

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

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL DIPUTADO ELECTO NO EJERZA
OTRAS FUNCIONES EN EL ESTADO**

MÓNICA PATRICIA PROAÑO GÓMEZ

**GUATEMALA, OCTUBRE DE 2013
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL DIPUTADO ELECTO NO EJERZA
OTRAS FUNCIONES EN EL ESTADO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por

MÓNICA PATRICIA PROAÑO GÓMEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, octubre de 2013

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 I:	Lic.	Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
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

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).

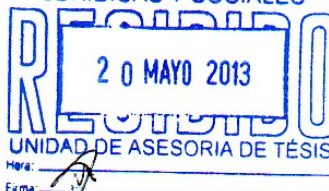
Lic. VIDAL ERNESTO VELÁSQUEZ MORALES
ABOGADO Y NOTARIO
9ª. Calle "A" 32-12 Zona 7
Colonia Centro América
Tel. 50295887
Guatemala, C.A.



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
Pte.

Guatemala, 08 de mayo de 2013

FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES



Respetable Doctor:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa unidad, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la estudiante **Mónica Patricia Proaño Gómez** de la intitulada "**LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL DIPUTADO ELECTO NO EJERZA OTRAS FUNCIONES EN EL ESTADO**".

Al realizar la asesoría de tesis sugerí algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré en su momento eran oportunas, para la mejor comprensión del tema que se desarrolla, por lo que informo a usted que:

1. En relación al contenido de la presente tesis, opino que cumple objetivamente con cada uno de los capítulos elaborados, pues los mismos fueron ampliados y redactados a fin de que sea fácil su comprensión.
2. Es importante el estudio del tema desarrollado, los conceptos y definiciones, el análisis jurídico doctrinario determina que el diputado electo no debe desempeñar otras funciones en el Estado, ya que el mismo fue electo para legislar, por lo que falta a la ética al aceptar otras funciones en el Estado.
3. La metodología utilizada se dio a través de los métodos deductivo e inductivo, por el primero se obtuvieron propiedades generales a partir de las singulares, y por el segundo se obtuvieron propiedades particulares a través de las generales. Por el método analítico se descompuso el todo en sus partes para estudiar cada una de ellas con la finalidad de descubrir la esencia del problema. Por el sintético se enlazó la relación abstracta con las relaciones concretas de la investigación.
4. La técnica de investigación utilizada fue la documental y la bibliográfica, con las cuales se abarcó las etapas del conocimiento científico planteando el problema jurídico-social de actualidad y buscándole una posible solución.



Lic. VIDAL ERNESTO VELÁSQUEZ MORALES

ABOGADO Y NOTARIO

9ª. Calle "A" 32-12 Zona 7

Colonia Centro América

Tel. 50295887

Guatemala, C.A.

5. El presente trabajo de tesis es un material de consideración actual y que aporta un conocimiento científico en lo referente a la eficacia de las funciones del diputado y su ética para ejercer sus funciones durante el período por el que fue electo.
6. En cuanto a las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y debidamente fundamentadas, en congruencia con el tema investigado, por lo cual, brindan una valiosa contribución para el derecho. El presente trabajo de tesis es amparado por una bibliografía actual, en la que los autores son profesionales en la materia que se desarrolla en el presente trabajo.

En tal sentido, el contenido del trabajo de tesis me parece sumamente de actualidad, de esta cuenta el ponente cumplió con los requisitos establecidos exigidos por 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 deviene procedente emitir DICTAMEN FAVORABLE.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,

Colegiado No. 8878


Vidal Ernesto Velásquez Morales
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 03 de octubre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante MÓNICA PATRICIA PROAÑO GÓMEZ, titulado LA REFORMA CONSTITUCIONAL PARA QUE EL DIPUTADO ELECTO NO EJERZA OTRAS FUNCIONES EN EL ESTADO. 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/lyr.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO



DEDICATORIA

- A DIOS:** Por haberme iluminado con su luz, fuerza y sabiduría en la culminación de mi carrera profesional.
- A MI PADRE:** Marco Arturo Proaño Ontaneda (Q.E.P.D), que aunque ya no esté, le agradezco todo el esfuerzo para formarme como profesional. Que este triunfo sea un homenaje a su memoria.
- A MI MADRE:** María Leonor Gómez Pineda, por su amor y por haberme dado la vida.
- A MI ESPOSO:** Marlonn Alfonso Tabarini Reyes, por su comprensión y apoyo en la realización de este sueño.
- A MIS HERMANOS:** Marco Alexis, Nurya y Marco, por su apoyo incondicional-
- A** La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme albergado en sus aulas y darme el conocimiento profesional para alcanzar esta meta.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Funcionarios públicos y empleados públicos.....	1
1.1. Relación funcional o servicio civil.....	1
1.1.1. Funcionarios públicos superiores.....	4
1.1.2. Funcionarios públicos intermedios.....	5
1.1.3. Funcionarios públicos menores.....	6
1.2. Clasificación legal de los servicios.....	6
1.2.1. Servicio exento.....	7
1.2.2. Servicio sin oposición.....	8
1.2.3. Servicio por oposición.....	9
1.3. Empleados públicos.....	9
1.3.1. Definición.....	9

CAPÍTULO II

2. Organismos del Estado.....	13
2.1. Organismo Ejecutivo.....	13
2.1.1. Imperativo social.....	14
2.1.2. Actitudes.....	14
2.2. Organismo Judicial.....	16
2.3. Organismo Legislativo.....	17
2.4. División de poderes.....	21
2.5. Controles intraorgánicos e interorgánicos.....	23

CAPÍTULO III

3. Organismo legislativo.....	25
3.1. Análisis doctrinario.....	25
3.2. Antecedentes constitucionales y legislativos.....	36
3.3. Análisis jurídico.....	37
3.4. Órganos del Congreso de la República de Guatemala.....	46
3.4.1. Presidencia.....	47
3.4.2. Junta directiva.....	47
3.4.3. Comisión permanente.....	48
3.4.4. La comisión de derechos humanos del congreso.....	48
3.4.5. Comisiones de trabajo.....	48
3.5. División de las comisiones del congreso por su naturaleza.....	49
3.5.1. Comisiones ordinarias.....	49
3.5.2. Comisiones extraordinarias.....	50
3.5.3. Comisiones específicas.....	51
3.6. Sanciones a los diputados en la ley guatemalteca.....	52

CAPÍTULO IV

4. Incongruencia de la norma constitucional y el irrespeto a la elección popular cuando el diputado ejerce otras funciones para que no fue electo.....	55
4.1. Elección.....	55
4.2. Análisis del Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	58
4.3. La incongruencia del Artículo 160 constitucional.....	59
4.4. Irrespeto al voto popular.....	61

	Pág.
4.5. Ética del diputado.....	61
4.5.1. Definición de ética.....	62
4.6. Derecho comparado de la ética en el diputado.....	66
4.6.1. México.....	66
4.7. Argentina.....	70
4.7.1. Ley de Ética de la Función Pública.....	70
4.8. Perú.....	72
4.9. Crítica.....	78
ANEXOS.....	85
CONCLUSIONES.....	89
RECOMENDACIONES.....	91
BIBLIOGRAFÍA.....	93

INTRODUCCIÓN

Por respeto al voto popular los diputados deben iniciar sus labores desde que han tomado posesión del cargo hasta que terminen su período para el cual fueron electos popularmente, salvo que por causa justificada tengan impedimento para continuar su período en el Congreso de la República de Guatemala.

En la práctica se ha dado que el diputado al Congreso de la República toma posesión y luego pide permiso para dedicarse a laborar en ministerios de Estado o en otras funciones que no corresponden al cargo de diputado, en este sentido se desvirtúa su labor como representante del pueblo, ya que al diputado se le dio posesión para legislar y no ejercer otras actividades como funcionarios de ministerios de Estado o ejercer actividades en entidades descentralizadas o autónomas.

El Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estipula “Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En ausencia temporal, será sustituido por el diputado suplente que corresponda”.

Si bien es cierto, que la norma constitucional autoriza a los diputados para ejercer otras funciones, también es cierto que estos debieran respetar la voluntad del pueblo que los llevó para cumplir con ese cargo, por lo que es incongruente que la norma constitucional autorice a los diputados para ejecutar otros cargos dentro del Estado, violándose el voto popular, por lo que por respeto al pueblo ellos debieran cumplir con el trabajo que el pueblo les encomendó mediante elección.

La hipótesis el diputado está obligado, por respeto al voto popular, a ejercer las funciones legales para las cuales fue electo y no otras que no le corresponden, por lo que existe incongruencia en la Constitución Política de la República de Guatemala,

República de Guatemala, regulado en el Artículo 160, al autorizar que ejerzan otras funciones que el pueblo no les ha encomendado. La hipótesis fue comprobada, en el sentido que el diputado falta a la ética cuando acepta puestos oficiales que no son para los cuales fue electo.

El objetivo general de la investigación es: Establecer la incongruencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, al permitir que los diputados ejerzan otras funciones para las que no fueron electos. Este objetivo se cumplió al analizar que no debiera existir esa disposición constitucional, ya que el diputado fue electo por el pueblo para legislar y no para ocupar puestos para los que no fue electo.

La presente investigación consta de cuatro capítulos; el primero, trata de los funcionarios y empleados públicos, su relación funcional, la clasificación legal de los servicios; el segundo, se refiere a los organismos del Estado, la división de poderes; el tercero, se desarrolla sobre el organismo legislativo, su análisis jurídico doctrinario, antecedentes y las comisiones del Congreso de la República de Guatemala; en el cuarto, se analiza la incongruencia de la norma constitucional y el irrespeto a la elección popular cuando el diputado ejerce otras funciones para la que no fue electo, se estudia el Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala y la ética del diputado.

Los métodos de investigación utilizados fueron: Analítico, inductivo y deductivo.

Es necesario hacer notar que la función de diputado es de legislar, pero cuando el diputado ejerce funciones diferentes traiciona el voto popular y falta a la ética.

CAPÍTULO I

1. Funcionarios públicos y empleados públicos

Estos son personajes que laboran en la administración pública, ejerciendo funciones para el Estado y su relación con los ciudadanos, rigiéndose por los reglamentos internos y las leyes ordinarias del país.

1.1. Relación funcional o servicio civil

Para poder definir al empleado y funcionario público guatemalteco se debe hacer mención a su relación de dependencia con el Estado, el Licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales define la relación funcional como:

“El vínculo jurídico laboral que une al Estado con los particulares que pasan a formar parte del servicio civil desde el momento que se inician en el ejercicio del cargo hasta la entrega del mismo”¹.

El Artículo 113 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “los guatemaltecos tienen derecho a optar a empleos o cargos públicos y para su otorgamiento no se atenderá más que a razones fundadas en mérito de capacidad, idoneidad y honradez”.

¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Derecho administrativo I**, pág. 137.

“Para pertenecer al Servicio Civil se dan varios sistemas entre los que menciona el citado autor”²:

- Ingreso libre: Es aquel que establece que todo ciudadano puede ingresar al servicio público.
- Ingreso por selección: Cuando el ciudadano previo a ingresar al servicio civil debe someterse a exámenes de oposición.
- Ingreso mixto: Es aquel en el cual todos los ciudadanos tiene derecho a ingresar al servicio civil siempre y cuando demuestren capacidad para el ejercicio del cargo mediante exámenes.

“Dentro de la legislación guatemalteca, existen varios tipos de nombramientos o designación de cargos dentro de los que se puede mencionar”³.

➤ **Por elección**

Donde se sitúa al presidente y vicepresidente, alcalde, rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Decanos de la diferentes Facultades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, entre otros.

Este funcionario es electo por el pueblo o por grupos de personas que pertenecen a un mismo sector. La elección popular se establece a nivel general mientras que la elección

² **Ibid.**

³ Calderón Morales, Hugo Haroldo, **Designación de funcionarios públicos**, pág. 140

por medio de grupos que pertenecen a un sector determinado solamente pueden ejercer el voto el grupo indicado.

Por elección popular se eligen autoridades o funcionario que van a dirigir los destinos del pueblo a que pertenecen, y por elección de un grupo determinado serán funcionarios que dirigen una institución que no necesita del voto popular sino el voto de determinadas personas.

➤ **Por nombramiento**

Se da cuando el superior jerárquico del órgano administrativo, tiene la facultad de nombrar a los subordinados y en este caso existen varias modalidades:

- Nombramiento discrecional: Este se da cuando el superior jerárquico (funcionario), puede hacer el nombramiento, observando nada más que los requisitos legales que debe cumplir para el otorgamiento del cargo.
- Nombramiento condicionado: Es cuando normalmente queda a condición el nombramiento de una persona entre varios candidatos.
- Nombramiento reservado: Toma en cuenta la carrera administrativa y el sometimiento obligatorio al examen de oposición que regula la Ley del Servicio Civil.
- Por contrato: Se verifica normalmente por consultorías, generalmente profesionales y técnicos, por tiempo definido o por trabajos específicos y al finalizar el tiempo o contrato la relación laboral finaliza. Aquí se contrata en base a honorarios

profesionales.

“En Guatemala los empleados o funcionarios públicos se han clasificado doctrinariamente en”⁴:

1.1.1. Funcionarios públicos superiores

Son los encargados de gobernar y tomar decisiones de carácter político y además son los superiores jerárquicos de la administración y en el caso del presidente de la República ejerce una doble función como superior jerárquico de la administración pública y como jefe de Estado. Por tal motivo, los funcionarios públicos superiores son los que dirigen la administración pública, teniendo como subalternos a los empleados públicos.

Según el Artículo 182 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. “El presidente de la República es el jefe de Estado de Guatemala, y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo”.

También, el Artículo seis de la Ley del Organismo Ejecutivo establece que: “la autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República. El presidente de la República actuará siempre en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que de sus actos surjan relaciones

⁴ **Ibid.** Pág. 141.

jurídicas que vinculen a la administración pública.

El mismo cuerpo legal, en el Artículo siete, establece que entre las atribuciones del presidente y vicepresidente de la República, además de las que la Constitución les confiere y otras leyes, el presidente de la República debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orientan, y porque el régimen jurídico administrativo del Estado propicie la eficiencia y eficacia

1.1.2. Funcionarios públicos intermedios

“Coordinan y controlan la ejecución de los planes, programas y proyectos de la administración pública. Superior e intermedio, representan al Estado por medio de los órganos de los cuales son titulares ante otros órganos y entidades del Estado, ante particulares y sus propios subordinados”⁵.

“Son funcionarios de confianza y pueden ser nombrados o sustituidos en cualquier momento, salvo que se trate de funcionarios electos popularmente o que la ley señale que debe ejercer el cargo para determinado período, en este caso solo pueden ser removidos por las causas determinadas por la propia ley”⁶.

Estos funcionarios están inmiscuidos en el trabajo de los funcionarios públicos, son los que aplican y generan los proyectos que se han trazado en beneficio de la comunidad y

⁵ Godínez Bolaños, **La relación funcional**, pág. 14

⁶ Calderón Morales, **Ob. Cit**; págs. 141 y 142.

tratan de desempeñar sus funciones aplicando el desarrollo de los planes que se les encomiendan que desarrollen,.

1.1.3. Funcionarios públicos menores

Son trabajadores o empleados del Estado, burócratas y hasta servidores, son los ejecutores de la actividad administrativa, realizan tareas intelectuales permanecen dentro del servicio civil más tiempo y hacen carrera administrativa, son nombrados por oposición (salvo los peones), únicamente pueden ser removidos con causa justificada. Se rigen principalmente por las leyes del servicio civil, municipal, judicial, etc.

Después de hacer una breve explicación sobre la relación jurídica funcional que sostiene el Estado con los particulares o administrados a través de sus servidores públicos. Los Artículos 31 al 41 de la Ley del Servicio Civil, hacen una clasificación sobre los servidores públicos, la cual establece.

1.2. Clasificación legal de los servicios

Para los efectos de la aplicación de esta ley y sus reglamentos, los puestos en el servicio público del Estado se comprenden en los tipos de servicios siguientes:

1. Servicio exento;
2. Servicio sin oposición; y
3. Servicio por oposición.

1.2.1. Servicio exento

El servicio exento no está sujeto a las disposiciones de esta ley y comprende los puestos de:

1. Funcionarios nombrados por el Presidente a propuesta del Consejo de Estado.
2. Ministerios y Viceministros de Estado, secretarios, subsecretarios y consejeros de la Presidencia de la República, directores generales y gobernadores departamentales.
3. Funcionarios y empleados en la Carrera Diplomática de conformidad con la Ley Orgánica del Servicio Diplomático de Guatemala.
4. Tesorero General de la Nación.
5. Escribano del gobierno.
6. Funcionarios del consejo de Estado.
7. Registradores de la Propiedad y personal correspondiente.
8. Inspector General de Trabajo.
9. Funcionarios de la presidencia de la República que dependan directamente del presidente.
10. Miembros de los cuerpos de seguridad.
11. Personas que sean contratadas para prestar servicios interinos, ocasionales, o por tiempo limitado por contrato especial.
12. Empleados de la Secretaría de la Presidencia de la República.
13. No más de diez funcionarios o servidores públicos en cada ministerio de Estado, cuyas funciones sean clasificadas de confianza por los titulares correspondientes.

14. Personas que desempeñen cargos ad honore.

1.2.2. Servicio sin oposición

Es el servicio que comprenden los puestos de:

1. Asesores técnicos;
2. Jurídicos; y
3. Directores de hospitales.

Los miembros de este servicio están sujetos a todas las disposiciones de esta ley, menos a aquellos que se refieren a nombramientos y a despidos. En el servicio sin oposición, los funcionarios públicos son nombrados por funcionarios públicos de alta jerarquía, y toman posesión sin pasar pruebas de oposición, se consideran a estos como funcionarios nombrados por amistad más que por capacidad, en muchos casos, pues son puestos de confianza.

El funcionario nombrado sin oposición debe actuar con la mejor claridad, honradez y eficiencia en el desarrollo de sus funciones, para hacer honor al nombramiento de confianza que se le ha adjudicado, pero en la realidad los funcionarios nombrados sin oposición muchas veces caen en la corrupción y abuso de autoridad, confiados en la amistad que existe con sus superiores.

1.2.3. Servicio por oposición

El servicio por oposición incluye a los puestos no comprendidos en los servicios exentos y sin oposición y que aparezcan específicamente en el sistema de clasificación de puestos del servicio por oposición que establece esta ley, por lo que se considera el servicio por oposición más confiable.

En el servicio por oposición se califica la aptitud y conocimiento del empleado para ser sujeto a optar a un cargo público, es decir, que en este servicio se mide la capacidad, el conocimiento, la experiencia y experiencia del sujeto que desea optar a una plaza dentro de la administración pública.

A continuación se presenta un organigrama sobre los empleados y funcionarios públicos que se encuentran comprendidos en el servicio exento, sin oposición, y por oposición.

1.3. Funcionario público

1.3.1. Definición

El Licenciado Hugo Haroldo Calderón Morales define al funcionario público como: “aquel que ejerce un cargo especial transmitido por la ley; creando una relación externa que le da, la titularidad de carácter representativo del Estado en el ejercicio de

su cargo”⁷.

El Artículo 32 de la Ley del Servicio Civil, establece que el funcionario público, según el ordenamiento jurídico que se encuentra exento de la aplicación de la ley del servicio civil, específicamente.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el funcionario público, que tiene la jerarquía superior administrativa es el presidente de la República, por lo que es beneficiado con algunas de las facultades o atribuciones del mismo en relación al nombramiento de los funcionarios públicos exentos. El Artículo 183 de la Carta Magna establece las funciones del presidente de la República. Son funciones del presidente de la república: literal s) Nombrar y remover a los ministros de Estado, viceministros, secretarios, subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios, que le corresponda conforme a la ley.

El Código Penal estipula que debe entenderse por funcionario público, “quien por disposición de la ley, por elección popular o legítimo nombramiento, ejerce cargo o mando jurisdicción o representación, de carácter oficial”.

Se puede decir que funcionario público, dirige, dispone y ordena al empleado público, ejerce sus funciones por legítimo nombramiento o por elección popular, su presentación es de carácter oficial en puestos de dirección en el Estado.

⁷ **Ibid.**

El funcionario público es el que tiene preeminencias sobre los empleados públicos, ya que ha sido nombrado directamente por una autoridad superior o bien ha sido elegido popularmente.

Además se puede agregar que el funcionario público, según la ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, el Decreto 8-97 del Congreso de la República, establece que todo aquel que en el desempeño de sus cargos pueda afectar los intereses públicos, o la seguridad ciudadana debe responder civil, penal, administrativa y políticamente sobre su actuar como tal.

CAPÍTULO II

2. Organismos del Estado

Los Organismos del Estado son las instituciones que se encargan de administrar las funciones del Estado, desde las funciones administrativas hasta las funciones judiciales, estando también comprendida la función de legislar.

2.1. Organismo ejecutivo

“Expresión clásica por la que se designa al órgano o entramado de órganos que desempeñan, básicamente, las tareas de ejecución de las leyes y de gobierno del Estado. En sentido amplio puede también referirse a la facultad de ejecución de las leyes. En sentido estricto, no obstante, poder ejecutivo y función ejecutiva no coinciden”⁸.

En la clásica división de poderes, el organismo ejecutivo es aquel que tiene por finalidad llevar a desarrollo práctico las leyes, ostentando la dirección suprema de los asuntos nacionales. El poder constituido, legal o no. Administrativamente, el gobierno, y todos los órganos y organismos de la administración pública. Constitucionalmente, el jefe del Estado y sus ministros.

El poder ejecutivo, de acuerdo con la Constitución de 1985, efectiva en 1986, el

⁸ Fundación Tomás Moro, **Diccionario jurídico espasa**, pág. 762.

gobierno recae en un presidente que es electo democráticamente para un periodo de cuatro años, asistido por un vicepresidente y un consejo de ministros; no es posible su reelección.

2.1.1. Imperativo social

Gestada la sociedad humana como convivencia permanente y jerarquizada, por las diferentes aptitudes y cooperación cuando menos táctica, surgió relativamente pronto la distinción u oposición entre gobernantes y gobernados, apenas superada la ausencia de Poder del anarquismo teórico, que la humanidad no conoció sino en la etapa del patriarcado apenas familiar.

Esa dualidad y el consecuente ejercicio de funciones públicas de autoridad, imponen gozar de medios que aseguren la aceptación de decisiones, estén orientadas hacia el bien común o respondan a sistemas de autocracia personal. La coacción jurídica, aquí en la dimensión política, ha ido unida a toda jefatura social, desde el más habilidoso como guerrero en las tribus, para contar con fuerza de imposición interna y de respeto exterior.

2.1.2. Actitudes

Todo un curso de derecho político y de historia requeriría la exposición de las modalidades del Poder ejecutivo, omnímodo en lo antiguo, con el absolutismo, hasta ir aflojando, a la par con la complejidad de las funciones y la magnitud de los Estados y

por la presión ciudadana de participar en el conjunto patrimonial patrio que el gobierno implica; del poder soberano de otra, paliado con algunas democracias en pueblos con gran cultura y de civismo evolucionado, como la Grecia antigua y Roma durante la República, la evolución no ha sido substancial en los más de los pueblos hasta la irrupción liberal y constitucional del siglo XIX.

“Con posterioridad, el intervencionismo estatal de una parte, y de otra la afirmación de sistemas sociales frente a la beligerancia de los opuestos, han impulsado en los regímenes colectivistas, ante la paradójica dictadura del proletariado o en antagónicos totalitaria, a reforzar contemporáneamente el ejercicio del poder moderador de las Monarquías constitucionales y de las Repúblicas parlamentarias, que tienden a reforzar las atribuciones ejecutivas, contra los medios implacables de una subversión creciente y para evitar las demoras de un parlamentarismo viciado”⁹.

En tal sentido, cada Estado o cada república tiene su forma de aplicar las acciones del poder ejecutivo

Por contar con la fuerza pública, por ejercer el poder ejecutivo en ciertos países las fuerzas armadas, aparecen inequívoco el avasallamiento o el adueñamiento por los órganos ejecutivos del poder Legislativo, sumiso o proscrito, y el poder Judicial, sometido al que se le impone que aplique como leyes engendros imitativos, como el de los derechos leyes de los meros gobiernos de facto.

⁹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. Pág. 285.

2.2. Organismo judicial

La máxima institución jurídica es la Corte Suprema de Justicia, cuyos jueces son elegidos por el Congreso de la República para periodos de cinco años; también son nominados los jueces para otros tribunales, como las cortes de apelaciones y juzgados de primera instancia.

“Expresión clásica que se emplea para designar al órgano o entramado de órganos que desempeñan la tarea de administrar justicia (División de poderes, Consejo General del Poder Judicial, juez, tribunal). En sentido lato puede también hacer referencia a la facultad de administrar justicia. En sentido estricto, sin embargo, poder judicial no coinciden”¹⁰.

“El poder judicial es el conjunto de órganos jurisdiccionales a quien está reservada competencia para conocer y resolver en juicio y causas entre partes. Conjunto de jueces y magistrados de una nación”¹¹.

“Recluido en sus funciones características de interpretar y aplicar la ley en los casos dudosos y controvertidos, son una tradición casi nunca truncada en cuanto a intromisiones cerca de los otros poderes, tan propensos por el contrario a invadir su jurisdicción y exigirle acatamiento sumiso, algunos autores han negado la existencia del Poder Judicial; pero la mayoría no puede desconocer la existencia de sus atribuciones

¹⁰ **Ibid.**

¹¹ **Ibid.** pág. 762.

características, concretadas en la administración de la justicia, con potestad para conocer y decidir acerca de las leyes del Derecho Privado, y tanto en los pleitos suscitados entre particulares como en las personas abstractas y para imponer, de acuerdo con leyes de orden público, las penas y sanciones previstas en código y leyes represivos de faltas y delitos, sean comunes o especiales”¹².

“El Poder judicial es propiamente una desmembración del ejecutivo, al mismo tiempo que constituye orden separado de este Poder, con el cual no se confunde, si tampoco con el legislativo; sino que, ocupando un lugar intermedio entre ambos, interpreta la ley dada por el uno, para que la ejecute el otro”¹³.

El régimen fundamental que concierne a la Administración de justicia suele trazarse en alguno de los títulos de los textos constitucionales, que luego encuentra específico desenvolvimiento en leyes orgánicas, a más de las potestades que los códigos procesales establecen con detalles.

En el Organismo judicial, los instrumentos de auto control aparecen mucho más claros, a través de su organización jerárquica y el uso de medidas de impugnación verticales.

2.3. Organismo legislativo

“Expresión clásica por la que se designa el órgano o entramado de órganos que

¹² Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** 287.

¹³ **Ibid.**

desempeñan, básicamente, la tarea de elaborar, reformar o derogar las leyes”¹⁴.

En sentido amplio puede también referirse a la facultad de elaboración de la ley. Sin embargo, en sentido estricto, poder legislativo y función legislativa no coinciden. Algunos autores incluyen dentro del concepto de poder legislativo al poder constituyente.

En los Estados constitucionales, el parlamento debidamente elegido, con la misión de discutir y aprobar las leyes. En los sistemas absolutos o dictatoriales de gobierno, la asamblea consentida o fraguada que, dócil al poder ejecutivo, avasallador entonces, desempeña temerosa o sumisa la función legislativa nominal.

“La función de hacer, reformar o derogar las leyes compete a una o dos Cámaras, según impere el sistema bicameral o de una sola asamblea. Una de éstas, más popular y de elección directa, se denomina congreso, cámara de diputados, de representantes, de los comunes, o cámara baja, entre otros nombres. Contraria o complementariamente la otra cámara alta, posee caracteres representativo o corporativo, es elegida por instituciones especiales, mediante designación parcial del jefe del Estado, por reconocimiento de puesto a ciertos cargos y dignidades o mediante una elección de segundo grado, recibe la designación preponderante de Senado, aun cuando el parlamento inglés haya hecho célebre también la de Cámara de los lores”¹⁵.

¹⁴ Fundación Tomás Moro. **Ob. Cit.** Pág. 762.

¹⁵ **Ibid.** pág. 762.

Se representan en es asamblea o cuerpos deliberantes que configuren representación más o menos fiel de la opinión pública, el Poder legislativo, por iniciativa propia o a propuesta gubernamental, lleva a cabo la esencial tarea, a través de la fase de propuesta, dictamen, discusión general y voto, de la formación de la ley.

“Por su parte el Congreso, es junta de varias personas, para deliberar sobre uno o más asuntos; ya con carácter ocasional o permanente. Cuerpo integrado por diputados o senadores, los cuales forman las Cortes. El cuerpo legislativo que eligen directamente los ciudadanos inscritos en censo o padrón electoral”¹⁶.

En gobiernos sinceramente provisionales o en régimen dictatoriales sin disfraz, el poder legislativo no existe, - a la espera de surgir o por la extinción dispuesta por violencia - y asume su función el Poder ejecutivo, que legisla por el sistema híbrido de los decretos leyes. A estos mismos acude, por la arrogación autocrática, el régimen dictatorial que ha disuelto el precedente Poder legislativo, al que en lo sucesivo le usurpa sus funciones, aun cuando entonces se esté ante simples decretos a los que, por estética institucional o escrúpulos *sui géneris*, se les da el nombre, entonces putativo - en concreta técnica jurídica la calificación,- de leyes.

La investigadora del presente trabajo considera que 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

¹⁶ **Ibid.**

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 leyes ordinarias creadas por ese órgano; por lo cual se hace la aclaración que cuando se utilice el término reglamento, al que hacen mención algunos tratadistas, podría semejarsele a nuestra Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

En la actualidad, se distinguen dos tipos de reglamentos:

1. 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;
2. El tipo continental, que considera a los reglamentos como si fueran códigos parlamentarios, espetados en consonancia con la autonomía e independencia de cámaras, formando un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular su funcionamiento y regularización.

Las funciones del legislativo las desempeña el Congreso de la República, de carácter unicameral, cuyos diputados son elegidos mediante sufragio universal para periodos de cuatro años.

El diputado es el representante de un Organismo del Estado, persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o electores ante la asamblea legislativa nacional, o ante un organismo administrativo provincial o de distrito, con la doble

finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan.

La investigadora considera que algunas definiciones sobre el derecho parlamentario parten de considerarlo como el conjunto de normas que el parlamento se da para regular su propia actividad, enfocándolo solamente como reglas, prescindiendo de los aspectos sociológicos y axiológicos que los caracterizan, según se han venido apuntando.

Los reglamentos parlamentarios son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos, constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa.

2.4. División de poderes

Posiblemente el más conocido de ellos, es el de la división de poderes, formulada en el siglo XVII XVIII entre la ilustración y la teoría política del liberalismo. Teoría orientada a contener a los diversos poderes dentro de sus propias competencias y a limitar el ejercicio del poder. En el capítulo XI de el espíritu de las Leyes, de Montesquieu, se le dio forma moderna a este principio. Este autor, poco convencido de que la garantía de la libertad política tuviera su base en la moralidad cívica de las personas, dedicó toda su vida a la búsqueda de un mecanismo dentro del propio gobierno, que naturalmente limitará el poder y garantizara la libertad individual.

En su famoso libro, resultado de más de veinticinco años de trabajo, logró formular la teoría: Si el poder estaba centralizado en las manos del monarca, debería dividirse en varios poderes con funciones diversas: Legislativo, encargado de hacer las leyes, el ejecutivo, de aplicarlas y Judicial, encargado de dirimir las controversias. Un recíproco control entre esos poderes, constituiría el mecanismo que garantizaría necesariamente la libertad política. Los poderes fundadores harían aplicación jurídica de esta teoría en la primera Constitución escrita, a la norteamericana, formulando un sistema de frenos y contrapesos. Y toda la democracia moderna, en gran medida, en este principio. Que en los últimos años ha entrado en crisis y ha sido muy discutido.

Sigue siendo el dogma del constitucionalismo guatemalteco, recogido desde nuestra primera Constitución, hasta la vigente. El Estado guatemalteco, se organizó dentro del constitucionalismo liberal-burgués, o sea la ideología liberal de ese tiempo y la burguesía que dominó las instituciones del Estado, a partir de la independencia, aunque recoge la aportación del constitucionalismo social, a partir de 1945.

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, recoge esa idea: “Guatemala es Estado libre, independiente y soberana, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, la seguridad y la justicia. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

El Artículo 141, establece la separación de poderes, al estipular “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”.

Los títulos IV, capítulo II, Ley del Organismo Legislativo (Artículos 157-181); capítulo III Ejecutivo (Artículos. 182-202) y capítulo IV, Ley del Organismo Judicial (Artículos. 203-222) establecen los poderes y señalan las competencias de cada uno. Un régimen constitucional de atribuciones expresas, que reconoce la división de poderes y fija una serie de frenos y contrapesos entre ellos, es el primero de los instrumentos de protección constitucional.

2.5. Controles intraorgánicos e interorgánicos

“Dentro del juego del poder, entre los distintos órganos, que cooperan en el proceso de gobierno, se han creado instituciones de control. Algunas funcionan dentro del propio órgano y otras entre diversos órganos. Karl Loewenstein, quien formula este esquema, los llama controles intraorgánicos (por ejemplo: Bicameralismo, refrendo, votación calificada) y controles interorgánicos (ejemplo: veto presidencial, interpelación, informes ministeriales)”¹⁷.

La existencia de una cámara alta, en los países que adoptan el bicameralismo, como una asamblea de reflexión, dentro de la cual los elementos conservadores tienen mayor participación para controlar el proceso legislativo, es uno de los controles intraorgánicos clásicos. No es el caso de Guatemala, de tendencia unicameral, es decir que existe solamente un institución parlamentaria que la que legisla y produce las leyes. Sin embargo, se ha hablado sobre una tendencia hasta el momento sin éxito de establecer una cámara alta *sui generis*, modificando el clásico mecanismo de formación de la ley.

¹⁷ García Laguardia, Jorge Mario, **En defensa de la constitución**, pág. 13.

El sistema guatemalteco ha recogido el procedimiento de tres lecturas en la formación de las leyes, como autocontrol para el examen más cuidadoso de los proyectos legislativos, y en el mismo orden de ideas, está el requisito de la mayoría calificada (especial) para algunos casos. Presentado y admitido un proyecto de ley, se pondrá a discusión en tres debates diferentes, celebrados en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficiente discutido en la tercera sesión.

Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes de diputados que integran el congreso.

CAPÍTULO III

3. Organismo legislativo

La función del organismo legislativo es la de hacer leyes, reformar y derogar las mismas, conforme beneficien al Estado, a los ciudadanos o a las instituciones estatales o privadas, es decir, que las leyes van dirigidas al conglomerado total o parcialmente.

3.1. Análisis doctrinario

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, sin molestar y en consonancia con la autonomía e independencia de cámaras, formando un cuerpo jurídico ordenado y sistematizado para regular su funcionamiento y regularización.

“Los reglamentos parlamentarios constituyen una colección ordenada de reglas preceptos que rigen la vida de los parlamentos o como instrucción escrita que se da

para el gobierno o dirección de un parlamento”¹⁸.

Francisco Berlín Valenzuela a su vez expone que los reglamentos “son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos”¹⁹.

Conducer Pisanelli considera 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)”²⁰.

Nicolás Pérez Serrano, considera al reglamento “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,

¹⁸ **El parlamentarismo**, pág. 145.

¹⁹ **Formas de gobierno**, pág. 88.

²⁰ **El poder legislativo**, pág. 215.

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”²¹.

De allí que el reglamento es el instrumento más idóneo para encauzar normativamente lo relacionado con la elección de órganos de dirección del Congreso de la República, 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.

En cuanto al trabajo de las comisiones, en Nicaragua, el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea Nacional, señala las funciones que le compete a cada una de ellas, caso distinto al de Guatemala en que, en su nuevo proyecto, no se norma cuál es el trabajo que les corresponde a las comisiones.

En Costa Rica, el Reglamento de la Asamblea Nacional Legislativa, señala que las sesiones de las comisiones son públicas, pudiendo los Presidentes de las mismas, si lo estimaran necesario, declararlas privadas. Actualmente, las sesiones de las comisiones

²¹ **Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario**, pág. 93.

se hacen a puerta cerrada, y al parecer, en el nuevo proyecto no se regula nada al respecto.

Por otra parte, se puede observar que en Guatemala no existe un artículo relativo a las normas que deban seguirse para la creación del orden del día que se pondrá a discusión en el pleno, caso distinto de Costa Rica, que en su reglamento le da prioridad a ese respecto.

En el caso de Panamá, los servidores de la asamblea se rigen por la carrera legislativa, para lo cual tienen una ley llamada de la carrera legislativa. Para el efecto, la señalada ley clasifica a los funcionarios de la Asamblea Legislativa en tres categorías:

- De elección: El Secretario y subsecretario general.
- De carrera legislativa: El personal que integra los servicios técnicos y administrativo y cumpla con requisitos de antigüedad, concurso previo y otros que señala la Ley; y,
- De libre nombramiento y remoción: El personal de confianza adscrito a presidencia, fracciones parlamentarias, legisladores, a la secretaría general y departamentos que pertenezcan a la carrera legislativa.

En Guatemala, no existe como tal, ni se encuentra regulada, la carrera legislativa.

En el caso de Panamá no existe un Artículo que señale cuáles son las comisiones que conforman la Asamblea, pues ellas se dividen en:

- permanentes;
- Ad-hoc; y
- accidentales.

Las comisiones permanentes son creadas para presentar proyectos de ley y darles primer debate, así como para estudiar, debatir, votar y dictaminar sobre los que presenten ellas mismas y otras autoridades competentes; las Ad-hoc tienen como función estudiar proyectos de ley y emitir concepto sobre alguna materia en particular; y las accidentales para representación de la asamblea general.

Según los datos encontrados, se pudo extraer el hecho de que, como lo sugieren algunos autores, es de conveniencia que se elaboren manuales para poner a disposición, explicaciones resumidas de las normas de procedimiento legislativo, a la vez que el manual elimina incertidumbres resultantes de precedentes contradictorios y porque éstos pueden llegar a esclarecer aspectos pertinentes del proceder parlamentario. Es frecuente que, los diputados que toman posesión de su cargo al iniciar una nueva legislatura, no comprendan cómo se llevan a cabo los procedimientos parlamentarios, lo cual se simplificaría, con la elaboración de manuales, que incluso, puedan recoger ejemplos que beneficien al lector, incluso dándose a sí mismo, una idea mental de cuales son las funciones que le toca desempeñar dentro de su quehacer

parlamentario.

Algunas definiciones sobre el derecho parlamentario parten de considerarlo como el conjunto de normas que el parlamento se da para regular su propia actividad, enfocándolo solamente como reglas, prescindiendo de los aspectos sociológicos y axiológicos que los caracterizan, según se han venido apuntando.

Los reglamentos parlamentarios son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos, constituyéndose como una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, al ser la fuente de dimensión normativa más directa.

Los reglamentos parlamentarios tienen significación diferente, según sea su ubicación, ya sea en un régimen parlamentario o monocrático. Pero su importancia es indudable, ya que de ellos depende el funcionamiento adecuado de estos órganos colegiados que realizan su actividad en un ambiente de intereses diversos y encontrados, propios del pluralismo que caracteriza su integración, el cual refleja al interior de ellos la variada composición social de las sociedades contemporáneas.

Al preguntarnos cual es el origen de los reglamentos parlamentarios la respuesta tiene que partir de Inglaterra y de Francia, que es donde se ubican los antecedentes del parlamento y de la asamblea nacional, en virtud que en términos generales se dejó sentir en ellos la necesidad de regular el procedimiento de sus trabajos, el orden en la discusiones y los derechos y obligaciones que sus miembros tenían. En el primer país

se empleó como equivalente de reglamento la palabra Orders y en el segundo la expresión reglamento parlamentario, términos que también utiliza Italia, España y México, en Alemania se le designa con la palabra Geschäftsordnung.

La raíz etimológica de reglamento cuadra perfectamente a la 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 (en su derivación de la palabra latina regula que a su vez emana del verbo rego en cuanto significa un hecho el dirigir hacia un fin.

Lo cual proporciona una idea clara, pero limitada, del papel que tienen los reglamentos parlamentarios, ya que los aspectos doctrinales que implica su análisis han motivado comentarios diversos en los estudios de la disciplina que nos ocupa.

Existen algunas notas que se pueden señalar como peculiares de los reglamentos y que son:

- Relatividad y dependencia en su esencia, como regla que alude a la normatividad propia de las Asambleas con dependencia del derecho constitucional;
- Relativa estabilidad, derivada de la autonomía del parlamento y de sus cámaras para elaborar su ordenamiento interno;

- Codificar de las normas reglamentarias ya que puede hablarse de una estructura sistematizada como organización de las partes funcionales del Parlamento.

También otro de los tratadistas es Fernando Santoalla, al analizar lo controvertible que ha sido el tema de la naturaleza jurídica del reglamento al generar diversas posiciones doctrinales, clasifica ésta de la siguiente manera:

- a) Autores como el alemán Hatscher y el italiano Santi Romano, este último en sus primeras apreciaciones sobre los reglamentos, que después varió, consideraron que éstos son sólo un conjunto de reglas convencionales que no llegan a ser auténticas normas jurídicas y cuyo valor es menos al de otras fuentes, como la costumbre;
- b) Para otros tratadistas, como el francés Laband, los reglamentos tienen una naturaleza estatutaria de derecho corporativo para regir exclusivamente la vida interior de los parlamentos y obligar sólo a sus miembros, dependiendo de la mayoría de ellos su conservación o cambio.
- c) La postura de otros profesores como Conduker Pisanelli también de origen italiano, es considerar a los reglamentos 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, no son sancionadas por el jefe de Estado, ni requieren generalmente de su publicación en el Diario Oficial.
- d) La doctrina clásica de Francia, de la que forman parte las obras de Léon Duguit, Maurice Haurior y Barthelmy, ha sostenido con diversas variantes que al ser elaborado cada conjunto de normas reglamentarias para regir en cada una de las

cámaras, su naturaleza va de acuerdo con las resoluciones de cada órgano parlamentario y que sus efectos jurídicos sólo influyen en el interior de la Cámara que los elaboró. Sostienen que son irrelevantes fuera del parlamento y que ni por omisión ni por violación pueden ser invocados ante los tribunales ordinarios, en caso de que se acudiera a ellos en demanda de justicia por pretendidos derechos violados.

e) Con un criterio más apegado a la modernidad, hay autores que piensan que la naturaleza de los reglamentos es diferente, habiendo normas que pueden regir para el ámbito interior del parlamento y otras para el ámbito exterior al mismo. “En primer caso se trata de auténticos reglamentos de derecho, aunque no inmediata de soberanía y de rango inferior a la ley, en cuanto a las segundas, no son normas que se puedan basar en una imprecisa noción de autonomía. Ocurre que hay una serie de intereses estatales cuyo mejor cuidado se obtiene cediendo su defensa al parlamento. En este sentido, las cámaras están garantizadas para dotarse de un ordenamiento particular, cuyo carácter jurídico no se ve desvirtuado por su independencia respecto al ordenamiento general del Estado”²².

- La doctrina española dentro de la cual se encuentran el mencionado Nicolás Pérez Serrano y Fernando Santoalla, sostiene que los reglamentos parlamentarios están constituidos por normas autónomas que son calificadas como de “Prescripción autonómica”, lo que significa que para salvaguardar la independencia del órgano, ningún poder debe intervenir en su vida interior, pues eso sería ir en contra de la libertad que le es propia.

²² Ibid.

Tiene, por consiguiente, la facultad de autogobernarse, debiendo hacerlo en concordancia con lo establecido en las normas constitucionales y en la legislación secundaria, si bien la relación con ésta es de jerarquía superior en virtud de que las leyes están sujetas al procedimiento consignado en los propios reglamentos”²³.

A pesar de la rigidez que suelen tener los reglamentos de tipo continental, su existencia es necesaria porque permite a las Asambleas colectividad.

El reglamento es el instrumento más idóneo para encauzar normativamente, entre otros asuntos, los relacionados con la elección de los órganos de dirección del parlamento, los tipos de sesiones que existen, los pasos para la elaboración, discusión y aprobación de las leyes, la regulación de los 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 las mociones de censura y los votos de confianza al gobierno, la fiscalización de éste a través de los medios de información del parlamento.

Dentro de la práctica parlamentaria no es extraño escuchar el término acuerdos que emanan de los órganos rectores de las cámaras.

El contenido de los acuerdos puede ser organizativo, administrativo o político, según el fin que sea perseguido en cada uno de ellos y éstos tienen que ser respetados por los integrantes del parlamento.

²³ **Ibid.**

Dentro de las Cámaras, Dietas, Cortes y Asambleas es común observar cómo los integrantes de los distintos partidos políticos ahí representados se agrupan para formar las denominadas fracciones o grupos parlamentarios; la finalidad de estas asociaciones es permitir que los parlamentarios de una misma filiación partidista sienten criterios comunes para la discusión.

Comúnmente los estatutos de cada partido político contienen los lineamientos y procedimientos para designar el líder de grupo parlamentario; en estricto sentido, no existe un estatuto para los grupos parlamentarios, cada uno tiene que seguir su estatuto partidista; se puede decir que existen lineamientos entre las fracciones, pero éstos se mantienen en secreto, ya que esta relación con la postura que adoptan en los debates o con las directrices que fije su propio partido.

En primer término, se requiere definir las prácticas parlamentarias, en cuanto al uso se señala que mediante ésta se constituye la práctica, estilo o modo de obrar colectivo o generalizado que se ha introducido imperceptiblemente y ha adquirido fuerza de ley. Aquí el uso es sinónimo de modo de proceder, y constituye un elemento de la costumbre o esta misma en su fase embrionaria.

Se establece que las prácticas parlamentarias constituyen una manifestación de los usos que surgen institucionalmente en el funcionamiento de las cámaras. Mientras que el precedente, mira más a las decisorias que a la normatividad; es decir, a la respuesta que se ha de dar ante el caso concreto y no a la contemplación del caso general.

3.2. Antecedentes constitucionales y legislativos

El Guatemala, el antecedente constitucional más antiguo que se encontró, lo constituye la Ley Constitutiva de la República de Guatemala, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879. Se señala ésta como el antecedente constitucional más antiguo por cuanto fue la primera Constitución que rigió solamente para el Estado de Guatemala, puesto que, las Constituciones creadas con anterioridad, habían regido también para los otros países del área centroamericana cuando ésta conformaba la Confederación de Estados Centroamericanos.

Posteriormente, a ésta Constitución se le fueron introduciendo una multiplicidad de reformas hasta llegar al año 1944 en que fue derrocado el Jefe de Estado Federico Ponce Vaidés. Es hasta en esta fecha en que al órgano legislativo, constitucionalmente se le regula mediante 26 artículos señalando que la potestad legislativa le corresponde al pueblo, quien por medio del cuerpo electoral la delega en el Congreso.

En cuanto a los antecedentes legislativos conviene señalar que el primer Reglamento que rigió a la Asamblea Nacional Legislativa lo constituye el Decreto Legislativo Número 39, Reglamento del Régimen Interior de la Asamblea Nacional Legislativa, emitido el 25 de marzo de 1882. Dicho Reglamento fue objeto de reformas a su Artículo 29, mediante Decreto Legislativo Número 1292 aprobado el 29 de marzo de 1924, a fin de que se diera el más expedito y acertado despacho de los negocios, para lo cual se crearon las comisiones de Régimen Interior, de Gobernación y de Justicia. Posteriormente,

mediante Decreto Legislativo 1359 de fecha 18 de marzo de 1925, nuevamente se reforma el señalado Reglamento en los Artículos 4, 21, 22, 23, 25, 29, 30, 37, 88, 91, 97 y 99.

El mencionado Reglamento fue posteriormente derogado y emitido el Decreto Número 37-86, Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, el cual fue aprobado el 19 de junio de 1986; dicha Ley fue emitida durante el actual período constitucional que se encuentra viviendo nuestro país. Esta ley fue derogada por la ley que actualmente se encuentra en vigencia, el Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, emitida el 1 de diciembre de 1994, la cual ha sido objeto de 8 reformas debidamente aprobadas por el Congreso de la República.

3.3. Análisis jurídico

Es necesario hacer un análisis de los presupuestos constitucionales referentes al tema en estudio, por lo que es imprescindible estudiar los preceptos constitucionales.

El 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 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 de la República de Guatemala será competente para juzgar y calificar si ha habido arbitrariedad o exceso y para imponer 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).

Corresponde al Congreso de la República: Abrir y cerrar su período de sesiones.

Es obligación del Congreso, o en su defecto de la Comisión Permanente, convocar sin demora a elecciones generales cuando en la fecha indicada por la ley, el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho.

Son atribuciones específicas del Congreso:

- Calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos;
- Nombrar y remover a su personal administrativo. Las relaciones del Organismo Legislativo con su personal administrativo, técnico y de servicios, será regulado por

una ley específica, la cual establecerá el régimen de clasificación, de sueldos, disciplinario y de despidos; Las ventajas laborales del personal de Organismo Legislativo, que se hubiere obtenido por ley, acuerdo interno, resolución o por costumbre, no podrán ser disminuidas o tergiversadas;

- Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros;
- Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios; y
- Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.

Corresponde también al Congreso:

- Decretar, reformar y derogar las leyes;
- 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 Congreso 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 Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;

- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;
- 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;(....)

El Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que “Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran”.

No necesitan de sanción del Ejecutivo, las disposiciones del Congreso relativas a su Régimen Interior y las contenidas en los Artículos 165 y 170 de esta Constitución.

Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: El presidente de la República; diez o más diputados al Congreso de la República; la Corte de Constitucionalidad; y el Pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.

La Asamblea Nacional Constituyente y el Congreso de la República podrán funcionar simultáneamente. Las calidades requeridas para ser diputados a la Asamblea Nacional Constituyente son las mismas que se exigen para ser Diputado al Congreso y los diputados Constituyentes gozarán de iguales inmunidades y prerrogativas. En tal sentido, tanto los diputados al Congreso de la República como los de la Asamblea Constituyente son similares en sus requisitos.

No se podrá simultáneamente ser diputado a la Asamblea Nacional Constituyente, el número de diputados a elegir y las demás cuestiones relacionadas, con el proceso electoral se normarán en igual forma que las elecciones al Congreso de la República (Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

“En ningún caso podrán reformarse los Artículos 140,141,165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejársele en suspenso o de cualquier otra manera variar o modificar su contenido” (Artículo 281 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Por su parte el Acuerdo de Paz sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del

Ejército en una Sociedad Democrática, establece:

- La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por sufragio universal y secreto. Está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación en conjunto del país.

- Para fortalecer la legitimidad del Organismo Legislativo, este tiene que cumplir a cabalidad con las siguientes responsabilidades:
 - La función legislativa en beneficio del pueblo de Guatemala;

 - El debate público de los asuntos nacionales fundamentales;

 - La representatividad del pueblo;

 - Las responsabilidades que le corresponden de cara a los otros Organismos del Estado.

- Las partes coinciden en que es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo. Para ello conviene solicitar a la Presidencia del Congreso de la República la conformación de una instancia multipartidaria. Dicha instancia trabajará vinculada a aquellas comisiones legislativas que tengan asignadas

funciones relacionadas al seguimiento a los acuerdos de paz firme y duradera, y al proceso de modernización y fortalecimiento del Congreso de la República. Su agenda, mínima y no limitativa priorizará los siguientes aspectos:

- La revisión de la ley de Régimen Interior del Congreso para hacer posible la agilización del juego parlamentario, permitiendo que el Congreso de la República, como Organismo del Estado, responda a lo que de él plantea la Constitución Política y la opinión ciudadana, y asimismo facilitarle el cumplimiento de un proceso ágil en la formación de la ley, en las etapas que corresponde a su iniciativa, discusión y aprobación;
- La utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo con vistas a que se expliciten suficientemente las políticas públicas; se verifique la consistencia programática; se transparente la programación y ejecución del presupuesto de la nación; se examine y evalúe la responsabilidad de sus actos u omisiones administrativas; se realice un seguimiento de la gestión de gobierno a manera de cautelar el interés general de la población y, al mismo tiempo, la preservación de la legitimidad de las instituciones.
- Las medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de justicia;
- Las reformas legales o constitucionales para mantener fijo el número de diputados al Congreso;

- La reforma del Artículo 157 de la Constitución de manera que los diputados no puedan ser reelectos más de dos veces en forma consecutiva, de manera de no impedir la carrera parlamentaria pero a la vez permitir la renovación de nuevos liderazgos políticos en el Congreso;

- El Fortalecimiento del trabajo de las comisiones, en especial la de Asesoría Técnica;

- La redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso en orden a realizar un adecuado seguimiento de las resoluciones y recomendaciones de los informes producidos por el Procurador de los Derechos Humanos y otras entidades públicas reconocidas, sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala.

- Las partes acuerdan solicitar a la Presidencia del Congreso de la República que dicha instancia parlamentaria se integre en un período no mayor de tres meses después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, y que sus trabajos estén concluidos y trasladados a consideración del pleno a más tardar un año después de su constitución.

En la Constitución de 1985, cuando el legislador constitucional, decide incorporar un nuevo elemento dentro del sistema para integrar el Organismo Legislativo, imponiendo, además del sistema de elección directa, el sistema de elección indirecta, en el cual, los diputados son electos dentro de la planilla de Presidente y Vicepresidente de la

República. Se ha dicho que es un sistema de elección indirecta, debido a que el elector no vota específicamente por el candidato al Parlamento, sino que por la planilla de Presidente y Vicepresidente y el voto al Diputado, es sólo una consecuencia del voto a esa planilla.

El Congreso de la República de Guatemala, 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.

3.4. Órganos del Congreso de la República de Guatemala

El Organismo Legislativo está a su vez constituido por otros órganos siempre inferiores

al Pleno del Congreso, en la siguiente forma:

3.4.1. 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.

3.4.2. 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.

3.4.3. 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

3.4.4. 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.

3.4.5. 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 preste 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.

3.5. División de las comisiones del Congreso por su naturaleza

Las comisiones del Congreso de la República de Guatemala, se forman para estudiar, conocer y analizar cuestiones específicas, de esa cuenta es que cada comisión propone leyes para el asunto en que se desenvuelven, así mismo puede proponer derogación de leyes o adiciones de las mismas.

3.5.1. 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.

Su creación puede solicitarse mediante moción al Pleno del Congreso.

3.5.2. Comisiones extraordinarias

Estas constituyen órganos especializados y técnicos de estudio y conocimiento de asuntos que el Pleno disponga, sean tratados particularmente. La organización, forma de elección de su Presidente, su integración y funciones, responden a las normas generales de la Ley, se constituye, no para tratar un punto específico, sino un área o aspecto más general, que por naturaleza no puede, ser conocido por una de las Comisiones ordinarias, previamente establecidas sin un elemento característico en ellas, su temporalidad.

3.5.3. Comisiones específicas

Las diferencias fundamentales que pueden señalarse respecto a la naturaleza de estas Comisiones consisten básicamente en las siguientes:

- * Son temporales

- * Se crean para conocer un punto o asunto predeterminado

- * En su integración no se siguen las reglas generales que establece la Ley en cuanto a forma de elección, número de integrantes u organización interna.

- * El plazo para rendir sus informes o dictámenes puede variar y ser ampliado o restringido.

La importancia que tiene la función legislativa aconseja dar un tratamiento amplio al procedimiento legislativo en el texto constitucional. No obstante, aunque se procediese de ese modo, será preciso siempre que otra norma pormenore las reglas atinentes a esa materia. Esta es en general, la justificación teórica de la existencia del Reglamento Parlamentario, que entre nosotros se designa como Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior de la Asamblea Legislativa.

El carácter sui géneris de este acto normativo queda un tanto oscurecido por la

denominación con que se le conoce (la de reglamento), expresión que suele emplearse para designar los actos a los que se refiere la formación de normas jurídicas de eficacia inferior a la ley. Ello no obstante, el tal Reglamento sólo es inferior a la Constitución, pero no a la ley, ya que no importa la calidad de ésta, su tramitación se conforma y subordina a la autoridad de aquel. Además, la peculiar denominación que adoptó la Asamblea (Reglamento de Orden, Dirección y Disciplina Interior), patentiza la circunstancia de que éste no se refiere solamente al procedimiento legislativo, en sentido estricto: regula, en general, el procedimiento parlamentario, noción ésta comprensiva, aparte de la función legislativa, de las restantes funciones de la Asamblea.

3.6. Sanciones a los diputados en la ley guatemalteca

El Artículo 66 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, estipula: “La inasistencia a sesión plenaria por parte de los diputados, dará lugar a un descuento equivalente al cien por ciento (100%) del setenta por ciento (70%) del emolumento diario. La inasistencia a sesión de Comisión, dará lugar a descuento equivalente al cien por ciento (100%) del treinta por ciento (30%) del emolumento diaria.

No serán aplicables los descuentos mencionados, cuando medie excusa o licencia conforme a lo que establece la presente ley, o cuando el diputado asista a otra sesión de otra comisión que se realice simultáneamente.

La inasistencia injustificada a más de cuatro sesiones celebradas por el Pleno del

Congreso en un mes calendario, dará lugar a un requerimiento por escrito por parte de la Junta Directiva o, según la contumacia del diputado, a una sanción que podrá ser, la primera vez, una llamada de atención privada y la segunda, se someterá al conocimiento de la Comisión de Régimen para que se impongan las sanciones que procedan.

La reiterada reincidencia dará lugar a declarar vacante el cargo. En todo caso se dará audiencia por diez días al diputado para que presente sus justificaciones a la Junta Directiva, la cual hará del conocimiento del Pleno del Congreso el resultado de la audiencia. Sólo el Pleno del Congreso por mayoría de dos tercios del total de diputados que lo integran, puede declarar vacante el cargo y llamar al respectivo suplente.

El Artículo 67 del mismo cuerpo legal, establece: “Cuando un diputado faltare a la ética que corresponde de su alto rango, o incurriere en irrespeto en contra de un Representante al Congreso de la República, después de una rigurosa investigación y siempre que sus acciones no pongan la comisión del delito o falta que den a antejuicio podrá ser sancionado por la Junta Directiva, en las siguientes forma:

a) Con amonestación privada, si la falta fuere leve.

b) Con amonestación pública, si la falta fuere grave.

c) Con un voto de censura, si la falta fuere de tal gravedad que comprometa al

Organismo Legislativo.

En todos los casos, previa audiencia por diez días que deberá concederse al diputado contra quien de hayan iniciado las diligencia correspondientes, a efecto de que pueda defenderse conforme a la ley, se levantará acta de lo actuado.

Contra las sanciones anteriores procede el recurso de apelación, que deberá interponerse por escrito, dentro del territorio de cinco días posteriores a la fecha de la notificación de la sanción, debiendo ser resuelta por el pleno del Congreso dentro de las dos sanciones, siguientes a la interposición del recurso.

El pleno del Congreso podrá revocar, modificar o confirmar la sanción”.

CAPÍTULO IV

4. Incongruencia de la norma constitucional y el irrespeto a la elección popular cuando el diputado ejerce otras funciones para las que no fue electo

El diputado llega al Congreso de la República de Guatemala para legislar, es decir que su función primordial es la elaboración de leyes que beneficien al pueblo, su función es producto de una elección popular, por tal motivo debe respetar el voto que lo llevó a ese escaño, por lo tanto no debe ejercer otras funciones para las que no fue electo.

4.1. Elección

Guillermo Cabanellas, manifiesta: “Convocatoria es el acto en virtud del cual se cita o llama, por escrito personal o público anuncio, a una o varias personas, para que concurren a determinado lugar en día y hora fijados de antemano, También se denomina así el decreto por el cual se llama a Cortes, a las elecciones para las mismas”²⁴.

La convocatoria significa que la elección se llevará a cabo en tal fecha y en determinado lugar, por lo que se debe anunciar con suficiente anticipación para que el pueblo esté enterado de concurrir a depositar el voto en cumplimiento del mandato constitucional.

La convocatoria a elecciones y la toma de posesión de diputados, se regirán por lo

²⁴ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Pág. 369.

establecido en la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

El proceso electoral se inicia con la convocatoria a elecciones y termina al ser declarada su conclusión por el Tribunal Supremo Electoral.

Conforme el Artículo 217 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, desde el momento de su inscripción, los candidatos presidencial y vicepresidencial no podrán ser detenidos o procesados, salvo que la Corte Suprema de Justicia declara que ha lugar a formación de causa, en su contra.

Tampoco podrán serlo, los candidatos para diputados o alcaldes, salvo que la Sala correspondiente de la Corte de Apelaciones haga igual declaratoria. Se exceptúa el caso de flagrante delito, en el que podrán ser detenidos los candidatos, pero puestos inmediatamente a disposición del tribunal que corresponda, para los efectos consiguientes.

Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular e inscribir candidatos para todos los cargos de elección popular. La solicitud de inscripción de candidatos, deber ser presentada ante el Registro de Ciudadanos, por los representantes legales de las organizaciones políticas que los postulen.

El Departamento de Organizaciones Políticas del Registro de Ciudadanos o su respectiva delegación departamental al recibir la solicitud de inscripción, la revisará cuidadosamente y la elevará, con su informe, dentro del plazo de dos días al director de

dicho registro, quien deberá resolverla dentro del término de tres días.

Si la resolución fuere afirmativa, se formalizará la inscripción en el Registro de Ciudadanos, pero si fuere negativa, procederán los medios de impugnación señalados por la ley.

Corresponde al Tribunal Supremo Electoral, convocar a elecciones. El decreto de convocatoria a elecciones generales, así como a elecciones de Alcaldes y miembros propietarios y suplentes de Corporaciones Municipales.

El sistema aplicable tan solo a las elecciones de de Presidente y Vicepresidente de la República, consiste en que la panilla triunfadora deberá obtener, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos emitidos.

Si en la primera elección ninguna de las panillas obtuviere tal mayoría, deberá llevarse a cabo la segunda elección, en un plazo no mayor de sesenta días y conforme a la convocatoria, en la que sólo figurarán postuladas las dos planillas que hayan alcanzado la mayor cantidad de votos a su favor, por lo menos, la mitad más uno de los votos válidos.

El Presidente y Vicepresidente de la República y los diputados al Congreso de la República electo, tomarán posesión de sus cargos el día 14 de enero siguiente a su elección.

4.2. Análisis del Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala

El Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario del Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En su ausencia temporal, se procederá de conformidad con el último párrafo del Artículo 157”.

Por su parte, el último párrafo del Artículo 157 constitucional, estipula: “...En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado”.

Como se puede apreciar, el Artículo 160 Constitucional, establece los siguientes puntos:

- Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministros;
- Funcionario de Estado;
- Funcionarios de cualquier entidad descentralizada;
- Funcionario de cualquier entidad autónoma;

- El Congreso de la República de Guatemala debe concederles permiso para desempeñar los cargos anteriormente mencionados;
- El permiso se extiende al tiempo que dure en sus funciones ejecutivas;
- En su ausencia tomará posesión el diputado suplente.

4.3. La incongruencia del Artículo 160 Constitucional

El diputado es criticable desde el sentido que el diputado fue electo para realizar trabajo parlamentario, no para ejercer otras funciones, por lo tanto debe permanecer en el puesto de diputado por el tiempo que dure su gestión en ese cargo, en consecuencia no debiera ejercer otras funciones.

El diputado no debe ejercer funciones de ministro del Estado, ya que el gobierno electo, se supone, tiene un equipo de profesionales para ocupar los cargos ejecutivos del Estado, en tal sentido el diputado debe actuar con ética no aceptando el cargo de ministro, pues fue electo para ejercer funciones parlamentarias por la mayoría del voto popular.

Asimismo, no debieran desempeñar ningún cargo de funcionarios públicos cuando el ejecutivo los llaman para laborar en los mismos, pues la ley indica que pueden desempeñar cargos públicos en instituciones descentralizadas o autónomas, en tal virtud no es aconsejable que los diputados pidan permiso para desempeñar estos

cargos.

El Congreso de la República de Guatemala, debiera analizar la situación de dejar el cargo de diputado y proceder a conceder o no el permiso correspondiente, pero la Constitución es explícita al estipular que el Congreso debe concederles permiso, por lo que en todos los casos se debe dar permiso para que desarrollen otras funciones no congruente con el cargo para el que fueron electo, por lo que el Congreso no tiene opción de denegar el permiso, ya que la Constitución es autoritaria y ordena conceder el permiso, es decir, que no da opciones para el análisis correspondiente y tener la facultad de denegar el permiso, por tal motivo el parlamentario solicita el permiso correspondiente y ejercer funciones ministeriales para las que no fue electo, por tal motivo el diputado debiera de tener ética y ejercer su función parlamentaria para el período por el cual fue electo.

El permiso que se da al diputado es por el tiempo en que dure en su cargo de funcionario del gobierno, por lo que al terminar el cargo vuelve a ocupar su puesto como diputado. Esto es incongruente, porque el mismo Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el cual estipula que en el caso de pedir permiso se actuará conforme al último párrafo del Artículo 157 constitucional, el cual establece que en caso de falta definitiva del diputado se declarará vacante y se procederá a juramentar al diputado suplente, en todo caso cuando el diputado que pide permiso para ausentarse y ocupar el puesto de ministro o funcionario de instituciones autónomas o descentralizadas, debiera de declararse vacante la curul y juramentar al diputado suplente por el tiempo que resta para ocupar el cargo de diputado, o sea que

el diputado que haya pedido permiso para ocupar otro puesto debe hacerlo por el resto que dure su período.

4.4. Irrespeto al voto popular

El diputado que ocupa otro cargo distinto para el que fue electo, irrespeto el voto popular, en el sentido que mediante elección popular legalmente establecida fue electo para ocupar el cargo de diputado, y no el de ministro o funcionario de instituciones autónomas o descentralizadas, por tal motivo dentro de la ética y moral del diputado no debiera ocupar otro puesto dentro de la administración pública.

Se debe respetar el voto popular, ya que éste llevó un proceso electoral al cual concurre la gente del pueblo a dar su voto por la persona que cree merecer el cargo de diputado, para dedicarse a la función legislativa de hacer o reformar leyes que vayan en beneficio del pueblo, por tal razón el diputado no debiera ocupar otros cargos en el gobierno, sino trabajar para la mayoría de las personas que confiaron en él, respetando el voto popular.

4.5. Ética del diputado

La ética que debe presentar el diputado al Congreso de la República de Guatemala, es la de ejercer su función parlamentaria y no ejercer cargos ministeriales o cualquier otro cargo como funcionario público, aunque la Constitución de la República de Guatemala regule tal situación el diputado no debiera aceptar cargos que no sean los del Congreso

de la República

4.5.1. Definición de ética

Ética es “Parte de la filosofía que a partir de unos principios, vivencias, actitudes o influencias, intenta determinar las normas o el sentido del obrar humano, tanto individual como social”²⁵.

Para Carlos Augusto Sotomayor, la ética es: “El conjunto de costumbres, valores, creencias, convicciones y comportamientos que la sociedad reconoce y acepta como buenos y que rigen la vida de la comunidad. Ética supone una conducta o modo de proceder conforme a los principios morales y con sujeción al derecho”²⁶.

La ética, como parte de la filosofía, en el actuar diario señala el camino de lo que se hace y lo que no se debe hacer en el ejercicio de la profesión, es el indicador de lo que se cree que no se ajusta al buen comportamiento dentro del conglomerado, así como también es el indicador de lo que se ajusta al buen comportamiento al actuar humano.

En sentido estricto, relacionado con el diputado, la ética será el conjunto de actitudes y valores que rigen la conducta del cargo para el que fue electo, así como su comportamiento ante la facultad que le brinda la ley para el actuar a favor de la población.

²⁵ Ramón Sopena. **Diccionario Enciclopédico Ilustrado Sopena**. (Editorial Ramón Sopena, S.A., 1982). Pág. 1717.

²⁶ Colegio de Notarios de Lima. **Revista Notarios**. Año IV. Perú, 1993. Pág. 160.

“Ética se deriva de la voz griega *ETHOS* que significa *COSTUMBRE*. Suele definirse como ciencia de la costumbre, metafísica de las costumbres, ciencia de los actos humanos, ciencia del bien y el mal, ciencia de la voluntad en orden a su último fin, ciencia de los principios constitutivos y fundamentales de la vida moral natural, filosofía de la moral y aquí surge la palabra moral que se deriva del latín *MORE* que significa lo mismo que ética, o sea, costumbre”²⁷.

Entrelazado con la ética se tiene la moral, la ética es la moralidad, pues las normas morales y las normas jurídicas son parte de las normas éticas, éstas serán fundamentales para estudiar la conducta del profesional dentro de su conjunto el derecho y la moral.

El objetivo material de la ética son los actos humanos, o sea, aquellas acciones que el hombre puede hacer u omitir, aquellas circunstancias en que el hombre decide su conducta al ejecutar una acción, observando las normas morales y éticas, en su buen actuar dentro de su conglomerado, lo antiético será la inobservancia de dichas normas.

Santo Tomás de Aquino, mencionado por Humberto Grazioso Bonetto, señala: “La ética es una ciencia práctica, porque no se detiene en la contemplación de la verdad, sino que aplica ese saber a las acciones humanas”²⁸.

El Diccionario de la Lengua Española, indica que la ética “Es la parte de la filosofía que

²⁷ Colegio de Escribanos de la Provincia de Córdoba. **Revista Notarial**. Córdoba, Argentina, 1997. Pág. 39.

²⁸ Revista del Colegio de Abogados y Notario de Guatemala. **La ética en el ejercicio de la función judicial y de la profesión de abogacía y notariado**. Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala. Guatemala, 1991. Pág. 64.

trata de la moral y las obligaciones del hombre²⁹.

En sí, la ética es aquel revestimiento que tiene el profesional o la persona de actuar conforme la moral, el decoro, el honor la rectitud y el respeto para el mejor cumplimiento de su función en los actos relativos a su cargo o profesión para no desvirtuar su acción que debe ser nítida moralmente ante los demás.

La ética como normativa en el qué hacer diario en la vida de las personas ha hecho que la misma sea normada en las diferentes profesiones, ejerciendo la misma una actuación ceñida a la conducta moral para el recto cumplimiento de la profesión.

La influencia que ha ejercido la ética en el actuar humano ha sido de beneficio desde tiempos históricos, y de consiguiente ha venido a consolidarse en la actualidad.

Como se puede apreciar la influencia de la ética, que es lo fundamentalmente considerado desde tiempos remotos, era satisfacer a la perfección las necesidades de las personas residentes en las ciudades y en las villas, las penas impuestas por la falsedad o mala práctica en su profesión o cargo daba lugar a sufrir castigos inhumanos, por lo que la influencia de la práctica ética y moral estaban por encima de cualquier anormalidad o falsedad en que incurría la persona que ejercía puestos públicos o profesiones.

Se puede considerar que en la actualidad la ética, se ha ido perdiendo, por falta de

²⁹ Diccionario de la Lengua Española. **Real Academia Española**. Pág. 591.

normas que hagan de la profesión, una persona que tenga moral en su que hacer profesional.

En la actualidad la ética en la labor del congresista se ha diluído, es decir, que en muchas ocasiones los mismos no tienen normas de ética para practicar legislar, prueba de ello es la actitud de tomar otros cargos gubernamentales para los que no fueron electos, burlando el voto popular que se volcó a las urnas para llegar al Congreso de la República a hacer leyes o reformarlas para bien de la población. En este caso se plantea el congresista que cuenta con ética no debe aceptar cargos que no sean para los que fue electo. Siempre es necesario argumentar que existen diputados probos que hacen uso de la ética y la moral en el ejercicio de su cargo.

El diputado debe ser probo en su actuar legislativo, tener la ética necesaria para ocupar el cargo para el cual fue electo, la influencia ejercida por la ética hace de muchos diputados diáfanos y transparentes sus actitudes, pero muchos otros se han desprendido de la ética para no darle importancia al voto popular.

El parlamentario actual tiene una responsabilidad histórica, y es que el mismo es heredero de una gran tradición histórica, que sin al actuar a favor del pueblo, lo coloca socialmente en un sitio de honor y prestigio, esfuerzo de generaciones que con honestidad y trabajo cristalizaron a través del tiempo.

La práctica de la ética en la labor legislativa debe servir de bandera para la realización del prestigio del parlamentario ante su conglomerado, debe ser el parangón que incite a

los demás para poner por delante la ética, además para que influya en los demás diputados y en las demás generaciones de parlamentarios para que su labor sea transparente y limpia en el ejercicio de la labor encomendada mediante el voto popular.

En sentido amplio se puede decir que la ética es el conjunto de normas morales que rigen al hombre en su quehacer diario, aplicada en sus actos y acciones sin ofensa a los principios y valores que rigen la vida de la sociedad.

4.6. Derecho comparado de la ética en el diputado

4.6.1. México

Compromiso de ética de los diputados federales de la LX legislatura

Compromiso con mi cargo

- 1.** Desempeñaré el cargo con lealtad a México y a la comunidad que sirvo.
- 2.** Conoceré la naturaleza y la amplitud de las facultades del cargo que me corresponden desempeñar. Me informaré y capacitaré permanentemente para cumplirlo con profesionalismo.
- 3.** Propiciaré que en los procesos de decisión se consideren los aspectos éticos del caso.
- 4.** Ejerceré la autoridad con responsabilidad y aplicaré en ello todo mi tiempo y esfuerzo, resguardando la dignidad, la honra y el nombre del servidor público. Estaré dispuesto al escrutinio de la gestión pública. Haré transparente y limpio el ámbito

político.

5. Cuando aspire legítimamente a ser nuevamente candidato a un cargo de elección popular, competiré leal y limpiamente, sin aprovecharme de la actual posición.
6. Me comprometo firmemente con esta LX Legislatura, y con los ciudadanos que depositaron su confianza en mí, a utilizar la figura del fuero, en los términos en los que fue originalmente concebido, para que realmente sea éste, una herramienta de protección para el mejor desempeño del servicio público.
7. Me comprometo a no utilizar el fuero del que estoy investido para propósitos de beneficio personal o familiar, trato preferente o violación de leyes y reglamentos, ni para ser beneficiario de privilegios que afecten a mis conciudadanos.

Información y transparencia

8. Actuaré y me manifestaré con austeridad y transparencia, tanto en la gestión de los asuntos públicos como en el ámbito de lo privado.
9. Asumo el compromiso de informar a la ciudadanía sobre mi desempeño en cada periodo de sesiones, así como sobre los principales asuntos relacionados con mi trabajo legislativo.
10. Me aseguraré que la información que llegue a la sociedad sea veraz, oportuna, adecuada, transparente y suficiente para cumplir con la exigencia del derecho a la información.

- 11.** Facilitaré a los medios de comunicación el cumplimiento de su misión de informar.
Me abstendré de ofrecer u otorgar favores o dádivas con cualquier propósito que busque cambiar el sentido de la información.
- 12.** Asumo el firme compromiso de combatir la corrupción y promover las acciones tendientes a incrementar el grado de transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles y órdenes de gobierno.
- 13.** No utilizaré prerrogativas del cargo para la obtención de beneficios personales.
- 14.** Me abstendré de utilizar información en beneficio propio, de terceros o para fines distintos a los que son inherentes a mi responsabilidad pública.
- 15.** No aceptaré, ofreceré ni otorgaré, directa o indirectamente, dinero, dádivas, favores o ventajas a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de las funciones públicas. No realizaré labores de gestoría remuneradas, ante instancias del propio ámbito de responsabilidad o de otros niveles de gobierno.
- 16.** En mi afán por dar la batalla frontal a la corrupción, no representaré intereses patrimoniales de terceros contra los de cualquier ente o persona moral de derecho público, salvo los casos de excepción que señale la Ley.

Imparcialidad y justicia

- 17.** Preservaré la independencia de criterio y evitaré verme involucrado en situaciones que pudieran comprometer mi imparcialidad, en defensa del interés general.

- 18.** Evitaré prácticas clientelistas y de amiguismo que perjudiquen el trabajo legislativo y el bien de todos los mexicanos.
- 19.** Me abstendré de conocer asuntos para los cuales me encuentre impedido por la función misma de mi cargo, o a mi interés personal o de función profesional.
- 20.** Actuaré procurando el bien de todos los mexicanos, sin buscar intereses particulares ni beneficios personales, para familiares o amistades. Esto implica no involucrarme en situaciones o actividades que signifiquen un conflicto de intereses, personales o familiares, en mi labor como servidor público.
- 21.** Me conduciré en el desempeño de la responsabilidad pública con imparcialidad, respetando el derecho de todas las personas y rechazando cualquier procedimiento que privilegie ventajas personales o de grupo.
- 22.** Ofreceré en la atención al ciudadano, igualdad de oportunidades sin discriminación alguna que pueda dar lugar a trato diferenciado o preferente.
- 23.** Actuaré con justicia en todo momento, con voluntad permanente de dar a cada quien lo que le corresponda.
- 24.** En el cumplimiento de mi función brindaré atención cordial, pronta, diligente, expedita y respetuosa. Un servidor público es un mandatario. He recibido un mandato para servir, por lo cual, todo ciudadano merece esa atención, tanto de parte mía como de mis colaboradores.

Diálogo

- 25.** Privilegiaré el diálogo y la concertación en la resolución de conflictos.
- 26.** Respetaré en el debate y en la toma de decisiones, la dignidad de las personas, siendo justo, veraz y preciso en mis apreciaciones. Reconoceré la legítima diversidad de opiniones.

Utilización de recursos

- 27.** Percibiré por mi trabajo sólo la remuneración justa y equitativa que sea acorde a mi función y responsabilidad.
- 28.** Nunca incluiré en la nómina a personas que no laboren en la dependencia a mi cargo y no asignaré remuneraciones fuera de la nómina o presupuestos aprobados legalmente.
- 29.** Contrataré para los cargos públicos de mi dependencia, sólo a quienes reúnan el perfil para desempeñarlos con ética, con la aptitud y la actitud necesarios.
- 30.** Utilizaré las oficinas y locales de la Cámara sólo para los fines que le sean propios.

4.7. Argentina

4.7.1. Ley de Ética de la Función Pública

CAPÍTULO II

DEBERES Y PAUTAS DE COMPORTAMIENTO ÉTICO

ARTÍCULO 2º.- Los sujetos comprendidos en esta ley se encuentran obligados a cumplir con los siguientes deberes y pautas de comportamiento ético:

- a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de gobierno;
- b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana;
- c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular;
- d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello;
- e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan;
- f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados;

- g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa;
- h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad;
- i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en ley procesal civil.

ARTÍCULO 3º.- Todos los sujetos comprendidos en el artículo 1º deberán observar como requisito de permanencia en el cargo, una conducta acorde con la ética pública en el ejercicio de sus funciones. Si así no lo hicieren serán sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función.

4.8. Perú

CÓDIGO DE ÉTICA PARLAMENTARIA

INTRODUCCIÓN

El presente Código de Ética Parlamentaria tiene por finalidad establecer normas sobre la conducta que los Congresistas de la República deben observar en el desempeño de su cargo. Pretende preservar la imagen que el Congreso debe tener ante el país y asegura la transparencia en la administración de los fondos que le son confiados.

Previene faltas contra la ética y establece los mecanismos de investigación y sanción a los legisladores que contravengan la ética parlamentaria y se valgan de sus cargos para enriquecerse o cometer actos de corrupción. El presente Código forma parte del Reglamento del Congreso de la República y su incumplimiento da lugar a las sanciones previstas en él.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°.- En su conducta, el Congresista da ejemplo de su vocación de servicio al país y su compromiso con los valores que inspiran al Estado Democrático de Derecho.

Artículo 2°.- El Congresista realiza su labor conforme a los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. El principio de la independencia debe entenderse dentro de la lealtad al grupo político a que pertenezca.

Artículo 3°.- Para los efectos del presente Código, se entiende por corrupción el ejercicio del poder público para obtención de un beneficio económico o de otra índole, sea para sí o a favor de un tercero.

CAPÍTULO II

De las normas de conducta en el ejercicio del cargo parlamentario.

Artículo 4°.- Son deberes de conducta del Congresista los siguientes:

- a. El respeto a la investidura parlamentaria, la cual es incompatible con una conducta que atente contra el orden público y las buenas costumbres.
- b. Abstenerse de efectuar gestiones ajenas a su labor parlamentaria ante entidades del Estado en el ejercicio de sus funciones.
- c. Declinar atenciones que puedan ser medio para interferir en el desempeño de sus funciones.
- d. No pretender trato preferencial alguno al realizar trámites personales o familiares ante entidades públicas o privadas.
- e. En el caso de participar en la discusión de temas, investigaciones y/o en el debate o aprobación de leyes en las cuales puedan estar favorecidos intereses económicos directos personales o familiares, deberá hacer explícitas tales vinculaciones.
- f. Responsabilizarse por todo documento que firma y sella.
- g. No puede emplear o tener ad honórem en el servicio parlamentario de su despacho congresal o en las Comisiones que integre familiares hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

CAPÍTULO III

De la rendición de cuentas del trabajo parlamentario

Artículo 5°.- El Congresista, en virtud del principio de transparencia, presenta al final de cada período anual de sesiones, un informe público ante el Consejo Directivo que será publicado en el Portal del Congreso que incluirá los siguientes aspectos:

- a. Las iniciativas legislativas de las que sea autor.
- b. Los procedimientos de control político que hubieran promovido.

- c. El trabajo efectuado en Comisiones, entidades u organismos gubernamentales.
- d. La participación en viajes al exterior, realizados en representación del Congreso, de una Comisión Ordinaria o en ejercicio de sus funciones parlamentarias, conforme al Reglamento del Congreso.
- e. Cualquier otra información que considere relevante.

CAPÍTULO IV

De las relaciones con otros Congresistas y con el personal administrativo

Artículo 6°.- Es obligación del Congresista tratar a sus colegas con respeto y tolerancia así como observar las normas de cortesía y las de disciplinas parlamentarias detalladas en el Reglamento del Congreso.

CAPÍTULO V

De las donaciones y uso de bienes y servicios del Estado

Artículo 7°.- El Congresista debe dar cuenta de los gastos incurridos en el desempeño de sus funciones y está prohibido de recibir donaciones; debe restringir el uso de los bienes y servicios del Congreso para que solamente sirvan a la función parlamentaria.

CAPÍTULO VI

De la Comisión de Ética Parlamentaria

Artículo 8°.- En el Congreso de la República funciona una Comisión de Ética

Parlamentaria encargada de promover la Ética Parlamentaria, prevenir actos contrarios a la misma, absolver las consultas que se le interpongan y resolver en primera instancia las denuncias que se formulen de acuerdo con el presente Código.

Artículo 9°.- La Comisión de Ética Parlamentaria está integrada por siete Congresistas. El Presidente del Congreso propondrá al Pleno los candidatos, siendo la duración del mandato de los Congresistas, dos años. Los miembros de la Comisión pueden ser reelectos consecutivamente una sola vez.

Los miembros de la Comisión de Ética se abstienen, bajo responsabilidad, de conocer e intervenir en aquellos casos en que tengan interés directo o indirecto en el resultado de la denuncia.

Artículo 10°.- La Comisión de Ética tiene una Secretaría Técnica como órgano de apoyo. La Comisión designa al Secretario Técnico.

Artículo 11°.- El procedimiento de investigación ante la Comisión de Ética Parlamentaria se inicia de oficio o a pedido de parte. Las denuncias deben cumplir los requisitos establecidos en el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

Las denuncias de parte pueden ser presentadas por:

- a. Uno o varios Congresistas.
- b. Cualquier persona natural o jurídica afectada por la conducta del Congresista con la documentación probatoria correspondiente.

La parte denunciante puede aportar nuevas pruebas durante la investigación y

participar en el procedimiento de acuerdo con el Reglamento de la Comisión de Ética Parlamentaria.

La Comisión de Ética Parlamentaria actúa de oficio, por acuerdo de la mayoría simple de sus miembros, al tener conocimiento de actos contrarios al Código de Ética Parlamentaria.

(Artículo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 008-2004-CR, publicada el 1 de octubre de 2004).

Artículo 12°.- La Comisión de Ética Parlamentaria es informada periódicamente de las denuncias que han sido presentadas, con la opinión de la Secretaría Técnica.

Artículo 13°.- La Comisión de Ética Parlamentaria elaborará y aprobará su Reglamento estableciendo el procedimiento para absolver las consultas, resolver las denuncias que se le formulen y las funciones y competencias de la Secretaría Técnica.

Artículo 14°.- Según la gravedad de la falta, por infracción del presente Código se impondrán las siguientes sanciones:

- a. Recomendación pública.
- b. Amonestación escrita pública.
- c. Amonestación escrita pública con multa.
- d. Recomendación al Pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.

Toda apelación será resuelta en última instancia por el Pleno del Congreso. Cuando la

falta sancionada, a juicio de la Comisión de Ética Parlamentaria, presente indicios de la comisión de un delito o de una infracción constitucional, el caso será puesto en conocimiento de la Subcomisión de Acusaciones Constitucionales para los fines de ley.

CAPÍTULO VII

De la capacitación

Artículo 15°.- Al inicio del periodo quinquenal por el que han sido elegidos los Congresistas la Comisión de Ética promoverá cursillos, así como el conocimiento de los principios y deberes que inspiran a este Código.

DISPOSICIÓN FINAL Y TRANSITORIA

PRIMERA.- El Reglamento detallará la escala de multas a aplicar por el incumplimiento de las disposiciones del presente Código, en concordancia con lo establecido en el artículo 14° literal c) de la presente Resolución Legislativa.

(Anexo. Resolución Legislativa del Congreso N° 021-2001-CR, publicada el 20 de julio de 2002)

(Anexo modificado. Resolución Legislativa del Congreso N° 016-2003-CR, publicada el 21 de noviembre de 2003)

4.9. Crítica

El diputado fue electo por el pueblo para desempeñar ese cargo, por lo tanto debe obedecer al voto popular y ejercer sus funciones para las cuales fue electo.

La tarea del diputado es legislar, conocer la realidad del país y establecer los parámetros para aprobar y reformar leyes que beneficien al pueblo, quien votó por ellos los eligió para cumplir con ese mandato constitucional.

Por respeto al voto popular deben iniciar sus labores desde que han tomado posesión del cargo hasta que terminen su período por el cual fueron electos popularmente, salvo que por causa justificada tengan impedimento para continuar su período en el Congreso de la República de Guatemala.

En la práctica se ha dado que el diputado al Congreso de la República toma posesión y luego pide permiso para dedicarse a laborar en ministerios de Estado o en otras funciones que no corresponden al cargo de diputado, en este sentido se desvirtúa su labor como representante del pueblo, ya que al diputado se le dio posesión para legislar y no ejercer otras actividades como funcionarios de ministerios de Estado o ejercer actividades en entidades descentralizadas o autónomas.

El Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, estipula “Los diputados pueden desempeñar el cargo de ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En ausencia temporal, será sustituido por el diputado suplente que corresponda”.

Si bien es cierto que la norma constitucional autoriza a los diputados para ejercer otras funciones, también es cierto que éstos debieran respetar la voluntad del pueblo que los

llevó para cumplir con ese cargo, por lo que es incongruente que la norma constitucional autorice a los diputados para ejecutar otros cargos dentro del Estado, violándose el voto popular, por lo que por respeto al pueblo ellos debieran cumplir con el trabajo que el pueblos les encomendó mediante elección.

El hecho que una norma constitucional o de derecho ordinario regule ciertos actos o permita ciertas funciones, no significa que el que ejerza las mismas no falte al respeto del voto popular, este es el caso que se investiga que aunque la constitución permite al diputado ejercer funciones de ministro o de funcionario público, pero el respeto al voto popular diputado debe prevalecer al no aceptar otras funciones que las que le encomendó el pueblo mediante el voto popular. La solución al problema deviene en reformar la norma constitucional y no permitir que los diputados ejerzan otras funciones para las que no fueron electos.

Lo que debe buscarse una reforma constitucional para que los diputados no puedan ejercer otras funciones para las no que fueron electos; ya que las que les corresponden son políticas, siendo legalmente electos por el voto popular, que les da el poder para ejercer sus labores legislativas para regular las leyes que rigen al país.

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula los derechos y garantías que son inherentes a la persona que es electa para ejercer la función de diputado por la República de Guatemala; además del deber de acatar el mandato popular, y en consecuencia el Estado debe velar para que se cumpla con la labor que les corresponde, y no ocupar otros cargos dentro del Estado aunque lo permita la Carta

Magna.

Por su parte, el Congreso es un ente facultado para emitir leyes que vayan en beneficio de los ciudadanos y para controlar actividades del gobierno y del Estado.

Guillermo Cabanellas, al referirse al Congreso, lo define como: “Junta de varias personas, para deliberar sobre uno o más asuntos; ya con carácter ocasional o permanente. Cuerpo integrado por diputados o senadores, los cuales forman las Cortes. El cuerpo legislativo que eligen directamente los ciudadanos inscritos en censo o padrón electoral”³⁰.

Asimismo, existe un procedimiento legislativo que es la forma en que se lleva a cabo la formación de la ley, el cual se encuentra regulado y los diputados al Congreso de la República deben acatar.

Con relación al procedimiento legislativo, Mario García Laguardia, expone: “Nuestro sistema ha recogido el procedimiento agravado de tres lecturas en la formación de las leyes, como auto control para el examen más cuidadoso de los proyectos legislativos, y en el mismo orden de ideas, está el requisito de la mayoría calificada (especial) para algunos casos”³¹.

García Laguardia agrega “La protección Constitucional está constituida, por los instrumentos encaminados a proteger el orden constitucional. Pueden ser de diverso

³⁰ **Ibid.**

³¹ García Laguardia, Mario. **Ob. Cit.** Pág. 44.

carácter, político, económico, social y estrictamente jurídico, pero siempre, todos se manifiestan a través de normas de carácter constitucional”³².

El Artículo 53 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, estipula que el diputado es dignatario de la nación y representante del pueblo que lo eligió como tal.

Algunas funciones de los diputados, es velar por la dignidad y conservar el prestigio del Congreso de la República, siendo responsables ante el Congreso y ante la Nación de su conducta, podrá presentar iniciativas de ley y ocupar comisiones en el Congreso.

En tal sentido el jurista Guillermo Cabanellas, al referirse a la figura del diputado, señala que: “Es el representante de un cuerpo u organismo. Persona elegida por sufragio para representar a los ciudadanos o ante un organismo administrativo provincial o de distrito, con la doble finalidad de defender los intereses del territorio que lo elige y de las fuerzas políticas que lo apoyan. Acerca de sus clases más definidas, en lo histórico y en la actualidad, se concreta en voces inmediatas (Cámara de Diputados, Congreso de los Diputados, Elección de diputados, Fuero de senadores y diputados, Representantes, Senador”³³.

Existe la incongruencia de la Constitución Política de la República de Guatemala, al permitir que los diputados ejerzan otras funciones para las que no fueron electos, por lo que el Congreso de la República de Guatemala debe derogar el Artículo 160 de la Carta

³² **Ibid.**

³³ Cabanellas, Guillermo. **Ob. Cit.** Tomo II. Pág. 729.

Magna.

Se debe establecer que el diputado debe ejercer sus funciones para las que fue electo, y que se falta al respeto del voto popular cuando ejerce otras funciones que no le corresponden, aunque la Constitución se lo permita.

Es necesario obligar al diputado para que ejerza las funciones relativas a su cargo y evite ejercer otras labores en entidades autónomas, semiautónomas, descentralizadas o del ejecutivo, aunque se lo permita la Constitución.

El diputado está obligado a respetar el voto popular cuando el diputado ejercer otras funciones para las que no fue electo.

Aunque la Constitución Política de la República de Guatemala, le autoriza al diputado ejercer otras funciones, se actúa sin respeto al voto popular porque el pueblo lo eligió para legislar.

Cuando se aprobó la Constitución de 1985, se autorizó a que los diputados ejercieran ministerios de Estado o de cualquier otra entidad del Estado, como un favoritismo político.

Es ilógico que la Constitución Política de la República de Guatemala autorice a los diputados a ejercer otras funciones para las que no fueron electos, por lo que, no se debió haber autorizado a éstos a ejercer funciones diferentes para las que fueron

electos, porque no se respeta el voto popular.

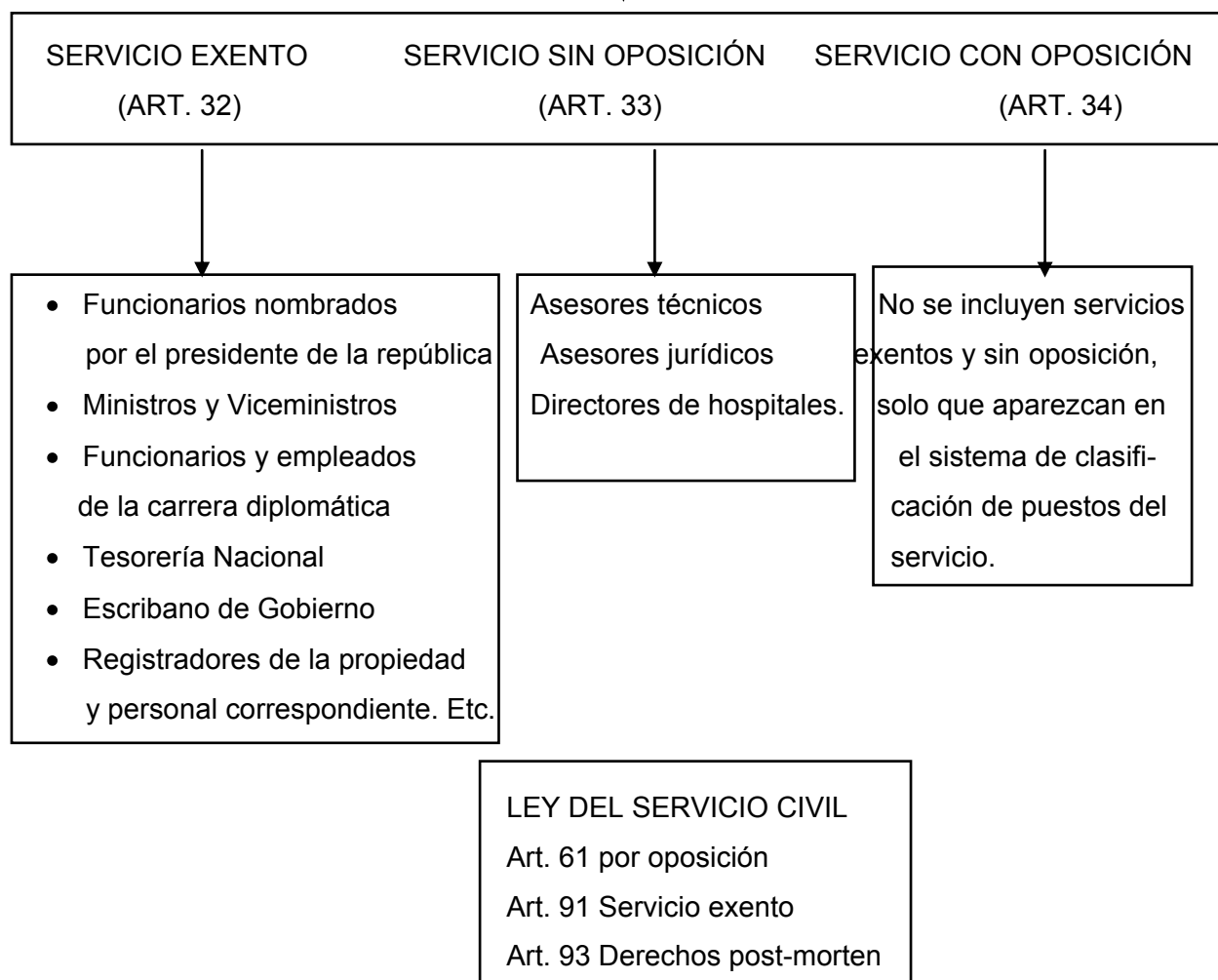
El Constitución Política de la República de Guatemala no respeta el voto popular que se da a favor de los diputados para que su función sea de legislar a favor del pueblo.

El diputado debe actuar con respeto al pueblo cuando es electo popularmente, no aceptando otros cargos diferentes y abandonando sus funciones como legislador.

ANEXOS

CLASIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

(Art. 31 Ley de Servicio Civil)



CONCLUSIONES

1. El diputado es electo popularmente, en tal sentido al no cumplir con el mandato constitucional para el que fue designado por su distrito, se desvirtúan preceptos constitucionales al ejercer funciones que no le encomendó el pueblo.
2. Mediante la elección popular se elige a los representantes del pueblo, que se consideran actuarán por el mismo, por lo que su labor lleva aparejada la ética y la moral, la cual es desviada ocupando puestos que no le fueron conferidos por el pueblo.
3. Desde el momento en que el diputado acepta puestos de funcionarios de gobierno, que no corresponden a su función, el parlamentario está traicionando el voto popular y en consecuencia la labor de legislar.

RECOMENDACIONES

1. Que el Congreso de la República de Guatemala difunda en el diputado la ética y la moral en sus actuaciones, para que actúe para el cargo que fue electo, y no acepte cargos en ministerios, instituciones descentralizadas o autónomas, aún cuando lo autorice la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. El Estado está obligado a hacer conciencia en el diputado que su labor es importante ya que fue electo popularmente y por lo tanto debe actuar conforme los lineamientos constitucionales y parlamentarios.
3. Que mediante una Asamblea Nacional Constituyente, se reforme el Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no permitiendo que el diputado ejerza funciones para las que no fue electo.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ESTÉVEZ, José. **Los derechos básicos del justiciable**. Barcelona, España: Ed. PPU., 1987.
- ALMAGRO NOSETE, José. **Poder judicial y tribunal de garantías en la nueva Constitución**. Madrid, España; Ed. UNED, 1978.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique. **El régimen político español**. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1978.
- APARICIO A., Miguel. **Modelo constitucional de Estado y realidad política**. Madrid, España: Ed. Andrés Ibáñez, 1990.
- BALAGUER, Callejón. **Principio de ordenamiento constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Tecnos, 1991.
- BALSELLS TOJO, Edgar Alfredo. **Principios constitucionales del debido proceso**. Revista jurídica del Organismo Judicial, No. 1. Guatemala, 1991.
- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Formas de gobierno**. México: Ed. Porrúa, 1999.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1974.
- CALAMANDREI, Piero. **Proceso y democracia**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Jurídicas Europa América, 1960.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo I**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho procesal administrativo**. Guatemala: Ed. Llerena, 1999.
- DE CASSO Y ROMERO, Ignacio. **Diccionario de derecho privado**. Barcelona, España: Ed. Labor, S.A., 1959.
- DE PINA, Rafael. **Diccionario manual jurídico**. México: Ed. Porrúa, S.A., 1989.
- DÍAZ, Elías. **Estado de derecho y sociedad democrática**. Barcelona, España: Ed. Bosch, 1966.
- FARRAJOLI, Luigui. **Derecho y razón**. Madrid, España: Ed. Trotra, 1997.

Fundación Tomás Moro. **Diccionario jurídico Espasa**. Madrid, España: Ed. Espasa Calpe, S.A., 1999.

GARCÍA DE ITURROMPE, Magda. El parlamentarismo. Bogotá, Colombia: Editorial Científica, 1998.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La defensa de la Constitución**. Guatemala: Editado por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, 1985.

GODÍNEZ BOLAÑOS, Bernal. **La relación funcional**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1995.

GONZÁLEZ, Joaquín. **Manual de la Constitución Argentina**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Estrada, 1983.

KOBERSTEIN, Hans. **Políticas de comunicación formales e informales y democratización de américa latina: El caso de Guatemala**. Guatemala: Impresiones Vile, 2000.

LEGAZ Y LACAMBA, Luis. **Filosofía del derecho**. Barcelona, España: Ed. Jurídica, 1975.

MORALES ALVARADO, Sergio Fernando. **Derecho a la información**. Guatemala: Ediciones y Servicios, 1998.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina: Ed. Hliasta, S.R.L., 1994.

PAREJO, Luis. **Constitución y valores del ordenamiento**. Madrid, España: Ed. Civitas, 1991.

PECES BARBA, Gregorio. **Teoría de la justicia**. Madrid, España: Ed. Europa, 1991.

PÉREZ SERRANO, Nicolás. Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario. Guatemala: Ediciones y Servicios, 1998.

PISSANELLI, Conducer. El poder legislativo. Buenos Aires, Argentina: Editorial América, 1992.

Legislación:

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

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

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

