantener la unidad de la República sin perder el poder ya obtenido con la Independencia de España y la disolución de la anexión a México. La primera de ellas era respecto al lugar de origen de los miembros, ya que para integrar el Congreso no era necesario haber nacido en territorio de la República Federal Centro Americana, mientras que para integrar el Senado sí era esencial ser natural de dicho Estado; y la segunda se refiere a la edad, ya que para integrar el Congreso se requería una edad de veintitrés años y para integrar el Senado se necesitaba ser mayor de treinta años.

En cuanto al funcionamiento del Senado Federal Centroamericano, es importante señalar, que el mismo estaba presidido por el Vicepresidente de la República Federal de Centroamérica, el cual no tenía voz en las sesiones, salvo que se suscitara un empate dentro de las votaciones, él tendría voto decisivo. Esta disposición es muy similar a la figura del Vicepresidente de los Estados Unidos de América, dentro de la cual, el es quien preside el Senado sin ser un senador, sin tener voz y sin que su voto cuente, no obstante en la actualidad la única vez en que efectivamente preside la cámara alta, lo hace cuando su voto si contará por asuntos en los que exista empate, de lo contrario quien preside la cámara es el senador pro tempore, quien es el senador más antiguo.

3.9. Del poder legislativo del Estado de Guatemala en la era de la Federación Centroamericana

Según la Constitución de la República Federal de Centro América, en su artículo ciento setenta y siete el poder de cada Estado reside en una Asamblea de Representantes elegidos por el pueblo, la cual se compone como mínimo de once integrantes y nunca mayor de veintiuno. Asimismo dicha carta magna establece que cada estado miembro de la Federación deberá a través de sus primeras legislaturas dictar sus constituciones de conformidad con la Constitución Federal. En el caso del Estado de Guatemala, la misma fue decretada el once de octubre de mil ochocientos veinticinco, la cual establecía que sólo el poder legislativo y ejecutivo tenían iniciativa de ley, dejando sin iniciativa al poder judicial. Además establecía reglas especiales de aprobación acelerada para aquellas resoluciones que por su naturaleza fueren urgentes. Se limitó a la soberanía y estableció la administración municipal.

3.10. Del poder legislativo según la Constitución Política de la República centroamericana de 1921

Casi un siglo después de que se intentase pacíficamente de forma fallida el seguimiento de un Estado Federal en el antiguo territorio del Reino de Guatemala, los Estados de El Salvador, Honduras y Guatemala, promulgan a través de sus representantes un Estado Federal, que esta vez se denominaría República Centroamericana, nombre que adopta por medio del artículo uno de la Constitución de la República Centroamericana promulgada el nueve de septiembre de mil novecientos veintiuno, bajo la forma de una Federación a la cual se le podían sumar los Estados de Nicaragua y Costa Rica en el momento que ellos lo decidieran.

En este intento de unificar al territorio centroamericano bajo una misma bandera nacional, a través de la promulgación de la Constitución ya mencionada, también se instaura un sistema político que es de vital importancia para este trabajo, puesto se conforma al poder legislativo, de tal forma que se integra de dos cámaras, es decir que instaura un senado representativo de forma igualitaria por cada Estado de la República Centroamericana y crea la cámara de diputados, que mediante una simple fórmula matemática representa a la población del Estado Federal.

3.11. Del Senado según la Constitución de la República centroamericana 1921

La conformación del Senado, era básicamente sencilla, partiendo de la idea dos representantes por cada estado miembro más dos representantes del distrito federal (la

capital de la Federación), de los cuales había un titular y un suplente, de esta forma los senadores eran cuatro titulares y sus respectivos suplentes, puesto que los miembros de la Federación era únicamente tres Estados y un distrito federal que se encontraba en el Estado de Honduras.

Dichos senadores tenían que llenar una serie de requisitos para poder optar al cargo, los cuales pues, no son muy diferentes a los que hoy podemos observar en la Constitución Política de la República de Guatemala, siendo estos: estar en el ejercicio de la ciudadanía, ser mayores de cuarenta años y naturales de cualquiera de los Estados. En cuanto al tiempo que iban a durar en sus cargos, este sería de seis años, pero dicho Senado tendría que renovarse por terceras partes cada dos.

Existen dos aspectos que parecen inadecuados respecto de la conformación del Senado. El primero de ellos es referente a que los senadores, no eran electos libre y democráticamente, sino que eran designados por los miembros del Congreso Pleno (Reunión de ambas cámaras), lo cual atentaba contra la propia federación, pues concentraba mucho poder en un reducido grupo de personas;

El segundo aspecto que da problema es en cuanto a la forma matemática establecida para su depuración, pues la misma no nos brinda un número exacto, de tal suerte que si correspondiese que cada dos años el Senado se renovase en una tercera parte, siendo ocho sus miembros, de los cuales eran cuatro titulares y cuatro suplentes, no sabríamos si habría que cambiar a uno o a dos representantes puesto que el número si bien es cierto es determinable, no es exacto.



3.12. Funciones del Senado según la Constitución de la República centroamericana de 1921

Las funciones del Senado, eran en su gran mayoría las mismas que las de la cámara de diputados, ya que el sistema propuesto por la Constitución antes mencionada era un parlamento bicameral, en donde el superior, es decir la Cámara de Senadores, revisara el actuar legislativo de los diputados, lo cual constituye una duplicidad de funciones, pues lejos de depurar el proceso de formación y sanción de la ley, producía un retraso en el mismo derivado de un innecesario proceso administrativo. Las funciones que únicamente le correspondía a la cámara de senadores, está conocer sobre la formación de causa contra un miembro de la cámara de diputados y la segunda era designar a los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. En cuanto al resto de funciones eran las mismas que las que tenía asignadas por la carta magna la cámara de diputados.

En esta Constitución de la República Centroamericana de mil novecientos veintiuno, existe una figura nueva no contemplada por ejemplo en la Constitución de la Federación Centroamericana, la cual consiste en la creación de un Congreso Pleno, que no es más que la reunión de ambas cámaras con el objeto elegir a los miembros del senado, a los miembros del Consejo Federal y de otras instituciones de la Federación. Este modelo no justifica la existencia de dos cámaras, pues las mismas no cumplen con su objetivo, ya que cumplían con las mismas funciones, por el mismo período, lo único que cambiaba es que los diputados no representaban a los Estados miembros de la Federación, sino a los habitantes de los Estados, en proporción de uno por cada cien mil habitantes o fracción superior a cincuenta mil habitantes.

CAPÍTULO IV

4. Derecho comparado

Para estudiar a fondo las diferentes instituciones y realizar una propuesta seria, congruente y adaptable a nuestro sistema jurídico es necesario estudiar los diferentes modelos bicamerales más importantes a lo largo del mundo.

4.1. Sistema bicameral de Inglaterra

4.1.1. Conformación de la cámara de los comunes

El escritor De Carreras Serra Francesco, comenta que la Cámara de los Comunes "fue creada en el siglo catorce con el objeto otorgarle al pueblo cierta representación y de esta forma contrapesar el poder que ostentaban tanto el Rey como los miembros de la Cámara de los Lores. La Cámara de los Comunes se encuentra conformada por seiscientos cuarenta y seis miembros, uno por cada distrito en los cuales se encuentra dividido el Reino Unido por un período de cinco años, de forma nominal, depurándose la cámara totalmente durante cada período."⁴⁰

En dicha cámara se encuentran representados Irlanda del Norte, País de Gales, Escocia e Inglaterra, siendo esta última la que guarda una mayoría abrumadora en relación a los otros tres estados. La sede de la Cámara de los Comunes se encuentra ubicada en Londres, Inglaterra en el Palacio de Westminster.

⁴⁰ De Carreras Serra, Francesco "El Senado, cámara de representación territorial. Pág. 196.

En cuanto a los requisitos para ser miembro de la cámara baja, estos son bastante simples puesto que se requiere que los candidatos se encuentren en el uso de sus facultades mentales, que sean ciudadanos, que residan en el distrito que representan y que realicen un depósito monetario para acceder a la cámara.

4.1.2. Funciones de la cámara de los comunes

La Cámara de los Comunes ostenta facultades legislativas, de control presupuestario, facultades para la creación de tributos y ejerce atribuciones parlamentarios o mejor conocidas como de control político, las cuales según las normas del reino debieran ser ejercidos de forma conjunta con la cámara alta, sin embargo, la Cámara de los Comunes es la única que ejerce el control sobre el gobierno y principalmente sobre el Primer Ministro, el cual periódicamente debe rendir un informe a los representantes del pueblo así como cada vez que sea requerido por alguna comisión.

En cuanto a las funciones legislativas, la Cámara de los Comunes es la única que crea, modifica y deroga leyes, las cuales por razón de trámite suben a la cámara alta, introduciendo esta última algunas enmiendas, sin mucha trascendencia, ya que la Cámara de los Lores es una instancia de representación moral más que una cámara de discusión jurídica y política.

Sus funciones en la actualidad son casi iguales a las funciones de la cámara alta, difiriendo únicamente en que la cámara baja no ostenta facultades jurisdiccionales, únicamente facultades legislativas, de control presupuestario, facultades exclusivas de creación de tributos y parlamentarias.

4.1.3. Conformación de la cámara de los lores

La cámara alta está conformada por novecientos miembros, los cuales son considerados pares del reino, sin embargo, no todos ostentan el mismo tratamiento dentro de dicha institución, puesto que varían su estado según la importancia de la persona, en primer lugar tenemos a los príncipes y duques de sangre real, que nunca asisten a los debates parlamentarios, luego se encuentran los pares espirituales, de los cuales dos escaños son para los arzobispos y veinticuatro son para los obispos de la iglesia anglicana, los pares hereditarios de Inglaterra en el orden de creación de los títulos, dieciséis pares hereditarios de Escocia y los que no han sido nombrados y al parecer sus cargos serán suprimidos, me refiero a los pares del reino que representan a Irlanda, el resto lo conforman los Lores Jueces o de apelación y un número variable de pares vitalicios. Parte de esta conformación ha sido la causa que la Cámara de los Lores haya ido perdiendo protagonismo a tal grado que a la fecha ostenta muy poco poder en comparación con la Cámara de los Comunes que es la que representa al pueblo.

La sede de la Cámara de los Lores se encuentra en el Palacio de Westminster, lugar en donde también se encuentra la sede de la Cámara de los Comunes. Algunas de las causas se refieren a que se ha ido ampliando el número de nobles en la última mitad del siglo XX, los representantes de Escocia no se presentan regularmente a las sesiones y desde mil novecientos veintidós, no son designados los pares o representantes de Irlanda, situaciones que aunadas a la baja asistencia han provocado que toda la atención y poder político se traslade a la cámara baja. Finalmente es

importante señalar que la cámara alta o Cámara de los Lores está presidida por el Lord Canciller, quien es el que maneja la agenda de las discusiones políticas.

4.1.4. Las funciones de la cámara de los lores

La Cámara Alta a la fecha, a pesar de la constante reducción de poder sufrida durante el siglo pasado y principios del presente, aún conserva atribuciones importantes dentro del sistema parlamentario inglés, las cuales se dividen en poderes judiciales y poderes legislativos y parlamentarios.

4.1.5. Poderes judiciales

Los lores en conjunto pueden actuar como tribunal de justicia en dos sentidos diferentes. el autor Alcántara Sáez Manuel, señala que el primero de ellos “es como tribunal ulterior de justicia en materia civil y criminal, es decir un tribunal de apelación, un simil algo lejano de lo que hoy conocemos como la Corte Suprema conociendo de una causa en segunda instancia.”⁴¹

La otra forma de poder judicial que posee la Cámara de los Lores es la de Tribunal de única instancia, en la cual los miembros de la cámara baja, es decir los comunes actúan como acusadores y son los lores a los que les corresponde la atribución de juzgar. En la actualidad ésta práctica de poderes judiciales ha caído en desuso, en lo que respecta al modelo inglés, lo cual únicamente reafirma que la Cámara de los Lores es una

⁴¹ Alcántara Sáez, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. Pág. 149.

institución que ha visto reducido su poder de tal forma que en la actualidad no es más que un símbolo de la unidad del pueblo inglés con su rey.

4.1.6. Poderes legislativos y parlamentarios

Para analizar los poderes legislativos y parlamentarios que posee la Cámara de los Lores, es necesario establecer cuál es la diferencia entre unos y otros. En cuanto a los poderes legislativos, se entiende que estos se refieren a la capacidad que poseen los lores de crear normas y presentarlas a la cámara baja con el objeto de que se inicie la discusión y si la misma es considerada importante y necesaria para los intereses del estado, la misma se convierta en ley del Reino. En cuanto a los poderes parlamentarios, se entiende que estos son aquellos por medio de los cuales los lores ejercen funciones de control sobre el gabinete de gobierno.

A la fecha tanto los poderes legislativos como parlamentarios de la Cámara de los Lores, se han visto disminuidos, ya que en cuanto a los primeros necesitan de la discusión y visto bueno de la cámara baja para ser ley del Reino y en cuanto a los segundos, si bien es cierto tiene facultades de control sobre el gabinete de gobierno, las decisiones no son vinculantes, es decir, en ningún momento la Cámara de los Lores puede frenar un acto de político promovido por el gobierno central.

4.1.7. Conclusión

Es innegable que en un inicio la Cámara de los Lores ejerció un papel preponderante en cuanto a limitar el poder casi absoluto del rey frente a sus súbditos y frente a los

propios miembros de la cámara, sin embargo en la actualidad y derivado de los acontecimientos que han marcado el desarrollo de los hechos a través del siglo XIX y XX, han perdido poder a favor de la Cámara de los Comunes, esto como ya se ha mencionado con anterioridad por no ejercer su supremacía sobre la cámara baja y por no estar conformada en su totalidad.

El escritor Becerra Augusto Hernández, hace referencia que “es un tanto difícil de comprender de manera suficiente los alcances y atribuciones que posee el sistema inglés, partiendo de una realidad que no se ha suscitado en ninguna otra parte del mundo, y es el hecho que Inglaterra como tal, es el único Estado en el orbe que no posee una Constitución escrita y basa sus instituciones en documento públicos de carácter jurídico que dan sustento por antonomasia a las instituciones de Derecho Público de Inglaterra, "como lo son la Carta magna de mil doscientos quince, el Petition of Rights de mil seiscientos veintiocho y la ley de Habeas Corpus Ammendment de mil seiscientos setenta y nueve.”⁴²

Dentro de este modelo existen cuatro elementos que lo caracterizan del resto y que es importante mencionar con el objeto de clarificar y hacer comprensible el Parlamento inglés. El sistema inglés descansa sobre cuatro pilares fundamentales, los cuales son: La Supremacía del Parlamento, el imperio de la ley, el sistema bipartidista y la primacía de los derechos individuales. Esto convierte al Parlamento en la única institución dentro de Inglaterra con autoridad suficiente para decretar, modificar y derogar leyes, ya que a ninguna otra institución tiene la capacidad de frenar una decisión tomada por los representantes del pueblo (Cámara de los Comunes) y la representante de los nobles

⁴² Becerra, Augusto Hernández. **Derecho electoral, elección popular de alcaldes.** Pág. 162.

(Cámara de los Lores). Una vez promulgada una norma ésta permanecerá invariable salvo que el mismo poder legislativo decida alterar su contenido o bien abrogar la norma. Claro que en la actualidad quien realmente ostenta el poder, para crear, abrogar, derogar y modificar las normas es la Cámara de los Comunes, puesto que la Cámara de los Lores, solo actúa dilatando la entrada en vigencia de una norma, ya que la verdadera representación y el verdadero poder lo tiene la cámara baja, es decir la Cámara de los Comunes.

El jurisconsulto Berlín Valenzuela Francisco, menciona que por otro lado, “el imperio de la ley, lo que ampliamente conocemos como el sometimiento por igual de todos los integrantes de un estado ante las normas emanadas del poder legislativo, principio que excluye en el caso particular de Inglaterra la arbitrariedad de la norma, es decir que elimina la autoridad discrecional de funcionario, y no puede hacer nada más allá de lo que la propia ley le permita.”⁴³

De esta forma, cualquier persona, ciudadano o funcionario público, sin importar su condición o rango, en caso de infringir la ley, puede ser llevado ante los tribunales, sin privilegio alguno. Por otro lado y no menos importante, está un aspecto no jurídico arraigado en la sociedad británica, el cual consiste en el respeto de ciudadano común de las normas, es decir, que el inglés promedio, es una persona que acata las normas que ha dictado el parlamento, y es un defensor ferviente de las instituciones que le garantizan su nivel de vida y la convivencia pacífica.

⁴³ Berlín Valenzuela, Francisco. **Diccionario de términos parlamentarios.** Pág. 282.

Otra de las distinciones esenciales de mencionar en cuanto al bicameralismo inglés, es el Two party system, o en español, es el sistema bipartidista, que no es exclusivo de Inglaterra, sin embargo que se ha enraizado, según se señalan muchos analistas, se debe a que al ciudadano inglés promedio no le agrada desperdiciar su voto en un partido que no tiene oportunidades reales de ganar, puesto que no tiene ni la tradición ni el tamaño suficiente para competir con los grandes partidos políticos.

A la fecha la Cámara de los Lores se ha convertido en una cámara de discusión moral y no de índole jurídica o política, esto como resultado que la misma no se encuentra conformada en su totalidad y al aumento del poder político de la cámara baja.

4.2. Sistema bicameral de Francia

El Parlamento francés es un sistema bicameral, configurado mediante dos instituciones que lo componen que son: La Asamblea Nacional con carácter político y el Senado, cámara alta de carácter deliberativo.

El escritor Martínez-Elipe León, hace referencia que “la idea de la creación de un sistema bicameral, en un modelo semipresidencialista dentro de un estado unitario fue, de designar un freno entre cámaras, es decir, al designarse a los miembros de la Asamblea Nacional y por voto directo y a los miembros del Senado por voto indirecto, al representar los primero a la Francia urbana y los segundo a la Francia rural, era

contraponer los intereses y de esa conformación sacar provecho en beneficio del pueblo francés.”⁴⁴

4.2.1. Conformación de la asamblea nacional o cámara baja

La Asamblea Nacional, o cámara baja, está integrada por cuatrocientos ochenta y dos diputados de los cuales, todos son designados a través de un escrutinio uninominal, mayoritario y a dos vueltas. En la primera de las rondas electorales se elige al candidato que tenga la mayoría absoluta de los votos y en la segunda ronda electoral se elige a los que ostente la mayoría relativas y en caso de existir empate, prevalece el candidato de mayor edad.

En cuanto al período para el cual son electos los miembros de la cámara baja o Asamblea Nacional, es de cinco años, se renueva completamente cada período. La sede de la Asamblea Nacional se encuentra en el Palais Bourbon en Paris.

4.2.2. Conformación del senado

En cuanto al Senado o cámara alta, la Constitución de Francia de mil novecientos cincuenta y ocho, de la quinta República francesa, señala que el voto para la elección de los senadores debe ser indirecto, esto con el objetivo de darle una configuración diferente a la que se da en la cámara baja.

⁴⁴ Martínez-Elipe, León. **El parlamentarismo**. Pág. 519.

Para elegir a los senadores, según la Constitución Francesa de la quinta República, establece que se debe conformar un Colegio senatorial, que no es más que un grupo elector de los miembros que van a integrar el Senado, el cual a su vez está conformado por tres grupos de electores que son: los diputados, los consejeros generales y los delegados de los consejeros municipales o sus suplentes.

En la actualidad son los Consejeros municipales los que tienen preponderancia sobre los otros dos grupos que conforman el Colegio Senatorial, puesto que éstos ostentan la representación de las zonas rurales de Francia, es decir, que esto actúa como respuesta dentro del sistema bicameral francés al sistema de frenos y contrapesos en cuanto a la Asamblea Nacional. Es por esto que a la cámara alta o Senado, Francia se le ha denominado cámara agraria ya que la misma representa en contraposición con los intereses de la cámara baja, los intereses exteriores de los grupos ajenos a los cascos urbanos, es decir a aquellos grupos de personas que poseen necesidades muy diferentes a las personas que viven en Paris, Marsella y el resto de ciudades importantes de Francia.

La sede del Senado se encuentra en el Palacio de Luxemburgo en Paris. En la cámara alta o Senado los miembros son electos para un período de nueve años, renovándose un tercio cada tres años.

4.2.3. Funciones de las cámaras

El Parlamento francés, está como ya se ha mencionado integrado por la Asamblea Nacional que es la cámara baja, y por el Senado que es la cámara alta, dentro de esta

configuración que no varía de lo que nos presenta el modelo bicameral inglés, salvo en las connotaciones políticas propias al ser Francia una república e Inglaterra una monarquía constitucional. Las funciones tanto de la Asamblea Nacional como del Senado, son muy similares, casi rayando en la igualdad, ya que ambas cámaras tienen iniciativa de ley, controlan la aprobación del presupuesto y todas las leyes relacionadas con las asignaciones presupuestarias a las diferentes instituciones que integran el gobierno y el sistema político francés, en asuntos de índole diplomática ambas cámaras tienen facultades para ratificar tratados y declarar a Francia en guerra. En materia judicial supervisa la designación de los magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, ejerciendo ambas cámaras una plena representación de los intereses de sus electores y finalmente tienen facultades de revisión constitucional.

La autora Martínez Mont Molina Ana Luisa, hace referencia “que las atribuciones se puede concluir que ambas cámaras poseen las mismas funciones y facultades salvo en cuanto al control del gobierno, puesto que la Asamblea Nacional sí tiene facultades de censura que pueden implicar la destitución de alguno de los miembros del gabinete, mientras que el Senado, puede constituirse como contralor de los actos del gobierno, pero dicho control no conlleva facultades que impliquen la destitución, puesto que es más una cámara de reflexión que de inflexión política, es decir que las atribuciones de control del Senado sobre la Administración Pública éstas tienen un carácter meramente moral.”⁴⁵

Como en todo sistema jurídico, el sistema bicameral francés tiene ciertas particularidades que lo distinguen del resto de legislaciones a través del mundo, razón

⁴⁵ Martínez-Mont Molina, Ana Luisa. **Los diversos sistemas de elección popular.** Pág. 182.



por la cual se mencionan a continuación las más significativas, siendo estas: el proceso legislativo, el proceso de responsabilidad gubernamental y finalmente la disolución de la Asamblea Nacional.

En cuanto al Proceso legislativo, la constitución francesa de la quinta república crea un nuevo concepto en cuanto a la ley se refiere, haciendo dos distinciones fundamentales las cuales básicamente consisten en que la propia constitución señala que materias son susceptibles de ser reguladas por una ley, en cuanto al resto establece que deben de ser reguladas por reglamentos.

En lo que respecta a las materias que pueden ser objeto de regulación legal la Constitución francesa de mil novecientos cincuenta y ocho, en su artículo treinta y cuatro, las divide en dos grandes ramas; de las cuales la primera vertiente está orientada en una ley que establezca los principios que deberán regir determinadas figuras legales y la segunda vertiente está encaminada de tal forma que la ley regule de forma concreta determinados actos, tales como la organización de una institución de gobierno.

Por lo que respecta a las iniciativas de ley, tanto el Primer ministro como la Asamblea Nacional o el Senado tienen el derecho de proponer normativas, sin embargo no importa el hecho de donde sean presentadas las mismas puesto que si se presentan ante la Asamblea Nacional o bien ante el Senado, esto no altera el procedimiento para su discusión y aprobación, salvo que se trate de una ley financiera que forzosamente debe presentarse ante la cámara baja, ya que es la cámara preponderante porque es la que representa directamente al pueblo. Durante el desarrollo de este proceso se puede

apreciar la vocación presidencialista de este sistema político puesto que el Gobierno se puede oponer a la admisión de una iniciativa de ley cuando discrecionalmente considere que el asunto a tratar en la ley no le compete al estado.

Respecto al procedimiento de discusión y votación, como se mencionó con anterioridad, no varía si se presenta en un cámara o en la otra, ya que una vez aprobado por la cámara en donde fue presentada la iniciativa de ley, con su discusión y aprobación deberá pasar a la otra, para que se repita el procedimiento y pase a ser ley de la República francesa.

En cuanto a la responsabilidad gubernamental, la Constitución de la quinta República le confiere atribuciones diferentes en lo atinente al control sobre la administración pública se refiere a la Asamblea Nacional y al Senado, puesto que a la primera le da capacidades de decisión en la cuales derivados de actos considerados como contrarios a la ley, puede lograr la dimisión o la destitución del funcionario que haya actuado ilegal e indebidamente, facultad que le está vedada al senado que tiene funciones de control, pero su poder de censura no alcanza el terreno del derecho, sino que únicamente implica un golpe moral para aquel funcionario reprobado por dicha cámara.

4.2.4. Conclusión

Dentro del sistema bicameral francés se encuentra una figura que le da el carácter presidencialista al sistema político de Francia, puesto que la Constitución de mil novecientos cincuenta y ocho, le confiere la facultad al Jefe de Estado de disolver el Parlamento, sin ningún requisito más que considerar nuevamente de forma discrecional

que cualesquiera de las cámaras o ambas cámaras están en alianza con los ministros de estado y ello pueda acabar con la esencia del sistema republicano de gobierno de Francia.

El sistema bicameral francés, es un sistema complejo, del cual se puede concluir que la segunda cámara al poseer las mismas funciones que la cámara baja, produce en Francia que la preponderancia del poder radique en el poder ejecutivo y no en sus cámaras. Sin embargo tanto la Asamblea Nacional como el Senado tienen facultades de control político que pueden compensar la preeminencia del poder ejecutivo sobre el legislativo.

4.3. Sistema bicameral de España

El sistema jurídico español vigente fundamenta su funcionamiento en la Constitución española vigente desde mil novecientos setenta y ocho, en ella podemos encontrar que crea una nueva forma de Estado, ya que España no se constituye como un Estado unitario, pero tampoco como uno federal, sino como una amalgama de ambos debido a que se tiene rasgos de estado unitario puesto que la unidad nacional es el principio supremo de la Constitución española y tiene rasgos de estado federal porque se le concede a las distintas regiones históricas de la península de autonomía, pero no de independencia. Es por tal razón que se la ha llamado estado autonómico. Esto es de vital importancia para la configuración del sistema bicameral español, el cual atendiendo a este principio autonómico basa la conformación tanto de la cámara alta y la cámara baja, que forman el parlamento español.

El letrado Vernet Llobet Jaume, comenta que el objeto de crear un sistema bicameral en España “fue ampliamente discutido por la Asamblea Nacional Constituyente, que promulgó la Constitución de mil novecientos setenta y ocho, puesto que existían por aquel entonces opiniones encontradas en cuanto al modelo a utilizar, sin embargo al final decidieron que debían seguir su tradición jurídica, que se remontaba a varios siglos atrás, razón por la cual decidieron crear un sistema bicameral, el cual recibió el nombre de Cortes Generales, que no es ni más ni menos que el órgano representativo del pueblo español, "al que según la Constitución de mil novecientos setenta y ocho le corresponde la supremacía jurídico- política del Estado Español.”⁴⁶ Dichas Cortes Generales están integradas por el Congreso de Diputados y el Senado.

4.3.1. Conformación del congreso de diputados

El autor Harris Fred, menciona que la “Cámara de Diputados o cámara baja de España está compuesta por trescientos cincuenta miembros, todos electos por votación directa en cincuenta provincias que conforman el estado español, para un período de cuatro años. Dentro de estas provincias existen dos que resaltan sobre el resto, siendo estas las dos ciudades más grandes de España, como lo son Madrid y Barcelona, quienes conjuntamente aportan treinta y dos y treinta y tres diputados respectivamente.”⁴⁷

En cuanto a esta conformación es evidente que la misma se hace siguiendo el modelo de representación popular, sistema electoral por medio del cual a través del voto se eligen a los diputados que responden proporcionalmente a la cantidad de habitantes de las provincias por las cuales fueron electos. Es decir que bajo este sistema Madrid y

⁴⁶ Vernet Llobet, Jaume **El senado, cámara de representación territorial**. Pág. 196.

⁴⁷ Harris, Fred. **El Senado, cámara de representación territorial**. Pág. 81.

Barcelona son las provincias que más diputados a la cámara baja aportan, puesto que son las ciudades con mayor número de población. Sin embargo existe un límite constitucional respecto al número de los diputados que si bien es cierto está regulado por la ley electoral española, la Constitución de mil novecientos setenta y ocho estableció un mínimo y un máximo respecto al número de miembros que integran la cámara baja y este según dicha norma nunca inferior a trescientos ni superior a cuatrocientos diputados.

De todos estos aspectos se puede extraer que la Cámara de Diputados busca reflejar la magnitud de la población provincial con el efecto de crear una verdadera representación y un debate de las propuestas en beneficio de todos los miembros de la colectividad, eso sin obviar los principios constitucionales en materia electoral como la elección por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto y otros principios propios del sistema español como que la circunscripción electoral es la provincia y esta una representación mínima e igual para todas las provincias y así mismo atenderá a su número poblacional. La sede del Congreso de Diputados se encuentra en el Palacio de las Cortes en Madrid, capital de España.

4.3.2. Conformación del senado

Diferente al caso que presenta Inglaterra un estado con monarquía constitucional, dentro de la cámara alta española no existe la designación real, ni la integración a esta institución por ostentar un título nobiliario. Esto se debe a que el sistema jurídico español es más reciente contrapuesto con el sistema jurídico inglés en cuanto a la conformación del parlamento y sus cámaras se refiere.

Continúa manifestando Harris Fred, que “el senado español o cámara alta, es una cámara de representación territorial, razón por la cual se le ha denominado en España como “Cámara de las Regiones, puesto que en principio tiene como fin primordial, atendiendo a su configuración el realce de cada región con impactos a nivel nacional.”⁴⁸

El Senado está compuesto por un sistema mixto es decir, una configuración por medio de la cual doscientos ocho miembros son electos de forma directa e igualitaria, por mayoría simple de votos, por un período de cuatro años y cuarenta y dos son designados por las Asambleas de las Comunidades Autónomas, mediante voto indirecto, para hacer un total de doscientos cincuenta personas.

El tratadista Duverger Maurice, señala que “en este contexto y atendiendo la historia fidedigna de la tradición jurídica española, lo que el legislador español originario creó fue un sistema mediante el cual el senador fuese el representante de las Asambleas Autónomas de las diferentes provincias de España, es decir una cámara de representación indirecta, como contrapartida a la cámara baja, conformada en su totalidad por criterios de voto universal directo, atendiendo desde luego a la población de cada provincia, sin embargo, dentro de la misma Asamblea Constituyente existía otro criterio, por medio del cual se pretendía crear un Senado moderado con representación directa, es decir una cámara alta en la que privaran sobre todo los principios de elección directa y sufragio universal, con la única diferencia en cuanto a al Congreso de Diputados, que en principio, ninguna provincia podría tener menos de cuatro senadores que los representaran. Al final, lo que se obtuvo fue un sistema senatorial mixto que agrupa tanto a senadores electos directamente por los ciudadanos

⁴⁸ Ibid.

de las provincias como a senadores electos por las Asambleas Autonómicas, claro que un número muy inferior, que no ostenta representatividad de las referidas asambleas.”⁴⁹

El autor Blanke Hermann Josef, hace hincapié al referirse que “el Senado español es una cámara asimétrica, puesto que como ya se mencionó con anterioridad es una cámara conformada por senadores electos mediante voto directo y universal, pero a la vez y en menor medida está integrada también por senadores electos por las Asambleas Autonómicas, lo cual tuvo como objetivo potenciar fuertemente el voto rural y equipararlo de alguna forma frente a la cámara baja o Congreso de Diputados.”⁵⁰

La sede del Senado Español se encuentra en el Edificio que lleva el mismo nombre, en Madrid, capital de España.

4.3.3. Funciones de las Cámaras

Ambas cámaras en el sistema español poseen funciones legislativas, de especialización territorial, de control de gobierno y las relacionadas con otros órganos constitucionales, teniendo estas leves variantes que otorgan preponderancia a la cámara baja.

Las funciones legislativas del Senado, son limitadas, puesto que en materia de reforma constitucional, sus atribuciones y poderes son inferiores a los del Congreso de Diputados, así como también lo son en la tramitación de tratados internacionales, iniciativas de ley y facultades de aprobación de leyes. Por tal razón la cámara alta del sistema bicameral español, se ha convertido en una cámara de reflexión de la labor

⁴⁹ Duverger, Maurice. **Ob. Cit.** Pág. 51.

⁵⁰ Blanke, Hermann Josef. **El senado, cámara de representación territorial.** Pág. 72.



jurídica legislativa del congreso, en la cual los senadores pueden aprovechar la novedad del tema que se ha tratado en el Congreso, esperar que transcurra el tiempo y lograr acuerdos, para luego remitir nuevamente a la cámara baja. De tal suerte las facultades legislativas y decisorias del Senado son pocas frente al gran poder que ostenta el Congreso de Diputados.

El letrado Hernández GIL Antonio, argumenta que en cuanto a las funciones de especialización territorial, idea primigenia con la cual "fue concebido el sistema bicameral español, fue que la segunda cámara, es decir el Senado, ostentaría la representación territorial, en contraposición a la representación política que ostenta el Congreso de Diputados, sin embargo, en cuanto a este modelo surge un nuevo problema no previsto en la Constitución española de mil novecientos setenta y ocho, puesto que en ella se crea como ya se mencionó antes un Estado autonómico, el cual es una mezcla de estado unitario con estado federado, y de esta forma deviene el problema que al ser el Senado concebido como una cámara de representación territorial, ésta no cumpla con dicho objetivo, puesto que solo posee tres de las funciones de especialización por territorios que son: 1) Autorización de convenios entre comunidades autonómicas, 2) promulgación de leyes de armonización y 3) Intervenir en cualquier cuestión de las provincias autonómicas, la cual no se puede llevar a cabo porque sencillamente el Senado no se configura como un representante de las Comunidades Autonómicas más que en una quinta parte del total de miembros de la cámara."⁵¹

⁵¹ Hernández Gil, Antonio **Ob. Cit.** Pág. 429.

Del resto de facultades y atribuciones que conciernen a las Comunidades o Provincias Autónomas la decisión final corresponde al Congreso de Diputados, lo cual nuevamente realza la superioridad del Congreso de Diputados frente a la segunda cámara.

En lo referente a la Función de Control de Gobierno, el Senado tiene capacidad de llevar a cabo interpelaciones, mociones y comisiones de investigación, pero el dictamen de estas nunca podrá conllevar una moción de censura que provoque la dimisión del funcionario interpelado o investigado, puesto que esa facultades también las posee el Congreso de Diputados, con la salvedad que a él es a quien compete el control político verdadero que puede frenar y sopesar el poder el ejecutivo.

4.3.4. Conclusión

El sistema bicameral español, en el cual Senado fue creado para ser una cámara de representación territorial, que solo tiene sentido si concurren dos circunstancias, la primera de ellas es que estemos implantando el sistema en un estado federado, situación que en el caso del estado español no se cumple, ya que si bien es cierto España es un estado autonómico, el cual es una amalgama de un estado unitario y uno federado, predomina sin lugar a dudas las características de estado unitario, situación que lo hace sumamente difícil de concebir, ya que, existen procesos de descentralización política a través de leyes en las cuales se concede autonomía a las distintas comunidades, habría que analizar la funcionalidad y operatividad de dichos cuerpos normativos.

En segundo lugar, la idea que exista una cámara de representación territorial, es que esta sea conformada por personas designadas mediante el voto indirecto, es decir por una órgano propio de cada Comunidad o provincia autonómica, situación que sucede en España en menor medida, porque que únicamente la quinta parte del total de miembros del Senado son electos por este sistema, y el resto se eligen de la misma forma que los miembros de la cámara baja, es decir mediante voto directo, situación que produce que ambas cámaras tengan una representación política similar entre sí, lo cual redundaría en cuanto a las personas que están efectivamente representadas y en detrimento de la autonomía de las comunidades, derivando en que la generación de propuestas y para la defensa de los derechos comunitarios en el Senado no sean tan fuertes. Sin embargo ambas cámaras en cuanto a sus funciones si tienen poderes de control político y facultades legislativas que las convierten en instituciones importantes para el equilibrio entre los poderes del Estado español.

4.4. Sistema bicameral de Italia

El sistema bicameral italiano, está integrado por la Cámara de Diputados (Camera dei Deputati) y la Cámara de Senadores (Senato). Si bien es cierto en principio y sobre todo constitucionalmente, las cámaras del sistema bicameral, les fueron asignadas funciones diferentes, a la fecha poseen las mismas funciones derivadas de las diferentes reformas a las leyes electorales y constitucionales con relación a las atribuciones y configuraciones de las cámaras, lo cierto es que en la actualidad es difícil determinar si el sistema es unicameral o bicameral, ya que en determinados momentos ambas cámaras se reúnen para la toma de decisiones trascendentales y en otras ocasiones

invocando la autonomía de la cual gozan ambas cámaras se reúnen en forma separada.

En la Real Academia Española del diccionario de la lengua española, se menciona que “el Sistema bicameral italiano, pertenece a aquellos a los que la doctrina denomina perfectos, en los cuales ambas cámaras reúnen las mismas atribuciones, lo cual quiere decir que el sistema está configurado para duplicar todos los procesos legislativos y de control, con el objeto primordial de crear normas y procedimientos debidamente consensuados y debatidos en instancias diferentes intentando aprovechar la diversidad de las personas que integran tanto el Congreso de Diputados como los que integran el Senado.”⁵²

4.4.1. Conformación de la cámara de diputados

En Italia, la Cámara de Diputados es aquella en la cual dentro de un sistema bicameral o unicameral son los diputados los que representan al pueblo, dichos diputados son electos mediante un sistema de representación proporcional. En la actualidad y desde mil novecientos sesenta y tres, el número de diputados que integran la cámara baja del sistema bicameral italiano, permanece en un número de seiscientos treinta diputados, lo cual obedece a las diferentes reformas que ha sufrido el sistema político italiano.

El letrado Waelbroeck Olivier, menciona que “los diputados son electos a través de un proceso electoral simple mediante el cual, “Italia es dividida en treinta y dos distritos integrados a su vez por dos o tres provincias las cuales al mismo tiempo atendiendo a

⁵² Real Academia Española. *Diccionario de la lengua española*. Pág. 138.

su número de habitantes eligen a las personas que han de representarlos para que ocupen entre dos a cuarenta y siete puestos, para un período de cinco años.”⁵³

La sede de la Cámara de Diputados se encuentra en el Palacio de Montecitorio, en Roma, capital de la República de Italia.

4.4.2. Conformación del senado

En cuanto al Senado, está compuesto por trescientos quince miembros, los cuales fungirán en sus cargos por un período de cinco años, salvo los miembros vitalicios, que son los que designa el poder ejecutivo. Dichos miembros llamados senadores, son electos mediante voto popular, en el cual cada región designa a través de elección popular un mínimo de siete senadores, atendiendo al igual que el Congreso de Diputados a la población de cada región.

Es importante señalar que el ordenamiento jurídico italiano debió ser reconfigurado después de la segunda guerra mundial, en dicha reconfiguración tanto estudiosos como políticos que propugnaban constantemente la existencia de una única cámara con el objeto de que esta fuese la que representara la soberanía del pueblo a través de la representación sin embargo la idea que primó fue la de crear dos cámaras.

No obstante el sistema se vio degenerado debido a que la concepción original del Senado era que fuese una cámara que pretendía dar expresión política a las distintas categorías, clases, minorías tanto raciales como de género, extremo que a la postre no

⁵³ Waelbroeck, Olivier. **El senado, cámara de representación territorial.** Pág. 72.



se cumplió debido a que los constituyentes que propugnaban la idea de un sistema unicameral condicionaron la aceptación de la creación de dos cámaras al hecho que tanto los integrantes de la Cámara de Diputados como los miembros del Senado fueran electos mediante voto popular.

Por esto fue que en mil novecientos cuarenta y ocho a través de la Constitución Republicana se creó un bicameralismo perfecto, sistema en el cual tanto la cámara alta como la cámara baja, desde el punto de vista funcional son el espejo la una de la otra, tal es el grado de perfección contextual con el que fue creada que ni la Constitución de mil novecientos cuarenta y ocho ni ninguna otra ley constitucional u ordinaria prevén reglas mediante las cuales se puedan resolver las diferencias surgidas entre ambas cámaras. La sede del Senado italiano se encuentra en el Palacio de la Madama, en Roma, capital de la República de Italia.

4.4.3. Funciones de las cámaras

Las funciones de las cámaras en el sistema bicameral italiano, en el cual como ya se ha mencionado el Senado se constituye per se como una cámara espejo, es decir una cámara que replica las funciones de la otra, en la cual lo que existe es una doble lectura de lo actuado, una duplicidad de las facultades tanto legislativas como de control político. Tal parece que el único sentido de la creación de un sistema bicameral fue que era sumamente peligroso políticamente hablando concentrar el poder en una sola cámara que debía existir otra con las mismas facultades que tuviera, no un control o supremacía sobre la misma sino que pudiese replicar cualquier iniciativa o acción teniendo como finalidad última la gobernabilidad del Estado italiano.

4.4.4. Conclusión

Al igual que en el resto de estados que hemos analizado el sistema bicameral italiano fue víctima de la negociación política para su caso concreto, la cual produjo al promulgarse la Constitución italiana de mil novecientos cuarenta y siete la cual entró en vigencia en mil novecientos cuarenta y ocho, puesto que ni se implantó un sistema unicameral obedeciendo a la fuerte tendencia monista de muchos de los asambleístas ni tampoco se implantó un sistema bicameral en el cual una cámara, la cámara baja, ostentara la representación política y la cámara alta la representación territorial atendiendo claramente a la concepción concreta de los sistemas bicamerales doctrinariamente hablando, contrario sensu, el sistema bicameral italiano es perfecto, es decir que las cámaras ostentan la misma representación, puesto que en ambas sus miembros son electos por voto directo de los ciudadanos, ya que poseen las mismas funciones legislativas y de control político y además porque ejercen los miembros de las mismas su cargo por un período de cinco años.

Esto ha degenerado al sistema a una serie de acontecimientos que si bien es cierto en el texto de la ley y la constitución principalmente, debieran solventarse pacíficamente, a través del diálogo de las cámaras, han sucedido de manera opuesta creando un clima de inestabilidad política en el cual sectores, políticos, sociales y de opinión. Se ha debatido si no sería oportuno realizar una reforma constitucional suprimiendo el senado o bien dándole una connotación diferente, es decir configurarlo de tal forma que pase a cumplir con su primigenia tarea, que era la de ser una cámara que representase a las distintas regiones de Italia, en otras palabras una cámara de representación territorial como en principio fue el deseo de los miembros de la Asamblea Constituyente de mil

novecientos cuarenta y ocho, que al final no logró incorporar tal sentido en la Constitución de la República Italiana.

4.5. Sistema bicameral de Bélgica

El tratadista Posteraro Francesco, hace referencia que “el cinco de mayo de mil novecientos noventa y tres, es una fecha de transición política en la cual, dicho país europeo dejó de ser un estado unitario, dando paso a un estado federado, el cual ha dejado de lado el sistema bicameral perfecto igualitario, muy similar al sistema italiano para cambiarlo por un sistema bicameral adaptado a una federación como forma de estado, lo cual traía consigo para los efectos de un sistema de dos cámaras dos premisas principales que eran las de conseguir la legitimidad democrática de la asamblea y asegurar una representación propia a las entidades federadas, premisas fundamentales, cuyo objeto primordial es el de garantizar la representación de los distintos grupos étnicos que viven en Bélgica (alemanes y franceses).”⁵⁴

Los cambios realizados y aludidos con anterioridad cambiaron sustancialmente la composición del sistema, pero en su gran mayoría los cambios únicamente atañen al Senado belga, puesto que la Cámara de Representantes en su esencia y en su forma ha permanecido prácticamente inalterable hasta esta revolución sistémica. Dicho sistema ha mutado y se ha constituido como una amalgama entre un sistema bicameral perfecto para determinadas atribuciones y para otras un sistema bicameral imperfecto, de tal suerte que para su funcionamiento la cámara de representantes de Bélgica ya dentro de un estado federado, es la que ostenta la representación política, es decir la

⁵⁴ Posteraro, Francesco “El senado, cámara de representación territorial. Pág. 92.

que representa directamente a los ciudadanos, mientras que el Senado se ha convertido en una cámara de reflexión en algunos aspectos pero representando a los diferentes estados de la federación belga.

4.5.1. Conformación de la cámara de representantes

En la actualidad la cámara baja es electa atendiendo a los índices de población de los estados de la federación, esto derivado de la reforma constitucional antes mencionada en la cual Bélgica paso de ser un estado unitario a un estado federado. Los miembros de la cámara baja de Bélgica son electos de forma nominal, en la cual el territorio del estado es dividido en distritos, pudiéndose elegir a ciento cincuenta diputados que representan directamente a sus electores, por un período de cinco años, depurándose por completo al finalizar su mandato, en el cual cabe mencionar que es posible la reelección.

4.5.2. Conformación del senado

los miembros del Senado son electos de forma indirecta por las comunidades, las cuales se dividen en tres, la comunidad francesa, la comunidad germana y la comunidad flamenca, las cuales nombran en conjunto a setenta y un senadores de los cuales se requiere para que exista una verdadera representación que de esos cuarenta y uno sean del grupo lingüístico de los neerlandófonos, veintinueve al grupo lingüístico franco hablante y uno perteneciente a aquellas personas que hablan el alemán, de tal forma que cada una de las diez provincias que integran la federación belga, estén plenamente representadas en el Senado.

4.5.3. Funciones de las cámaras

Las funciones de las cámaras son muy similares por lo que es difícil separar sus funciones, debido principalmente a que ambas instituciones, a pesar que en circunstancias determinadas ostentan funciones diferentes, fueron concebidas como un todo.

Existe el bicameralismo perfecto en cuanto a la creación de las leyes ordinarias y para todo lo relativo al funcionamiento del Estado, ya que la Cámara de Representantes y el Senado poseen las mismas funciones para la revisión de la Constitución, adopción de leyes relativas a las competencias del Estado Federal, la organización de cortes, y la aprobación de acuerdos de cooperación entre comunidades.

Para el resto de funciones se aplica el bicameralismo imperfecto, es decir que el Senado aún conserva su facultad de iniciativa de ley, pero es la Cámara de Representantes la que posee la decisión, otorgándole primacía legislativa a la Cámara baja con el objeto de primar dentro del sistema la representación política y directa sobre la representación territorial e indirecta.

El único caso en el que la primacía legislativa corresponde al Senado es en cuanto a la aprobación de los tratados internacionales, puesto que es el Senado quien tiene la decisión final respecto de los mismos. La característica singular de este sistema es que a pesar de tener en cuanto al proceso legislativo una clara connotación de bicameralismo perfecto no existe una doble lectura automática, sino simplemente la

misma puede producirse a solicitud de un diputado o de un senador, para mejorar la labor legislativa.

4.5.4. Conclusión

El Senado belga es desde el análisis jurídico una cámara alta en construcción, que al menos en lo referente al texto, ha tomado lo mejor de otros sistemas y adaptándolo a su propio estado, pero con el coste y con todos los contratiempos que supone la transición de un estado unitario a uno federal, con el objeto de crear una verdadera cámara de representación territorial que represente a las distintas regiones y a los distintos grupos sociales que habitan en Bélgica.

En la actualidad no se puede emitir un juicio de valor respecto a la viabilidad y el funcionamiento del Senado principalmente, puesto que el mismo no ha entrado a funcionar al cien por ciento, ya que es un sistema relativamente reciente, extremo que solo será posible después que el sistema sea probado en momentos en que el estado enfrente una crisis.

Por otro lado es importante acotar que Bélgica rompe con los distintos sistemas bicamerales que hasta el momento se han analizado en este trabajo de tesis, pues la configuración del sistema no ha sido producto de la negociación de los diferentes grupos que integraban la asamblea constituyente que modificó la Constitución para dar paso a este nuevo sistema bicameral en ocasiones perfecto y en ocasiones imperfecto desde el punto de vista de sus atribuciones. Es claro que no se puede asegurar el futuro funcionamiento del sistema, lo que sí se puede asegurar derivado del análisis, es

que en Bélgica se hizo un verdadero esfuerzo por crear un entramado jurídico para satisfacer las necesidades y responder a las vicisitudes propias, sin ser víctima de una negociación.

4.6. Sistema bicameral de Austria

El letrado Vernet Llobet Jaume, sostiene que Austria es en principio un estado muy parecido “al estado español en el sentido que dicho país es un estado compuesto, un estado con atisbos de estado unitario y de estado federal, en el cual a las diferentes regiones se les concede una autonomía tan grande, con el objetivo primordial de lograr la descentralización de la administración pública y del resto de poderes, sin otorgarles el carácter de estados con lo cual se crearía una federación.”⁵⁵ Dentro de este tema es importante acotar que la connotación que posee el estado austríaco es la que corresponde a un estado federal según su propia constitución, sin embargo la estructura del estado es mucho más parecida a la figura del estado autonómico español.

El sistema bicameral de Austria está formado por el Nationalrat, que es la cámara baja y de representación política y el Bundesrat, que es la cámara alta y de representación territorial. Continúa manifestando el jurisconsulto Vernet Llobet Jaume, al mencionar que este sistema bicameral “fue creado por la Constitución austríaca de mil novecientos veintinueve mediante el cual se creaba el Bundesrat como cámara federal de representación territorial, pero dicho sistema por las propias circunstancias turbulentas de la época, que incluyeron la segunda guerra mundial y la posterior reconstrucción de

⁵⁵ Vernet Llobet, Jaume. **El senado, cámara de representación territorial.** Pág. 532.

los estados europeos, dieron como resultado que este sistema se empleara casi veinte años después”⁵⁶.

En la referida concepción original se configuró el sistema bicameral austríaco de tal modo que la segunda cámara representara tanto a los estados como a las corporaciones, sin embargo por los acontecimientos antes mencionados, esto fue imposible a tal grado que por tradición a la fecha se ha mantenido inalterable la única y exclusiva representación de los lander en el Bundesrat.

Dentro de este complejo entramado jurídico es necesario apuntar que la segunda cámara es en realidad una cámara de la federación y no de los estados, de tal suerte que su orientación final es permitir a los lander participar en las decisiones de la federación, es decir que el bundesrat que es la cámara baja se constituye como un órgano de la federación constitucionalmente establecido. En cuanto a la cámara baja es importante establecer que su composición no varía respecto del resto de sistemas analizados, constituyéndose como una cámara baja tradicional de representación política donde sus miembros son electos mediante voto universal y directo de los ciudadanos capaces de ejercer sus derechos civiles y políticos.

4.6.1. Conformación del nationalrat o cámara baja

La cámara baja del poder legislativo de Austria es la que representa mediante voto directo a los ciudadanos austríacos, mediante elección directa, nominal, el mismo se

⁵⁶ **Ibíd.** Pág. 532.

compone de ciento ochenta y tres miembros, por períodos de cuatro años, dando lugar a la reelección. Dicha cámara se depura totalmente en cada elección.

4.6.2. Conformación del Bundesrat o cámara alta

Como ya se ha mencionado con anterioridad la cámara alta o Bundesrat es una cámara de representación territorial, una cámara que ostenta la representación de los estados denominados lander como instrumentos de incorporación de la federación hacia los estados austríacos, de esta forma pues como en cualquier sistema existe una representación de los estados en la segunda cámara, la cual en el caso de Austria no es igualitaria, debido a las diferencias entre la población de aquel estado es necesario equilibrar las fuerzas políticas, de tal suerte que el resultado de dicha normativa es que ningún lander pueda tener un número inferior de tres representantes ni más de doce, los cuales son designados por las asambleas parlamentarias de cada lander, es decir que los miembros del Bundesrat son electos de forma indirecta, contrario sensu a lo que ocurre en la cámara baja o Nationalrat.

Los miembros del Bundesrat son electos para un período igual al de la legislatura estatal, lo que trae como resultado que como las legislaturas tienen períodos diferentes en los lander, se den renovaciones parciales constantemente en la cámara alta, situación que consecuentemente origina que la ideología política de la cámara alta sea muy similar a la de la cámara baja.

El funcionamiento del Bundesrat o cámara alta es en principio diferente al resto de cámaras altas o senados analizados debido a que el mismo es un sistema donde para



lograr un equilibrio perfecto no se elige en el pleno de dicho órgano a quien vaya a dirigir y moderar las sesiones, porque que la presidencia del Bundesrat es rotativa entre los estados y no entre los miembros, lo cual pondera la equidad y el equilibrio de la cámara y de los estados dándoles participación a todos los miembros ya que cada seis meses cambia el estado que ha de presidir la cámara.

Asimismo para la validez de las sesiones del Bundesrat se necesita un tercio del total de participantes, sin embargo ninguna decisión podrá adoptarse si por lo menos no lo aprueban la mitad más uno de los miembros que lo integran, disposición que asegura el debido consenso y la discusión suficiente de los temas sometidos a la consideración de la cámara. Estas consideraciones no son garantía para el buen funcionamiento de la cámara, sin embargo, constituyen seguros democráticos para el buen funcionamiento del sistema, con el fin último de lograr el beneficio de la colectividad.

4.6.3. Funciones de las cámaras

Como en todos los estados a lo largo del mundo en las cámaras existen dos funciones que son primordiales y agrupan en términos generales al resto y estas obviamente son las funciones legislativas y funciones de control político.

El tratadista Biscaretti Di Ruffia Paolo, comenta que las funciones legislativas del Bundesrat son ostensiblemente iguales a las del Nationalrat o cámara baja, "salvo aquellas circunstancias legales expresas en las que la cámara baja necesita de la ratificación de la cámara alta, tal es el caso de los asuntos relativos a tratados

internacionales, asuntos referentes a la Unión Europea o a acuerdos entre los estados de la federación, reforma de las leyes constitucionales o de la propia constitución.”⁵⁷

Sin embargo en el resto de las funciones son exactamente las mismas, a tal grado que da lo mismo presentar una iniciativa de ley ante el Bundesrat o ante el Nationalrat, puesto que luego de la lectura, discusión y aprobación pasará a la otra cámara para replicar el procedimiento y así pasar a formar parte de las leyes de Austria.

En cuanto a las funciones de control político, el Bundesrat o segunda cámara como en muchos otros estados no puede más que hacer una censura moral de la actividad del poder ejecutivo a tal grado que solo puede citar a los ministros de estado con el objeto de dirigirles preguntas y hacer cuestionamientos sobre la dirección de la entidad a su cargo más no puede interpelear o nombrar comisiones investigadoras puesto que esta es una atribución exclusiva de la cámara baja.

4.6.4. Conclusión

El sistema bicameral austríaco es un sistema complejo, cuyo concepto derivado del análisis ha sido superado por los acontecimientos, ya que posee una segunda cámara que desde el punto de vista operativo es disfuncional razón por la que no cumple el objeto para el cual fue creada, debido a que no es ni una cámara de representación territorial ni una cámara que logre como órgano de la federación la participación de los estados.

⁵⁷ Biscaretti Di Ruffia, Paolo. **Derecho constitucional**. Pág. 262.

4.7. Sistema bicameral de Alemania

El escritor Bodenheimer Edgar, comenta que “cuando se aborda el tema del sistema bicameral de la República Federal de Alemania, se habla de un sistema parecido en cuanto a su esencia al sistema bicameral de Austria. En Alemania el sistema está compuesto por el Bundestag que es la cámara baja y el Bundesrat que es la cámara alta. Para conocer los orígenes de estas instituciones es necesario remontarse a la historia del estado alemán como tal.”⁵⁸

Según el autor Deutsch Kart, al mencionar que “el Bundesrat, no han sido producto de una idea, de una iniciativa o de un sistema homologado al estado de Alemania, simplemente es una institución que se ha forjado de esa forma con el devenir de los años, obedeciendo, claro está ha sido producto de extensos debates para de alguna forma crear un sistema que responda a las necesidades de un estado federal de las características de Alemania. Es de esta forma que sobre todo el Bundesrat se ha constituido como uno de los cinco órganos constitucionales junto al Bundestag, el Gobierno Federal, el Presidente Federal y el Tribunal Constitucional, que tienen el carácter de permanentes es decir que bajo ningún punto de vista, interpretación legal, resolución judicial y cualquiera tan siquiera similar se puede disolver estos órganos.”⁵⁹

4.7.1. Conformación del Bundestag

La cámara baja está integrada con casi seiscientos miembros electos para un período de cuatro años, sin depuraciones parciales. Dichos miembros son electos a través de

⁵⁸ Bodenheimer, Edgar. **Teoría del derecho**. Pág. 138.

⁵⁹ Deutsch, Kart. **Los nervios del gobierno**. Pág. 163.

dos sistemas, consistiendo el primero en una votación nominal, mediante la cual se elige aproximadamente a la mitad de los miembros de la cámara y el segundo método es a través del sistema de representación de minorías el cual se da por medio de un listado atendiendo a un sistema aritmético para la asignación de los escaños.

Los electores de los miembros de la cámara baja, son todos los ciudadanos alemanes mayores de edad, quienes a través de su voto designan a las personas que desean que los representen, tal y como se explicó en el párrafo precedente, por dos métodos diferentes, el nominal directo y a través del listado.

4.7.2. Conformación del Bundesrat

El Bundesrat tal y como se mencionó con anterioridad es una manifestación y un producto de la larga y enraizada tradición jurídico-germánica, en el sentido que es resultado de las diferentes etapas políticas que han aecido por aquella región tales como: La dieta imperial permanente del sacro imperio romano-germánico, la Asamblea Nacional de la Confederación Germánica, la Conferencia General de los delegados para la República de Weimar.

Es en este último antecedente en donde el Bundesrat encuentra su máximo esplendor, puesto que en la época de la República de Weimar es en donde de forma manifiesta el poder y la soberanía no provenían del Kaiser, sino del poder del Bundesrat, en el cual se encontraban representados los diferentes estados que integraban la alianza, dándole sentido a la cámara de representación territorial, pero así como está fue la época de esplendor, el Bundesrat años antes del comienzo de la segunda guerra mundial, pasó

de ser una cámara con una función real muy lejana a la representación que por antonomasia había ostentado, puesto que Alemania había dejado de ser un estado federado y había pasado a ser un estado unitario donde el poder se encontraba concentrado en una sola persona, alejándose claramente de la idea republicana, como idea organizativa del Estado.

El escritor Easton David, hace referencia que desde la perspectiva puramente jurídica "el Bundesrat, como segunda cámara es un órgano constitucional, cuyo origen y existencia son en sí el Estado y la unidad del mismo, puesto que en él es en donde están representados los diferentes estados que integran la Federación Alemana, sin embargo es importante resaltar que el Bundesrat es la representación máxima de la federación, de tal suerte que cuando ellos toman una decisión se dice que la misma fue adoptada por la República y no por los estados que la integran, en otras palabras si bien es cierto esta cámara está integrada por los miembros de los dieciséis estados que integran la República Federal de Alemania, esto no significa que se dediquen única y exclusivamente a la toma de decisiones de asuntos federales, pues sus comunicaciones, resoluciones, decisiones e iniciativas deben entenderse como una comunicación, resolución, decisión o iniciativa del estado federal, ya que la misma no es una cámara representación individual, sino una representación de la mayoría de los alemanes, sin importar de que estado de la federación vengan."⁶⁰

En cuanto a su estructura y configuración, el Bundesrat es bastante simple, puesto que cada estado se encuentra representado dentro del órgano constitucional parlamentario, más no de forma igualitaria, debido a dos criterios que según el tratado de unificación

⁶⁰ Easton, David. **Enfoques sobre teoría política**. Pág. 107.



deben seguirse para su configuración, de los cuales el primero de ellos consiste en que exista igualdad entre los Lander y el segundo que esta igualdad esté orientada en cuanto a la población de cada uno, de tal suerte que habrán estados que tenga dos votos, tres votos hasta los estados con mayor población que tendrán hasta seis votos.

Los miembros del Bundesrat, son nombrados por los gobiernos de los lander, es decir que cada estado hace la designación de que persona los va a representar, pero no en nombre del pueblo de su respectivo estado, sino en nombre del gobierno, lo cual lo contrapone al Bundestag, que sí es una cámara de representación política y el Bundesrat constituye una cámara federativa muy especial, puesto que no constituye per se un Senado porque los miembros del Bundesrat no poseen libertad en cuanto al ejercicio de sus atribuciones razón por la cual siguen instrucciones del gobierno del estado al cual representan dentro de la federación.

4.7.3. Las funciones de las cámaras

Como en todos los estados del mundo, en la República Federal de Alemania también existen funciones que deben cumplir los diferentes órganos, en el caso de Alemania son dos los órganos que participan en el proceso de la función legislativa y de control político, y estos son: el Bundestag, o cámara baja y el Bundesrat o cámara alta. En el caso de Alemania, la constitución le ha otorgado la facultad de crear normas al Bundestag y el Bundesrat posee una función de colaboración en la mayoría de casos, en otros de aprobación y en algunos muy específicos posee derecho de veto, claro todo esto dentro del marco del desarrollo del proceso legislativo.

En cuanto a la colaboración, va más allá de ser un enunciado puramente conceptual, porque legal, constitucional y efectivamente es un principio de la unidad de la federación, que el Bundesrat intervenga en las cuestiones atinentes a la creación, modificación o extinción de las normas, no en representación de los estados representados en el sino en representación de la alianza entre estados que crea la federación.

El jurista mexicano Porrúa Pérez Francisco, comenta que dentro de este entramado jurídico-legislativo, existe una “característica esencial señalada dentro del propio texto de la Constitución alemana y es el que como dentro del proceso de aprobación de una ley intervienen siempre el Bundestag y el Bundesrat, pero existen dos categorías de leyes, las leyes ordinarias y las leyes de aprobación.”⁶¹

En cuanto a las primeras, pues el procedimiento es sencillo en extremo ya que de existir una iniciativa de ley está deberá ser analizada por el Bundesrat y posteriormente emitirá un dictamen y la pasará al Bundestag, en este aspecto el papel que juega el Bundesrat es puramente colaborador, sin embargo existe un papel mucho más activo que se da en aquellas leyes en caso de contradicción entre lo que opina la cámara alta y lo que decide la cámara baja, la cual tiene primacía legislativa, este procedimiento consiste en convocar a una comisión de arbitraje, la cual se encargará de dirimir las diferencias existentes, siempre y cuando estas se refieran al contenido de una ley que no sea de aprobación, ya que en esta última el Bundesrat, puede frenar totalmente una ley, en la cual los estados se vean especialmente afectados, como sería el caso de la reforma de

⁶¹ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Pág. 188.

la constitución, leyes financieras de los estados y leyes que tiendan a introducir cambios respecto a la división administrativa del Estado.

En cuanto a lo atinente a las funciones de control político, éstas corresponden con exclusividad a la cámara baja, ya que la única real y verdadera que posee el Bundesrat es el control en el momento de presentarse una iniciativa de ley por parte del Gobierno federal, pues será en aquel momento que entrará a evaluar la misma y posteriormente emitirá un dictamen, pero en cuanto al resto que podríamos mencionar en otros estados, el Bundesrat no tienen la facultad de emitir una moción de censura, ni de alguna manera sopesar una actuación administrativa, ya que esas funciones le corresponden al Bundestag.

4.7.4. Conclusión

El sistema bicameral alemán es distinto en muchos aspectos al resto de sistemas ya analizados, puesto que en el mismo no constituye un bicameralismo perfecto, pero tampoco un imperfecto, simplemente es un sistema que es producto de la evolución de la institución con el paso del tiempo, es decir, que no fue el resultado del análisis jurídico sino del devenir del tiempo. En el caso concreto del Bundesrat, que es la cámara de representación de los estados, más no es una cámara de representación territorial en el sentido clásico de la acepción, ya que es más un instrumento y un órgano de la federación para dar participación a los estados, pero no de forma directa sino como bloque, dentro de un número limitativo de enunciados, contrario sensu a lo que sucede en la cámara baja o Bundestag, en donde se puede apreciar una cámara

con superioridad en casi todos los aspectos sobre su contraparte, la cual ostenta primacía legislativa y posee a su vez todas las facultades de control político.

Este sistema es sin duda alguna un entramado jurídico que responde a las necesidades de Alemania, muy difícil de imitar, puesto que el mismo se configura y funciona respondiendo a la historia fidedigna de la institución en el estado alemán.

4.8. Sistema bicameral de los Estados Unidos de América

El sistema bicameral de los Estados Unidos de América, es sin duda alguna el referente por excelencia del bicameralismo a nivel global, no porque hubiese sido de los primeros, sino porque fue un sistema creado para cumplir con las necesidades de las entonces nacientes trece colonias que buscaban su independencia de Inglaterra. Este sistema fue creado mediante un conceso entre los diferentes representantes de los estados, pero un acuerdo que no degeneró su creación, sino un acuerdo que buscaba mantener una unión granítica de las trece colonias para hacer frente a la guerra de independencia y a las posibles vicisitudes que se podrían presentar en el futuro.

Como todo sistema, el bicameralismo estadounidense tiene su origen en la propia Constitución de los Estados Unidos de América, es decir que esto acaeció en mil setecientos ochenta y siete, sin embargo el sistema no siempre fue como lo conocemos, ya que originalmente las trece colonias que formaron la federación, crearon un documento denominado como los Artículos de la Confederación, en el cual se señalaba que existía un congreso unicameral federal en el cual no existía ni poder ejecutivo ni poder judicial, en cuyo seno pues cada estado estaba representado de



forma igualitaria, sin embargo dicho modelo colapsó porque no cumplía con las necesidades básicas de la entonces naciente federación, razón por la cual en el año de mil setecientos ochenta y siete los estados convocaron en la ciudad de Filadelfia a una reunión con carácter de asamblea que tenía como fin principal el robustecimiento del gobierno federal, hasta entonces como ya se ha mencionado compuesto de un único órgano como lo era el Congreso unicameral.

Dentro de dicha reunión existían dos grandes grupos de representantes con propuestas diametralmente opuestas la una de la otra. Por un lado se encontraban los confederacionistas que propugnaban un congreso unicameral en el cual los miembros fueran electos por los congresos de cada estado, en igualdad de condiciones, sin importar la población de cada estado, es decir que según la propuesta confederacionista el estado de Maryland, ostensiblemente más pequeño en extensión territorial y con menos población tendría los mismos votos que el estado de Nueva York, con una extensión territorial mayor y mucho más poblado.

El autor Harris Fred, refiere que por otro lado “se encontraban los nacionalistas que en su mayoría eran los que representaban a los estados más poblados de las trece colonias y eran quienes proponían que se creara una nueva constitución con el objeto de crear un sistema bicameral, en la cual los ciudadanos elegirían a los miembros de la cámara baja y los estados elegirían a los miembros de la cámara alta, y la representación en ambas sería tendiendo a la cantidad de población existente en cada una.”⁶²

⁶² Harris, Fred. **El senado, cámara de representación territorial.** Pág. 77.

Al final, nacionalistas y confederacionistas llegaron a un acuerdo mediante el cual se empleaba el bicameralismo propuesto por los nacionalistas, pero el procedimiento para elegir a los miembros del Senado sería el propuesto por los confederacionistas, es decir que dentro del Senado estarían representados los estados de forma igualitaria sin atender a la extensión territorial del estado o a su población, mientras que en la cámara de representantes la población jugaría un rol sumamente importante, puesto que es atendiendo a esta que será la representación de cada estado dentro de la Cámara de Representantes. Esto ha funcionado de forma casi invariable hasta la actualidad con la excepción de la forma de elección de los senadores, puesto que hasta mil novecientos doce los mismos eran designados por las legislaturas estatales y ahora son electos por los ciudadanos mediante voto directo, derivado de la décimo séptima enmienda.

El Congreso de los Estados Unidos, según la Constitución de mil setecientos ochenta y siete, está integrado por la Cámara de Representantes como cámara baja y por el Senado, los cuales en conjunto ostentan todos los poderes legislativos, sin tener estos poder soberano, ya que este reside única y exclusivamente en los ciudadanos de los estados que integran la unión.

4.8.1. Conformación de la cámara de representantes

La Cámara de Representantes es la cámara baja y a su vez es la que ostenta la representación política del estado, ya que sus miembros se eligen por distritos que tienen una población semejante. El total de miembros que integran la Cámara de Representantes es de cuatrocientos treinta y cinco diputados, cantidad que no ha

variado desde mil novecientos diez, cuando debido al estallido demográfico se optó por dejarla como una cantidad fija.

El escritor Berlín Valenzuela Francisco, menciona que “en cuanto a los requerimientos legales para ser miembro de la cámara baja del Congreso de los Estados Unidos de América se encuentran: "ser mayor de veinticinco años, tener la condición de ciudadano por los menos de siete años a la fecha de la candidatura y ser residente del distrito por el cual se postula. Una característica esencial de los miembros de la Cámara de representantes es que sí ejercen la representación política que ostentan, puesto que constantemente se mantienen en contacto con sus electores, para constituirse como portavoces de los mismos, es decir como guardianes de los intereses de la comunidad que los eligió.”⁶³

4.8.2. Conformación del senado

Para la conformación de la cámara baja dentro del Congreso de los Estados Unidos, opera a través de una representación atendiendo a la población, mientras que para la cámara alta la representación es territorial, tal y como se ha mencionado con anterioridad, es decir que si para efectos de elegir a los representantes en la cámara baja se siguen parámetros que atienden al número de pobladores de los estados, en el caso de la cámara alta existe un número fijo, inalterable, salvo la inclusión de otro estado a la unión, puesto que dicha cámara está integrada por dos representantes de cada estado, para hacer un total de cien miembros, con igualdad de condiciones, sin atender a la población del estado que representan.

⁶³ Berlín Valenzuela, Francisco. **Derecho parlamentario**. Pág. 195.

En cuanto a los requisitos para ser miembro del Senado, se necesita ser mayor de treinta años, ser ciudadano estadounidense por más de nueve años y residir en el estado que lo va a postular.

En lo referente al período de funciones de los miembros del senado, este es de seis años contrapuesto a los cuatro de la cámara de representantes, sin embargo, dicho Senado se renueva en una tercera parte cada dos años, como forma de control y para compensar el largo período de ejercicio del senador al frente de los intereses del estado ante la federación.

4.8.3. Funciones de las cámaras

En todos los sistemas evaluados con anterioridad siempre hemos podido observar que la segunda cámara es una cámara de reflexión con poderes muy limitados o bien dentro de la teoría del bicameralismo perfecto es una réplica de la cámara baja, sin embargo dentro del andamiaje jurídico estadounidense, la cámara alta, es una cámara con iguales poderes y en algunos casos con poderes mucho más amplios o bien con supremacía sobre la cámara baja, situación que resulta un poco discordante con el resto de sistemas a través del mundo, ya que en el resto de cámaras altas de otros estados, estos quedan limitados ante la supremacía legislativa de la cámara de representación política es decir la cámara baja, en este caso, en el que una iniciativa no puede convertirse en ley federal si antes no tiene la aprobación senatorial, sin embargo en este caso resulta que sí existe un equilibrio entre cámaras porque ambas tienen que aprobar los proyectos en su totalidad como les fueron presentados, sin embargo lo que concede primacía al Senado son sus funciones ejecutivas y judiciales, en cuanto a las

primeras se tratan de la ratificación de tratados internacionales y de la aprobación de los nombramientos para puestos en el poder ejecutivo.

En lo referente a los poderes judiciales que posee el Senado de los Estados Unidos de América, es una única y exclusiva función que consiste en transformarse en un tribunal supremo para el procesamiento de cualquier funcionario del poder ejecutivo y judicial, cuya consecuencia es la destitución del cargo, de la cual inclusive es susceptible el presidente de la unión.

4.8.4. Conclusión

En conclusión el sistema bicameral estadounidense es sin lugar a dudas peculiar en todos sus aspectos en comparación con el resto de los ya analizados, pues en él existe una clara diferenciación entre la representación que ostenta cada cámara, en la cual la cámara baja posee la representación política y la cámara alta la representación territorial.

En lo referente a la elección de los miembros de ambas cámaras, éstos son electos a través de una votación directa, contrapuesto a lo que pasa en la mayoría de estados, en donde la representación territorial se da a través de la designación indirecta por parte de los ciudadanos.

Otro aspecto a resaltar es la preponderancia del Senado sobre la Cámara de Representantes, puesto que en todos y cada uno del resto de estados cuyos sistemas bicamerales se han analizado en el presente documento, son las cámaras bajas las que

poseen una amplia gama de facultades, y con un poder superior al de la cámara alta, caso totalmente opuesto al que aparece en este caso, probablemente plasmado de esa forma de manera premeditada con el objeto de garantizar la unión de los estados miembros de la federación por mucho tiempo.

Es notorio que la gran diferencia con el resto de sistemas bicamerales, es que la cámara alta posee un amplio campo de acción, con poderes de control político muy superiores a los de su contraparte dentro del congreso y a los de las cámaras altas de otros estados, ya que los poderes ejecutivos y judiciales los tiene el Senado y no la Cámara de Representantes y al contrario de lo que sucede en Inglaterra con la Cámara de los Lores, el Senado de los Estados Unidos de América sí ejerce esos poderes.

4.9. Conclusión sobre el derecho comparado

En el desarrollo de este capítulo, en el cual se han analizado algunos de los sistemas bicamerales más importantes del mundo, hemos podido observar que cada sistema bicameral tiene particularidades que atienden sobre todo al contexto histórico en el cual fueron diseñados, sin embargo dentro de ese mismo orden de ideas es atinente mencionar que todos los sistemas bicamerales conservan un factor común y es la correlación que existe entre la unidad del Estado y la representación de cada cámara, la que se da como resultado inalterable de la delegación del Pueblo en sus representantes, esto sin importar si se trata de una monarquía constitucional como lo es el caso de España e Inglaterra, si se trata de estados unitarios como Italia o Francia o bien si se trata de federaciones como el caso de Alemania o los Estados Unidos de América, ya que en todos el pueblo sin importar si la primacía reside en la cámara alta o



en la cámara baja o si ambas son iguales en todas sus funciones como el caso de Italia, se aprecia un verdadero freno a los otros poderes del Estado, constituyéndose en muchos casos como la función del Estado que prevalece sobre el resto en el sistema de frenos y contrapesos de cada sistema político.

En otro orden de ideas, se puede ver, como una constante que el poder se encuentre concentrado en la cámara baja, salvo el caso de los Estados Unidos de América en donde la primacía la ejerce el Senado y en funciones muy puntuales dentro del resto de sistemas bicamerales del mundo, esto atendiendo principalmente a la representación política que ostenta la cámara baja en el resto, ya que en el caso de las cámaras altas, la mayoría se elijen a través del voto indirecto o bien de forma mixta.

Singular parece el caso del sistema bicameral francés en el cual, es el único de los analizados con anterioridad, en el que a pesar de estar representado el pueblo, tanto la cámara baja, como la cámara alta, ven disminuidas sus facultades en caso de contraponerse al poder ejecutivo.

CAPÍTULO V

5. La necesidad de la implementación de un sistema bicameral en Guatemala

Es de vital importancia emprender una reforma del Estado de Guatemala, que lógicamente conlleva una reforma a la Constitución, en este sentido, para tener un panorama mucho más amplio, es necesario analizar otras propuestas de cambio en el aspecto anteriormente mencionado, sin embargo no existe lamentablemente una diversidad de opciones, ya que únicamente a la fecha se ha presentado ante el Congreso de la República la propuesta de la Asociación Proreforma, que propone cambios puntuales a la Constitución Política de la República de Guatemala, por lo que a continuación se analizará desde el punto de vista jurídico la propuesta formulada y presentada ante el Congreso de la República, pero únicamente en su propuesta de reforma al organismo legislativo, ya que se propone la implementación de un sistema bicameral, que es el aspecto toral del presente trabajo de tesis.

5.1. Propuesta de proreforma

La Asociación Proreforma dentro de la exposición de motivos presentada al Congreso de la República de Guatemala, expresa que es necesario realizar cambios a la Constitución Política de la República, con el objeto que el sistema jurídico guatemalteco responda adecuadamente a las necesidades propias de Guatemala, “es por eso que presenta una serie de reformas puntuales, dentro de las cuales se encuentra la de la implementación de un sistema bicameral, es decir dividir el Congreso de la República en dos cámaras, de las cuales la primera se llamaría cámara de diputados y la segunda

senado, ambas con funciones diferentes y en las cuales no puede haber interferencia de ninguna respecto a la otra cámara.”⁶⁴

Dentro de esta propuesta de reforma constitucional encontramos que lo que se plantea es la designación de las facultades político administrativas a la Cámara de Diputados y al Senado le corresponderían las funciones legislativas de codificación de normas, idea que parte de la concepción de Frederick Von Hayek, quien constantemente en sus trabajos realizó una distinción entre ley y legislación, "atribuyéndole a la ley el concepto de aquella que se refiere a un número indeterminado de casos futuros en los cuales, deben ser totalmente ajenas a incluir fechas, nombres o cualquier otro rasgo distintivo que permita su individualización y a conocer a la legislación como esas reglas que norman el quehacer del estado, aquellas leyes que regulan su conformación, aprueban sus presupuestos, o bien decretan nuevos impuestos, las cuales si pueden contener fechas y determinaciones específicas, es decir que solo son leyes aquellas que contengan normas indeterminadas reguladoras de casos futuros, el resto de normas constituyen según la concepción y fundamentación de la propuesta de la Asociación Proreforma en legislación, es decir normas que son las que construyen el Estado, regulando el funcionamiento y atribuciones de las diferentes dependencias y entidades autónomas y descentralizadas del Estado.

La Asociación Proreforma promueve un sistema bicameral peculiar basada en la concepciones de Von Hayek, en donde se le asigna a la cámara de diputados todos los aspectos relativos al derecho público y al Senado todos los aspectos relativos al

⁶⁴ Proreforma. **Exposición de Motivos.** Asociación Proreforma, Guatemala, 2012, www.proreforma.org.gt/lectcomp/exposion-de-motivos.php consultada el siete de septiembre de dos mil doce. Pag. 19.

derecho privado y las funciones de control político, es decir que los diputados tendrían la facultad de crear normas tales como la Ley General del Presupuesto, la Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria y el Senado tendría la facultad de crear el Código Civil, el Código de Comercio, etcétera.

Sin embargo jurídicamente, la distinción entre derecho público y derecho privado es puramente aplicable a los aspectos de estudio de la ciencia del Derecho, que es uno y únicamente puede dividirse para ser estudiado y no con razones de creación de normas, ya que es ampliamente conocido que todas las normas al pertenecer a un sistema jurídico deben guardar armonía, razón por la cual esta se vería seriamente comprometida en el caso de presentarse una controversia entre leyes y legislación, que según Von Hayek y la propuesta de la Asociación Proreforma, serían resueltas por el Organismo Judicial, situación que conllevaría atribuirle en sentido muy amplio una facultad legisladora a la función judicial del estado, derivando en una transgresión a la propia Constitución, ya que la función de este poder del Estado es aplicar justicia y no crear normas generales, abstractas e impersonales, porque significaría que un poder del Estado interfiriera con el otro, creando un problema mucho más grande del que se tiene con el sistema jurídico actual, en el cual el Presidente de la República tiene la capacidad de vetar un decreto y el mismo a través de lo que se conoce como primacía legislativa puede ser superado por el Congreso, que al final es quien tiene la facultad decisoria y no el Organismo Judicial que lo ostenta en la propuesta de Proreforma.

Para realizar un análisis más completo de la Propuesta mencionada se dividirá la propuesta en los aspectos fundamentales como la Cámara de Diputados, la configuración o forma de elección de los miembros de la Cámara de Diputados, las

funciones de la cámara de diputados, el Senado, configuración y forma de elección de los miembros del Senado, funciones del Senado y el proceso legislativo tanto de la ley como de los decretos legislativos según la propuesta de la Asociación Proreforma.

5.1.1. Cámara de diputados

La Configuración o forma de elección de los miembros de la Cámara de Diputados: Como toda propuesta, Proreforma en cuanto a la reforma constitucional de la conformación del Organismo Legislativo, tiene sus aspectos positivos y sus aspectos negativos, por lo que analizaremos cada uno de ellos referente a la cámara de diputados que ellos proponen.

5.1.2. Aspectos positivos

El primer aspecto positivo y relevante es el establecer un número fijo de diputados, que ha sido en los últimos años un tema muy solicitado, debido a la explosión demográfica pues el número de diputados se va ampliando de manera que tantos diputados se hacen innecesarios, ya que ellos no garantizan la representatividad en cuanto al número sino en cuanto al buen ejercicio de la misión encomendada por el pueblo, es decir que el número a pesar de no tener relación con la representación, con el sistema actual de elección de diputados, no produce un resultado deseado, es por esta razón que el número fijo de ochenta diputados es un buen punto de partida, porque no crea curules exponencialmente en cada elección sino establece un número máximo, produciendo de esta forma un recorte de gastos en salarios, tanto de diputados como



de su personal de asesoría y finalmente en costos de funcionamiento del Congreso de la República.

Otro aspecto positivo de la propuesta de reforma constitucional ya mencionada es que, si bien es cierto se establece un número fijo de ochenta diputados para que integren la cámara baja del Congreso de la República de Guatemala, este número se divide en dos, de tal forma que cuarenta diputados sean electos conjuntamente con el Presidente de la República y los otros cuarenta sean electos a la mitad del período presidencial es decir dos años después.

El número fijo de integrantes del Organismo Legislativo no garantiza un freno para que existan mayoría del partido oficial en el Congreso de la República por sí mismo, ya que en la práctica este extremo no ha contribuido a la gobernabilidad del Estado, sino simplemente, subordina el organismo legislativo al organismo ejecutivo con lo cual se produce la ineficacia del control político que el congreso debe tener sobre los actos de la administración pública, es por esta razón que, derivado del análisis, la Asociación Proreforma, propone acabar con la subordinación política de un organismo hacia otro con el hecho de diferir los momentos de elección del Presidente y Vicepresidente de la República con el momento de elección de los diputados al Congreso de la República de Guatemala.

Asimismo lo verdaderamente puntual es que al diferir el momento de elección de la mitad de los miembros del Congreso de la República se abre la posibilidad a tener una oposición efectiva y así evitar la subordinación entre los poderes del Estado.



El Tercer aspecto positivo, tal vez el más trascendental de toda la propuesta es el que aparece en el artículo ciento sesenta y siete de textos comparados se señala que la votación para la elección de los miembros de la Cámara de diputados será de forma personal y no por listados como es en la actualidad, situación que es necesaria para que el elector durante el proceso eleccionario sepa y conozca las propuestas de las personas a las que va a elegir y no como es en la actualidad que se produce el voto,

Ya que la gran mayoría de electores no conoce la identidad de la persona que está eligiendo, y muchas veces al votar por el símbolo del partido vota por personas que según su criterio no son adecuadas, pero con tal de no dejar fuera a la que sí quiere elegir se ve obligado a hacerlo y es de esta forma que el sistema se va degenerando causando una vorágine de acontecimientos en muchos momentos desagradables para los ciudadanos, que ven truncada su representatividad.

Es decir que la justificación para migrar de un sistema de elección por listas a uno de candidatura personal encuentra su origen en los defectos que ofrece el sistema actual, en el cual, el voto se le concede a un partido político, y no a una persona por razones de probidad, capacidad y compromiso con su nación, lo que a su vez redundaría en la incapacidad de los candidatos.

Razón por la cual para Guatemala, sería mucho más aconsejable, por el entorno social y político en el cual nos desenvolvemos, conocer el currículum de quien pretende representarnos con el objeto de realizar una calificación objetiva de sus méritos y capacidades de cara a la elección popular.

5.1.3. Aspectos negativos

Existen dos aspectos negativos dentro de la propuesta de la Asociación Proreforma para la modificación del Congreso de la República, específicamente en cuanto a la Cámara de Diputados. El primero de ellos es aquel en el que la solución para la ausencia definitiva de un diputado de la Cámara de Diputados, se realice una nueva elección para que la persona que ya no puede participar de forma definitiva en sus funciones sea sustituida por otra.

Esta moción resulta pues aceptable desde el punto de vista teórico, puesto que del punto de vista práctico implica una serie de gastos que únicamente expanden la asignación presupuestaria al Tribunal Supremo Electoral, ya que conlleva la convocatoria, el manejo de la publicidad, el pago de salarios y el alquiler de todos los enseres necesarios para realizar la elección, esto en cuanto al aspecto económico porque desde el punto de vista jurídico se produce un vacío legal, que consiste en la falta de representación del distrito electoral al que representa el diputado ausente durante el tiempo que se lleva a cabo la elección. Sería mucho mejor en el momento de llevar a cabo la postulación se designará una lista de suplentes por cada partido y en caso de ocurrir la eventualidad, mediante sorteo público en el pleno, se eligiera a la persona que ha de sustituir a quien no puede asumir su escaño, con esto estaría garantizada la representatividad y representación del partido por el cual el elector votó.

El segundo aspecto negativo, es el que prohíbe la reelección de los diputados por más de un período consecutivo, ya que se le veda al ciudadano del derecho de elegir y ser electo, extremo que es totalmente comprensible para el caso del ejercicio de la

presidencia de la república, puesto que en dicho cargo el poder se concentra en una sola persona, pero para el caso de los diputados, el principio de alternabilidad en el ejercicio del poder no puede operar de la misma forma, debido a que el poder legislativo se ejerce de manera colegiada y no de forma individual. Esta última norma prohibitiva de la propuesta de Proreforma es más allá de una garantía para el buen ejercicio del quehacer público, una limitante para el buen legislador, para aquel diputado que ha hecho bien las cosas y una transgresión sin fundamento para el ciudadano que no puede elegir a la persona que desea para que lo represente dentro de la cámara política.

5.1.4. Funciones de la cámara de diputados

En cuanto a las funciones de la Cámara de Representantes, pues no hay mayores aspectos que resaltar más que los que consisten en el punto total de la reforma constitucional que propone la Asociación Proreforma, puesto que la misma, como ya se mencionó con anterioridad promueve, basándose en el modelo de arquitectura constitucional elaborado por Frederick Von Haakey, dividir las funciones de las cámaras, de tal manera que el derecho público sea conocido por la cámara baja y todo el derecho privado por la cámara alta, de tal suerte que todas las facultades reguladoras y atinentes al control político, casi con exclusividad pertenecen a la cámara baja.

Es decir que funciones como la aprobación del presupuesto, aprobación de leyes tributarias, aprobar deuda pública, etcétera, etcétera, sin embargo existe una discordancia entre la función de creación de leyes tributarias ya que no queda claro si competen al Senado dichas atribuciones o bien corresponden a la Cámara de

Diputados, ya que según el artículo ciento sesenta y siete literal b) de la propuesta de Proreforma señala que le corresponde la creación, modificación, abrogación y derogación de tributos a la Cámara de Diputados y el artículo ciento setenta y dos de dicha propuesta, en su literal a) establece en su último enunciado que corresponde al Senado la creación, modificación, abrogación y derogación de las normas del sistema tributario. Pudiesen decir que este problema se resuelve atendiendo a la jerarquía constitucional que Proreforma también modifica la jerarquía constitucional, según la cual una norma emanada del congreso, es decir un decreto legislativo es inferior dentro de la pirámide normativa a una ley emanada del Senado, no obstante, porque hacer entrar en conflicto de esa forma a dos normas, porque no deja claro a quien le compete exclusivamente dicha atribución creadora o reformadora de tributos, confundiendo según el propio texto de la propuesta ya referida el principio de jerarquía formal con el principio de distribución de materias, un conflicto respecto al aspecto tributario y la competencia para legislar sobre dicha materia.

Siguiendo el mismo orden de ideas dicho proyecto contempla que en caso de producirse un conflicto de competencia entre la Cámara de Diputados y el Senado, es decir un problema de atribuciones asignadas a ambas o situaciones no previstas, cualquiera de los dos componentes puede solicitar a la Corte Suprema de Justicia que dirima la diferencia, sin embargo este extremo es sumamente controversial, ya que al hacer esto podría incluso atribuírsele una función diferente, la cual según la Constitución Política de la República en su artículo doscientos tres corresponde la potestad de aplicar justicia y promover la ejecución de lo juzgado, ya que partiendo de lo establecido en la teoría de los frenos y contrapesos, existen tres funciones del estado, la función ejecutiva, la función legislativa y finalmente la función judicial que es

la encargada de sancionar la transgresión de una norma y a su vez velar por el cumplimiento de la sanción, es decir que la resolución de conflictos entre cámaras no es una cuestión en donde exista contención entre partes puesto que al estar actuando por delegación del pueblo, los miembros de ambas cámaras deberían acudir al tribunal constitucional para que a través de una interpretación de la Constitución se determine la competencia y no la Corte Suprema de Justicia, ya que una intervención de esta última conllevaría no un control que equilibrara el poder sino una intromisión legal pero carente de juridicidad.

Otro aspecto negativo es el contenido en la propuesta en la “literal k) del artículo ciento sesenta y siete de textos comparados, en el cual se le asigna al congreso la facultad de crear comisiones específicas para la investigación de asuntos públicos, extremo que parece un poco dejado al azar ya que no se establece la delimitación exacta de dicha normativa, ni la forma de creación ni los poderes que tendría dicha comisión, pudiendo constituirse en la práctica como un ente que pondría en riesgo los derechos humanos.”⁶⁵

Por otro lado existen funciones asignadas a la cámara cuyo fundamento y principio son necesarios, pero existe un error en cuanto a su consideración final, tales como la introducción del referéndum revocatorio impulsado por cien mil ciudadanos debidamente empadronados y cuya función de convocarlo y de cumplir los requisitos le corresponde a la Cámara de Diputados, sin embargo es totalmente aceptable que la Cámara de Diputados sea la que reciba la solicitud, pero la convocatoria debe hacerla el Tribunal Supremo Electoral, ya que esa es una función que encajaría de mejor

⁶⁵ Proreforma. **Ob. Cit.** Pág. 21.

manera en el Tribunal Supremo Electoral porque el mismo fue creado para garantizar la transparencia, vigilancia y paz de los diferentes procesos electorales. No en la Cámara de Diputados, cuya función es eminentemente política.

5.2. Senado

Configuración y forma de elección de los miembros del Senado

Siguiendo el mismo modelo empleado para el análisis de la cámara de diputados de la propuesta de la Asociación Proreforma, se hará el análisis de la cámara alta o Senado, es decir, resaltando los aspectos positivos y los aspectos negativos del proyecto en cuanto a este tema en específico.

5.2.1. Aspectos positivos

Como aspecto positivo es fundamental reconocer la necesidad de un cambio dentro de nuestro sistema actual, la propuesta como tal de un sistema bicameral que incluya cámaras con funciones diferentes es una necesidad para el fortalecimiento de nuestras instituciones como estado democrático, para alcanzar el bien común, es decir una solución viable para encausar leyes técnicamente adecuadas a nuestro sistema jurídico con un control político sólido en donde el poder se comparta para su ejercicio y no provoque subordinación entre los poderes del Estado y garantice la representatividad de ambas cámaras, aunque el modelo sea mucho más sencillo de implantar en estados federales, en estados unitarios es complicado pero no imposible.

De tal suerte que el aspecto positivo y meritorio de la Asociación Proreforma en este punto de su proyecto de reforma constitucional radica allí precisamente, en presentar una propuesta revolucionaria como idea conceptual para iniciar un despertar social y desatar una reforma del estado que se hace necesaria, dotando al Organismo Legislativo según su propuesta de una identidad y de una visión de país a largo plazo con el objeto primordial de hacer más eficiente tanto la labor legislativa, como las labores de control político, control presupuestario, la designación de los miembros que integran instituciones en las cuales corresponde al Congreso realizar dicho nombramiento.

5.2.2. Aspectos negativos

Es importante hacer énfasis que Proreforma despertó un impulso social para generar cambios en nuestra concepción legal del estado, sin embargo en cuanto a su propuesta para la creación de una segunda cámara o Senado, esta dista mucho de ser una opción viable por la configuración que se le quiere dar al mismo.

El primero de los puntos negativos constituye el hecho mismo de crear una segunda cámara cuyos miembros son electos por una parte de los electores de la cámara baja, es decir gente mayor de cincuenta años, que dicho sea paso solo puede votar una vez en su vida por una persona de su generación para que lo represente, pero esto trae consigo otro problema y es el de determinar el grado de representatividad de los ciudadanos en el Senado, puesto que para nadie es un secreto que Guatemala, es un país joven, cuya mayoría de población se encuentra en un rango promedio de dieciocho años aproximadamente, situación que hace complicada la existencia del Senado de



esta forma, debido a que la representatividad de dicha cámara sería solo de las personas comprendidas entre cincuenta y sesenta y cinco años y el resto de ciudadanos no estarían representados ni tampoco podrían pertenecer a dicho órgano del Congreso de la República, sin embargo sus disposiciones serían de por sí vinculantes y de obligatoria observancia para todos.

Es decir que el mensaje que se envía a la ciudadanía es que solo un selecto grupo se encuentra representado en el Senado, creando una desigualdad por razón de la edad, sobre todo atendiendo a las circunstancias particulares de Guatemala como estado, puesto que si bien es cierto para desempeñar determinados cargos se requiere una edad determinada, en estos se actúa como individuo depositario de determinada cuota de poder público, pero para el caso de los diputados o senadores, el requisito de edad debe existir pero no de forma tan elevada, ya que el mismo solo restringe la representatividad del pueblo en su congreso, y contradice el principio constitucional que establece que el poder radica en el pueblo quien lo delega para su ejercicio, el cual es único e indivisible y solo se distribuye con el objeto de administrar la República; por si esto no fuera poco el requisito de edad no es solo prohibitivo para los jóvenes sino también para los mayores de sesenta y cinco años, personas que pueden ser necesarias y útiles a su nación y que por una norma que no tiene ningún fundamento se ve frenada su capacidad de servicio y entrega al país.

Este punto sin duda de implementarse, sería una violación al derecho de elegir y ser electo, ya que nuestro campo de elección se vuelve generacional, extremo que no garantiza un buen funcionamiento, debido a que la edad no es, ni será nunca un seguro de probidad, eficiencia y honestidad.



Por otro lado en cuanto a la duración en el ejercicio del cargo, los quince años que propone el proyecto de Proreforma, son demasiados primero porque la alternabilidad en el ejercicio del poder se extiende durante mucho tiempo, produciendo desgaste en el funcionario público que detenta el poder en ese momento y en segundo lugar se excluye a otros ciudadanos que pueden aportar nuevas ideas e impulso a la labor senatorial.

Siguiendo la misma idea, al ser el Senado un órgano eminentemente político a pesar que sus miembros según la propuesta en mención no sean propuestos por partidos políticos sino por ciudadanos, es necesario acotar para efectos del análisis que si bien es cierto los partidos políticos no figurarían en el sistema de elección de los senadores, sino que serían directamente los ciudadanos los que harían las nominaciones, es importante recordar que los partidos están compuestos por ciudadanos y que a la postre la no existencia de dichas agrupaciones partidistas no extraería la política ni de la elección ni del funcionamiento de la cámara, lo cual hace que el mandato de quince años sea exagerado cuando la tendencia a nivel mundial es que las cámaras altas se depuren parcialmente cada cierto tiempo con pocas excepciones como podría ser el caso de Inglaterra donde los escaños en la cámara alta son vitalicios.

En el resto de estados con sistemas bicamerales, en la cámara alta su mandato no sobrepasa más de seis años, como es el caso de Estados Unidos de América, Italia, Alemania, España y Francia, ya que su depuración sea se da como premio del elector que reciben los representantes por su buena actuación o bien sean excluidos de la misma por la no aprobación de los mismos, pero la opción se le da a los electores cada cierto tiempo y no una oportunidad generacional cada quince años.



Si bien es cierto que la cámara se depura cada año, el punto que parece discordante con la realidad es el largo mandato de los senadores, es decir que quince años parece excesivo en una democracia naciente como la de Guatemala, no por el hecho de dudar de la probidad de las personas que podrían ser electas a través del sistema propuesto por Proreforma, sino porque un mandato largo no es garantía de funcionamiento adecuado, derivado de tal situación se entendería que se le asignara una duración tan larga al ejercicio profesional de un juez al frente de su judicatura, porque se trata de una labor técnico- jurídica, basada en su buen desempeño y en su experiencia como juzgador, más no es sostenible para un senador que constantemente al ser representante del pueblo debe ver renovado su mandato y la confianza del pueblo, al ser este un órgano eminentemente político.

Por otro lado la creación de una elección anual en el mes de noviembre conlleva dos aspectos que son sumamente cuestionables, ya que en primer lugar una elección de este tipo nuevamente aumenta los gastos de funcionamiento del Estado al tener que echar a andar todo el andamiaje electoral con lo que esto conlleva, es decir la contratación de personal de forma temporal, alquiler de enseres, publicidad.

Por otro lado y mucho más importante es que al ser una elección en la que los ciudadanos mayores de cincuenta años concurrirían a votar por personas de su misma edad para que integraran el Senado, esto crearía una gran desigualdad debido a que serían muy pocos los que podrían o tendrían el acceso a realizar una campaña de este tipo con el fin de integrar el Senado y serían muy pocos los que tendrían el acceso a la trayectoria del candidato.

5.2.3. Funciones del senado

Dentro de la estructura de la propuesta de Proreforma, resulta evidente que dicha asociación no asigna muchas funciones al Senado, pero aquellas que le son asignadas, son de extrema importancia para el funcionamiento del estado, razón por la cual vale la pena mencionar cada una con el objeto de delimitar el campo de acción de esta cámara.

La primera de las funciones que el proyecto de reforma constitucional le asigna al Senado, según el artículo ciento setenta y dos de dicha propuesta en su literal a), El senado tiene la facultad de crear, modificar, derogar y abrogar la ley, entendiéndose ésta como aquella que regula las relaciones entre particulares; y las relaciones entre particulares y el Estado cuando éste actúa desprovisto de su imperio y asimismo las normas generales del derecho tributario, función que obedece a la ya mencionada concepción de funciones de las cámaras haciendo la división entre derecho público y derecho privado, en este caso como ya se hizo mención resulta insostenible en la práctica dicha división puesto que el derecho es uno, no se puede dividir con el objeto de legislar, porque el sistema jurídico presenta una serie de conexiones que hacen imposible separar ambos ámbitos.

Por otro lado dentro de la misma literal a) como se hizo mención líneas arriba, se establece que el Senado es el competente para crear, modificar, derogar y abrogar las normas generales del sistema tributario, las cuales son un claro ejemplo de la imposibilidad de realizar una división entre derecho público y derecho privado, puesto que si bien es cierto las normas generales del derecho tributario, que integran el

Derecho Público, establecen las formas por las cuales el estado recauda fondos con el objeto de realizar sus gastos de funcionamiento y sus gastos de inversión pero a la vez afecta a los particulares porque ellos son quienes deberán pagar los impuestos. Por lo tanto esta debería ser una función de la Cámara de Diputados en todo caso, sin embargo aunque así fuera en la Propuesta de Proreforma, la misma sería también insostenible, ya que la posibilidad es puramente conceptual y no materialmente realizable al entrecruzarse las funciones de ambas cámaras.

La literal b) del artículo ciento setenta y dos de textos comparados del proyecto de proreforma establece la competencia para el Senado de conocer y aprobar antes de su ratificación cualquier tratado en materia internacional o cualquier convenio celebrado por el ejecutivo, situación que al igual que otros estados con sistemas bicamerales, le corresponde a la cámara alta.

La literal c) de la propuesta ya mencionada en su artículo ciento setenta y dos, establece la facultad que tiene el Senado de auto regularse, es decir que puede emitir sus propias normas, con el objeto de adecuar su funcionamiento a las necesidades de los miembros del Senado en beneficio del pueblo. Sin embargo en este punto surge la interrogante de si no debería emitir estas normas la cámara de diputados, al ser las normas que regulan al Senado más parecidas a los decretos ley y no a las leyes, distinción que realiza el mismo proyecto de proreforma. Sin duda es una discordancia puesto que según proreforma todo lo referente al funcionamiento del Estado le compete conocerlo a la cámara baja y no a la cámara alta.



Finalmente en cuanto a las funciones que le competen al Senado, la literal d) señala que el Senado es el competente para crear, derogar y modificar las leyes constitucionales, sin embargo esto parece un poco complicado porque estas leyes no regulan situaciones que se den puramente entre particulares o entre particulares y el estado desprovistos de su imperio, sino que en la gran mayoría de casos es todo lo contrario, es decir regulan situaciones que se suscitan con la intervención del Estado provisto de su imperio, como es el caso de la ley de Amparo, exhibición personal y de constitucionalidad o bien el caso de la ley electoral y de partidos políticos, ya que estas son eminentemente relaciones entre los ciudadanos y el Estado como ente de derecho en una relación desigual, lo que per se contradice la propuesta de la Asociación Proreforma de la división de funciones de las cámaras atendiendo a la división conceptual y teórica del derecho privado y derecho público.

5.3. El proceso legislativo tanto de la ley como de los decretos legislativos según la propuesta de la asociación proreforma

Sobre el proceso legislativo se podrían mencionar muchos aspectos legales, sin embargo es conveniente mencionar como aspecto importante que en la actualidad el proceso legislativo no es malo, sino que el sistema en general lo es, por tal razón las leyes que tenemos en la actualidad no producen los efectos deseados y muchas veces estas constituyen por sí mismas frenos y límites a la libertad de los ciudadanos. Es por eso que desde cualquier perspectiva es loable el esfuerzo de Proreforma por lograr la reforma del Estado. Derivado de lo antes expuesto es necesario pasar al análisis jurídico del proceso legislativo, el cual se divide en el proyecto de Proreforma en dos

ramas, la primera de ellas es el proceso legislativo de los decretos legislativos y el proceso legislativo de las leyes, que son las disposiciones del Senado.

5.3.1. Proceso legislativo ante la cámara de diputados

Como cualquier asunto jurídico, para iniciar debe existir impulso, es decir que una persona con un derecho reconocido comparezca con el objeto de promover el mismo, en el caso que nos atañe, el impulso y que constitucionalmente se llama iniciativa de ley, daría paso a llamarse únicamente impulso, debido a que, según la referida propuesta la creación de la ley es una atribución exclusiva del Senado. En el presente caso, objeto de análisis, al dividir las funciones del Congreso de la República en derecho público y derecho privado y asignárselas a la Cámara de Diputados y al Senado respectivamente, también dicha iniciativa se divide, por lo que para promover iniciativas de decretos legislativos solo pueden hacerlo el Presidente de la República y cinco diputados unidos por la misma causa.

En cuanto al proceso de creación, modificación o derogación de los decretos legislativos en sí, el sistema se ha variado sustancialmente dentro del proyecto de reforma que se analiza respecto del proceso legislativo vigente según la Constitución Política de la República. Para empezar, el sistema es más complejo y conlleva un grado de compromiso y voluntad política mucho mayor, cuestión que no es posible con el sistema actual.

En el proceso legislativo que propone proreforma para la Cámara de Diputados el trámite para la aprobación queda supeditado a la ley orgánica del hipotético órgano del

Congreso de la República, sin embargo señala que una vez este sea admitido, el mismo deberá ser publicado en el Diario Oficial y en el portal del Congreso, situación fundamental para generar una verdadera discusión en la sociedad y para que la misma asuma su papel de contralor de los organismos del Estado y a su vez se encuentra acorde con la reciente creación y entrada en vigor de la ley de acceso a la información. El proceso para la creación de los decretos legislativos en la propuesta de Proreforma es el siguiente:

✓ **Paso uno**

Presentación de la iniciativa: El Presidente de la República, o cinco diputados como mínimo actuando conjuntamente, presentan el proyecto de iniciativa de decreto legislativo.

✓ **Paso dos**

Admisión de la iniciativa: La Cámara de Diputados se reúne, discute y vota sobre la admisión o el rechazo de la iniciativa de decreto legislativo

✓ **Paso tres**

Publicación de la iniciativa: La Cámara de Diputados una vez admitida la iniciativa deberá publicar, en el Diario Oficial y en el sitio electrónico del Congreso de la República, la iniciativa de decreto legislativo.



✓ **Paso cuatro**

Pronunciamiento de los ciudadanos: Dentro de los treinta días siguientes a su publicación, los ciudadanos podrán remitir por escrito a la comisión respectiva sus comentarios y opiniones.

✓ **Paso cinco**

Pronunciamiento de la Cámara de Diputados: La Cámara de Diputados deberá dar a conocer los efectos jurídicos y económicos que se derivarán de la aprobación del decreto de que se trate, explicando cómo afectará a la ciudadanía la implementación del mismo.

✓ **Paso seis**

Discusión y aprobación de la iniciativa: Admitida la iniciativa, el proyecto se discutirá en tres sesiones celebradas en distintos días, salvo que la discusión se declare de urgencia nacional, con el voto favorable de por lo menos tres cuartas partes del número total de Diputados que lo integran, en cuyo caso la votación se hará en una sola sesión.

✓ **Paso siete**

Remisión del proyecto aprobado para su sanción al Presidente de la República: Después que se haya aprobado la iniciativa de decreto legislativo en la Cámara de Diputados, la comisión permanente lo enviará al Presidente de la República, en un

plazo no mayor de diez días. El Presidente, una vez ha recibido la iniciativa aprobada, tendrá quince días para vetar parcialmente el proyecto o bien sancionarlo y ordenar que se publique en el Diario Oficial. En caso que el Presidente no se pronuncie dentro de los quince días, la cámara bajo ordenará su publicación en el Diario Oficial.

✓ Paso ocho

Primacía legislativa: En este paso pueden plantearse dos escenarios.

Escenario a)

En caso de veto total, la Cámara de Diputados con la votación de las dos terceras partes del total de sus miembros, puede hacer valer su primacía legislativa y mandar a publicar sin enmiendas la iniciativa enviada por el Presidente, por no considerarla adecuada para ser decreto legislativo de la República.

Escenario b)

Puede que el Presidente de la República, únicamente haya vetado parcialmente la iniciativa de decreto legislativo, razón por la cual la Cámara de Diputados puede hacer valer su primacía legislativa con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros de la cámara y ordenar su publicación en el Diario Oficial. No obstante si en la cámara baja, no se llega a obtener la mayoría calificada, el Presidente sancionará suprimiendo la parte que fue vetada.

En sí el proceso tiene variantes que pueden ayudar a hacerlo mucho más eficiente, sin embargo es menester mencionar que hay otros aspectos que únicamente complican el procedimiento y que causan inestabilidad política y podrían incluso causar confusión en cuanto a la aplicación de las normas, haciendo las mismas deficientes, lo cual implica redundar en un sistema como el que tenemos ahora, con leyes plagadas de inconstitucionalidades, por la falta de previsión en el sistema actual y por normas confusas en el sistema propuesto.

5.3.2. Proceso legislativo ante el senado

El proceso para la creación de una ley ante el Senado según la propuesta de la Asociación Proreforma, se describe a continuación:

✓ Paso uno

Presentación de la Iniciativa de ley: Los senadores y la Corte Suprema de Justicia tendrán iniciativa de ley y para esto presentarán por escrito ante el Presidente del Senado sus iniciativas. El Presidente de la cámara alta trasladará el proyecto a la comisión permanente quien convocará a sesión plenaria.

✓ Paso dos

Admisión de la iniciativa de ley: En la sesión del Senado, se someterá a votación la admisión de la iniciativa para su discusión y aprobación, para lo cual se requiere que

una tercera parte del total de miembros del Senado aprueben la iniciativa para entrar a discutirla.

✓ **Paso tres**

Discusión y Aprobación: Se llevarán a cabo tres sesiones en distintos días en las cuales se discutirá el proyecto de ley. En la tercera sesión se deberá declarar por la mayoría absoluta de Senadores que la iniciativa se ha discutido suficientemente, para dar paso a su aprobación. No se requerirá de la discusión en tres sesiones si se declara la iniciativa de urgencia nacional por las dos terceras partes del total de miembros del Senado.

Para la aprobación es necesario que la mitad más uno del total de senadores voten favorablemente y así ordenarán su publicación en el Diario Oficial y entrará en vigencia ocho días después de su publicación salvo que la ley establezca una fecha específica.

Para impulsar un proyecto de ley, según el proyecto de reforma constitucional de la Asociación Proreforma, tal y como se ha mencionado con anterioridad atendiendo a la división que se hace en la referida propuesta de derecho público y derecho privado y su asignación a la cámara baja y cámara alta respectivamente, de dividir de tal forma las funciones del Congreso da como resultado que para impulsar una ley, solo tengan iniciativa la Corte Suprema de Justicia y los senadores, extremo que excluye al Tribunal Supremo Electoral y a la Universidad de San Carlos de Guatemala, como ente de derecho capaz de promover una ley, con lo que se le quita a la academia la posibilidad de realizar propuestas concretas en beneficio del estado.

En cuanto al procedimiento legislativo, el mismo es bastante simple ya que la iniciativa debe ser sometida por escrito al Presidente del Senado, quien la remitirá a la comisión permanente que convocará al pleno, el cual aceptará entrar a discutir la propuesta si un tercio de los senadores lo consiente, es decir que según el modelo de proreforma, bastaría con que quince senadores consintieran que el pleno del Senado entrara a conocer. Posteriormente se discutirá en tres sesiones celebradas en días distintos, salvo caso de urgencia nacional y en el caso que la misma sea aprobada al estar suficientemente discutida, el presidente del Senado ordenará que se publique dentro de los diez días siguientes a su aprobación.

En este procedimiento para promulgar una ley no existe ningún freno o contrapeso en contra de una normativa emanada del Senado, es decir, que no existe ninguna intervención de ningún otro ente estatal, lo cual implica un serio problema de control político puesto que la normativa, pareciera ponderar un sistema mediante el cual se potencialice el interés particular a través de la emisión de una ley sin mayores sobresaltos, porque no existe ni siquiera un informe que el Senado rinda a los ciudadano explicando las implicaciones jurídicas, políticas, económicas o sociales que podría tener la iniciativa en caso de ser aprobada, no existe tampoco el derecho que si existe en cuanto al proceso de creación de un decreto legislativo de dirigir al senado comentarios acerca el proyecto de ley, puesto que el Senado tampoco tiene la obligación como si existe la de la Cámara de Diputados de publicar la iniciativa en el Diario Oficial y en el portal de internet.

Es decir que según esta propuesta el Senado que sería el que hipotéticamente crea normas carecería de cualquier forma de control político. El sistema de llevarse a la

práctica de esta forma no ofrece ninguna garantía, porque ni siquiera existe el derecho de veto del presidente de la república, lo cual implica una autonomía peligrosa del Senado dentro de un estado de derecho, porque las decisiones que tomen los senadores, solo pueden detenerse a través de la impugnación por medio de una acción de inconstitucionalidad o bien a través de una acción de amparo.

5.3.3. Conclusión sobre la propuesta de la asociación proreforma

Sin lugar a dudas la propuesta de reforma constitucional promovida por la Asociación Proreforma, “es un paso firme para la concreción de un verdadero estado de derecho, para el fortalecimiento y para la evolución de una aún muy joven democracia, ya que la misma contiene aspectos relevantes, como la introducción del referéndum revocatorio, la ampliación de la interpelación a otros funcionarios aparte de los ministros de estado, el involucramiento de los ciudadanos en el proceso de creación y sanción de las normas, el voto parcial pero en primera instancia y no como resultado final.”⁶⁶

Sin embargo la propuesta de Proreforma en cuanto a la implementación de un sistema bicameral vista como un todo, no es jurídicamente adecuada, debido a que la misma se encuentra sustentada bajo la idea de una división entre ley y legislación que es lo mismo que dividir el derecho entre público y privado, porque es bien sabido que es una idea puramente conceptual que sirve únicamente para objeto del estudio del Derecho como ciencia y no como piedra angular para fundamentar y sostener un sistema de tal envergadura.

⁶⁶ **Ibid.**

En todo caso la bicameralidad debe estar basada en un criterio de representatividad plena en una cámara y territorial en la otra, es decir que es mucho más viable según el derecho comparado, implantar un sistema de organismo legislativo con dos cámaras en el cual una ostente la representación política y la otra cámara la representación territorial, sin embargo en el caso de la propuesta de Proreforma, la situación de la representatividad solo se consigue comprobar en la cámara baja, porque en la cámara alta, dicho aspecto se presenta relegado a un segundo plano, con un sistema de elección contrario a la democracia que no refleja la situación de los ciudadanos, ya que los mismos solo se encuentran plenamente representados en la Cámara de Diputados, pero en el Senado una pequeña minoría es la que controla las grandes decisiones sin ningún tipo de control ni ciudadano ni institucional, salvo que la normativa emanada del Senado sea impugnada.

Como ya se mencionó el mérito de Proreforma en lo referente a su propuesta para la reforma del Organismo Legislativo representa un despertar ciudadano para mejorar nuestro sistema político y resolver nuestros grandes problemas sociales, generando en los diferentes componentes de la sociedad el ánimo de involucrarse, ser verdaderos contralores del actuar de la administración pública y generar propuestas de cambio en todos los aspectos, sin embargo hay que remarcar que la propuesta de reforma constitucional en mención responde más a un modelo económico más, que a un modelo jurídico, ponderando el interés particular sobre el interés general, esto sin menospreciar la importancia de un modelo económico el cual es el motor del desarrollo, pero el cual nunca debe estar por encima de la normas, porque lo que realmente debe privar y debe ser el objeto de cualquier ley, norma, regla, estatuto o disposición del estado es la persona humana dentro del conglomerado social, ya que el Derecho es un instrumento

que persigue armonizar las relaciones de los diferentes actores de la sociedad con el objeto de alcanzar en la medida de lo posible una interacción pacífica y así lograr el bien común y el factor económico debe ser uno de los tantos aspectos al mismo nivel de la salud y la educación, pero no por encima de ellos.

Asimismo retomando la relación entre cámaras, si bien es cierto en la gran mayoría de estados las cámaras no son iguales en cuanto al poder decisorio, ya que siempre una cámara tiene preeminencia sobre la otra, el esquema desarrollado por Proreforma para el Senado es extremadamente superior a la Cámara de Diputados, y en el resto de estados la subordinación se entiende puesto que las funciones de ambas cámaras no pueden comprenderse por separado, no obstante el modelo de Proreforma le impone una serie de controles a la cámara baja que son excelentes como mecanismo contra la extralimitación en el ejercicio del poder, pero olvida establecerlos para el Senado, cosa que nuevamente pone de manifiesto la inviabilidad de la propuesta sujeta a análisis, ya que al ejercer un poder sin control de ninguna clase, el mismo puede emplearse de manera contraria la forma republicana democrática y representativa del Estado de Guatemala.

Para finalizar se ha de concluir que son dos los temas que generan la imposibilidad que esta propuesta llegue a buen puerto y es que se haga una división entre ley y legislación y asignándolas a cámaras diferentes la creación de cada cual, porque las mismas si bien es cierto no son lo mismo están tan íntimamente relacionadas y no deben separarse ya que de hacerlo se puede producir una ineficacia, ambigüedad y confusión de las normas que contengan a ambas figuras, creando un problema mayor del que se trata de corregir con el proyecto de reforma constitucional.

El otro tema que resulta inviable es la creación de un Senado de la forma como lo propone proreforma, un órgano del Congreso por encima de la Cámara de Diputados y por encima del resto de poderes del Estado que verían su incapacidad constitucionalmente establecida para poder contrapesar una normativa emanada del Senado que pasaría a ser un ente autónomo e independiente del resto de instituciones del Estado ya que la misma posee un poder mucho más grande que el resto creando un grupo de personas con capacidad de crear la ley sin mayor limitante.

5.4. Propuesta de un sistema bicameral en Guatemala derivada del presente trabajo

Es evidente que en la actualidad, el proceso legislativo no es eficiente y no permite la creación de normas de beneficio para la población, encaminadas a lograr la interacción pacífica de los diferentes componentes de la sociedad. Es por eso que el presente trabajo de tesis propone la configuración del sistema en dos cámaras, siguiendo la idea primigenia de la Asociación Proreforma, de dividir las funciones de las cámaras, para que las mismas no guarden mayor relación salvo los casos estrictamente necesarios, previstos en la Constitución, pero no dividiéndolas según una definición doctrinaria de ley y legislación sino dividiendo sus funciones en legislativas y de control político, dentro de las cuales se incluyen la funciones presupuestaria, financiera y de orientación política, atribuciones que en la actualidad ya las tiene asignadas el Congreso de la República, de tal suerte que el proceso legislativo estaría a cargo de la cámara baja y todas las funciones de control político estarían a cargo del Senado.

Lo cual implicaría crear dos cámaras con matices técnicos, es decir una especializada y totalmente volcada a crear normas y la otra un órgano de control de cualquier funcionario o empleado público, todo esto con el objeto de hacer más eficiente la labor del Organismo legislativo.

Para realizar una propuesta más concreta se dividirá el planteamiento en Cámara de Diputados, configuración y forma de elección de los miembros de la Cámara de Diputados, funciones de la Cámara de Diputados, Senado, configuración y forma de elección de los miembros del Senado, funciones del Senado, funciones conjuntas de la Cámara de Diputados y del Senado y el proceso legislativo.

5.4.1. Cámara de diputados

Configuración y forma de elección de los miembros de la cámara de diputados La Cámara de Diputados debe ser la que ostente la representación política, la verdadera representatividad de los ciudadanos dentro del Organismo Legislativo y debe ser la que plasme la voluntad de los electores en las normas que de la cámara emanan, razón por la cual los diputados serían electos por voto directo pero no por listados sino de forma personal, es decir que el ciudadano conocería la identidad de la persona por la que está votando, puesto que tendría la oportunidad de conocer el currículum y la trayectoria de la persona que se postula, que ha hecho por su comunidad, por su municipio, por su departamento y por su país, como una persona proactiva, desde el punto de vista profesional o moral y en la cual está depositando su confianza y no de la forma en la que se hace en la actualidad.

Asimismo el mandato de los diputados sería de cuatro años, el cual iniciaría justo a la mitad del período presidencial, con el objeto que la cámara de diputados guarde un verdadero contrapeso con respecto al Organismo Ejecutivo y las leyes que ellos formulen no sean resultado de un plan de gobierno sino de una visión de estado.

El número de diputados a elegir sería de ochenta, un número inalterable que debe atender a índices de población, de tal suerte el Departamento de Guatemala que es el más poblado del país, es el que mayor número de representantes debería tener en la Cámara de Diputados y así sucesivamente llegando al que menos población tenga, dicha situación será revisada por el Tribunal Supremo Electoral, a efecto de verificar cualquier variación en el orden de los departamentos en cuanto a la población se refiere. Esto con el objeto de diferenciar la representación de las cámaras, ya que la cámara baja atiende a necesidades poblacionales, y la cámara alta, atiende a asambleas departamentales, quienes a su vez representan a los diferentes departamentos del país con el objeto de hacer que todos tengan el mismo peso dentro de la cámara.

Así mismo los requisitos para integrar dicha cámara serían: ser mayor de edad, ser guatemalteco, estar en el goce de sus derechos civiles y de preferencia saber leer o escribir con el objeto de ponderar la representatividad.

En caso de ausencia definitiva de alguno de los diputados, la cámara nombrará de entre dentro de los suplentes que se designaron por cada partido, para que sustituyan a través de sorteo público en el pleno. La presidencia de dicha cámara con el objeto de darle participación a todos será rotativa y cada seis meses se elegirá a través de sorteo

a la persona que haya de presidir la cámara, procedimiento que se llevará a cabo en el pleno del Senado como medida de control político y en el cual dentro de una urna sellada se incluirán los nombres de todos los diputados, salvo aquellos que ya hayan presidido la cámara en el mismo período de cuatro años. Para los efectos de la designación cada departamento constituye un distrito electoral, sin que la ciudad de Guatemala constituya uno diferente. En cuanto al tema de la reelección no debe existir ninguna prohibición para que la misma se dé dentro de la Cámara de Diputados, puesto que es el elector el que premiará con su voto a la persona que haya ejercido correctamente el mandato que le fue encomendado.

Siguiendo el mismo orden de ideas tendrían prohibido ser diputados: los familiares en el cuarto grado de consanguinidad y el segundo de afinidad del presidente y vicepresidente de la república, los contratistas de obras públicas que se costeen con fondos del estado, quienes hayan sido condenados en juicio de cuentas y no hayan solventado su situación, quienes representen a personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos, los militares en servicio activo y todos aquellos que desempeñen un cargo dentro de alguna entidad del Estado, salvo actividades docentes.

5.4.2. Funciones de la cámara de diputados

La propuesta formulada por el presente trabajo de tesis para la Cámara de Diputaos sería asignarle a dicho órgano hipotético del Congreso de la República la función de crear, modificar, abrogar y derogar todo tipo de disposiciones, con el objetivo de crear una cámara técnica, dedicada únicamente al quehacer legislativo, por lo que a la Cámara de Diputados le competaría:



- Convocar a elecciones en caso que el Tribunal Supremo electoral no lo haga en la fecha prevista o bien en el caso de la elección de los Senadores, convocar a las asambleas departamentales;
- Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- Calificar las credenciales que extienda el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos;
- Nombrar y remover a su personal administrativo;
- Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros;
- Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado;
- Crear, modificar, abrogar, y derogar las leyes. Si se tratare de las normas que regulan el funcionamiento de la Cámara de Diputados, éstas necesitarán del dictamen favorable del Senado;
- Crear, modificar, derogar y abrogar impuestos ordinarios y extraordinarios, necesitan del voto favorable del Senado;
- Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;

- Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública;
- Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria;
- Decretar a solicitud del organismo Ejecutivo, indemnizaciones en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje o a juicio internacional;
- Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier otro arreglo internacional, con el voto de las dos terceras partes del total de miembros de la cámara; y
- Modificar con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de sus miembros las leyes constitucionales, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad y del Senado.

Todas estas atribuciones se dividen en dos vertientes, aquellas que tienen un carácter legislativo como la creación de leyes y todas aquellas relacionadas con ello y las otras son las que conllevan su funcionamiento propio.

Lo que se persigue con esto, como ya se mencionó con anterioridad es que la cámara de diputados se constituya como organismo técnico, especializado en la emisión de normas de beneficio para el pueblo.

5.5. Senado

Configuración y forma de elección de los miembros del Senado. La segunda cámara del Congreso de la República, debe ser una cámara con representación territorial que conlleva una reconfiguración no solo del propio congreso sino de muchas otras figuras afines, debido a que debe constituir per se un contrapeso jurídico y real para la cámara de diputados y también para el resto de organismos e instituciones del Estado, ya que lo que se propone para esta cámara es una representación indirecta, es decir que la base de electores de la cámara de diputados y del Senado sean distintas, lo que implica un ejercicio democrático mucho más complejo, pero a su vez más eficiente.

El Senado se integraría con cuarenta y cinco senadores, a razón de dos por cada departamento de la República de Guatemala sin importar su número de población y uno electo por el pleno de la Cámara de Diputados por mayoría calificada, los cuales serían elegidos por un período de seis años pudiendo ser reelectos, sin embargo la cámara se renovarían cada dos años en un tercio.

Los requisitos para ser senador serían: estar en el goce de sus derechos ciudadanos, ser guatemalteco, mayor de veinte cinco años, residir por lo menos con cinco años de anterioridad en el departamento al que pretende representar y saber leer y escribir. Todo esto con el objeto de darle un carácter territorial a dicha cámara, para que cada senador vele efectivamente por los intereses de los departamentos dentro del Senado, ejerciendo los controles políticos necesarios para contrarrestar cualquier exceso en el ejercicio del poder de la Cámara de Diputados, del Organismo Ejecutivo, del Organismo Judicial y de cualquier otra institución del estado autónoma o descentralizada.

En cuanto a los electores como se mencionó con anterioridad, la base es diferente, es decir, que los senadores no son electos de forma directa por el ciudadano, sino que lo que se propone es que los mismos sean electos por una asamblea departamental que elegiría por una única vez para el mismo período salvo el caso que definitivamente el miembro electo ya no pueda desempeñar su cargo.

La referida Asamblea estaría integrada por los alcaldes de los distintos municipios del país y a su vez presidida por los gobernadores de cada departamento, dichas asambleas se reunirían cada dos años para elegir a sus respectivos representantes por un período de seis años, de tal suerte que el turno para elegir a sus representantes correspondería en orden del abecedario a los primeros ocho departamentos, luego a los siguientes siete y finalmente a los siete restantes; al finalizar el orden se volvería a repetir.

El orden de los departamentos iría en función del abecedario, ya que en este caso se produce una igualdad, sin potenciar o privilegiar a ningún departamento por alguna razón específica o de factores poblacionales. Todo esto haría que la representación del Senado fuera territorial, puesto que los senadores velarían respecto del control político sin casi ninguna otra facultad lo cual conllevaría mayor eficiencia respecto al cumplimiento de sus atribuciones.

Claro que para que la elección de los senadores quedara a cargo de las Asambleas Departamentales, sin embargo la nómina será presentada y conformada dentro de un grupo de veinte personas seleccionadas según la ley de comisiones de postulación.

Para implementar este sistema es esencial fortalecer la figura del alcalde como representante de su municipio y modificar la figura del gobernador.

La elección debería realizarse a la mitad del período presidencial con el objeto de brindarle una mayor fortaleza al sistema. Asimismo conlleva el fortalecimiento de instituciones como el Tribunal Supremo Electoral, puesto que tiene que constituirse como un órgano permanente, capaz de afrontar y asumir el reto de ser garante de la transparencia elecciones que dejarían de ser generales, para pasar a ser cada cierto tiempo para diferentes cargos.

5.5.1. Funciones del senado

La propuesta del presente trabajo de tesis para el Senado como órgano del Congreso de la República, incluye que el mismo sea el que tenga asignadas las funciones de control político de la Cámara de Diputados, del Organismo Ejecutivo, del Organismo Legislativo y del resto de instituciones del Estado con el objeto de crear un ente que pueda hacer eficiente el proceso legislativo especializándose en funciones de control.

Para esto las funciones del Senado serían:

- a) Abrir y cerrar su período de sesiones;
- b) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República.

En ningún caso se podrán ausentar simultáneamente;



- c) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará a control del Organismo Legislativo;
- d) Declarar sí ha lugar o no formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice-Ministros de Estado cuando estén encargados del Despacho, miembros de la Cámara de Diputados, Secretarios de la Presidencia, Sub-Secretarios que los substituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. Resolución que ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros que integran el Senado;
- e) Interpelar a los ministros de Estado y a cualquier otro funcionario público o persona individual o jurídica que maneje fondos públicos bajo dicho procedimiento;
- f) Conceder condecoraciones propias del Senado de la República a guatemaltecos y extranjeros,
- g) Nombrar y remover a su personal administrativo;
- h) Aceptar o no las renunciaciones que presenten sus miembros;
- i) Elaborar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado;

- j) Aprobar, modificar o improbar a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Senado con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal; si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Senado, regirá el vigente para el ejercicio anterior. Solo el Senado podrá realizar modificaciones al presupuesto previa solicitud del organismo ejecutivo;
- k) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;
- l) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación. En ningún caso podrán ser otorgados al Presidente o Vicepresidente de la República, en el período de su gobierno, ni a ningún otro funcionario en el ejercicio de su cargo;
- m) Contraer, convertir consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria. Para que el Ejecutivo, la Banca Central, o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Senado, así como para emitir obligaciones de toda clase;

- n) Aprobar o improbar los proyectos de ley que sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo y señalar asignaciones especiales para su pago o amortización. Velar porque sean debidamente pagados los créditos contra el Estado y sus instituciones derivados de condenas de los tribunales;
- o) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional, sin interferir con las funciones específicas de las dependencias del Estado, y de sus entidades autónomas y descentralizadas;
- p) Intervenir en el proceso legislativo en caso de existir veto parcial o total por parte del Presidente de la República, con el objeto de actuar como cámara revisora;
- q) Aprobar o improbar antes de entrar en vigor cualquier reglamento emitido por el Organismo Ejecutivo o bien por cualquier entidad autónoma o descentralizada. En caso de no ser aprobado, el reglamento, deberá redactarse otra vez y ser presentado nuevamente, dentro de un plazo no mayor de quince días calendario;
- r) Elegir a los funcionarios que según la Constitución y la ley, deban ser designados por el Senado, aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos ;.
- s) Aprobar o improbar los nombramientos de los ministros de estado, y todos aquellos funcionarios que correspondan ser nombrados por el Presidente de la República, pronunciándose acerca de la idoneidad de los mismos para el cargo que ocupen dentro de las veinticuatro horas siguientes al nombramiento.

Todas estas funciones hacen del Senado una cámara especializada en funciones de control político, lo cual hace eficiente el proceso legislativo ya que la Cámara de Diputados únicamente tendrá que ocuparse de la realización de normas, leyes y cualquier otra disposición de carácter general, lo cual pone de manifiesto que podrán ser al mismo tiempo creada una ley y a su vez estar interpelando a un ministro o a cualquier otro funcionario público o persona individual o jurídica que maneje fondos del Estado, sin ninguna interferencia entre cámaras.

5.5.2. Funciones conjuntas de la cámara de diputados y del senado

Existen una serie de funciones, que no pueden desligarse y dividirse entre funciones legislativas y funciones de control, razón por la cual es necesario que las cámaras se integren, ya sea por el carácter solemne de dichas atribuciones o por la trascendencia para el Estado de las decisiones que se puedan tomar, es por tal razón que con el objeto de dar participación a los diputados que son los representantes del Pueblo y a los senadores que son los representantes de las Asambleas Departamentales, es decir que ostentan una representación territorial, es por esto que para éstas funciones en específico se reúnen la Cámara de Diputados y el Senado dando lugar al Congreso Pleno, dentro del cual tanto senadores como diputados tendrían la misma calidad, esta única cámara estaría presidida por el Presidente del Senado y como junta directiva tendría a miembros de la Cámara de Diputados. Dicho Congreso Pleno contaría según lo expuesto con ciento veinticinco miembros, que es la suma de los miembros de la cámara alta más los de la cámara baja.

Dichas funciones serían:

- a) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;
- b) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República, y se comprobará la autenticidad de la renuncia que deberá ser leída por el funcionario en el pleno, salvo causa de imposibilidad por razones de estado grave de salud, debidamente comprobado por cinco médicos designados por el Colegio Profesional respectivo;
- c) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente; y
- d) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso Pleno, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso Pleno.

No son muchas las funciones que comparten ambas cámaras reunidas en un Congreso Pleno, puesto que las mismas las contenidas en el literal a y c, son las que normalmente deben realizarse y esto se da cada cuatro años, las otras dos son circunstanciales, por tal razón el momento del cumplimiento de la función y de la reunión de ambas cámaras es incierto. El objeto que estas cámaras se reúnan únicamente para estas funciones es por la misma independencia funcional que debe existir entre las mismas.

5.6. El proceso legislativo

El proceso legislativo, sin lugar a dudas es de vital importancia para el funcionamiento del Estado, debido a que del mismo nacen las normas que regulan las relaciones entre los particulares y que regulan la organización del Estado, lo que de forma conjunta conlleva a crear una interacción pacífica entre los diferentes componentes de la sociedad.

Es por tal razón que en esta propuesta se le introducen pequeños cambios al proceso con el objeto de mejorar el cumplimiento de las funciones de los diputados y de los senadores, en un hipotético sistema bicameral.

A continuación los pasos de la creación de la ley en el sistema propuesto:

✓ Paso uno

- **De la Iniciativa de ley**

Tendrían iniciativa de ley: el Presidente de la República, La Corte Suprema de Justicia, la Cámara de Diputados, el Senado y la Universidad de San Carlos de Guatemala, esta última será la encargada de presentar a la Cámara de Diputados cualquier proyecto que nazca de cualquier Universidad Privada del País, no pudiendo excusarse y tendrá un plazo para hacerlo de quince días después de haberse efectuado la recepción de la misma.

✓ **Paso dos**

- **Admisión de la iniciativa de ley**

El proceso legislativo iniciaría con la votación del pleno de la cámara baja para entrar a conocer la iniciativa, una vez aprobado el proyecto, el mismo deberá ser publicado inmediatamente en el sitio web de la Cámara de Diputados, con el objeto de hacer de conocimiento de los ciudadanos el proyecto de ley.

✓ **Paso tres**

- **Discusión de la iniciativa de ley**

Una vez sea admitida la iniciativa la Cámara de Diputados se entrará a debatir el proyecto en tres sesiones que deberán ser celebradas en días diferentes, en un plazo no mayor de ocho días hábiles, salvo que el proyecto sea declarado de urgencia nacional por las dos terceras partes del total de miembros que integran la cámara baja.

✓ **Paso cuatro**

- **Aprobación de la iniciativa de ley**

Una vez el proyecto sea aprobado por la mitad más uno del total de miembros de la cámara baja tras ser discutido en tres sesiones, la Junta Directiva de la Cámara de

Diputados o la Comisión Permanente deberán enviarlo dentro de los cinco días hábiles al Presidente de la República, para su sanción y publicación.

✓ **Paso cinco**

- **Sanción y veto parcial**

El Presidente de la República tendrá ocho días después de haber recibido el proyecto de ley aprobado por la cámara de diputados, para que en consejo de ministros sancione la ley y ordenar su publicación o bien ejercer su derecho de veto, el cual podrá ser parcial o total; si el veto es parcial, el presidente enviará el proyecto al senado, el cual podrá improbar o aprobar el veto en un plazo de tres días, en caso de improbarlo, la Cámara Alta ordenará la publicación.

Si la decisión del Senado hubiese sido aprobar el veto realizado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, lo enviará a la Cámara de Diputados con el objeto de que estos realicen los cambios a la ley y repitan el procedimiento nuevamente o bien a través del voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros de la cámara baja, podrán rechazar el veto y la aprobación que el Senado ha dado al mismo, ordenando que se publique en el Diario Oficial y se convierta en ley de la República.

✓ **Paso seis**

- **Sanción y veto total**

Si el veto fuere total, el Presidente de la República enviará el proyecto al Senado, para que este en un plazo no mayor de tres días emita un dictamen favorable o desfavorable



al veto, y en ambos casos remitirá al proyecto a la Cámara de Diputados, con un dictamen que en caso de ser desfavorable al veto realizado por el Presidente en Consejo de Ministros, la Cámara de Diputados con mayoría absoluta podrá rechazar el veto, si el dictamen emitido por el Senado es favorable al veto, la Cámara de Diputados podrá con mayoría calificada rechazar el veto y ordenar la publicación de la ley en el Diario Oficial para que se convierta en ley de la República.

Con este sistema, el resultado sería mucho más práctico y se crearía un mejor equilibrio entre los diferentes organismos del Estado, puesto que con esta propuesta cada cámara tendría una especialización en una tarea determinada, permitiendo a la otra cámara desvincularse de esas funciones siendo más eficiente y alcanzando un grado de tecnificación superior al que hoy en día tenemos, cada cual en la misión que le corresponda, que según dicho sistema hipotético sería la legislativa para la cámara baja y la de control político para la cámara alta, pero no autónomas sino ambas perfectamente controladas dentro de un sistema de frenos y contrapesos mucho más equilibrado que el que ahora poseemos.

5.7. Razón de la migración de un sistema unicameral a uno bicameral en Guatemala

Desde la época de la creación de la Federación Centroamericana, Guatemala no ha tenido un sistema legislativo bicameral, el cual en dicha etapa de la vida política del país, se justificaba desde un punto de vista de la creación de un estado federal. Es por eso que desde esa perspectiva nos hemos constreñido a la utilización de un sistema unicameral, el cual en diversos momentos de la historia de nuestro país se ha visto

rebasado política y jurídicamente hablando por la fuerza de los acontecimientos, es por esta razón que en el presente trabajo de tesis se promueve la creación de un sistema bicameral dentro del poder legislativo, con el objeto de dotar a tan importante organismo del Estado de una funcionalidad y eficiencia con las cuales pueda responder a las diferentes vicisitudes que pudieran presentarse en el futuro a corto, mediano y largo plazo.

El sistema legislativo empleado en Guatemala, según el artículo ciento cincuenta y siete de la Constitución Política de la República de Guatemala es unicameral, debido a que el dicha norma constitucional establece que: La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años pudiendo ser reelectos.

Derivado de esto se infiere que el sistema unicameral de la República de Guatemala, contempla dos formas de elección de los integrantes del Congreso de la República, debido a que existe la elección por distritos y también existe el listado nacional. Estos dos procedimientos de elección a la fecha, no han revelado el verdadero sentido de representatividad de los electores, puesto que los mismos se prestan a la falta de identidad de los electores para con los candidatos, y esto redundando en un sistema poco representativo de los intereses de los ciudadanos con capacidad de elegir.

El problema principal radica en la falta de conocimiento del candidato por parte de los electores, ya que el sistema actual, a pesar de contar con una representación departamental, la misma es sumamente endeble, puesto que se presta a un sin número

de manipulaciones, y aunado a esto se suma el hecho que las actuaciones de los diputados no se reflejan en beneficio de los departamentos de la República a los cuales representan, a razón que no existe una política definida en cuanto al planteamiento de propuestas y en cuanto a la consecución del bien común derivado de las últimas.

Así mismo podemos enunciar con propiedad que el problema del actual sistema a parte del tema de la representación de la población es la multiplicidad de funciones que ostenta el Congreso de la República, no porque las mismas sean imposibles de cumplir, sino que en muchos casos sirven para entrapar el proceso legislativo o bien las funciones de control político tales como la interpelación, la cual en ocasiones es utilizada con el ánimo de frenar las discusiones en el pleno sobre la aprobación de un determinado proyecto de ley, lo cual no permite que ninguna de las actividades sean ejecutadas a cabalidad por los miembros del Organismo Legislativo.

Todo lo anterior produce una dispersión de atribuciones, cuya distribución en el período de sesiones del Organismo Legislativo es incompatible por razones de temporalidad, debido a que al ser el Congreso de la República el encargado de legislar, de las funciones de dirección política, presupuestarias y de control político en general, esto produce un embudo, muchas veces ocasionado por los mismos miembros otras veces por la saturación del sistema derivada de un pobre diseño de arquitectura constitucional que en el caso de la configuración del Congreso de la República, ofrece una serie de recovecos fácilmente aprovechables por personas que no desean el bien del país o simplemente desean ponderar intereses personales sobre los intereses de la mayoría y principalmente sobre las leyes y la Constitución Política de la República.

A lo largo de muchos años, se ha debatido sobre la viabilidad del bicameralismo frente al unicameralismo, y Guatemala, no ha sido una excepción, razón por la cual es necesario realizar un breve esbozo de la historia del unicameralismo y el surgimiento del sistema legislativo que emplea dos cámaras.

El jurisconsulto Planas Pedro, menciona que “el primer punto a analizar de debate sobre la creación de una segunda cámara, ”radica en el hecho que a lo largo del tiempo se ha tratado de hacer ver por los defensores de un sistema legislativo unicameral, que la única justificación a falta de la existencia de una nobleza, como lo es el caso del sistema británico, en el cual la representación de la cámara alta se encuentra conformada por personas que poseen algún título nobiliario y en la cámara baja se encuentran representados los ciudadanos, es decir que con una representación diferente en ambas cámaras, es la creación de un sistema de la índole como el que se propone en esta tesis es en un estado federal, ya que ahí las cámaras ostentan representaciones diferentes, porque una atiende a índices de población y la otra atiende a la representación estatal de los miembros de la unión federal, sin embargo dentro del Derecho Comparado, es totalmente sostenible la idea de la creación de un sistema bicameral, como el caso de España o Italia, por citar alguno, debido a que si bien es cierto, el modelo de sistema bicameral es mucho más fácil de reproducir en un estado federado esto no excluye de su creación dentro de un estado unitario, sobre todo aquel estado que pretenda descentralizar sus decisiones y proveer a sus provincias, regiones o departamentos de una participación más activa dentro de la toma de decisiones o bien dentro del control que se ejerce sobre los actos de la Administración Pública.”⁶⁷

⁶⁷ Planas, Pedro. **Derecho parlamentario**. Pág. 197.

Según el federalista estadounidense Hamilton Samuel, el bicameralismo se justifica “desde diversas formas, independientemente si su configuración se pretende implementar en un estado unitario o en uno federal en varios puntos.”⁶⁸

El primero de los argumentos a favor que esboza Hamilton es la creación de una segunda cámara como Consejo de Gobierno, debido a la arraigada práctica de los gobiernos republicanos de obviar sus promesas de campaña y principalmente dejando a un lado los intereses de sus electores con la intención de llevar a cabo sus agendas para beneficiar intereses de terceros, en este caso la segunda cámara se constituye como un freno, como un ente con la capacidad y la potestad legal para controlar y en dado caso maniar cualquier intento de violación del ordenamiento jurídico a través no solo de actos de la administración pública, sino de cualquier entidad del Estado, tal y como se propone dentro del presente trabajo de tesis, es decir que la segunda cámara o Senado, no solo tendría la potestad de actuar como freno y contrapeso del Organismo Ejecutivo, sino que también podría frenar los posibles abusos que pudieran cometer la cámara baja o bien cualquier otro ente estatal, tal como el Superintendente de Administración Tributaria, los ministros de estado, registradores, por citar algunos ejemplos.

Esto constituiría un avance en un estado sumamente débil a las amenazas con poca capacidad de respuesta, estableciéndose como una muralla mucho más difícil de avasallar.

⁶⁸ Huntington, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio.** Pág. 68.

El siguiente punto que Hamilton establece es el de la firmeza al mayor número, lo cual implica que en caso de la existencia de una sola cámara, es decir de un sistema legislativo unicameral, este se ve perjudicado por pasiones de los integrantes del Congreso y por la agitación que pudiera producir una persona o un partido determinado dentro de la asamblea, trayendo como resultado leyes y resoluciones arbitrarias y perniciosas, con lo cual quienes se ven afectados sin duda alguna son los ciudadanos. Tal es el caso como leyes que por iniciativa de un miembro de la cámara y por sus constantes cabildeos se promueven con el objeto de ganar simpatías o de beneficiar a alguna persona en específico, situación que puede evitarse, con la creación de una cámara menos numerosa que tenga por objeto primordial controlar la actividad de todos los entes del estado, con una reconocida autoridad moral y legal, para la defensa de los derechos y los intereses de los ciudadanos.

El verdadero sentido de este segundo punto esbozado por Hamilton es aquel que propone la creación de una cámara con facultades de control superiores a cualquier ente público, pero no con poder absoluto, pues la misma, en función de la teoría de los frenos y contrapesos, no puede dictar sus propias reglas, lo que reduce las decisiones arbitrarias hacia niveles controlables, debido a que esta función quedaría en ejercicio únicamente de la cámara baja o Cámara de Diputados.

El tercer punto propuesto por el tratadista Hamilton Samuel, “se refiere a la creación de una cámara que contrapesese de manera efectiva los intereses de unos pocos en detrimento de la mayoría, esto se refiere a la rigurosidad de requisitos que deben existir para ser miembro del Senado, tomando como marco de referencia lo que se requiere para ser miembro de la cámara baja, situación que es perfectamente entendible, ya que

al dotar a una segunda cámara de una serie de funciones de control político y de otra índole tales como las dirección política, las funciones de presupuesto, se necesita que los miembros sean personas probas y con un grado de honestidad y honradez superlativo en relación a sus grandes responsabilidades.”⁶⁹

Esto con el objeto de crear un ente que sea un verdadero garante del cumplimiento de la ley en representación de los ciudadanos, no solo por actos que puedan ser constitutivos de delitos, sino por actos que no necesariamente constituyendo una actividad ilícita no contribuyan al desarrollo del país.

El cuarto y último punto mencionado por el autor Hamilton “hace referencia a una visión de país de mediano y largo plazo, es decir en cuanto al establecimiento de una segunda cámara que tenga por objeto primordial, el darle seguimiento a todas las políticas iniciadas por los entes del Estado con el objeto de crear una política de nación, independientemente de quienes ocupen los puestos de elección popular en el Estado, en otras palabras es diseñar un gobierno de instituciones y no de hombres, un gobierno de leyes y no de nombres.”⁷⁰

El punto anteriormente expuesto Hamilton marca como sendero de diseño constitucional en cuanto al Organismo Legislativo, la configuración de un sistema bicameral con cámaras de corte diferente, visto de otra forma una cámara de orden político y otra cámara de orden jurídico, en la cual sus miembros son electos de forma diferente, los miembros de la cámara baja, electos popularmente, mediante voto directo

⁶⁹ **ibid.** Pág. 79.

⁷⁰ **ibid.**

y la cámara alta, electos mediante una designación de una asamblea departamental, es decir un voto indirecto.

A manera de conclusión Hamilton establece que un congreso bicameral siempre es preferible a un congreso unicameral, porque el mismo puede contrapesar los intereses locales de los representantes de una cámara, ya que el mismo actúa como Consejo de Gobierno, sopesando los intereses y la clara connotación política cámara baja, y esto es porque en los estados de corte federal, la segunda cámara surge como la representación de los estados dentro de la unión y dentro de los estados de corte unitario, sirve como representación de las provincias y en ambos casos como cámara de moderación, de consideración, de fuerza moral y además de frenos legales frente a las posibles arbitrariedades de la cámara baja o bien de cualquier otro ente del Estado.

Claro que es necesario acotar de cierta forma que existe una mejor aceptación del Senado en los estados federales puesto que en ellos es mucho más fácil la sustentación de una segunda cámara, tal y como se ha sostenido con anterioridad, sin embargo dentro del Derecho comparado se ha observado que la creación de una segunda cámara en un estado unitario es mucho más complicada, pero no por eso insostenible política y jurídicamente hablando.

En otro orden de ideas existe también dentro del derecho comparado la idea errónea que cuando se menciona el tema del sistema bicameral, que este se encuentra configurado de tal forma que existen dos cámaras, denominadas por la doctrina como cámaras gemelas, con las mismas potestades e idénticas funciones, sin embargo es menester mencionar que la idea antes citada es una concepción contraria a la

configuración de las cámaras dentro del Derecho Comparado, claro esto no quiere decir que no existan cámaras gemelas en algunos países del orbe, sin embargo los resultados de evaluación de los diferentes sistemas bicamerales a lo largo del mundo arrojan que estados como Francia, Inglaterra, Alemania o Estados Unidos, poseen cámaras con atribuciones distintas, es decir que sus cámaras funcionan de acuerdo al principio de distribución de tareas o mejor conocidas como funciones privativas, tal y como es el que se propone para la República de Guatemala en el presente trabajo de tesis.

En otras palabras esta práctica se trata de asignarle a cada cámara una serie de atribuciones independientes de las funciones de la otra cámara, en las cuales no existe interferencia o bien la misma es mínima, tales como la aprobación de los tratados internacionales o bien la aprobación de determinados nombramientos de funcionarios públicos por parte de poder ejecutivo en el caso del Senado de los Estados Unidos de América, funciones que solo le corresponden a dicha cámara y en las cuales no puede intervenir de ninguna forma la cámara de diputados o cámara baja.

Este punto contribuye a ponderar la propuesta realizada para la configuración de un sistema bicameral en Guatemala, dentro del cual existe una división del trabajo parlamentario, ya que mientras una alcanza permanentes avances en materias legislativas la otra cámara fiscaliza a los ministros de Estado y ambas como parte de un sistema constitucional bien articulado alcanzan un nivel de eficiencia que se percibe a través de una calidad superior en las funciones que cada uno debe desarrollar, contrario sensu a lo que ocurre en un sistema unicameral en donde no se ponderan las funciones y el cumplimiento de las mismas sino las agendas partidarias y la conveniencia de la

misma, situación que produce a mediano plazo la ineficacia en el cumplimiento de todas sus atribuciones.

Siguiendo el mismo orden de ideas, en el derecho comparado existe una justificación de la existencia de una segunda cámara sin importar si el modelo a emplear se trate de un bicameralismo perfecto o imperfecto, y es aquel en el que dicho órgano del sistema actúa como ente revisor de las leyes aprobadas en la otra a fin de moderarlas y eliminar por completo con la dictadura legislativa, originada en la Cámara de Diputados que es una cámara eminentemente política.

En el modelo propuesto en este trabajo de tesis, el punto toral de la propuesta es la especialización de las cámaras, sin embargo existe un punto en el que el Senado actúa como cámara de revisión y es el caso en que exista veto ya sea total o parcial tal como se estableció en el caso del desarrollo del proceso legislativo en páginas anteriores, en ese caso pues el Senado se constituye con una cámara moderadora, que en ningún momento interviene con supremacía sobre la otra cámara sino como un método de resolución del conflicto.

Asimismo esta práctica se ve ponderada por que según la propuesta de este trabajo de tesis sobre la implementación de un sistema bicameral, el Senado a pesar de no ser una cámara colegisladora, porque interviene como ya se mencionó con anterioridad de una forma muy reducida pero vital dentro del esquema del proceso legislativo, es decir actúa como una cámara revisora, pero que a la vez posee la misma capacidad de la cámara baja de iniciativa ley, es decir que a pesar de intervenir mínimamente en el proceso de creación de la ley si puede elaborar una propuesta al igual que el

Organismo Ejecutivo, el Organismo Judicial, la Cámara de Diputados y la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Sin duda alguna de todas las razones aquí expuestas para la creación de un sistema bicameral en Guatemala, la que más destaca es aquella que en la cual la segunda cámara o Senado se constituye como una cámara de revisión, porque esto le da cabida a lo que puede denominarse la intervención de la tercera cámara, que es nada más y nada menos que la participación activa de la opinión pública, de los medios de comunicación, de los grupos sociales y de los sectores técnicos que sin estar incluidos dentro de la intervención que realiza el Senado en el proceso de creación de la ley, señalan los vicios, riesgos e incoherencias que pueda conllevar el proyecto de ley que se encuentra en la segunda cámara en revisión, que en el caso de la propuesta formulada en el presente trabajo de tesis sería en el momento que se produzca un veto parcial o total por parte del Presidente de la República, lo cual habilita la intervención de la segunda cámara en el proceso legislativo.

Sin duda alguna cualquier persona podría exponer que esta capacidad que se ha denominado la intervención de la tercera cámara también puede existir dentro de los sistemas unicamerales, pues los mismos no excluyen la participación de la sociedad civil, sin embargo la revisión per se, no es realizada por los que integran la tercera cámara, entiéndase sectores técnicos, grupos sociales, ciudadanos etcétera, sino que dentro de un sistema unicameral, la revisión se encuentra a cargo de las mismas personas que están conociendo de la aprobación del proyecto, razón por la cual el sistema se contamina de tal forma que los señalamientos que puedan realizarse sean ignorados, lo cual no sucedería en un sistema bicameral, porque las personas que

revisan tienen la ventaja de conocer todos los señalamientos realizados y reflexionar sobre los mismos, lo cual implica que puedan realizar un estudio minucioso, el cual puede conllevar desde el punto de vista técnico la confirmación de los señalamientos o bien el desvanecimiento de los mismos, sin estar viciados por la creación del proyecto y por su aprobación, ya que su función es de revisión, punto que se acentúa más al tener los miembros de la segunda cámara un representación territorial y no política como los miembros de la cámara baja.

El tratadista Planas Pedro, menciona que ahora bien debemos “hacer una distinción de la razón por la que lo que se propone es un sistema bicameral imperfecto y no uno perfecto y la razón resulta ser bastante sencilla y es porque la creación de un sistema bicameral en el cual ambas cámaras ostenten las mismas funciones puede acarrear problemas mayores que los que representa un sistema unicameral, ya que puede ocurrir que los vicios de dicho sistema se dupliquen y se produzca una dualidad de funciones en las cuales, el beneficio no es fácil de alcanzar, pues el mismo se percibiría a través de negociaciones y no a través del cumplimiento de la ley, y principalmente debido a que "ambas cámaras ostentan una representación similar o igual, lo que ocasiona que no solo se dupliquen las funciones sino que la representación se convierta en un tema secundario, ya que las dos cámaras tienen una connotación altamente política, lo que sin duda alguna en lugar de producir un beneficio para los ciudadanos, genera vicios que se traducen en incumplimiento de las funciones de control político y en las funciones legislativas.”⁷¹

⁷¹ Planas, Pedro. **Ob cit.** Pág. 79.

Es por esta razón que el sistema propuesto en esta tesis es un sistema bicameral imperfecto con cámaras especializadas y con tendencia al equilibrio, ya que en el mismo las cámaras tienen atribuciones distintas y preeminencia en ciertas atribuciones, aunque en conjunto logran un equilibrio pues las mismas no entorpecen el quehacer de su contraparte en el sistema bicameral, como es el caso de Alemania donde el Bundesrat tiene una representación surgida de los gobiernos de los estados y actúa como contrapeso a la cámara baja, que obviamente posee una connotación política puesto que su representación se da mediante un voto directo y atiende a índices de población. Por otro existen otros puntos que contribuyen a que el sistema bicameral imperfecto sea el que mejor se adecue al caso de Guatemala es que al momento de configurar el sistema las cámaras posean representaciones diferentes y mandatos diferentes para ambas cámaras, con depuraciones constantes, pero nunca al mismo tiempo.

Ahora bien, entraremos a establecer porque en el sistema bicameral imperfecto propuesto en este trabajo ostenta una representación departamental para el Senado y una representación atendiendo a índices de población para la cámara baja, y esto es principalmente porque en estados unitarios para que el sistema funcione adecuadamente es necesario conceder una mayor participación al interior del país a través de un sistema más justo, es por esta razón que la propuesta antes expuesta establece que para elegir a los miembros del Senado, se hará un proceso de elección muy diferente al proceso de elección de los miembros de la cámara baja, debido a que en la segunda cámara se pretende que quienes la integren tengan una identificación plena con el departamento al que representan, y es por esto que se propone que los mismos sean electos a través de un proceso indirecto, es decir por delegación, ya que

quienes los eligen no son los ciudadanos directamente, sino las asambleas departamentales, las cuales están integradas por los alcaldes de cada municipio y presidida por el gobernador departamental el cual deberá según ya se explicó ser electo popularmente y no como es en la actualidad que es designado por el Presidente de la República.

Esto tiene como fin principal crear una conciencia departamental sobre la participación activa que deben tener para poder incidir en las decisiones de país, para que consecuentemente el desarrollo alcance todas las regiones por igual, ya que la representación en el Senado no dependerá de cuan poblado este el departamento, porque todos los departamentos tendrán dos senadores por igual, esto con el objeto de descentralizar verdaderamente, y las personas que sean electas más allá de cumplir con los requisitos para poder ser elegibles, estos deberán gozar de un reconocido arraigo con el departamento por el cual sean electos.

Es por las razones anteriormente expuestas que para Guatemala sería beneficiosa la implementación de un sistema bicameral, puesto que el mismo sería una respuesta a un sistema actual con un diseño constitucional pobre, que reproduce los vicios en sus funciones derivados de la facilidad que existe de las personas para permear el sistema unicameral, y la saturación de las funciones que puede producirse, situación que con un sistema bicameral, no se presentaría, por lo menos no con tanta facilidad y con tanta frecuencia.

Es evidente que el sistema bicameral, no garantiza el éxito y el progreso de una sociedad, puesto que el mismo es una fórmula al igual que el sistema unicameral para



alcanzar el bien común, sin embargo es evidente que el sistema bicameral es una respuesta ante las vicisitudes que enfrenta un sistema jurídico que en los últimos años se ha visto rebasado ampliamente por las circunstancias y por la voracidad de los intereses particulares.



CONCLUSIONES

1. La implementación de un sistema bicameral en Guatemala, traería consigo un proceso legislativo mucho más eficiente que el actual, debido a que existiría una cámara especializada únicamente en la creación de normas, lo que se reflejaría probablemente en la calidad de las leyes, pues no existiría por parte de la cámara baja una inversión de tiempo en otras tareas, sino que dicha cámara estaría dedicada a la creación de cuerpos legales.
2. La creación de un sistema bicameral, con funciones diferentes para cada cámara, con un control más efectivo sobre las instituciones del Estado, es decir que la cámara baja, la creación de la ley, la cámara alta consecuentemente se especializa en tareas de control, lo que produce que se pueda optimizar la vigilancia legal sobre el actuar de los miembros del gabinete, de las instituciones autónomas y descentralizadas.
3. Un sistema bicameral traería como efecto jurídico un sistema de frenos y contrapesos más eficiente que el actual, ya que al eliminar las elecciones generales como se dan en la actualidad, se pueden evitar que en ambas cámaras existan mayorías favorables al partido oficial, situación que llevaría a la negociación en las cámaras y no a la subordinación fáctica que se da en el presente.

4. De implementarse un sistema bicameral en Guatemala, este necesariamente para resultar exitoso tiene que eliminar los listados distritales y nacionales, para que, con esto el elector pueda identificar al candidato de su preferencia, sin tener que elegir a una persona de la cual desconoce su trayectoria ciudadana, política, moral, así como su criterio

5. Con la creación de una segunda cámara, se produciría un desarrollo y una descentralización del poder que no existe en la actualidad, debido a que en la segunda cámara estarían representados los veintidós departamentos del país y podrían incidir verdaderamente en las decisiones del Estado, distribuyendo el poder fuera de los sectores urbanos y trasladándolos a las áreas rurales.



RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala, debe implementar un sistema bicameral, en el que las cámaras ostenten atribuciones diferentes las unas de las otras; evitando de esta forma duplicidad en las funciones e ineficiencia de los procesos de creación de la ley y de control político; logando con ello que el Organismo Legislativo se integre por la cámara de diputados y el senado.
2. A la cámara de diputados le corresponde, dentro de la parte atinente al proceso de creación de la ley, en donde se discutirá y aprobará, posteriormente deberá enviarse para que el Presidente de la República lo sancione o vete la iniciativa de ley, el cual en caso de vetar deberá enviar al Senado para que se pronuncie, haciendo valer la primacía legislativa la Cámara de Diputados, en caso de ratificación del veto por parte del Senado.
3. Que el Tribunal Supremo Electoral, promueva la reforma del Artículo 147 de la Constitución Política de la República, a efecto de eliminar de la forma de elección de los miembros del Congreso, la elección por listado nacional, y la elección pase a ser nominal, para que los electores puedan determinar la identidad del candidato, su trayectoria política, profesional, moral y su criterio como estadista.

4. Es necesario que el Estado proponga que la cámara de diputados se integre por miembros electos directamente por el pueblo, por votación nominal, por un período de cuatro años, eligiendo cada dos años a la mitad de los miembros de la cámara baja, pudiendo ser reelectos; además el senado se integraría por 45 miembros electos por las asambleas departamentales integradas por el gobernador de cada departamento, y los alcaldes de los municipios de cada departamento que corresponda; eligiendo a dos senadores para un período de seis años.

5. Que el Organismo Ejecutivo, en el caso de implementarse un sistema bicameral, envíe una iniciativa de ley para reformar el Artículo 227 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido que el Gobernador pase a ser electo de forma popular, para de esta forma garantizar la representación indirecta en la cámara territorial.



BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. **Gobernabilidad, crisis y cambio**. México: Ed: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- ALCANTARA SAEZ, Manuel. **Funciones, Procedimientos y escenarios: Un análisis del Poder Legislativo en América Latina**. Segunda ed. Ed. Universidad de Salamanca; España, 2005.
- ALFÉREZ, Gabriel. **Asociación de partidos y acción política**. Madrid, España: Ed. Nacional, 1974.
- ALMOND, Gabriel. **Una aproximación funcional a los sistemas políticos Comparados**. Estados Unidos de América: Ed. Princenton Press, 1960.
- BÁTIZ VÁSQUEZ, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. Oxford University Press, México S.A. de C.V.; México: 1997
- BARRERA MELGAR, V. Ivan. **Instituciones de derecho parlamentario**. Guatemala: Ed. José Pineda Ibarra, 1972.
- BECERRA, Augusto Hernández. **Derecho electoral, elección popular de alcaldes**. Colombia: Ed. Universidad de Externado de Colombia: 1998.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho parlamentario**. Fondo de Cultura Económica, Tercera Reimpresión; México: 1995.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Diccionario de términos parlamentarios**. José de Costa Rica. Ed. San: Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo. **Derecho constitucional**. 1era. ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, S. A., 1973.



BLANKE, Hermann Josef. **El senado, cámara de representación territorial.** Ed. Tecnos, España: 1996.

BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho.** 10ª ed. reimpresión. Traducido al español Vicente Herrero. México: (se). 1989.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** 11ª. ed.; Argentina: Ed. Heliasta, S.R.L. 1974.

CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II.** 4a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2004.

CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel. **Manual de temas legislativos.** México: Ed. Del Autor, 1984.

CARRERAS, Francesco. **Las elecciones introducción a los sistemas electorales.** 7ma. ed. Barcelona, España: Ed. Blume, 1977.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** Guatemala: Ed. del Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

DEUTSCH, Kart. **Los nervios del gobierno.** Barcelona, España: Ed. Paidós, 1963.

DE CARRERAS SERRA, Francesco. **El senado, cámara de representación territorial.** Ed. Tecnos, España: 1996.

DOUVERGER, Maurice. **Los partidos políticos.** Francia. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1996.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional.** 6ta. ed. Barcelona, España: Ed. Ariel, S.A., 1980.



EASTON, David. **Enfoques sobre teoría política**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Amorrortu: Editores, 1969.

ESCOBAR ARMAS, Carlos. **La ley electoral y de partidos políticos en Guatemala sufragio y democracia**. 2da. ed. Costa Rica: Ed. Centro de estudios de asesoría y promoción electoral, 1987.

FERNÁNDEZ SANTILLÁN, José. **La democracia como forma de gobierno**. 3a ed.; México D.F.: Ed. Instituto Federal Electoral, 1997.

FRAGA IRIBARNE, Manuel. **Derecho parlamentario**. México: Ed. Instituto de investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, 1996.

GONZÁLEZ URIBE, Héctor. **Teoría política**. Ed. Porrúa, Distrito Federal México: 1972.

GUERRA CHÁVEZ, Ana Virginia. **El principio de representatividad en los diputados al Congreso de la República**. Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Guatemala: 1999.

GUZMÁN NAPURÍ, Cristián. **Las relaciones de gobierno entre el poder ejecutivo y el parlamento**. Fondo Ed. de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Perú: 2003.

HARRIS, Fred. **El senado, cámara de representación territorial**. Ed. Tecnos, España: 1996.

HERNÁNDEZ GIL, Antonio. **Homenaje a Don Antonio Hernández Gil. El Bicameralismo Español y la Reforma del Estado**. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.; España: 2001.

HUNTINGTON, Samuel. **El orden político en las sociedades en cambio**. Barcelona, España: Ed. Paidós, 1968.



LAPIERRE, James. **El análisis de los sistemas políticos.** Barcelona, España: Ed. Península, 1976.

MATHEWS, David. **Política para la Gente.** Guatemala. Biblioteca Jurídica DIKE. 2002.

MARTÍNEZ CASTELLANOS, Cesar Augusto. **Consideraciones sobre la vigencia de la separación de poderes en el derecho constitucional guatemalteco.** Tesis USAC, Guatemala: Ed. Mayté, 1988.

MARTÍNEZ-ELIPE, León. **El parlamentarismo,** México: Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1997.

MARTÍNEZ-MONT Molina, Ana Luisa. **Los diversos sistemas de elección popular.** Tesis Universidad Rafael Landívar de Guatemala, Guatemala: 1996.

MASON, Paul. **Manual de mason sobre procedimientos legislativos.** Versión Española. El Centro Para la Democracia. Washington D.C, Estados Unidos de América.

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias.** Editor Legis. Guatemala: 2006.

MOLINA, José y Janeth Hernández. **El sistema mayoritario en circunscripciones uninominales. Su efecto en las elecciones británicas de 1992. Implicaciones para Venezuela.** Venezuela: Ed. Revista de cuestiones políticas, 1993.

NAVAS CASTILLO, Antonia. **Derecho constitucional, Estado constitucional.** Librería Ed. Dykinson, España: 2005.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y gobernabilidad.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1998.



NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales parlamentarios y presidenciales.** México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 1994.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales y partidos políticos.** San José de Costa Rica: Ed. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1993.

NOHLEN, Dieter. **Sistemas electorales del mundo.** 1era. ed. Madrid, España: Ed. Maribel Artes Gráficas, 1981.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 8va. ed.; Argentina: Ed. Heliasta. S.R.L, 1981.

PLANAS, Pedro. **Derecho parlamentario.** Cuarta ed. Ed. Forenses, Lima Perú: 1997.

PORRAS NADALES, Antonio J. **Represtación y democracia avanzada. Cuaderno y debates.** Madrid: Editorial Centro de Estudios Constitucionales. 1994.

PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del estado.** 5ta. ed.; Ed. Porrúa, Distrito Federal, México: 1988.

POSTERARO, Francesco. **El senado, cámara de representación territorial.** Ed. Tecnos, España: 1996.

Proreforma. **Textos comparados.** Asociación Proreforma, Guatemala, www.proreforma.org.gt/textos.html#capll_orgleg consultada el 7 de septiembre de 2012.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española.** 19a ed.; Madrid, España: Ed Espasa Calpe, S.A., 1970.

SAMAYOA ESTRADA, José Luis. **La función legislativa en Guatemala.** Guatemala: Ed. Mayté, Tesis USAC, 1988.



VERNET LLOBET, Jaume. **El senado, cámara de representación territorial.** Ed. Tecnos, España: 1996.

WELBROECK, Olivier **El senado, cámara de representación territorial.** Ed. Tecnos, España: 1996.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 114-97 del Congreso de la República de Guatemala. 1997.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso y del Procurador de los Derechos Humanos. Decreto Número 54-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 y sus reformas del Congreso de la República de Guatemala. 1989.

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

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto numero 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala 14 de enero de 1986.



Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Acuerdo número 181-87 del Tribunal Supremo Electoral. Guatemala 7 de diciembre de 1987.