

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

**LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUAEMALA PARA QUE LOS DIPUTADOS AL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEAN ABOGADOS Y NOTARIOS**

**DÉBORA NOEMI CARRILLO DUQUE**

**GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014**

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

**LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA PARA QUE LOS DIPUTADOS AL  
CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEAN ABOGADOS Y NOTARIOS**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

**DÉBORA NOEMI CARRILLO DUQUE**

Previo a conferírsele el Grado Académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, noviembre de 2014

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

DECANO:	MSc. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br. Mario Roberto Méndez Álvarez
VOCAL V:	Br. Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic. Luis Fernando López Díaz

**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).



FACULTAD DE CIENCIAS  
JURÍDICAS Y SOCIALES

Lalificio S-7, Ciudad Universitaria  
Guatemala, Guatemala

Guatemala, 2 de mayo 2012.

Licenciado (a)  
Oscar Ademar Robles Rodas  
Ciudad, Guatemala

Licenciado (a) Robles Rodas:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que recibí el dictamen del (de la) Consejero (a)- Docente de la Unidad de Asesoría de Tesis de ésta Facultad, en el cual hace constar que el plan de investigación y el tema propuesto por el (la) estudiante: DÉBORA NOEMI CARRILLO DUQUE, CARNÉ NO.200511082, intitulado: "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTICULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA PARA QUE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEAN ABOGADOS Y NOTARIOS" reúne los requisitos contenidos en el Normativo respectivo.

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

**"ID Y ENSEÑAD A TODOS"**

**M.A. LUIS EFRAÍN GUZMÁN MORALES**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**



**c.c. Unidad de Tesis, interesado y archivo**

LICENCIADO OSCAR ADEMAR ROBLES RODAS  
ABOGADO Y NOTARIO  
COLEGIADO 1876  
8ª avenida 12-29 zona 1, 2º nivel, oficina 3. Ciudad de Guatemala.  
Teléfono: 2220-3179.



Guatemala, 22 de octubre del año 2013.

DOCTOR

BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA

JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

SU DESPACHO.

2013 OCT 22  
*[Handwritten signature]*

Estimado Doctor:

De conformidad con la resolución de fecha 2 de mayo del año 2012, dictada por su Honorable Persona en la que se me nombra como Asesor del tema de tesis intitulado: "LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA PARA QUE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEAN ABOGADOS Y NOTARIOS", presentada por la Bachiller DÉBORA NOEMI CARRILLO DUQUE, y apegado al Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito hacer las siguientes observaciones.

El tema propuesto por el estudiante es de importancia dentro del contexto jurídico guatemalteco, por lo cual se procedió:





LICENCIADO OSCAR ADEMAR ROBLES RODAS  
ABOGADO Y NOTARIO  
COLEGIADO 1876  
8ª avenida 12-29 zona 1, 2º nivel, oficina 3. Ciudad de Guatemala.  
Teléfono: 2220-3179.

- 1) al análisis del contenido técnico y científico, el cual me parece pertinente y acorde a la temática propuesta,
- 2) la metodología y técnicas utilizadas son acordes a la problemática e idóneas, siendo que se utilizaron los métodos científico, analítico, sintético, inductivo y estadístico; entre las técnicas de investigación se hizo uso de las fichas bibliográficas, de las fichas de trabajo y de las encuestas;
- 3) la redacción en el cuerpo de la investigación me parece coherente y guarda lógica, la misma es directa y relacionada al tema;
- 4) La mayor contribución científica de la tesis es evidenciar la imperiosa necesidad de realizar reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala y a otros cuerpos legales a efecto de hacer más efectiva la gestión legislativa;
- 5) las conclusiones y recomendaciones a las que arribó la futura profesional son acertadas y válidas;
- 6) la bibliografía utilizada es coherente, suficiente y acorde a la problemática propuesta;
- 7) y debido a que se acataron los cambios y mejoras sugeridas por mi persona, me permito APROBAR Y EMITIR EL DICTAMEN FAVORABLE del presente trabajo de tesis.

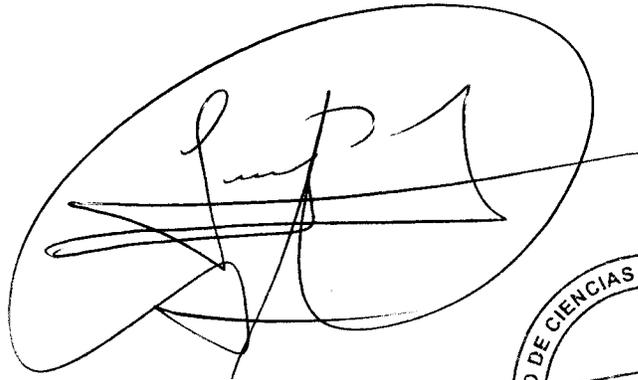
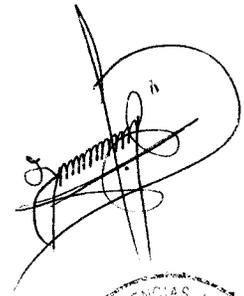
Sin otro particular, me suscribo deferentemente,



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de agosto de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante DÉBORA NOEMI CARRILLO DUQUE, titulado LA NECESIDAD DE REFORMAR EL ARTÍCULO 162 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA PARA QUE LOS DIPUTADOS AL CONGRESO DE LA REPÚBLICA SEAN ABOGADOS Y NOTARIOS.. 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/ivr  




## DEDICATORIA

- A DIOS:** El Centro de mi fe y fuente de fortaleza, por su infinita bondad y amor.
- A MIS PADRES:** Guillermo Carrillo y Ester Duque, gracias por todo su apoyo y esfuerzo a lo largo de mi vida y de mi carrera. Los amo.
- A MIS HIJOS:** José Alejandro, Karen Nohemy y Guillermo Daniel, por ser la razón más grande de mi superación, espero que mi esfuerzo signifique un ejemplo para ustedes.
- A MIS HERMANOS:** Tirsa, Guillermo, Antonio y Rut, gracias por ser parte importante en este éxito tan especial.
- A MI CUÑADO:** Marcos Lui, por su apoyo a lo largo de mi carrera.
- A MI NOVIO:** Estuardo Corzo Pinelo, gracias por todo tu apoyo, y por Compartir este día tan especial.
- A MIS AMIGOS:** Gracias por todo lo que hemos compartido.
- A MI ASESOR:** Lic. Julio César Buonafina Zea, por el apoyo incondicional y conocimiento compartido.
- A:** La Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



## ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

### CAPÍTULO I

1. Derecho constitucional y constitucionalismo.....	1
1.1. Derecho constitucional.....	1
1.1.1. Antecedentes del derecho constitucional.....	2
1.1.2. Desarrollo histórico del derecho constitucional.....	4
1.1.3. Objeto del derecho constitucional.....	6
1.1.4. Fuentes del derecho constitucional.....	6
1.2. Constitucionalismo.....	6
1.2.1. Definición de constitucionalismo.....	6
1.2.2. Antecedentes del constitucionalismo.....	7
1.2.3. Constitucionalismo liberal.....	7
1.2.4. Constitucionalismo social.....	10
1.3. Constitución Política de la República de Guatemala.....	11
1.4. Conformación de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	12
1.5. Reforma constitucional.....	13

### CAPÍTULO II

2. El Congreso de la República de Guatemala y la técnica legislativa.....	17
2.1. El Congreso de la República de Guatemala.....	17
2.1.1. Desarrollo histórico del Congreso de la República de Guatemala.....	19
2.1.2. Marco legal.....	21



Pág.

2.1.3. Estructura.....	21
2.1.4. Funciones.....	24
2.1.5. Manual de funciones y descripción de puestos.....	27
2.1.6. Asesores.....	32
2.2. Técnica legislativa.....	32
2.2.1. Definición de técnica legislativa.....	32
2.2.2. Formación y sanción de la ley.....	35

### CAPÍTULO III

3. Análisis de los Decretos promulgados por el Congreso de la República de Guatemala durante el período del 2008 al 2013.....	43
3.1. Listado de Decretos promulgados por el Congreso de la República de Guatemala.....	43
3.2. Errores y deficiencias recurrentes.....	44
3.3. Inconstitucionalidades interpuestas ante la Corte de Constitucionalidad.....	53

### CAPÍTULO IV

4. Análisis jurídico y doctrinario de la necesidad de reformar el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala para que los Diputados al Congreso de la República de Guatemala sean Abogados y Notarios.....	57
4.1. Argumentos económicos.....	57
4.2. Argumentos políticos.....	64
4.3. Argumentos sociales.....	69
4.4. Análisis del Pleno del Congreso de la República de Guatemala durante el período del 2008 al 2012.....	71
4.4.1. Partidos políticos que integran el Pleno del Congreso de la República de Guatemala.....	71



	<b>Pág.</b>
4.4.2. Análisis de las comisiones de trabajo y sus integrantes.....	74
4.4.3. Clasificación de los Diputados por profesión u oficio.....	77
4.4.4. Análisis de los asesores que laboran para el Congreso de la República de Guatemala.....	79
<b>CONCLUSIONES</b> .....	83
<b>RECOMENDACIONES</b> .....	85
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	87

## INTRODUCCIÓN

Un diputado al Congreso de la República de Guatemala es considerado por el ordenamiento jurídico como un dignatario, un representante con una alta investidura, con un sinnúmero de prerrogativas y preeminencias, cuenta, además, con un salario muy por encima del promedio de la población guatemalteca, lo que los obliga, moral y éticamente, a cumplir un papel acorde a las responsabilidades que dentro de la consecución de un Estado Constitucional de Derecho les corresponde. En la actualidad la norma suprema no contempla más que dos requisitos para optar al cargo de diputado, pero la investigadora pudo constatar que el nivel académico de ellos, aún es deficiente, puesto que el producto de su gestión adolece de errores recurrentes, ambigüedades, oscuridades y contradicciones con la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que no justifica el gasto que se lleva a cabo dentro del Organismo Legislativo en asesores; incluso, la conducta de muchos de los congresistas, tanto dentro del hemiciclo como fuera de él, deja mucho que desear, pues algunos se han visto envueltos en escándalos institucionales y personales, la comisión de hechos ilícitos, conductas indeseables como la quema de cohetes y uso de altavoces dentro del hemiciclo, amenazas entre parlamentarios, etcétera.

En relación a la hipótesis, la misma consistía en que el grado académico de los Diputados incide de forma directa en la efectividad de los decretos promulgados o a promulgarse, caso contrario, el bajo nivel de escolaridad influye en la recurrencia de errores y en la contratación de asesores, lo cual podría remediarse si se hiciera uso de las facultades consultivas del Congreso de la República de Guatemala a la Corte de Constitucionalidad para que los proyectos de ley no adolezcan de inconstitucionalidad, por lo que la hipótesis se comprobó de manera parcial debido a que es necesario que todos los diputados sean profesionales para poder llevar a cabo la comprobación total.

Dentro de los objetivos propuestos, se pueden mencionar el de realizar un análisis jurídico de los argumentos económicos, políticos y sociales que justifican la reforma del Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala para requerir a

los candidatos que desearan ocupar una diputación en el Congreso de la República de Guatemala un nivel académico universitario para evitar el gasto del erario público en asesores y otro personal que solamente engrosa el pasivo laboral del Organismo Legislativo, objetivo que fue alcanzado debido al análisis exhaustivo realizado.

El trabajo de investigación consta de cinco capítulos, siendo que el capítulo I, desarrolla lo concerniente al derecho constitucional y al constitucionalismo, sus antecedentes, su desarrollo histórico, su objeto y lo relacionado con la reforma constitucional; el capítulo II trata, sobre los sistemas de gobierno y lo referente al poder público y su ejercicio, el desarrollo de los tipos de gobierno político existentes en la historia de la humanidad desde sus inicios hasta la actualidad; el capítulo III, se refiere al Congreso de la República de Guatemala y a la técnica legislativa, sus antecedentes, desarrollo histórico, marco legal, estructura y organización, funciones y atribuciones; el capítulo IV, es un análisis de los Decretos emitidos por el Congreso de la República de Guatemala en el período comprendido del 2008 al 2012, y de los errores y deficiencias más comúnmente encontrados en ellos; el capítulo V, analiza jurídica y doctrinariamente la necesidad de reformar el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala mediante argumentos económicos, políticos y sociales, así como un análisis del Pleno y las bancadas que conforman el Congreso de la República y la clasificación de los diputados por razón de nivel o grado académico.

Dentro de la metodología utilizada, se encuentra el método científico, pues se creó la hipótesis y se recopiló información respecto de la temática propuesta; el método sintético se utilizó en la conformación de los temas y subtemas; el método deductivo se utilizó en la redacción de las conclusiones y recomendaciones; dentro de las técnicas de investigación, se hizo uso de las fichas bibliográficas y de las fichas de trabajo.

Sea el presente trabajo de investigación un pequeño esfuerzo para considerar elevar el estatus académico de un organismo que en la actualidad está muy mal visto por la población, por medio de la reforma y reorganización del Organismo Legislativo y con el objeto de obtener una mejor gestión y trabajo legislativo.



## CAPÍTULO I

### 1. Derecho constitucional y constitucionalismo

#### 1.1. Derecho constitucional

Según el autor José Arturo Sierra González, el derecho constitucional es: “una disciplina autónoma con una fuerte relación e interacción con la ciencia política. Otros la consideran como una disciplina científica que es parte integrante de la ciencia política. Lo cierto es que la ciencia política tiene por objeto el estudio del poder político y las diversas manifestaciones del poder que se dan en una sociedad. Trata de establecer las causas y condicionamientos del fenómeno del poder, y, en ese sentido, determina el contenido del Derecho Constitucional”<sup>1</sup>.

El Licenciado Alberto Pereira-Orozco enumera una serie de definiciones de las que encuentra más acertadas o cercanas, a saber, que: “el Derecho Constitucional es la rama del Derecho Público que estudia la organización del Estado y su funcionamiento”; “el Derecho constitucional es el sector del mundo jurídico que se ocupa de la organización fundamental del Estado”; “el Derecho Constitucional es la rama del Derecho Público que tiene por objeto la organización del Estado y sus poderes, la declaración de los derechos y deberes individuales y colectivos, y las instituciones que los garantizan”; “por su propia naturaleza, el Derecho Constitucional de los pueblos es parte de la expresión y reconocimiento de sus conquistas, de sus anhelos, de sus aspiraciones realizadas. El Derecho Constitucional es, en efecto, el aliento jurídico de un pueblo, la expresión más alta de su dignidad cívica, el complejo más íntimo de su historia. Es una rama del Derecho Público, que se encarga del estudio de la organización del Estado, de la esfera de competencia de sus autoridades, de los derechos del hombre frente a aquél y del sistema que garantice la realización de esos derechos”; el Derecho Constitucional es “el conjunto de normas jurídicas que organizan el Estado, determinan los principios a los que debe ajustarse su funcionamiento y

---

<sup>1</sup> Sierra González, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Pág. 17.



señalan las garantías y derechos de que están asistidos todos los miembros de la comunidad política”<sup>2</sup>.

### 1.1.1. Antecedentes del derecho constitucional

El derecho constitucional es una consecuencia lógica y directa del movimiento constitucionalista de los siglos XVIII y XIX radicado en Europa occidental y, en América, con la independencia de las tierras conquistadas y colonizadas, sin embargo, no son éstas las únicas causas del movimiento filosófico-político que desembocara en el derecho constitucional.

La Independencia de los Estados Unidos del gobierno del Rey Jorge III de la Gran Bretaña el 4 de julio de 1776 fue uno de los acontecimientos que marcó el derrotero del constitucionalismo y, por consiguiente, el aparecimiento del Derecho Constitucional, pues “las colonias inglesas de Norteamérica, celosas de sus derechos, discutieron y rechazaron los impuestos excesivos e injustos decretados por el gobierno de Londres, sobre todo, el que recaía sobre el té, y el mismo que había dado origen al violento episodio de Boston, en el que unos patriotas disfrazados de indios, incendiaron varios barcos ingleses cargados de tal hoja”<sup>3</sup>.

La independencia de los Estados Unidos de Norteamérica se había llevado a cabo y este sería un reguero de pólvora que inundaría las demás colonias europeas en América, desatando, así, un sinnúmero de eventos que desembocarían en varias asonadas independentistas, cambiando el rostro del mapa político del nuevo continente.

El 14 de julio de 1789, se desarrollaría un acontecimiento histórico que se gestaba en el seno del pueblo francés desde un tiempo atrás, causado por el descontento y el hambre imperante, al que sería la epítome de los movimientos revolucionarios en busca del reconocimiento de los derechos y garantías mínimas de los hombres: la Revolución Francesa; “el fermento de la revolución se extendía por todos los rincones de París: por

<sup>2</sup> Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. Pág. 5.

<sup>3</sup> Vélez M., Carlos José. **Acontecimientos históricos del mundo**. Pág. 19.



el Campo de Marte, por los Campos Elíseos, cerca del Ayuntamiento, bajo los puentes del Sena, por calles y caminos, por donde se movían, como masa flotante y desorientada cerca de 150,000 indigentes en busca de pan y techo. Era un caso más de hambre que de sentimientos anti-monárquicos. (...) Al amanecer del 14 de julio, 30,000 parisienses se presentaron ante el Hotel de los Inválidos para intimar al Gobernador a que les entregase las armas. De allí sacaron 28,000 fusiles y 20 cañones. Entre tanto, los oradores frente al Palacio excitaban a la multitud con discursos incendiarios, antes de dirigirse al asalto de La Bastilla, una antigua prisión amurallada, considerada como símbolo de la opresión real. (...) Fue ese el comienzo de la Revolución Francesa, episodio que señaló una nueva era en la historia de la humanidad, sentando las bases de una nueva sociedad y proclamando los derechos del hombre y del ciudadano, principios que convulsionaron al mundo en aquel entonces”<sup>4</sup>.

Con la invención de la máquina de vapor, el cual se ha considerado el “invento más importante del siglo XIX, la que, no habiéndose aún descubierto la electricidad como fuerza motriz, causó una de las revoluciones industriales más grandes de la historia. El efecto mecánico de la fuerza de expansión del vapor del agua había sido observado desde el tiempo de la Grecia Antigua, pero no se había logrado aprovechar para usos prácticos”<sup>5</sup>.

No es sino hasta más o menos en el año 1717 que “el cerrajero Thomas Newcomen inventó otro artefacto, al que llamó “máquina atmosférica”, en el que el vapor empujaba un émbolo, se condensaba y la presión de la atmósfera hacía caer el émbolo, produciendo un movimiento de balancín que movía una palanca. Esta hacía subir y bajar el pistón de una bomba para elevar el agua”<sup>6</sup>; sería este el fenómeno que dio inicio a la industrialización del taller artesanal proveniente del sistema feudal para convertirlo en la etapa primigenia de lo que en la actualidad se conoce como fábrica, lo cual revolucionaría, no sólo el mundo como lo conocemos, sino el surgimiento de una clase social pujante que se convertiría, con el transcurso del tiempo, en poderosa

---

<sup>4</sup> **Ibid.** Pág. 23

<sup>5</sup> **Ibid.** Pág. 17.

<sup>6</sup> **Ibid.**



política y económicamente, la cual vendría a trastocar el mundo político de la época y que ha trascendido hasta la fecha: la burguesía.

Más adelante, con la invención del bombillo eléctrico, las jornadas laborales se extenderían hasta por días consecutivos, con la consecuente explotación del hombre por el hombre, lo que también provocaría el surgimiento del Derecho Laboral y otros movimientos económicos, sociales y políticos encaminados a la reivindicación de la clase trabajadora.

### 1.1.2. Desarrollo histórico

“Toda organización política, incluida la horda, la tribu, la polis griega, etc., ya había contado con una estructura jurídico-política o Constitución. Pero antes del constitucionalismo, tal estructura no contaba con un texto constitucional que incorporara los requisitos de forma: texto escrito, único, orgánico, con supremacía jurídica sobre el resto de las normas; y de contenido: estructurar al Estado, dividiéndolo en al menos, tres poderes y enunciando determinados derechos personales, conforme a una ideología política concreta, el individualismo liberal, también llamado capitalismo”<sup>7</sup>.

“Pero a pesar de ello es posible descubrir algunas ideas anteriores al movimiento constitucionalista y que luego se transformaron en precursoras del mismo. En la Grecia clásica se vislumbró la distinción entre lo que se consideró un poder legislativo ordinario, denominado *eclesia* o asamblea; y un poder legislativo superior, representado en ciertas normas de mayor jerarquía, como por ejemplo las leyes de Clístenes, Solón y Dracón; con la existencia de una acción, la *graphé paranomón*, destinada a asegurar la primacía de éstas”<sup>8</sup>.

“La doctrina iusnaturalista, fundamentalmente la de origen cristiana, que frente a la tesis que surgía del derecho romano de que todo el derecho proviene del monarca, quien no estaba sometido o ligado a la ley; sostuvo en cambio la preeminencia de reglas

<sup>7</sup> Pereira-Orozco, Alberto, Marcelo Pablo E. Richter. *Ob.Cit.* Pág. 26.  
<sup>8</sup> *Ibid.* Pág. 27.



supremas, de origen divino o derivadas de la naturaleza humana, por sobre el derecho del soberano, a las que él no podía válidamente perjudicar; así como también, la existencia de derechos humanos previos e igualmente superiores a cualquier ley del Estado. También es de destacar la contribución realizada por el derecho germánico, especialmente en la noción de reinado de la ley (*rechtsstaat*), conforme a la cual el rey estaba bajo Dios y bajo la ley, porque la ley es la que hace al rey”<sup>9</sup>.

“La sanción y admisión, durante al Edad Media, de ciertas normas que tenían supremacía sobre el derecho legislado común. Por ejemplo, en España, los Fueros, como los de León de 1020, los de Jaca de 1064, los de Nájera de 1076, etcétera. Si el soberano prescribía algo contra el fuero, la norma en cuestión resultaba nula. En Francia, las Leyes Fundamentales, *legis imperii*, inderogables e inmodificables por el príncipe. En Holanda, Huber distinguirá las leyes fundamentales expresas de las tácitas, según figure en documentos concretos o se perciban por medio de la tradición. En Inglaterra, algunos instrumentos, como la Carta Magna de 1215 se disponen, asimismo, como derecho básico, superior al derecho ordinario”<sup>10</sup>.

“El derecho constitucional surgió como un intento de organizar la vida política de acuerdo con un esquema racional, en el momento de que a la simplicidad de la organización absolutista siguió el complicado sistema de separación de poderes, distribución de competencias y diferenciación de atribuciones que caracterizó al Estado posrevolucionario. Ante los nuevos problemas que con tal cambio sobrevinieron, se tornó inexcusable la creación de una disciplina jurídica que introdujera un principio de orden en la nueva organización social. Tal disciplina fue el derecho constitucional, que desde entonces alcanzó existencia autónoma y comenzó a enriquecerse con el pensamiento de los mejores teóricos políticos”<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> **Ibid.**

<sup>10</sup> **Ibid**

<sup>11</sup> **Ibid.**



### **1.1.3. Objeto del derecho constitucional**

El objeto del derecho constitucional, entonces, se circunscribe a dos situaciones básicas, primero, el ordenamiento del aparato estatal señalándole los límites de actuación entre los órganos que lo conforman y en relación a los administrados; y el segundo aspecto es el de enumerar los derechos, libertades y garantías que atañen a la persona humana y en las cuales tiene prohibido interferir el Estado.

### **1.1.4. Fuentes del derecho constitucional**

Las fuentes del derecho constitucional son “los diversos modos o formas mediante las cuales se crean o se originan las normas constitucionales, y que engloban tanto a los mecanismos o procedimientos de manifestación de las normas como los factores socio-políticos que determinan sus contenidos. Las primeras se conocen como fuentes formales del derecho constitucional, las segundas se denominan fuentes materiales. Existe también la clasificación de las fuentes del derecho constitucional como fuentes directas e indirectas; entre las fuentes directas se encuentran la Constitución, las leyes constitucionales y la costumbre, entre las fuentes indirectas se encuentran la jurisprudencia, la doctrina y el derecho comparado”<sup>12</sup>.

## **1.2. Constitucionalismo**

### **1.2.1. Definición de constitucionalismo**

El constitucionalismo es “el ordenamiento jurídico de una sociedad política mediante una Constitución escrita, cuya supremacía significa la subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario”<sup>13</sup>.

Luis Carlos Sachica, Norberto Bobbio y Viamonte, citados por el Licenciado Alberto

---

<sup>12</sup> **Ibid.** Pág 30.

<sup>13</sup> Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Pág 212.



Pereira-Orozco, expresan, respectivamente que el constitucionalismo es “un esfuerzo humano por racionalizar jurídicamente el ejercicio del poder político, sometiendo su organización, legitimando su origen y asignándole sus fines según un ordenamiento normativo”; “se suele llamar constitucionalismo a la teoría y a la práctica de los límites del poder; el cual encuentra su máxima expresión en las constituciones que establecen límites no solamente formales sino también materiales al poder político, bien representados por la barrera que los derechos fundamentales una vez reconocidos y protegidos jurídicamente elevan contra el intento y presunción del detentador del poder soberano de someter a reglamentación cualquier acción que los individuos o grupos intenten emprender”; y, es por eso que se dice que “el constitucionalismo cierra el ciclo de la arbitrariedad gubernativa: reconoce que el individuo y la sociedad son fines en sí mismos y trata de asegurar el cumplimiento de esos fines mediante normas debatidas públicamente y aquilatadas por la razón y la justicia”<sup>14</sup>.

### **1.2.2. Antecedentes del constitucionalismo**

Los antecedentes del constitucionalismo pueden seguirse históricamente hasta la Grecia clásica, en “la distinción de un poder legislativo ordinario y un poder legislativo superior; el pensamiento iusnaturalista judeo-cristiano, como ya se mencionó anteriormente, así como el aporte del derecho germánico medieval y, entre los más importantes aportes, la evolución política inglesa, dentro del cual cabe mencionar la Carta Magna de 1215, el Estatuto de Tallagio non concedendo de 1297, la Petition of Rights de 1626, la Revolución Puritana de 1648, el Instrument of Government de 1653, el Habeas Corpus Act de 1679, la Revolución de 1688 y el Act of Settlement de 1701”<sup>15</sup>.

### **1.2.3. El constitucionalismo liberal**

#### **I. Desarrollo**

El constitucionalismo liberal “también conocido con el nombre de movimiento

<sup>14</sup> Pereira-Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. *Ob. Cit.* Pág 38.

<sup>15</sup> *Ibid.*



constitucionalista o constitucionalismo clásico, surge en Inglaterra a finales del siglo XVII; luego se extiende a Francia y posteriormente, en el siglo XVIII, a otros países de Europa”<sup>16</sup>.

“Esta primera etapa del constitucionalismo, denominada por Néstor Sagüés como constitucionalismo individualista o liberal, se desarrolla durante los siglos XVII, XVIII y XIX, y está al servicio del tercer estado (llamado también estado llano, o burguesía: comerciantes, industriales, profesionales, clase media alta) que, a partir del siglo XVII triunfa sobre el primer estado (el Rey y la aristocracia) y el segundo estado (el clero)”<sup>17</sup>.

Desde el continente europeo se traslada hacia América el constitucionalismo liberal, cuyo mayor logro es la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en el año de 1787, corriente que emigraría a las demás colonias europeas asentadas en el continente.

Las ideas que dieron origen a la Revolución Francesa y que a su vez señalarían el derrotero de las demás gestas revolucionaria son, a saber, libertad, igualdad y fraternidad, mismos que se dejan entrever en varios documentos de la época y que fueron producto de varias revoluciones.

## II. Ideología

Señala el Licenciado Pereira-Orozco que entre las bases ideológicas del constitucionalismo liberal o clásico se encuentran, a saber, la posesión del mercado por parte de la sociedad, la intervención mínima del Estado y la existencia de un orden natural para la economía (*laissez faire, laissez passer, que le monde va de lui même*: dejad hacer, dejad pasar, que el mundo va por sí solo), la idea de nación y del poder constituyente, la representación del poder en base a la riqueza y la división de la población en categorías.

---

<sup>16</sup> **Ibid.** Pág 44.

<sup>17</sup> **Ibid.**



### **III. Principios**

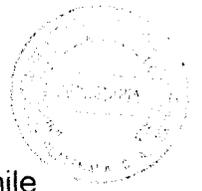
Entre los principios del constitucionalismo liberal, señala el mencionado autor los siguientes, la dotación a los Estados de una Constitución, la división de poderes, la consagración y garantía de los derechos individuales y las libertades pública a través de las constituciones, la cesión de la titularidad de la soberanía a los pueblos, la representación política, establecer las limitaciones y controles precisos al poder de los gobernantes y consagrar el derecho de propiedad privada como un derecho natural de las personas.

### **IV. Aportes**

Se puede ver, entonces, cómo el constitucionalismo liberal, si bien es cierto que propugnaba la individualidad, la libertad y el respeto a los derechos fundamentales de los hombres, se encontraba apoyada en una doctrina económica, básicamente, pues buscaba que se respetaran los derechos de la clase pujante en ese momento, la burguesía, lo cual desembocó en que el Estado ya no podía ejercer su función de policía y eso dio pie a que se violaran derechos de la clase pobre, so pretexto de que el Estado no debía inmiscuirse.

Sin embargo, dentro de los aportes positivos del constitucionalismo liberal o clásico se pueden mencionar la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, la Constitución de Francia y la Constitución de Polonia, ambas de 1791, y, específicamente en Inglaterra, la teoría de la representación por medio del funcionamiento del parlamento, la formalización de las garantías para la seguridad individual y la implantación del sistema de gobierno parlamentario.

Entre los aportes latinoamericanos, se pueden mencionar la Constitución de Bayona de 1808, la Constitución de Cádiz de 1812, lo que supuso el principio del fin del régimen colonial implantado por medio de las conquistas, lo que motivó la creación de diversas constituciones a lo largo del continente, a saber, la Constitución de Venezuela y la de



Nueva Granada de 1811, la Constitución de México de 1814, la Constitución de Chile de 1818, la Constitución de Perú de 1823, la Constitución de la Federación Centroamericana de 1824 y la Constitución de Uruguay de 1830, entre otras.

#### 1.2.4. El constitucionalismo social

##### I. Desarrollo

Nace, entonces, el constitucionalismo social como un movimiento para contrarrestar los abusos que se daban en el constitucionalismo liberal, pues “no transcurrió mucho tiempo sin que los procesos sociales evidenciaran su carácter dialéctico de lucha de contrarios. Así, el constitucionalismo liberal, cuya bandera eran los derechos individuales y sus garantías, tuvo que hacer frente a los cuestionamientos que contra él formularon corrientes de pensamiento de base socialista y totalitaria”<sup>18</sup>.

“El auge del maquinismo y del industrialismo en el siglo XIX provocó numerosas tensiones sociales. Basta recordar cuando a mediados de aquel siglo, las *trade unions* inglesas y los sindicatos alemanes y franceses lucharon para mejorar las condiciones sociales de los trabajadores que por una magra paga laboraban en condiciones infrahumanas. De ahí que el constitucionalismo social sea una continuación del [constitucionalismo] clásico, donde los Estados modernos van sustituyendo las constituciones de corte liberal, mediante la incorporación de cláusulas económico-sociales, expresando que los derechos individuales debían ser limitados en interés de toda la sociedad”<sup>19</sup>.

El constitucionalismo social pone en evidencia las carencias o abusos del constitucionalismo liberal, entre los cuales encontramos los siguientes, la falta de positividad, la falta de igualdad que beneficiaba únicamente a la clase burguesa, el papel de la propiedad privada, la legitimación de la injusticia social y que sus principios democráticos eran una falacia.

---

<sup>18</sup> *Ibid.* Pág 53.

<sup>19</sup> *Ibid.*



## **II. Ideología**

Entre las bases ideológicas del constitucionalismo social se pueden observar, el concepto positivo de libertad, el concepto sustancial de igualdad, la participación política real, la dignificación del trabajo y de los trabajadores, la función social de la propiedad privada, la dignidad de la vida como fin estatal, la solidaridad como deber jurídico, la justicia social y la intervención estatal.

## **III. Principios**

Entre los principios del constitucionalismo social, enumera el Licenciado Pereira-Orozco, el establecimiento de un orden económico distinto, la función social de la propiedad, el intervencionismo del Estado en la economía, la prevalencia del interés social sobre el individual, la protección al derecho del trabajo, la garantía de seguridad social y la ampliación del catálogo de los derechos y deberes políticos.

## **IV. Aportes**

Entre los aportes del constitucionalismo social destacan el inicio de la rama del derecho laboral como ciencia autónoma y privativa, por consiguiente, la protección al trabajador y el reconocimiento de sus derechos y el nacimiento de la teoría de la seguridad social, la protección y organización del trabajo, la protección a la familia y la función social de la propiedad privada.

### **1.3. Constitución Política de la República de Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala nace en un contexto de gobiernos de facto y de una política llevada a cabo por el General José Efraín Ríos Montt denominada los Tribunales de Fuero Especial, cuyo fin era la erradicación de la criminalidad imperante pero que solapadamente buscaba eliminar la oposición política.



Dichos tribunales creados bajo el amparo de la Ley de Tribunales de Fuero Especial, los cuales eran violatorios de los más fundamentales derechos, libertades y garantías humanas, constitucionales y procesales, inspiraron una Constitución eminentemente garantista, pues el cuarenta y cinco por ciento de su articulado es dedicado a desarrollar, proteger y garantizarlos.

La Constitución Política de la República es el fruto de la convocatoria a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente, la que crea, a su vez, el Decreto número 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos y el Decreto número 1-86, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

“Dicha Asamblea fue integrada por una pluralidad de partidos políticos y tendencias ideológicas. Dentro de ella no existía una bancada mayoritaria, cuestión que obligó a la búsqueda de consensos. El 31 de mayo de 1985 se promulga la nueva Constitución Política de la República de Guatemala, que contenía 281 Artículos y 22 disposiciones transitorias, y entró en vigencia el 14 de enero de 1986”<sup>20</sup>.

#### **1.4. Conformación de la Constitución Política de la República de Guatemala**

Como ya se mencionó anteriormente, la Constitución Política de la República de Guatemala contiene 281 Artículos y 22 disposiciones transitorias, entró en vigencia el 14 de enero de 1986, aunque fue promulgada el 31 de mayo de 1985.

La Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra dividida en 8 títulos, los cuales se denominan y subdividen así:

Título I: La persona humana, fines y deberes del Estado.

Título II: Derechos humanos.

Título III: El Estado.

Título IV: Poder público.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* Pág 194.



Título V: Estructura y organización del Estado.

Título VI: Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional.

Título VII: Reformas a la Constitución.

Título VIII: Disposiciones transitorias y finales.

La Constitución Política de la República posee, para algunos autores, dos partes bien diferenciadas, la parte dogmática y la parte orgánica, la primera abarcaría los Títulos I y II, esto es, desde el Artículo 1 al 139, inclusive, y la segunda abarcaría del Artículo 140 hasta el final; pero para otros autores, la Constitución Política de la República posee una parte práctica que abarcaría el Título VI, VII y VIII, es decir, desde el Artículo 263 hasta el final.

La parte dogmática toma su nombre de que en ella se encuentran los dogmas, principios e ideologías en que se basa el espíritu de la norma suprema; la parte orgánica, por su parte, toma su nombre de que en ella se regula la forma estatal, el ejercicio del poder público y la estructura y organización del Estado; y la parte práctica toma su denominación de que en ella se encuentran contenidas las garantías constitucionales, los procedimientos de defensa del orden constitucional, la reforma de los preceptos constitucionales y las disposiciones finales y transitorias.

### **1.5. Reforma constitucional**

La reforma constitucional se puede definir como: "todo cambio o incorporación que se realiza a las normas, instituciones, derechos o garantías contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes que tengan dicha jerarquía; con el fin de actualizar el contenido constitucional a la realidad social, encontrando su legitimación en la soberanía ejercida por el pueblo"<sup>21</sup>.

En relación a la flexibilidad y rigidez constitucional, se presentan respecto de las diferentes clases de constituciones que existen en cuanto al mayor o menor grado de

---

<sup>21</sup> Pereira-Orozco, Alberto, Marcelo Pablo E. Richter. **Ob. Cit.** Pág 173.



facilidad para reformar su contenido, a saber, las constituciones, entonces, pueden ser flexibles, rígidas o mixtas; de esa cuenta, las constituciones flexibles son aquellas que presentan la mayor facilidad para ser reformadas, las constituciones rígidas son las que presentan la mayor dificultad para poder reformar su contenido, y las mixtas son aquel tipo de constituciones que tienen partes con un grado fácil de reformabilidad y otras partes con un grado difícil, si no imposible, de reformabilidad, tal es el caso de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Referente a los preceptos constitucionales reformables, se puede mencionar que para reformar cualquier Artículo perteneciente a los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución Política de la República, es decir, los Artículos relacionados con los derechos individuales, del Artículo 3 al 46, inclusive, se hace menester que el Congreso de la República convoque a Asamblea Nacional Constituyente, para lo cual se hará necesario que sea autorizado por el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de sus miembros. En el decreto que emita el Congreso de la República convocando a la Asamblea Nacional Constituyente, deberá señalarse, además, el Artículo o los Artículos que habrán de revisarse, comunicándose, también, al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones para elegir a dicha instancia, sin olvidar la observancia de la ley en materia electoral.

El otro tipo de reformas a la Constitución Política de la República es a cualquier otro de los Artículos de la Constitución, con excepción de los mencionados en el Artículo 281 constitucional, para lo cual será necesario que el Congreso de la República apruebe dichas reformas con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados, las mismas deberán ser ratificadas por medio de consulta popular; de ser confirmadas las reformas, entrarán en vigencia 60 días después de anunciado el resultado por parte del Tribunal Supremo Electoral.

La parte pétrea de la Constitución Política de la República lo constituyen los Artículos relacionados en el Artículo 281 de la norma suprema, los cuales son, a saber, el Artículo 140 referente a que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano y



al sistema de gobierno, el cual es republicano, democrático y representativo; el Artículo 141 que se refiere a que la soberanía radica en el pueblo, la cual es delegada en los Organismos del Estado para su ejercicio, prohibiendo, además, la subordinación entre los Organismos del Estado; el Artículo 165 literal g) relacionado con la atribución específica del Congreso de la República en la que pueden desconocer al Presidente de la República al momento en que, vencido el plazo de su período presidencial, éste continúe ejerciendo dicho cargo; el Artículo 186 que se refiere a las prohibiciones para optar a los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República y el Artículo 187 relacionado con la prohibición de reelección. Sin embargo, acá surge un problema bastante grande, el Artículo 281 constitucional que menciona los Artículos que no pueden ser reformables, según lo que se entiende por la detenida lectura dentro del contexto constitucional, si puede ser reformado, lo que pone permite, por consiguiente, la reforma de todo el texto constitucional.





## CAPÍTULO II

### 2. El Congreso de la República de Guatemala y la técnica legislativa

#### 2.1. El Congreso de la República de Guatemala

El Congreso se define como “junta de varias personas para deliberar sobre algún negocio, y, más generalmente, la que se hace para tratar asuntos de gobierno y ajustar las paces entre naciones. Pero su mayor importancia jurídica se encuentra, tal vez, en el Derecho Político de cada país, pues en unos se conoce con ese nombre al conjunto de órganos que integran el Poder Legislativo; en otros se denomina Congreso a la Cámara de Diputados, reservándose para la reunión de ambas cámaras el nombre de Asamblea, Parlamento, Cortes, Dieta, Soviet”<sup>22</sup>, el congreso es denominado también “cámara de diputados, cámara baja y, en algunos países, cámara de representantes, es el órgano deliberante que solo, en el sistema unicameral, o compartido con otro, llamado cámara de Senado o Senado, en el régimen bicameral, constituye el Poder Legislativo de la nación, o también de las provincias, cuando se trata de los Estados organizados federalmente”<sup>23</sup>.

“Por lo que se refiere a su origen, conviene distinguir entre dos enfoques distintos. El primero suele explicar que los denominados actualmente Parlamentos, Asambleas o Congresos, se originan en etapas previas a la aparición del Estado liberal y, en ocasiones, del Estado Moderno. En efecto, ya en la Edad Media, existían instituciones deliberantes con funciones políticas de diversa índole, desde el propio parliament en Inglaterra, a los diversos ejemplos que ofrece la península ibérica a partir del Siglo XII – Cortes de Valencia, Aragón, Cataluña-. Los reyes convocaban y presidían el parlamento, conformado por representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades. En los primeros parlamentos se discutía y se aprobaba la imposición de gravámenes y derechos, y se trataban los negocios relevantes del reino bajo el principio de que el rey sólo podía exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos. Aunque también en el

<sup>22</sup> Ossorio Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Pág. 201.

<sup>23</sup> **Ibid.** Pág. 133.



absolutismo hubo instituciones deliberantes, como los Estados Generales en Francia, fue el propio carácter del Estado absoluto el que contribuyó a reducir al mínimo su función.”<sup>24</sup>.

“El segundo enfoque sitúa, con mayor propiedad, el origen de los actuales parlamentos en las dos revoluciones que fundamentan el nacimiento del liberalismo en Europa: el Parlamento inglés y la Asamblea Nacional, surgida con el estallido de la Revolución Francesa en 1789. El liberalismo surge como un sistema en el que la legitimidad ya no es de origen divino, sino de tipo contractual, un pacto entre iguales, en el que el poder no es único, ni está concentrado; de acuerdo al pensamiento de Locke y Montesquieu, está separado y es detentado por tres órganos distintos, cada uno con funciones y prerrogativas. Es obvio que, desde el punto de vista doctrinal, el parlamento, (en su papel de) limitador del poder del rey en el pasado, estaba destinado a convertirse en un órgano privilegiado, formalmente superior a los demás y particularmente en relación al ejecutivo”<sup>25</sup>.

“Si bien los principios básicos doctrinales de la teoría liberal han fijado la naturaleza del Parlamento, su funcionalidad institucional ha ido evolucionando hasta afectar, en cada etapa, el conjunto del sistema liberal. Por ello, suele afirmarse que si bien en la actualidad el parlamento sigue siendo un elemento central del sistema por ser el órgano que representa la soberanía popular y por ostentar la titularidad del poder legislativo, sus funciones han evolucionado. En una primera etapa, el sistema liberal concedió un lugar preeminente al parlamento sobre los demás poderes del Estado, fijándose una relación no siempre armónica entre dicha institución y el jefe de Estado, en general, el monarca. Esa soberanía parlamentaria se percibe durante el siglo XIX, incluso en situaciones tan dispares como la del Congreso en los Estados Unidos y el Parlamento en Gran Bretaña. Su fuerza se deriva no sólo del peso doctrinal del concepto de soberanía, sino que el Parlamento era quien realmente hacía la Ley, tal expresión de la voluntad general, y en ausencia, excepto en Estados Unidos, de cualquier tipo de

---

<sup>24</sup> Asociación de Investigación y Estudios Sociales. **El Congreso de la República de Guatemala: estructura y funcionamiento**. Pág. 7.

<sup>25</sup> **Ibid.** Pág. 8.



institución encargada de controlar la institucionalidad de las leyes, es decir, los tribunales constitucionales, nada ni nadie estaba, en teoría, por encima del parlamento”<sup>26</sup>.

“La crisis de este modelo se derivó de tres elementos: la fuerza del jefe de Estado para oponerse, mediante el veto u otro tipo de injerencia, a la tarea del parlamento; la presencia de segundas Cámaras, a menudo más preocupadas por limitar la acción de la Cámara Baja que por otra cosa; y la crisis general del sistema, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ante la creciente y, a menudo, violenta exigencia de democratización social y política por parte de aquellos sectores sociales hasta entonces marginados. Entrado el siglo XX, la tendencia general que culmina en el llamado parlamentarismo racionalizado, se consolida por la confluencia de varios factores que resitúan el parlamento en el conjunto del ordenamiento, paralelamente a la evolución del carácter de las propias constituciones, con mayor fuerza normativa a la aparición de instituciones encargadas de velar por la constitucionalidad de las leyes, y sobre todo, por el proceso de reequilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, con un progresivo sometimiento de éste último al ejecutivo”<sup>27</sup>.

### **2.1.1. Desarrollo histórico del Congreso de la República de Guatemala**

El Congreso de la República de Guatemala posee un desarrollo histórico que data desde la época anterior a la independencia de España, a saber, “en la Constitución de la Monarquía española, promulgada en Cádiz, el 19 de marzo de 1812, fue presidida por el presbítero Doctor Antonio Larrazábal, originario de la Muy Noble y Muy Leal Ciudad de Santiago de los Caballeros de Guatemala, fue el primer diputado por nuestra patria ante la Corte de Cádiz. Con la Constitución de Bayona y Cádiz, se cierra en forma sistematizada el contenido de documentos constitucionales básicos, para arribar en su oportunidad al Acta de Independencia de 1821, que planteó nuevas posibilidades para textos constitucionales separados, ya, de la Madre Patria y del sistema de la

---

<sup>26</sup> **Ibid.**

<sup>27</sup> **Ibid.** Pág. 9.



monarquía”<sup>28</sup>.

“El Acta de Independencia fue el hecho que radicalmente cambió nuestra estructura política, del orden monárquico al republicano, representativo federal. El punto segundo de dicha acta dice (sic) así: Que se proceda a elegir diputados y representantes suyos y éstos concurrirán a esta capital a formar el Congreso (Asamblea Nacional Constituyente y Legislativo, oportunamente), que deba decidir el punto de independencia y fijar en caso de acordarla, la forma de gobierno y la ley fundamental que la debe regir. Luego aparece la publicación del Decreto de Independencia de la Asamblea Nacional Constituyente del 1 de julio de 1823, donde después de la frustrada anexión a México, los pueblos centroamericanos devienen en la historia constitucional, autónomos en sus determinaciones y constituciones, al quedar, como proclama el Artículo 1º que dice (sic): Que las expresadas provincias representadas en esta Asamblea, son libres e independientes de la Antigua España, de México y de cualquier otra potencia, así del antiguo, como del nuevo mundo, y que no son, ni deben ser patrimonio de persona, ni familia alguna. En la Constitución Federal, la primera de su género y rango que nombró los destinos de centroamericanos nacionales, evoca los nombres de don Pedro Molina, Juan Francisco Barrundia, Mariano Gálvez y Matías Delgado, que tanto se esmeraron en su anteproyecto, es decir, en las formulaciones. La Constitución Federal encontró sus fuentes en la Constitución de los Estados Unidos de (Norte) América, en la corriente constitucionalista francesa, colombiana, española y portuguesa y que, como consecuencia de la cultura de la época, después de amplios debates, fue aprobada, firmada y publicada en el año de 1824”<sup>29</sup>.

“En épocas de la colonización hasta la Revolución de 1944, el Poder Legislativo se llamaba Asamblea Legislativa; en la conformación de la Constitución de 1945, mediante el Decreto número 188, se modificó su nombre, en un párrafo se lee (sic): En la leyes de disposiciones, se cambia el nombre de Asamblea Legislativa por el de Congreso de la República, nombre que conserva hasta la actualidad”<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Congreso de la República de Guatemala. **Manual de funciones y descripción de puestos**. Pág. 14.

<sup>29</sup> **Ibid.**

<sup>30</sup> **Ibid.** Pág. 13.



### **2.1.2. Marco legal**

El ámbito de acción administrativa como ejecutiva del Congreso de la República de Guatemala se encuentra enmarcado dentro de la siguiente normativa, a saber, por la Constitución Política de la República de Guatemala; el Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo; el Decreto número 44-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo; el Reglamento de la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala; el Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad; el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos; y el Decreto número 7 de la Asamblea Constituyente de la República de Guatemala, Ley de Orden Público.

### **2.1.3. Estructura**

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo regula en el Artículo 6 la forma de organización del Congreso de la República de Guatemala, mediante los cuales ejerce su función, a saber, el Pleno del Congreso de la República, la Junta Directiva, la Presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones de Trabajo, las Comisiones Extraordinarias, las Comisiones Específicas y las Juntas de Jefes de Bloque.

Existen, además, otros órganos que coadyuvan a la realización de los fines institucionales que pertenecen al área administrativa, entre los que se encuentran la Dirección Legislativa, la Dirección General y la Dirección de Auditoría Interna, de la Dirección General, penden la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección Administrativa, la Dirección Financiera, la Dirección de Protocolo y la Dirección de Comunicación Social.



La Junta Directiva es el órgano rector del cual depende la Presidencia, la Subdirección Legislativa de Asuntos de Asesoría Jurídica, la Comisión de Régimen Interior y Estilo, las tres vicepresidencias y las cinco secretarías.

De la presidencia emanan los siguientes órganos, a saber, el Departamento de Gestión Política que se encarga de dirigir la Secretaría de Asuntos Políticos y la Asesoría Política de Gestión Social; el Departamento de Personal Administrativo de la Presidencia y Junta Directiva encargado de la Secretaría, de la Conserjería, de la Cocina y de la Seguridad; las Unidades de Trabajo encargada de la Unidad de Fiscalización y Transparencia de Ingresos y Egresos Públicos, de la Unidad Técnica de Análisis de Coyuntura y de la Comisión de Modernización; así como de los Asesores Específicos, estos son, los Asesores Jurídicos y los Asesores Institucionales.

Las jefaturas de bloques legislativos, que penden de la presidencia, se encuentran organizadas de la siguiente manera, por dos asesores, por la subjefatura de bloque, por los diputados miembros del bloque legislativo, los asesores adicionales, regulados por el Artículo 38 del Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la asistente, la secretaria y un ujier.

La Dirección Legislativa se encuentra conformada de la siguiente manera, por la Subdirección Legislativa de Asuntos de Asesoría Jurídica y por la Comisión de Régimen Interior y Estilo; asimismo el Departamento de Sonido, el Departamento de Gestión Legislativa, el Departamento de Diario de Sesiones, el Archivo, la Biblioteca y el Departamento de Información Legislativa; el Departamento de Gestión Legislativa se encuentra organizado por la Sección de Actas, la Sección de Información y Gestión Legislativa, la Sección de Trámite y la Sección de Quórum; del Departamento del Diario de Sesiones dependen las Taquígrafas Parlamentarias y la Edición del Diario de Sesiones; y del Departamento de Información Legislativa pende el Departamento de Información al Público.

La Dirección General está conformada por la Unidad de Información Pública, por la



Subdirección General, por la Dirección de Recursos Humanos, la Dirección Financiera, la Dirección Administrativa, la Dirección de Protocolo y la Dirección de Comunicación Social, posee, además, un asistente, una secretaria y una recepcionista.

La Subdirección General está organizada por el Departamento de Guardia Parlamentaria, por el Departamento de Organización y Métodos, por el Departamento de Informática y por el Departamento de Jardín Infantil, posee una secretaria.

La Dirección Administrativa se compone de la Subdirección Administrativa y de la Subdirección de Mantenimiento; de la primera penden la Gerencia de Compras, la Unidad de Eventos de Licitación y Cotización, el Departamento de Inventarios, el Departamento de Bodega General, la Unidad de Recepción de Documentos, la Unidad de Reproducción de Documentos, la Unidad de Transportes y la Unidad de la Planta Telefónica; la segunda se encuentra organizada por el Departamento de Mantenimiento y por el Departamento de Conserjería; del Departamento de Mantenimiento dependen la Unidad de Electricidad, la Unidad de Carpintería y la Unidad de Albañilería; del Departamento de Conserjería pende la Unidad de Limpieza y la Unidad de Ujieres.

La Dirección Financiera se encuentra conformada por el Departamento de Presupuesto, por el Departamento de Contabilidad y por el Departamento de tesorería, posee, además, una secretaria y conserjes.

La Dirección de Recursos Humanos se encuentra conformada por la Jefatura de Personal, por el Departamento de Nóminas y Contratos, por el Departamento de Capacitación, por el Departamento de Evaluación y Seguimiento, por el Departamento de Servicios Sociales, por el Departamento de Clínica Médica, por la Unidad de Base de Datos, por la Unidad de Administración de Expedientes, por la Unidad Puntual, por la Unidad de Vacaciones y por la Unidad de Constancias, Salarios y Certificaciones de Tiempo de Servicio; posee también, un asistente, una secretaria y una Unidad de Recepción de Documentos.



La Dirección de Protocolo está organizada por la Unidad de Relaciones Interinstitucionales e Internacionales, por la Unidad de Ceremonial y Protocolo y por la Unidad de Atención Ciudadana, posee una secretaria.

De la Dirección de Comunicación Social dependen la Unidad de Redacción y Fotografía, la Unidad de Televisión, la Unidad de Diseño Gráfico, la Unidad de Monitoreo y la Unidad de Formación Cívica, hay un Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia, una secretaria, un asistente y un conserje.

#### **2.1.4. Funciones**

El Pleno del Congreso de la República de Guatemala es la autoridad superior y órgano máximo, y está integrado por los Diputados reunidos conforme a la Ley, constituyendo el quórum la mitad más uno del número total de diputados que lo integran.

La Junta Directiva tiene muchas funciones, sin embargo, entre las más importantes se encuentran la de convocar a los Diputados a sesiones ordinarias citándolos por el medio más expedito, en caso de ausencia del Presidente del Organismo Legislativo; calificar los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su traslado al Pleno o a la Comisión de Trabajo correspondiente; programar las líneas generales de actuación de la institución, fijar sus actividades para cada período de sesiones y coordinar los trabajos de los diferentes órganos; velar por la eficiencia administrativa del organismo, elegir, evaluar, nombrar y remover a las personas que ocupen los cargos de Director General, Director Legislativo, Director Administrativo, Director Financiero, Director de Recursos Humanos, Director de Auditoría Interna, Director de Protocolo y Director de Comunicación Social; etcétera.

Regula el Artículo 16 Bis de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo que el Presidente del Congreso de la República de Guatemala, la Junta Directiva y el Director General son responsables de la administración del patrimonio de la institución, de manera solidaria y mancomunada.



En relación al Presidente del Congreso de la República de Guatemala, es el funcionario de más alta jerarquía dentro del Organismo Legislativo, por lo tanto, ejerce la dirección, ejecución y representación del mismo, ejerciendo, a su vez, la Presidencia de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente; entre sus atribuciones se encuentran la de abrir, presidir y cerrar las sesiones del Pleno, de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente; convocar a sesión al Congreso de la República de Guatemala y a las anteriores instancias; velar por la pronta resolución de los asuntos que se conozcan dentro del organismo; exigir que se observe la corrección y dignidad en los debates y discusiones en el Congreso de la República de Guatemala, dirigiéndolos con toda imparcialidad y con apego estricto a las normas y prácticas parlamentarias; velar por que sean escuchadas las opiniones de las minorías; ejecutar las disposiciones adoptadas por el Pleno o por la Junta Directiva; nombrar, remover y trasladar al personal de la institución; fiscalizar y auditar las erogaciones y gastos del organismo, vigilar la ejecución del presupuesto y dar cuenta de lo actuado al Pleno, etcétera.

A los vicepresidentes del Congreso de la República de Guatemala les corresponde sustituir al Presidente del organismo en su orden, pues son tres y son denominados según su orden de elección, de la misma manera deben auxiliar al Presidente de la institución en el ejercicio de sus funciones y cumplir con las demás labores que disponga el Pleno o la Junta Directiva.

Los cinco Secretarios de la Junta Directiva tienen, entre otras, las siguientes atribuciones, a saber, supervisar la redacción de las actas, acuerdos, puntos resolutivos y resoluciones del Pleno y de la Junta Directiva; velar por la adecuada y correcta redacción de los Decretos aprobados por el Pleno o por la Junta Directiva; realizar los escrutinios en las votaciones del organismo e informar al Pleno del resultado; cuidar de la conservación, recopilación, registro y archivo de las actas, decretos, acuerdos o resoluciones aprobados por la institución, etcétera.



La Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala se integrará por el Presidente del mismo, por tres secretarios y tres Diputados electos por el Pleno, en caso de que la elección mencionada no se lleve a cabo, la Comisión Permanente deberá ser integrada con los tres Vicepresidentes de la Junta Directiva; entre las funciones de la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala se encuentra la de asumir todas las funciones de la Junta Directiva; y vigilar la conservación de los archivos, edificio y demás enseres o pertenencias del organismo.

La Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República de Guatemala, que dicho sea de paso, es la única comisión regulada constitucionalmente, específicamente en el Artículo 273, se encuentra conformada por un Diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, entre cuyas atribuciones se encuentra la de proponer al Pleno una terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos con por lo menos 60 días anteriores a la fecha en que deba elegirse; realizar los estudios de la legislación vigente, con el objeto de proponer iniciativas de Ley al Pleno, tendientes a adecuar la existencia de éstas a los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala; presentar y preparar un plan anual de trabajo que incluya estudios, seminarios, investigaciones técnico-científicas sobre derechos humanos, así como participar en eventos nacionales e internacionales sobre dicha materia; evacuar opiniones y dictámenes sobre tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos; ser el medio de relación entre el organismo y el Procurador de los Derechos Humanos trasladando informes y gestiones; formular recomendaciones a los organismos del Estado para que adopten medidas en favor de los derechos humanos; mantener comunicación constante con los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos para consulta e intercambio de información; plantear ante el Pleno de Diputados el cese de funciones del Procurador de los Derechos Humanos cuando existan las causales contempladas por la Constitución Política de la República de Guatemala y la legislación pertinente, etcétera.



Las Comisiones de Trabajo son órganos técnicos de estudio y conocimiento en relación de los diversos asuntos que les someta a su consideración el Pleno o que promueva por su propia iniciativa, con el objeto de que el Congreso de la República de Guatemala cumpla sus funciones, para su funcionamiento, las comisiones tendrán el irrestricto apoyo de la Junta Directiva y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada, dichas comisiones de trabajo solicitarán la asignación del personal adecuado y necesario, así como el nombramiento de asesores y todo aquel elemento material que necesiten.

### **2.1.5. Manual de funciones y descripción de puestos**

El manual de funciones y descripción de puestos, cuya versión más reciente es de octubre de 2009 es un documento que se encuentra conformado de siete capítulos, los cuales se describen a continuación.

El capítulo I se refiere a la misión, visión, valores y principios; el capítulo II relacionado con el marco jurídico, los antecedentes legales e históricos del Congreso de la República de Guatemala, los antecedentes del manual de funciones y descripción de puestos y la composición política y administrativa del Congreso de la República; el capítulo III trata lo referente a los objetivos institucionales, tanto los generales como los específicos; el capítulo IV desarrolla lo relacionado con las funciones generales del Congreso de la República de Guatemala, su estructura organizativa y el organigrama general del mismo.

El capítulo V posee como tema general el área legislativa, y ella se conforma por las funciones y organigrama de la Junta Directiva, de las Comisiones de Trabajo, de los Bloques Legislativos, de la Dirección Legislativa, de la Unidad de Fiscalización y Transparencia y de la Unidad de Modernización. El capítulo VI trata lo tocante al área administrativa desarrollando lo relacionado a las funciones y organigrama de la Dirección General, de la Subdirección General, de la Dirección Administrativa, de la Dirección de Recursos Humanos, de la Dirección Financiera, de la Dirección de



Auditoría Interna, de la Dirección de Protocolo y de la Dirección de Comunicación Social. El capítulo VII se relaciona con la presentación del manual, el cuadro de descripción de puestos, las definiciones, la descripción de perfiles de puestos y los *beneficios del manual*.

En la introducción del manual se menciona que el mismo “se elaboró conforme a principios y normas de organización, cuyo propósito es definir la estructura organizacional, las relaciones, responsabilidades y funciones de las dos áreas del Congreso de la República de Guatemala, y debe ser considerado como un instrumento técnico, dinámico, de consulta, sujeto a cambios que surgen de las necesidades propias de la institución y de la revisión técnica permanente para mantener su vigencia y utilidad. Específicamente, es la versión detallada de las funciones, autoridad y responsabilidad, experiencia de los distintos puestos de trabajo que componen la estructura organizacional de manera general. El propósito general del manual es el de facilitar y apoyar a los funcionarios que la componen, sobre los distintos aspectos antes mencionados y puedan auxiliarse y apoyarse en este instrumento, buscando la excelencia a través del pleno conocimiento de sus atribuciones”<sup>31</sup>.

Cabe mencionar que llaman la atención los valores y principios en que se funda el Organismo Legislativo; entre los primeros se mencionan la honestidad, la solidaridad, la justicia, la ética y la responsabilidad, pues, asegura el manual que esas características son las “grandes fuerzas impulsoras de cómo se realiza el trabajo por parte de sus miembros y dirigentes; entre los principios se mencionan la disciplina, la autoridad, la unidad de dirección, el orden y la iniciativa.

Dentro de los antecedentes del manual de funciones y descripción de puestos, en el año de 1977 “se presentó al Congreso de la República de Guatemala, los Manuales de Funciones Administrativas y de Procedimientos Administrativos, los cuales se desarrollaron por el Centro para el Desarrollo Legislativo –CEDEL-, en el marco del Convenio para la Promoción de la Modernización del Organismo Legislativo, auspiciado

---

<sup>31</sup> Ibid. Pág. 7.



por la Agencia para el Desarrollo –AID-, la Universidad Estatal del Estado de Nueva York –SUNNY-, el Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP-, entre otras instituciones. Estos manuales fueron el resultado de estudios técnicos en los que se consideraron los lineamientos generales de transformación y modernización de los Organismos del Estado y los principios administrativos que lo sustentan, con el propósito de presentar un instrumento técnico de trabajo, ágil y coherente, cuya información básica permita resolver las diferentes consultas a que sea sometido. No obstante, debido a la coyuntura existente en el Congreso de la República (de Guatemala), los manuales no pudieron ser presentados y menos aún iniciar un proceso de implementación”<sup>32</sup>.

“Posteriormente, en el año 2007 se contrató a la empresa CDH, S. A., para que realizara nuevamente la elaboración de técnica de los Manuales Administrativos, la metodología utilizada en esa oportunidad fue la de trabajar sobre los procedimientos administrativos de acuerdo a la práctica. En el 2008 se revisaron los manuales a requerimiento de la Primera Secretaría (del Congreso de la República de Guatemala), y se autorizó a la Dirección de Modernización, en ese entonces, con apoyo de la Dirección de Recursos Humanos, que se elaboraran nuevamente. Sin embargo, ninguno de los manuales respondía efectivamente a la realidad y necesidades del Organismo Legislativo, por lo cual, hasta el momento, la estructura organizacional reconocida oficial y legalmente, es la que se encuentra planteada en el Artículo 14, literal e) de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República (de Guatemala) y sus reformas”<sup>33</sup>.

El objetivo general del manual de funciones y descripción de puestos es permitir a los funcionarios y empleados del Organismo Legislativo, tener una orientación de las actividades que se realizan en cada una de las unidades administrativa, así como de la clasificación del personal en sus diferentes mandos y a través de la implementación de este instrumento técnico, generar las condiciones que desarrollen una adecuada carrera administrativa, de una manera responsable del quehacer legislativo.

---

<sup>32</sup> **Ibid.** Pág. 19.

<sup>33</sup> **Ibid.**



Según el manual relacionado, el Congreso de la República de Guatemala es el máximo órgano de representación popular, y para el efecto cumple con tres funciones básicas, a saber, la función legislativa, la función de control político y la función de representación.

Dentro de las funciones de la Dirección de Recursos Humanos y de acuerdo con el Decreto número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, por virtud del Artículo 158 de dicho cuerpo normativo, corresponde al Director de Recursos Humanos, entre otras funciones, seleccionar y evaluar a los candidatos para ocupar los puestos y cargos dentro del citado organismo; administrar de la forma más eficiente y eficaz, el recurso humano de manera que se logre el equilibrio entre el logro de los objetivos organizacionales y la satisfacción personal de cada uno de los empleados; llevar el control de puntualidad y asistencia diaria de los trabajadores del Congreso de la República de Guatemala, así como llevar el control de permisos, asistencia al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, suspensiones por enfermedad, maternidad o accidente, llevar el control de suspensiones laborales corriendo audiencias para aclarar dudas antes de imponer sanciones laborales en procesos administrativos; mantener actualizados los expedientes del personal, relativos su historial que comprenda ascensos, descensos, traslados, suspensiones, destitución, licencia, con o sin goce de salario, vacaciones y demás acciones aplicables a los renglones 011, 022 y 029.

Para entender un poco mejor a qué se refieren los renglones mencionados, es preciso hacer referencia al Manual de Clasificaciones Presupuestarias para el Sector Público de Guatemala del Ministerio de Finanzas Públicas el cual clasifica el gasto público por diferentes rubros, a saber, por clasificación institucional, por clasificación geográfica, clasificación por finalidades y funciones, clasificación por tipo de gasto, clasificación por la fuente de financiamiento, la clasificación de recursos por rubros, la clasificación económica de los recursos, la clasificación por el objeto del gasto y la clasificación económica del gasto.



Dentro el apartado VII, denominado Clasificación por Objeto del Gasto, se contemplan los servicios personales, y entre ellos, se describen los renglones o clasificaciones, dentro de los cuales se encuentra en el grupo 0 (cero), el subgrupo 01 referente al personal en cargos fijos y el renglón 011 al cual pertenece el personal en cargos fijos; más adelante, se encuentra en el subgrupo 02 el personal temporal, y en el renglón 022 está el personal por contrato; y en el renglón 029 se encuentran otras remuneraciones de personal temporal.

El mismo manual describe que el personal contratado bajo el renglón 011, del personal permanente, comprende las remuneraciones en forma de sueldo a los funcionarios, empleados y trabajadores estatales, cuyos cargos aparecen detallados en los diferentes presupuestos analíticos de sueldos.

En relación al renglón 022, al que pertenece el personal por contrato, señala el manual que contempla los egresos por concepto de sueldo base a trabajadores públicos, contratados para servicios, obras y construcciones de carácter temporal, en los cuales en ningún caso los contratos sobrepasarán el período que dura el servicio, proyecto u obra, y cuando éstos abarquen más de un ejercicio fiscal, los contratos deberán renovarse para el nuevo ejercicio.

Y el renglón 029, denominado otras remuneraciones de personal temporal, se incluyen honorarios por servicios técnicos y profesionales prestados por personal sin relación de dependencia, asignados al servicio de una unidad ejecutora del Estado, y que podrán ser dotados de los enseres y/o equipos para la realización de sus actividades en períodos que no excedan un ejercicio fiscal.



## **2.1.6. Asesores**

Los asesores son aquel recurso humano que, como su nombre lo indica, realizan una actividad de asesoría dentro del Organismo Legislativo, y se encuentran reguladas de manera específica en el Artículo 38 de la Ley Orgánica del mismo, preceptuando que todas las comisiones tienen derecho a que se les nombre por lo menos un asesor permanente, es decir, pueden ser más de uno, pues sigue regulando que uno de los asesores deberá actuar como secretario específico de la comisión, quien deberá encontrarse presente en todas las sesiones de la misma; además de los asesores anteriores, las comisiones de trabajo tienen derecho a que la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala les nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran de manera temporal.

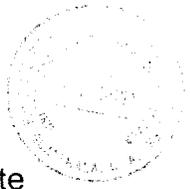
Sin embargo, el asunto no termina ahí, pues, cada partido político representado en el Congreso de la República de Guatemala tiene derecho a dos asesores y a un asesor adicional por cada cuatro Diputados, quienes serán propuestos por cada Jefe de Bloque, el mismo Artículo preceptúa que, además, la Comisión de Estilo contará con asesores permanentes.

Los asesores del Organismo Legislativo son contratados por medio del renglón 029, ya desarrollado en el presente capítulo y sus honorarios dependen del tipo de asesor a que se refiera, así pues, un Abogado asesor puede ganar entre 15 y 22 mil Quetzales; un asesor entre 10 y 20 mil Quetzales; un asesor jurídico gana 10 mil Quetzales; un asesor en auditoría 15 mil Quetzales y un asesor específico 10 mil Quetzales.

## **2.2. Técnica legislativa**

### **2.2.1. Definición de técnica legislativa**

Desde el Artículo 157 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala se encuentra regulada la función del Organismo Legislativo, lo cual brinda el marco



jurídico y constitucional de su actuar; de acuerdo al primer Artículo mencionado en este párrafo, la potestad legislativa corresponde con exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, esto es, que el único ente encargado de legislar, en el plano ordinario, es este último, haciendo hincapié en que no solamente tiene la facultad de crear leyes, sino que a través de crear leyes ordinarias, puede modificar o extinguir otras ya creadas; sin embargo, el hecho de realizar, confeccionar o diseñar leyes, debe poseer una técnica, un arte y ciertos conocimientos mínimos para ejecutar ese mandato constitucional de la mejor forma.

A esa técnica, arte y conocimientos ha dado en llamársele técnica jurídica o técnica legislativa, que no es nada más que el proceso técnico y los conocimientos necesarios para crear las normas en concordancia y de conformidad con la norma suprema, esto por el principio de supremacía constitucional, ya desarrollado en el capítulo I del presente trabajo de investigación, y consagrado en los Artículos constitucionales 44, 175 y 204.

La técnica legislativa se encuentra regulada, asimismo, en el Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, específicamente en los Artículos del 109 al 133, inclusive; en el articulado mencionado, se preceptúan los principios doctrinarios y filosóficos de la técnica legislativa, a cuyo proceso se le denomina formación y sanción de la ley.

La técnica legislativa provee de las herramientas necesarias a los Diputados para la realización de su labor diaria, la elaboración de la ley es, por lo tanto, un proceso cuyo punto de inicio es proporcionado por la misma Constitución Política de la República de Guatemala; así la técnica legislativa se describe en muchos de los artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, sin embargo, en el Artículo 81, por ejemplo, se estatuyen las normas y principios básicos de los debates y discusiones en el pleno; en el Artículo 82 se otorga la dirección de los debates y discusiones al Presidente del Congreso de la República de Guatemala; en el Artículo 83 se preceptúan las reglas para la conducción de los debates y así, se pueden seguir enumerando muchos otros



preceptos.

En sí, la técnica legislativa se compone de muchos aspectos que tienen por objeto la depuración de los proyectos de ley para que puedan convertirse en cuerpos legales de observancia general, aún a pesar de que dicha iniciativa sea en un momento dado, vetada por el Organismo Ejecutivo.

La técnica legislativa incluye, además, la facultad que tiene el Congreso de la República de Guatemala en solicitar al tribunal constitucional, esto es, a la Corte de Constitucionalidad, su opinión, respecto de la concordancia de una iniciativa de ley con la norma superior, para lo cual, deberá emitir un dictamen respecto de la solicitud, arguyendo, el respeto, o no, a la Constitución Política de la República de Guatemala, todo esto por virtud de los Artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y por los Artículos 163, inciso e) y h), 164, inciso b), y del Artículo 171 al 177 del Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

En la actualidad no existe, extra institucionalmente, es decir, fuera del Congreso de la República de Guatemala, mucho menos intra institucionalmente, una instancia que posea las acciones y los mecanismos mínimos y necesarios para determinar la calidad con la que emanan los cuerpos legales de ese organismo, así como el impacto social de ellas en la sociedad, pues es bastante conocido dentro del ámbito del derecho guatemalteco que las leyes tienen un déficit cualitativo que hace parecer al organismo encargado, una maquila de leyes.

Últimamente, una parte de la sociedad civil se ha preocupado por fiscalizar el actuar del Organismo Legislativo, de esa cuenta han aparecido grupos como Acción Ciudadana, que han llegado al colmo de tomar asistencia a los Diputados para, luego, publicar los listados de los dignatarios que faltan más a las sesiones, buscando con eso, que les produzca un poco de vergüenza o pena, debido a los salarios tan altos que perciben a pesar de no presentarse.



## 2.2.2. Formación y sanción de la Ley

La formación y sanción de la ley es el proceso por el cual debe transcurrir una iniciativa de ley para convertirse o transformarse en un cuerpo legal de observancia general. Su compulsación se encuentra a cargo del órgano especializado en esa materia, el cual es el Organismo Legislativo y que se encuentra regulado de manera constitucional en los Artículos desde el 174 al 180, inclusive, y en el Decreto número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Se puede definir la iniciativa de ley como: "la facultad que tienen ciertos órganos o instituciones para proponer al Organismo Legislativo la creación de decretos o cuerpos legales necesarios para el mantenimiento del estado de derecho o atendiendo a ciertas necesidades del pueblo en el área o ámbito en el cual se desempeñan"<sup>34</sup>; se llama también iniciativa de ley al acto de compulsar o iniciar el proceso de formación de la ley.

Asimismo, los artículos constitucionales que dan vida a la formación y sanción de la ley son del Artículo 174 al 181, inclusive, y son desarrollados por el Decreto número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el Título V, denominado de la Actividad Legislativa, el cual se divide en cinco capítulos, a saber, el Capítulo I, de las Iniciativas de Ley, del Artículo 109 al 116, inclusive; el Capítulo II, de la Discusión del Proyecto de Ley, del Artículo 117 al 122, inclusive; el Capítulo III, de las Consultas a la Corte de Constitucionalidad, del Artículo 123 al 124, inclusive; el Capítulo IV, de la Redacción Final, del Artículo 125 al 128, inclusive; y el Capítulo V, del procedimiento en Caso de Veto, del Artículo 129 al 133, inclusive.

### I. Iniciativa de Ley

La iniciativa de Ley es la facultad por mandato constitucional que tienen algunas personas, entidades u órganos colegiados de proponer al Congreso de la República de Guatemala proyectos de Ley para su discusión y posible inclusión dentro del

---

<sup>34</sup> Sierra González, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Pág 39.



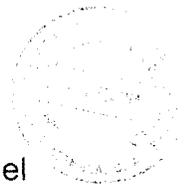
ordenamiento jurídico guatemalteco.

La iniciativa de Ley está regulada en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, y tienen legitimación activa para proponer proyectos de Ley, esto es, tienen iniciativa de Ley los Diputados al Congreso de la República de Guatemala, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

## **II. Forma de la iniciativa de ley**

Se especifica en el cuerpo legal mencionado que toda iniciativa cuyo propósito sea el de la presentación de un proyecto de ley, deberá ser redactado en forma de decreto, siendo separada la parte considerativa de la dispositiva, en la cual se deberá incluir una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa, la cual se hará por escrito en hojas numeradas y firmadas por uno o varios de los ponentes, además de presentarse en formato digital para que inmediatamente después de conocido el proyecto de ley por medio de la lectura al pleno, se encuentre a su disposición por los medios electrónicos existentes, para su información y consulta. Si alguno de los diputados requiriese impresión del proyecto de ley, la Dirección Legislativa deberá proporcionar las copias solicitadas; el soporte que contenga el formato digital deberá contener etiquetas con la firma de uno o varios de los ponentes, las cuales deberán ser introducidas al sistema electrónico bajo la responsabilidad de la Dirección Legislativa.

Si el proyecto de ley proviene de uno o más diputados en ejercicio de su derecho de iniciativa, luego de ser conocido por el pleno, el diputado ponente o el representante de los ponentes, si lo solicita, tomará la palabra para indicar los motivos de su propuesta, intervención que no puede ser interrumpida o intervenir después, excepto por falta de respeto o en caso de alusiones personales; al momento de terminar la intervención o finalizada la misma, el proyecto pasará sin más trámite a comisión.



Las iniciativas de ley serán identificadas con un número que se les asignará, según el registro que para el efecto se llevará, desde el momento en que sea recibido en la Dirección Legislativa, de conformidad con la fecha y hora de su recepción. Los proyectos de ley que sean presentados por las demás instituciones o personas facultadas, pasarán sin más trámite a la comisión respectiva después de haber sido leídas ante el Pleno.

### **III. Presentación del proyecto de ley**

En las sesiones en que se conozca iniciativa de ley del Organismo Ejecutivo, podrá hacer uso de la palabra el Ministro respectivo, es decir, el Ministro con el cual la iniciativa tenga relación, para justificar o explicar la iniciativa; en el caso de los otros órganos del Estado, el Presidente del Congreso podrá invitar, con anuencia del Pleno, a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra.

Se podrán proponer enmiendas al contenido del proyecto de ley, parcial o totalmente, por parte de los integrantes de la comisión encargada, en cuyo caso tendrán que correr audiencia al ponente de la iniciativa, o al diputado que represente a varios ponentes, para discutir dichas enmiendas; en caso de ausencia a las audiencias señaladas, los integrantes de la comisión continuarán con el estudio del mismo.

Las enmiendas aprobadas por los miembros de la comisión, podrán ser incorporadas al emitirse el dictamen o presentarse en la discusión por artículos del proyecto, las que deberán ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión por artículos que se propongan.

Terminado el trámite en la comisión, los proyectos deberán ser entregados a la Dirección Legislativa por escrito y de forma digital, para su registro y difusión. El proyecto de ley se pondrá a discusión junto con el dictamen emitido por la comisión correspondiente. Durante la discusión, en primero, segundo y tercer debate, se omitirá leer el proyecto, dando lectura únicamente al dictamen en la primera lectura, el cual



podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso, lo que no deberá entenderse como declaratoria de urgencia nacional; el debate sobre el proyecto de ley y dictamen se efectuará en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en su tercer debate, se exceptúan los casos en que sea declarado el proyecto de urgencia nacional. El voto favorable al proyecto obliga a que se continúe con la discusión por artículos del proyecto, el voto en contra hará que se deseche el proyecto. Si el dictamen es desfavorable, se pondrá a discusión en una sola lectura y al votar se resolverá lo procedente.

La solicitud de urgencia nacional deberá hacerse por medio de moción privilegiada, en cuyo caso no es necesario el dictamen de comisión alguna. En dicha moción no podrá limitarse el número de diputados que hagan uso de la palabra, es necesario el voto favorable de por lo menos dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso.

#### **IV. Discusión del proyecto de ley**

Al haber sido recibido el proyecto de ley y el dictamen de la comisión respectiva en la Dirección Legislativa, se difundirán ambos hacia los diputados por los medios electrónicos existentes, de tal manera que todos cuenten con ellos incluidas las enmiendas que la comisión propone; de ser imposible la difusión de ambos documentos por los medios ya descritos, la Dirección Legislativa hará llegar, con dos días de anticipación al primer debate del proyecto, copias del mismo y del dictamen de la comisión y las enmiendas propuestas.

El diputado que hubiese presentado una propuesta de ley podrá desistir de ella haciéndolo manifiesto ante el Pleno del Congreso. No es posible desestimar una iniciativa de ley por razones de falta de dictamen, ya que las comisiones tienen la obligación de dictaminar las iniciativas de ley dentro del plazo determinado, excepto que el Pleno señale lo contrario.



En los dos primeros debates al que sea sometido un proyecto de ley, será discutido de forma general, en cuanto a su constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto; al finalizar cualquiera de los debates, cualquier diputado podrá proponer al Pleno el voto en contra del proyecto de ley en discusión por causa de inconstitucionalidad, por medio del cual será desechado. Después del tercer debate, el Pleno decidirá si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario se desecha el proyecto de ley.

Por medio de moción privilegiada que solicite al Pleno el retorno del dictamen a la comisión que lo emitió, para que realice un nuevo estudio y emita un nuevo dictamen, cuando un dictamen o proyecto se considere defectuoso o incompleto, cuando se considere conveniente que se recabe la opinión de otra u otras comisiones, y cuando en la discusión del proyecto por artículos, el pleno haya aprobado la enmienda de hasta el 30 por ciento con relación al número total del articulado del proyecto original.

Cuando un proyecto de ley conste de títulos, capítulos y otras secciones, se discutirá primero y se votará primero en su totalidad cada una de estas grandes divisiones.

En la discusión por artículos, la que deberá hacerse artículo por artículo, podrán presentarse enmiendas por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total, las cuales deberán presentarse por escrito y la Secretaría les dará lectura inmediatamente de recibidas y antes de dársele la palabra al siguiente orador y se discutirán al mismo tiempo que el artículo a que se haga relación o intente modificar, cualquier diputado podrá solicitar copia de la o las enmiendas antes de la votación. Las enmiendas de tipo gramatical y que no cambien el sentido del artículo no serán tomadas en cuenta. Será tenido como suficientemente discutido un artículo cuando ya no hubiese diputados que con derecho a pedir el uso de la palabra no lo hicieren y se pase a votar.

Previo a la votación, la Secretaría deberá clasificar y ordenar las enmiendas y deberá hacer del conocimiento del Pleno el orden en que serán puestas a votación, las cuales



serán puestas en el siguiente orden, primero las enmiendas que tiendan a la supresión total, luego las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, luego las que tiendan a una sustitución parcial, luego por las de sustitución total y por último las de adición. Al terminarse la votación de las enmiendas y salvo que hubiere sido aprobada una por supresión total, seguirá la discusión del artículo tal y como quedó después de las enmiendas acordadas, después de suficiente discusión, se pasará a votar sobre el artículo enmendado y la votación será únicamente sobre su aceptación o rechazo.

Cuando sea discutido un proyecto de ley que pretenda reformas a leyes de carácter constitucional, después de ser suficientemente discutido en su tercer debate, deberá solicitarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad; si existieren enmiendas hechas al proyecto de ley, las mismas deberán hacerse del conocimiento de la Corte de Constitucionalidad para que emita opinión.

#### **V. Consulta a la Corte de Constitucionalidad**

Cinco diputados podrán proponer al pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de ley en discusión, misma que deberá ser aprobada por el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso, la discusión deberá ser suspendida hasta que no haya sido devuelta la opinión solicitada, la cual, después de sesenta días sin ser recibida, deberá ser resuelto por el Pleno si se continúa con el trámite del proyecto.

#### **VI. Redacción final**

Aprobado el proyecto de ley por artículos, se leerá en la misma sesión o a más tardar durante las próximas tres sesiones, en las cuales los diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente hacer enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el Pleno; agotada la discusión se procederá a votar sobre la redacción final y en esta forma quedará aprobado el texto; los decretos declarados de urgencia nacional serán leídos en redacción final en la



misma sesión.

La Junta Directiva procederá a ordenar que se examine y corrija solamente en su estilo. La Presidencia del Congreso hará llegar copia a todos los diputados del decreto aprobado y si no recibe observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no existe objeción alguna y será enviado al Organismo Ejecutivo para su sanción y publicación. En el caso de los decretos declarados de urgencia nacional, se entregarán copias a los diputados para que hagan observaciones dentro de dos días.

Quince o más diputados podrán mocionar por escrito para que la revisión de lo aprobado vuelva a discutirse, hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final, dicha moción será privilegiada, y se entrará a discutir de una vez al ser presentada, de ser aceptada la solicitud por el Pleno, se señalará día y hora para ser discutido nuevamente lo ya aprobado. El mismo procedimiento se seguirá para la redacción final de resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso que no tengan fuerza de ley.

Si un proyecto de ley no ha sido aprobado, su autor no podrá volver a presentarlo, ni en otra forma, excepto que obtenga permiso del Pleno para hacerlo o si ha transcurrido un año.

Los decretos serán numerados correlativamente según su orden de llegada seguido por un guión y los números del año en que hayan sido aprobados, numeración que es anual y deberá iniciar con el número uno.

## **VII. Procedimiento en caso de veto presidencial**

De ser vetado el decreto por el Ejecutivo, la Junta Directiva procederá a darlo a conocer al Pleno en la siguiente sesión, que podrá considerarlo o rechazarlo en un plazo que no exceda de 30 días, de no ser aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazará el veto por las dos terceras partes del total de diputados, el Ejecutivo deberá sancionar y



promulgar el decreto con carácter de obligatorio dentro de los ocho días siguientes después de haberlo recibido, si el Ejecutivo se negare o no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un tiempo que no exceda de tres días para que surta efecto como ley.

Si se acuerda la reconsideración del decreto vetado o se conociera de él en el siguiente período de sesiones del Congreso, se dará lectura al dictamen de la comisión original, a los antecedentes pertinentes, al decreto aprobado por el Congreso, al veto, a la nueva opinión y dictamen que deberá emitir la comisión, excepto que se haya acordado integrar una comisión específica.

Terminada dicha lectura, se pondrá a discusión el asunto en una sola lectura, y agotada la misma se pasará a votar sobre la ratificación o no del decreto original. Las propuestas para enmendar el decreto original se tramitarán como si fueran propuestas para enmendar un decreto nuevo. Será necesario contar con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso para validar la votación relativa a la ratificación del decreto.

El Congreso de la República podrá ordenar la publicación de los decretos que el Ejecutivo no sancione y promulgue ni lo vete, transcurridos los plazos contemplados en la Constitución Política de la República de Guatemala, después de tres días para que surta los mismos efectos de ley, lo cual se pondrá a votación en una sola lectura.



## CAPÍTULO III

### **3. Análisis de los Decretos promulgados por el Congreso de la República durante el periodo comprendido del 2008 al 2012**

En el presente capítulo se hará un análisis de la labor legislativa del Congreso de la República de Guatemala ubicada temporalmente entre los años 2008 al 2012 a efecto de verificar que dicha actividad responda a las necesidades de la población *guatemalteca y, en caso de ser necesario o pertinente, hacer las recomendaciones necesarias para corregir, al amparo del ordenamiento jurídico vigente, la falencias que se encuentren, tanto en la labor diaria de los legisladores como en el producto de esa gestión, es decir, los cuerpos legales resultantes que serán de observancia general.*

#### **3.1. Análisis de Decretos promulgados por el Congreso de la República de Guatemala**

El período comprendido entre los años 2008 y 2012 fue uno de los más convulsos y agitados en el ámbito legislativo, puesto que, con la llegada a la presidencia del general retirado Otto Pérez Molina, se promulgaron una serie de cuerpos legales que buscaban generar una mayor captación de recursos económicos por medio de los impuestos, a lo cual la población se presentó anuente, debido en gran parte al ofrecimiento de reducción de la violencia por medio de políticas de mano dura y, por consiguiente, promesas de una mejor administración de recursos por parte del Estado, situaciones y por ende, mayor inversión, aumento de empleos y bonanza económica para la nación que, contrario a lo prometido, han continuado en detrimento.

En dicho período se promulgaron una serie de Leyes que, lejos de haber sido realizadas a conciencia y con una técnica legislativa correcta, adolecen de errores, si bien de forma, no son los más recurrentes, sin embargo, los errores de fondo son los que más sobresalen, debido a que son merecedores de acciones de inconstitucionalidad, tal como se puede observar en lo subsiguiente.



### 3.2. Errores y deficiencias recurrentes

Después de realizar un análisis a algunos Decretos, se pudo corroborar que, entre los errores y deficiencias más recurrentes se encuentran las relacionadas con la mala redacción, ambigüedad y falta de claridad en lo preceptuado. En ningún caso se encontraron faltas de ortografía o palabras mal escritas.

Sin embargo, entre los errores y deficiencias más recurrentes se encuentran la colisión con la norma suprema, lo que provoca la interposición de acciones de inconstitucionalidad en cualquiera de sus modalidades.

De la misma manera, el veto presidencial se perfila como un tipo de control constitucional a priori de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, encontrando que dentro del período analizado, es decir del 2008 al 2011, el Presidente de la República de Guatemala, en Consejo de Ministro utilizó la figura del veto presidencial en cinco ocasiones, las cuales se presentan, en orden cronológico, de la siguiente manera, en 2008, al Decreto número 52-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Temporal Especial para la Documentación de Personas; en el siguiente año, en contra del Decreto número 38-2009 del Congreso de la República de Guatemala, Reformas al Decreto número 1701 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo; en el año 2010 es cuando más se utilizó la mencionada figura, siendo que el Presidente de la República de Guatemala vetó los Decretos número 37-2010, 43-2010 y 46-2010, todos del Congreso de la República de Guatemala, Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los Condenados a Muerte, Reformas al Código Penal y Procesal Penal, y Reformas al Decreto número 11-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Policía Nacional Civil, respectivamente.

En el caso del veto presidencial al Decreto número 37-2010 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Reguladora de la Conmutación de la Pena para los Condenados a Muerte, el mismo Presidente de la República de Guatemala en ese



entonces, el ingeniero Álvaro Colom Caballeros argumentó literalmente que “mal haría yo en autorizar una ley inconstitucional, la pena de muerte no es la solución para mejorar la seguridad y justicia”<sup>35</sup>.

Dentro del período analizado se pudo constatar que se realizaron reformas a diferentes cuerpos legales, constituyéndose en uno de los rubros más utilizados por los legisladores ya que se contabilizaron 16 reformas en el 2008, 12 en el 2009, 15 en el 2010, siete en el 2011 y ocho en el 2012, lo que supone correcciones, ya sean técnicas o procesales a los cuerpos legales reformados, indicando que existían errores anteriores que merecían corregirse, o, en el menor de los casos, ajustes necesarios por virtud de actualizaciones.

Dentro de ese mismo lapso, el segundo rubro lo ocupan la autorización de gestiones o negociaciones de préstamos ante entidades internacionales con motivo de financiación para proyectos de todo tipo, de esa cuenta, en el 2008 se autorizaron seis créditos, en el 2009 fueron siete, en el 2010 se contabilizaron cuatro, fueron ocho en el año 2011 y seis en el 2012.

En el mismo tiempo se contabilizó el uso recurrente de Decretos Gubernativos en estado de emergencia, con el objeto de amainar movimientos sociales o por virtud de desastres naturales, siendo que en el 2008 se promulgaron cinco, en el 2009 fueron dos, en el año siguiente se autorizaron seis, en el 2011 la misma cantidad y en el 2012 solamente dos.

También es necesario hacer mención de que muchos de los cuerpos legales promulgados en el período comprendido entre el 2008 y el 2012, fueron impugnados por la interposición de acciones de inconstitucionalidad. En ese sentido pueden mencionarse algunos cuerpos normativos, tal es el caso de la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto número 22-2008 del Congreso de la República de Guatemala, la cual fuera atacada por lo menos dos veces, por medio de

---

<sup>35</sup> González, Ana. **Veta Ley y pide abolir la pena de muerte en el país**. Diario de Centro América, 5 de noviembre de 2010, Pág 4.



los expedientes número 4274-2009 y 3097-2010, ambos de la Corte de Constitucionalidad, en las cuales se argumentaba violación a varios preceptos y principios constitucionales por la aplicación del Artículo 7, en el primero de los expedientes; y en el segundo de los expedientes, se esgrimía la violación del articulado constitucional por parte de la aplicación de los Artículos 5 y 9 del referido cuerpo legal, sin embargo, ambas acciones fueron declaradas sin lugar pues la Corte de Constitucionalidad consideró que tal violación no existía, sino que únicamente se estaba haciendo uso de la discriminación positiva para empoderar al género femenino.

Otro Decreto impugnado por medio de la acción de inconstitucionalidad fue el número 55-2010 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Extinción de Dominio, específicamente en el Artículo 69, el cual reformaba el Artículo 100 del Decreto número 314 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Notariado en el sentido de que imponía una multa equivalente al cien por ciento (100%) de los honorarios fijados en el arancel de dicho cuerpo legal, sin embargo, el problema no terminaba ahí, pues dentro de las mismas reformas se consideraba la interposición del recurso de reconsideración ante el Director General de Protocolos, empero, si el recurso es declarado sin lugar, se agregará una sanción pecuniaria que podría oscilar entre los quinientos y tres mil quetzales, lo cual viola una cantidad considerable de preceptos constitucionales, entre los que se pueden mencionar el principio de igualdad, el principio de racionalidad al imponer una doble sanción y el principio de congruencia al no existir relación entre el incumplimiento de un deber administrativo y el objeto de dicho cuerpo legal que busca la extinción de bienes provenientes de actividades ilícitas. El tribunal constitucional declaró con lugar la acción de inconstitucionalidad interpuesta por violentar el articulado constitucional.

La acción de inconstitucionalidad fue interpuesta, también, en contra de dos normas de carácter tributario, a saber, el Decreto número 4-2012 y 10-2012, ambos del Congreso de la República de Guatemala, Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Delincuencia y al Contrabando Aduanero, y la Ley de Actualización Tributaria.



En el caso del Decreto número 4-2012 del Congreso de la República, Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Delincuencia y al Contrabando Aduanero, conocida como Ley Antievasión II, se creó con el objeto de adecuar las normas tributarias para eficientar el control y fiscalización del ente encargado de la administración tributaria, en especial la eliminación del contrabando y defraudación aduaneras, flagelos que ponen en grave riesgo la economía y estabilidad del país, con la consecuente pérdida de empleos, reducción de inversiones y pérdida de competitividad del país frente a otros países, por lo que se hace necesario mejorar la recaudación tributaria para que el Estado pueda alcanzar y cumplir con sus fines.

Dentro de este cuerpo legal se realizan reformas a otras normativas, entre las que se encuentran el Decreto número 26-92, Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR); el Decreto número 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA); el Decreto número 20-2006, Disposiciones Legales para el Fortalecimiento de la Administración Tributaria, mejor conocida como Ley Antievasión I; el Decreto 70-94, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos; el Decreto número 6-91, Código Tributario; el Decreto número 61-77, Ley de Tabaco y sus Productos; y el Decreto número 17-73, Código Penal, todos los Decretos mencionados, del Congreso de la República de Guatemala.

Sin embargo, al entrar en vigencia dichas reformas y al tratar de ser aplicadas en la práctica, muchas de ellas evidenciaron violaciones a los derechos de muchas personas, tanto individuales como jurídicas. Entre el análisis realizado por la investigadora se pueden mencionar que las Cámaras de Comercio de Guatemala y la del Agro, se pronunciaron en relación a quince preceptos contenidos dentro de ambos cuerpos legales, entre los que destacan, del Decreto número 4-2012 del Congreso de la República, el Artículo 7 por violar la seguridad jurídica y capacidad de pago en los casos en que el contribuyente reporte en su facturación de ventas, precios menores al costo de adquisición, para lo cual la administración tributaria podrá determinar la base del cálculo tomando como referencia los precios de otros contribuyentes; el Artículo 17 por conculcar la seguridad jurídica y el principio de igualdad debido a que regula que el



régimen del pequeño contribuyente no generará crédito fiscal, colocándolo en una seria desventaja frente a los demás regímenes tributarios; en el Artículo 38 se limita el ejercicio del principio de seguridad jurídica y la prohibición denominada *sole et repete*, que significa literalmente, primero paga y luego reclama, por la que para poder recurrir, impugnar, oponerse o reclamar un acto de la administración tributaria o al mandato de pago de una cierta cantidad emanada de la autoridad competente, es obligación, primero, pagar o garantizar el pago.

De ese misma normativa se observó incompatibilidad con el articulado constitucional el Artículo 42 por tergiversar lo referente a la prohibición de multas confiscatorias y confiscación de bienes debido a que se preceptúa lo relacionado con el cierre temporal de empresas, establecimientos o negocios y multas de entre cinco y diez mil quetzales; el Artículo 47 que regula lo relacionado con el cobro de saldos deudores líquidos y exigibles, con el peligro de que exista arraigo y embargo de cuentas bancarias, por oponerse al derecho de defensa y al derecho a revisar la juridicidad del acto administrativo, es decir, la publicidad de todos los actos administrativos; el Artículo 49 que estatuye lo relacionado con la inscripción de contribuyentes y responsables, por violentar la seguridad jurídica y libertad de acción ya que se le otorgan facultades discrecionales a la Superintendencia de Administración Tributaria para el cierre provisional de los negocios que durante el período de un año no presenten movimiento contable; y el Artículo 50 relativo a las medidas preventivas, por limitar la seguridad jurídica y el derecho de defensa debido a que se le otorgan facultades de un juez al personal de la Superintendencia de Administración Tributaria, pues éstos pueden *sustituir las multas, que se aplican a discreción de dicho personal, por el cierre provisional del local o empresa.*

En relación al Decreto número 10-2012, Ley de Actualización Tributaria, el mismo se creó con la finalidad de adecuar y sistematizar las normas tributarias para que las mismas puedan ser aplicadas de manera simple que permitan el mejor conocimiento de ellas y que, a su vez, permitan a la administración tributaria ser más eficiente en la administración, control y fiscalización de los tributos. Dentro de esta Decreto se realizan



reformas a otras leyes como la Ley del Impuesto sobre la Renta; se crea el impuesto específico a la primera matrícula de vehículos automotores terrestres; la Ley Aduanera Nacional; reformas al Decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA); y reformas al Decreto número 70-94 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos.

De la Ley de Actualización Tributaria se presumen inconstitucionales el primer párrafo del Artículo 5 por violar el principio de seguridad jurídica por contener términos impreciso en el sentido de establecer que las transacciones de compra, venta y servicios se reporten a precios del mercado para efectos del cálculo del impuesto; el Artículo 21 contradice el principio de legalidad tributaria y fomento prioritario de la vivienda de los trabajadores, pues el aguinaldo y el denominado bono catorce es deducible en su totalidad del salario mensual, por lo que los patronos inscritos en el régimen de actividades lucrativas que pagan más, se verían afectados por no poder realizar deducciones del sobrante. El numeral 9 del Artículo 21 del mismo cuerpo legal regula que solamente será deducible del impuesto sobre la renta el cincuenta por ciento de lo que se invierta en la construcción, mantenimiento y funcionamiento de viviendas, escuelas, hospitales, servicios de asistencia médica y salubridad, medicinas, servicios recreativos, culturales y educativos en beneficio exclusivamente gratuito de los trabajadores, lo que desmotivaría y desincentivaría la inversión en dichos rubros; de ese mismo Artículo, el inciso 28 y la literal o) del Artículo 23, solamente permiten hacer deducibles los cambios de moneda o divisas si se realizan con entidades supervisadas por la Superintendencia de Bancos, lo que obliga al contribuyente a realizar dichas transacciones con esas entidades, contradiciendo la libertad de comercio y contratación.

El Artículo 38 de la Ley de Actualización Tributaria es considerado contrario al articulado constitucional debido a que solamente permite el cálculo del impuesto sobre la renta en dos modalidades, a saber, de forma trimestral o sobre la base de un ocho por ciento, lo cual afecta al contribuyente de régimen general porque es muy alto y viola



la capacidad de pago y un lo referente a un sistema tributario justo y equitativo. El Artículo 48 del mismo cuerpo legal que regula lo relacionado con la obligación de retención, hace referencia de que debe retenerse un siete por ciento sobre el valor efectivamente pagado o acreditado, creando incertidumbre porque obliga al agente de retención a aplicar dicho porcentaje, cuando otros preceptos establecen que debe ser el cinco o seis por ciento de dicho impuesto en el 2013. Asimismo, el Artículo 156 se regula la base imponible y tarifas en la enajenación de vehículos y motocicletas en relación al impuesto al valor agregado en la compraventa de vehículos de modelo reciente y antiguo, la que es confiscatoria, pues para vehículos recientes se debe utilizar la misma tabla de valores del impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos, pues aquél impuesto llega a constituir hasta el cuarenta por ciento del valor del vehículo.

Es de esa cuenta que, además, el Colegio Profesional de Contadores y Auditores de Guatemala realizó 18 sugerencias para enmendar los Decretos 4-2012 y 10-2012, ambos del Congreso de la República de Guatemala, Ley Antievasión II y Ley de Actualización Tributaria con el fin de evitar problemas a los usuarios y a la recaudación tributaria y, de esa manera, evitar el desperdicio de recursos económicos y de otro tipos. Manifestó el Presidente del Colegio de Contadores y Auditores que sus reclamos se refieren más que todo a asuntos relacionados con la retención de impuestos, a la emisión de facturas especiales y los costos deducibles para empresarios y servicios profesionales relacionados con el impuesto sobre la renta; aunado a eso, ese colegio profesional solicitó al Congreso de la República de Guatemala que se aprobaran al menos cinco proyectos de ley que se encuentran engavetados, tal es el caso de las reformas a la Ley de Contraloría General de Cuentas de la Nación, reformas a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, reformas a la Ley de Probidad, reformas a la Ley General del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación y a los fideicomisos públicos. Con respecto a los usuarios, manifestó el profesional sugiere la emisión de normas necesarias y mínimas para proteger las garantías y los derechos de los contribuyentes para evitar que se genere una persecución de acoso tributario discrecional por parte de las autoridades tributarias, la cual debería ser ejecutada por

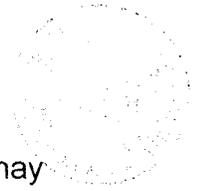


personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos; y la intención de que se realicen con urgencia las reformas solicitadas es con el objeto de que no se sigan interponiendo acciones de inconstitucionalidad ante el tribunal privativo de esa materia, para que éste no tenga la necesidad de suspender provisionalmente leyes que al único que afectan es al contribuyente.

Entre las razones más importantes que el Colegio de Contadores y Auditores aduce para realizar el análisis y posterior reforma de las leyes precitadas, está que fomenta la informalidad en los negocios, pues no permite facilidad y sencillez al momento de tributar, sea en la forma de hacer pagos, retenciones o el uso de la factura especial; exigen, además, austeridad y control en el gasto público para evitar el incremento del déficit fiscal para no recurrir a más deuda interna y externa.

El Presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) , Andrés Castillo manifestó que existe doble tributación en el impuesto sobre la renta y, por lo menos, unas 20 anomalías o inconstitucionalidades dentro de las reformas fiscales introducidas por los Decretos número 4-2012 y 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala; señala que muchos de los agremiados a la institución no se habían percatado del problema hasta que entró en vigencia la normativa y se inició con el pago de impuestos. Jorge Briz, Presidente de la Cámara de Comercio indicó que dichas normativas solamente están haciendo daño a la economía del país, prueba de ello, indica, es el punto en donde se establecen los pagos a cuenta, lo que va a descapitalizar a una gran cantidad de empresas, lo que podría provocar desempleo y altos niveles de pobreza.

Como citaría un especialista, “en febrero de 2012 se aprobaron las leyes citadas con una rapidez que fueron motivo de alabanza política, dado que recién acababa de asumir el nuevo Gobierno dirigido por Otto Pérez Molina, y se le dio el beneficio de la duda a esas leyes. Ahora viene la prueba del ácido, como se dice en contabilidad. Se trata de comparar al texto de la Constitución Política de la República de Guatemala con el texto de las nuevas leyes tributarias. En la actualidad, el Organismo Ejecutivo no



tiene la mayoría en el Congreso de la República de Guatemala y, además, no hay posibilidad rápida de aprobar ninguna reforma de ley tributaria, mientras se llevan a cabo las interpelaciones a los Ministros de Estado. En el Congreso de la República de Guatemala se encuentra la propuesta de reformas a la Ley Aduanera Nacional, si el Organismo Ejecutivo presenta enmiendas a los Decretos número 4-2012 y 10-2012 del Congreso de la República de Guatemala, estarán en lista de espera al igual que los Ministros sujetos a la interpelación<sup>36</sup>.

Se puede inferir de la muestra de Decretos analizados, que uno de los errores más recurrentes, entonces, es la falta de congruencia y concordancia respecto de la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que, jurídicamente hablando, significa merecedor de una acción de inconstitucionalidad, sin embargo, también es un error recurrente la falta de claridad en los preceptos, lo que a la larga significa pérdida de recursos, tiempo, dinero, inicio de expedientes por reclamos a la administración tributaria, doble o múltiple pago de tributos, costas jurídicas procesales, etcétera, todo eso en detrimento de los derechos patrimoniales de los contribuyentes, sin olvidar la violación a derechos constitucionales y derechos humanos aceptados y ratificados por el Estado de Guatemala por medio de tratados y convenciones en esa materia, los cuales, por virtud del Artículo 46 constitucional, tienen preeminencia sobre el derecho interno.

En este punto de la investigación le surge a la investigadora la inquietud de preguntarse si la gestión de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales estará haciendo su trabajo de la manera más correcta, pues la mayor falencia del producto de la labor del Organismo Legislativo se presenta defectuosa, y no solo eso, sino que se presenta, además, contraria a la norma suprema, por lo que en un momento determinado, deberá ser expulsada del ordenamiento jurídico por medio de una acción de inconstitucionalidad en la que el tribunal constitucional deberá ejercer su función de legislador negativo, dejando sin efectos dichos preceptos.

---

<sup>36</sup> Molina Calderón, José. **Lluvia de inconstitucionalidades**. Prensa Libre, 30 de enero de 2013, pág. 35.



### **3.3. Inconstitucionalidades interpuestas ante la Corte de Constitucionalidad**

Debido a que el proceso de interposición de una acción de inconstitucionalidad es bastante formal y necesita de un análisis profundo y concienzudo de parte de los Magistrados que integran la Corte de Constitucionalidad, el proceso es largo y a veces hasta tedioso, por lo cual pueden pasar hasta algunos años para que se dicte una sentencia que elimine una norma de observancia general del ordenamiento jurídico.

En ese sentido, las acciones de constitucionalidad cuentan con un mecanismo para salvaguardar los derechos, garantías y libertades de las personas que puedan considerar que le son violados, conculcados, limitados o tergiversados, esto es, la figura del amparo provisional, que en un momento dado, puede detener la aplicación de un Artículo, Ley, reglamento o disposición gubernativa que atente contra ellos, mientras tanto, puede transcurrir todo el tiempo necesario para no tomar una decisión que puede perjudicar a muchas personas por su aplicación.

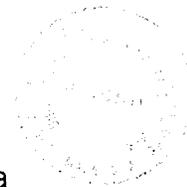
De esa cuenta, de las inconstitucionalidades accionadas contra preceptos contenidos en los Decretos analizados en el listado con que inicia el presente capítulo, del Decreto número 22-2008 del Congreso de la República, Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, se interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad por medio de los expedientes número 4274-2009 y 3097-2010, ambos de la Corte de Constitucionalidad, por violar los Artículos constitucionales número 1º, 2º, 4º, 44, 47, 175 y 204; y el segundo por limitar el ejercicio de los Artículos 4º, 12, 47 y 56 de la norma suprema, ambas acciones fueron declaradas sin lugar, por ende, las normas impugnadas continúan vigentes.

Otro cuerpo legal del listado analizado que fue impugnado, aunque con diferentes resultados al anterior, es el Decreto número 55-2010 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Extinción de Dominio, por medio de la cual se busca trasladar el



dominio y uso de todos aquellos activos y derechos obtenidos por medio de hechos ilícitos, sin embargo, el Artículo impugnado no guarda relación con el objeto principal de dicho cuerpo legal. En este caso, con el fin supuestamente de coadyuvar a la realización de los fines de esta normativa, en el Artículo 69 se pretendía reformar el Artículo 100 del Decreto número 314 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Notariado, contenido en el título XIV, denominado sanciones y rehabilitaciones, en el sentido de que los Notarios que dejaren de enviar el aviso al que se encuentran obligados, posterior al faccionamiento de una escritura pública que obre dentro de su protocolo, deberán ser multados por el equivalente al cien por ciento (100%) de los honorarios fijados en el arancel respectivo; además de lo anterior, se regulaba en el Artículo impugnado, que el Notario podía interponer un recurso denominado de reconsideración ante el Director General de Protocolos, instancia que al parecer de la investigadora, no existe, pues el nombre correcto y exacto es Director del Archivo General de Protocolos, si dicho recurso resultaba declarado sin lugar, el Notario, además, debía cancelar otra multa entre los quinientos y los tres mil quetzales, lo que implicaba una violación, no solo a los derechos humanos de dichos profesionales, sino que, también, a sus derechos patrimoniales.

Dicho Artículo fue impugnado por medio de una acción de inconstitucionalidad en el expediente número 2729-2011 de la Corte de Constitucionalidad, la cual fuera declarada con lugar por medio de la publicación de la sentencia en el Diario de Centro América del lunes 17 de septiembre de 2012, tanto en lo relativo a la multa del cien por ciento (100%) en caso de no presentar los avisos notariales a los que se encuentra obligado el Notario, por violar los Artículos 2º, 4º, 41 y 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en los que se regulan los principios de seguridad jurídica, igualdad ante la ley, prohibición de confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias, así como en lo relativo a la multa en caso de resultar sin lugar el recurso de reconsideración por violentar los Artículos 2º y 44 de la Constitución Política de la República de Guatemala, relativo a la seguridad jurídica y la imposición de multas confiscatorias.



Dichas inconstitucionalidades se hicieron notar desde que ese proyecto de ley era apenas una iniciativa, no obstante, los diputados al Congreso de la República de Guatemala hicieron caso omiso de las recomendaciones realizadas por entidades y profesionales expertos en materia de derecho constitucional.

Es de hacer notar, entonces, que el Congreso de la República de Guatemala no necesariamente hace uso de la facultad que le confiere el Artículo 171 del Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, por medio del cual se le permite solicitar a la Corte de Constitucionalidad una opinión consultiva acerca de lo que para el efecto regula el Artículo 163 y 164 del mismo cuerpo legal, es decir, sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios y proyectos de ley, emitir opinión consultiva sobre la inconstitucionalidad de las leyes vetadas por el Organismo Ejecutivo y sobre los proyectos de ley a solicitud del Congreso de la República de Guatemala. Además de la facultad conferida al Organismo Legislativo, se encuentran revestidos de esa misma facultad el Presidente de la República de Guatemala y la Corte Suprema de Justicia.





## CAPÍTULO IV

### **4. Análisis jurídico y doctrinario de la necesidad de reformar el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala para que los Diputados al Congreso de la República de Guatemala sean Abogados y Notarios**

En virtud de que el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula lo concerniente a los requisitos necesarios para poder ser electo como Diputado al Congreso de la República de Guatemala, a saber, ser guatemalteco de origen y encontrarse en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, sin hacer otro requerimiento o solicitud de algún tipo de educación mínima, se hace menester realizar un análisis del papel que juega dicho dignatario, tanto dentro de la función legislativa, como en relación al papel de fiscalizador de los otros organismos del Estado y la relevancia que, para ese efecto, tiene el grado de instrucción académica que posea, cómo eso afecta la vida de un Decreto legislativo y de ser posible, cuánto le cuesta al Estado.

#### **4.1. Argumentos económicos**

Entre los argumentos económicos que se esgrimen para reformar el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala para que los Diputados al Congreso de la República sean Abogados y Notarios o, por lo menos, que posean un grado académico de tipo universitario, pueden mencionarse, entre otros, que las leyes, en teoría, deberían de carecer de violaciones a la norma suprema, por consiguiente, encontrarse en concordancia y coordinación con la legislación vigente, con los derechos humanos, y con las garantías y libertades de todos los habitantes de la República de Guatemala, con lo que se evitaría la interposición de acciones de inconstitucionalidad ante el tribunal constitucional, por ende, menos gastos de recursos económicos y de otro tipo, como tiempo y esfuerzo en solicitar a dicha instancia que se pronuncie al respecto.



Con la promulgación de leyes de tipo ordinario que sean el producto de un análisis estructurado y apegado a los preceptos, principios, garantías y libertades consagradas en la Constitución Política de la República de Guatemala y debidamente reconocidos en tratados y convenciones en materia de derechos humanos, el gasto de recursos económicos será mucho menor, y si a eso se le agrega de que el Congreso de la República de Guatemala hace uso de la facultad de realizar la consulta al tribunal constitucional, se estaría evitando, con ello, la promulgación de leyes con deficiencias, errores e inconstitucionalidades, ahorrándole al erario público y a los habitantes de la República de Guatemala una cantidad significativa de recursos en el orden económico.

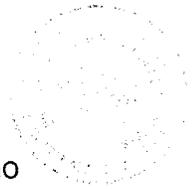
Otros aspectos relacionados con los argumentos económicos son, a saber, el salario que perciben los Diputados al Congreso de la República de Guatemala, que asciende a la cantidad de veintinueve mil quetzales (Q 29,000.00) mensuales, es decir, a novecientos sesenta y seis quetzales con sesenta y seis centavos (Q 966.66) diarios, lo que significa que de conformidad con el Acuerdo Gubernativo número 359-2012 del Presidente de la República en Consejo de Ministros, relativo al salario mínimo para actividades agrícolas y no agrícolas, perciben 11.97 salarios mínimos de forma mensual, cantidad que se encuentra muy por encima de la media salarial guatemalteca, eso sin olvidar que los Diputados que ocupan puestos en la Junta Directiva perciben salarios cercanos a los cuarenta mil quetzales (Q 40,000.00) mensuales, lo que significaría que perciben el equivalente a 16.51 salarios mínimos en un mes. Ese salario, de acuerdo a los principios de la ética bien equivaldrían al salario de un buen profesional o comerciante, sin embargo a los Diputados al Congreso de la República no se les exige una educación mínima y acorde a su investidura, contrario a lo que preceptúa el Artículo 43 del Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, por el cual se le requiere a las personas a ocupar el cargo de Alcalde, síndico o concejal de una organización municipal, que en la literal c) solicita saber leer y escribir.



Hay que tomar en consideración que el período ordinario de trabajo de los Diputados al Congreso de la República de Guatemala asciende a siete meses anuales, pues el Artículo 158 de la norma suprema, regula que el período anual de sesiones del Organismo Legislativo se inicia el catorce de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria, en sesiones ordinarias hasta el quince de mayo, esto es, cuatro meses, y del uno de agosto al treinta de noviembre, esto es tres meses, que hacen un total de siete meses, sin embargo, los diputados perciben su salario los doce meses del año, es decir, que un diputado que no ocupe un cargo en la Junta Directiva, recibe como salario efectivo de esos siete meses de trabajo, la cantidad de cuarenta y nueve mil setecientos catorce quetzales con veintinueve centavos (Q 49,714.29) y uno que í ocupa un puesto dentro del órgano rector, la cantidad de sesenta y ocho mil quinientos setenta y un quetzales con cuarenta y dos centavos (Q 68,571.42) por cada mes efectivamente trabajado.

El otro rubro relacionado con el aspecto económico es el monto que en concepto de asesorías eroga el Congreso de la República de Guatemala. A ese respecto, y según datos proporcionados por la Unidad de Acceso a la Información Pública de ese organismo, existen diferentes tipos de asesores dentro de la organización; hay abogados asesores, quienes perciben salarios de entre quince mil y veintidós mil quetzales mensuales; existen asesores, quienes perciben salarios de entre diez mil y veinte mil quetzales mensuales; hay asesores jurídicos que tienen un emolumento de diez mil quetzales exactos por mes; hay asesores en auditoría quienes reciben un pago de quince mil quetzales mensuales; y los asesores específicos tienen una retribución de diez mil quetzales mensuales.

Si se toma en consideración la información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información Pública, existen las siguientes contrataciones, una secretaria, dos abogados asesores, dos asesoras específicas, un asesor jurídico, un asesor en auditoría, nueve asesores técnicos y ciento cincuenta y ocho asesores. Al trasladar esos datos y al hacer un promedio de salarios en los puestos que tienen un límite máximo y uno mínimo en relación al salario, se puede afirmar, entonces, que el



Organismo Legislativo eroga treinta millones ciento catorce mil quetzales exactos al año solo en el rubro de asesorías (Q 30,114,000.00), sumado a los salarios normales de los 158 Diputados, ascendería a la cantidad de ochenta y cinco millones noventa y ocho mil quetzales exactos (Q 85,098,000.00) anuales. El pago por asesores correspondería al 35.39% del total de erogaciones en concepto de salarios por el Organismo Legislativo, es decir, que de cada cien quetzales que se pagan en salarios, casi treinta y seis quetzales corresponden al pago de asesores, lo cual se podría evitar si los dignatarios poseyeran un grado académico universitario, evitando, de esa manera, la contratación de asesores.

Otro problema que se suscita en el Congreso de la República lo constituye todo el personal de apoyo contratado por los diputados, el cual sugiere un pasivo laboral que, tarde o temprano, deberá ser cubierto, esto se ha presentado porque cada período legislativo representa la contratación de nuevos asistentes para cada dignatario nuevo que llega, engrosando de esa manera, las plazas fijas dentro del parlamento, lo cual aumenta el riesgo de demandas en el ramo laboral.

En el segundo semestre de 2012, el Congreso de la República de Guatemala poseía la cantidad de un mil trescientos veintiocho trabajadores permanentes, esto es, bajo el renglón presupuestario 011, lo que significa una erogación de alrededor de trece millones trescientos mil quetzales mensuales (Q 13,000,000.00) o ciento ochenta y seis millones cuatrocientos mil quetzales anuales (Q 186,000,000.00). Sin embargo, el problema no termina ahí, pues en la presidencia del Diputado Jorge Méndez Herbruger, se firmó un pacto colectivo, el cual, entre otros beneficios, contemplaba un aumento del 10% sobre el salario por cada año de trabajo, es decir, que en diez años, el Congreso estará pagando el doble en concepto de salarios, y si se toma en consideración que dicho pacto colectivo se firmó en el 2006, ya solo hacen falta tres años para que eso suceda.

A todo lo anterior hay que agregarle prestaciones laborales obligadas por la legislación vigente, como el aguinaldo y el bono 14, que, cada uno, asciende más o menos a la



cantidad de veintiséis millones ochocientos noventa y dos mil setecientos cuarenta y nueve quetzales con noventa y seis centavos (Q 26, 892,749.96), de los cuales catorce millones trescientos ochenta mil ochenta y dos quetzales corresponden al rubro de Diputados. En el pacto colectivo, además, en el mes de diciembre, la institución debe erogar el pago del bono vacacional, el bono navideño y la canasta navideña, cantidad que en metálico asciende a dos millones quinientos cuarenta y cuatro mil cien quetzales (Q 2, 544,100.00).

“El analista Cristhians Castillo, del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala (IPNUSAC), la mentó la gran cantidad de recursos que el Congreso (de la República de Guatemala) eroga en beneficios navideños. Manifestó: reconozco que son logros laborales, el problema es que los beneficios no se reflejan en un buen funcionamiento ni desempeño de ese organismo, es decir, pareciera que todos esos beneficios no incentivan una buena producción de leyes, de procesos de fiscalización o de intermediación, que es la labor que tiene que realizar el (Organismo) Legislativo, en el Congreso (de la República de Guatemala) lo que se ha visto, no solo en los Diputados, sino también en los trabajadores, es que poco a poco se ha debilitado la labor que se realiza en esa institución, los empleados se han acomodado porque tienen una plaza fija y los diputados cada vez tienen una menor producción, que no corresponde a las grandes inversiones que hace el país en mantener sus sueldos y beneficios, como los navideños”<sup>37</sup>.

Aunado a lo anterior, en el año 2009 el Congreso de la República de Guatemala fue emplazado por los sindicatos del organismo, lo que no ha permitido iniciar el proceso de despido de aquel personal que no cumple con sus labores, hay personas que incluso no llegan a trabajar, pero no se puede proceder contra ellos por la causa mencionada. “El caso más patético ha sido el de dos trabajadores del mismo Congreso de la República de Guatemala que en las elecciones pasadas (2011) lograron una diputación, y en vez de renunciar, han solicitado cuatro años de permiso, para que si en las próximas

---

<sup>37</sup> Gramajo, Jessica. **Aguinaldo millonario en el Congreso**. Prensa Libre, 21 de diciembre de 2012. Pág. 8



votaciones no logran reelegirse, regresarán a ocupar sus plazas, seguramente, con los incrementos de los cuatro años. Estos parlamentarios son Felipe de Jesús Cal Lem del Partido Patriota y Carlos Enrique Mejía Paz de la unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. "Ellos no están en el sindicato, pero es legal; todo trabajador tiene derecho a congelar su plaza y luego recobrarla"<sup>38</sup> afirmó Alfredo Tumax, Secretario General del Sindicato de Trabajadores del Congreso.

"Los salarios de los trabajadores del Congreso de la República de Guatemala se han casi duplicado en los siete años que se ha mantenido vigente este mal llamado pacto colectivo. Así, un trabajador que ganaba Q 3 mil, ahora podría estar ganando Q 5,800.00, un incremento del 94% en 7 años. Y lo peor es que cada cuatro años aumenta significativamente el número de trabajadores contratados por los legisladores, sin que se pueda despedir a los que estaban con los diputados no reelectos"<sup>39</sup>.

"Ninguna empresa lucrativa puede mantener este ritmo, mucho menos una institución que, como el Congreso de la República de Guatemala, se mantiene de los fondos públicos que todos pagamos con los impuestos. La diputada Nineth Montenegro, nombrada por la Junta Directiva para preparar un informe sobre los trabajadores del Congreso de la República de Guatemala, ya pidió congelar las plazas y los sueldos, mientras los diputados se preparan a contratar 474 personas más"<sup>40</sup>.

Según el análisis realizado por la investigadora, en el 2011, cinco diputados tenían diez o más asistentes. El diputado Iván Arévalo del Partido Patriota era el que más poseía con una cantidad de 17, 14 de los cuales se encontraban contratados de manera permanente bajo el renglón 011; el siguiente en la lista era el diputado Mario Rivera de la Unidad Nacional de la Esperanza, con 16 asistentes, de los cuales 13 eran de forma permanente; le sigue el diputado Leonel Soto con 12 asistentes, de los cuales 9 son permanentes; inmediatamente después los diputados Eduardo Meyer, independiente, y el diputado Arístides Crespo del Partido Patriota, poseen cada uno 10 asistentes, siete

<sup>38</sup> Casasola, Suseth. **Dos Diputados son empleados del Congreso "con permiso"**. Siglo 21, 7 de febrero de 2012. Pág. 4.

<sup>39</sup> Marroquín Godoy, Luis E. **Pacto colectivo compromete al Congreso**. Siglo 21, 13 de febrero de 2012. Pág. 15.

<sup>40</sup> *Ibid.*



de los cuales están permanentemente.

La diputada Montenegro, en el transcurso de su investigación, decidió firmar un convenio con el colectivo Acción Ciudadana con el objeto de que se instalen mesas de trabajo, junto con los sindicatos del organismo, de las cuales deberían surgir reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y a la Ley de Servicio Civil, sin embargo, el mayor escollo que afronta la realización de dichas reformas es que son los mismos diputados al Congreso de la República de Guatemala quienes tienen que autorizar y promulgarlas, lo que a consideración de la investigadora, no es nada prometedor para el futuro de dicha institución.

El 12 de abril de 2012, el cuarto Secretario del Congreso de la República de Guatemala, Baudilio Hichos, presentó una propuesta para poner límites a los salarios de los funcionarios y magistrados, pero, a su vez, en la misma, propuso aumentar el sueldo de los congresistas a la cantidad de cuarenta mil quetzales mensuales (Q 40,000.00), lo cual desató una oleada de críticas adversas en las redes sociales. En la propuesta, el dignatario sugiere un salario de sesenta mil quetzales (Q 60,000.00) mensuales para el Presidente del Organismo Legislativo, cincuenta mil quetzales (Q 50,000.00) mensuales para los Vicepresidentes, y cuarenta y cinco mil quetzales (Q 45,000.00) para los Secretarios.

En algunas de las administraciones del Congreso de la República de Guatemala, al finalizar el año fiscal, queda algún remanente de dinero en las arcas de la institución proveniente de la falta de ejecución del presupuesto, lo cual, según las Juntas Directivas, constituye un ahorro, el cual es depositado en bancos del sistema, empero, muchos analistas, al igual que la investigadora, consideran que debería ser devuelto al erario nacional. La falta de una norma que regule dicho extremo propicia la corrupción, tal como sucedió con el afamado caso del dignatario Eduardo Meyer, quien siendo Presidente del Congreso de la República invirtió más de ochenta y dos millones de quetzales en una empresa de inversión denominada Mercado de Futuro (MDF), según el funcionario, no tuvo relación con el desvío, empero, el Ministerio Público lo acusa de

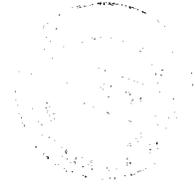
incumplimiento de deberes, omisión de denuncia, caso especial de estafa y peculado culposo en forma continuada.

En enero de 2012, el Congreso de la República de Guatemala volvió a reportar un ahorro de una cantidad significativa por encima de los ochenta millones de quetzales (Q 80, 000,000.00), mismos que se encontraban depositados en el Banco de Guatemala. Sin embargo, la investigadora considera que los ahorros provenientes de cualquier institución del Estado que no se hayan ejecutado deberían regresar a las arcas nacionales, en caso contrario, deberían utilizarse para indemnizar a los trabajadores permanentes y realizar una reestructuración en las contrataciones, en la evaluación periódica del personal y en reformar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y la Ley de Servicio Civil, entre otras.

#### **4.2. Argumentos políticos**

Dentro de los argumentos políticos a considerarse para realizar reformas al Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala para que los Diputados al Congreso de la República de Guatemala sean profesionales del derecho, es menester hacer énfasis en que ellos son dignatarios de la Nación, es decir, poseen un cargo especial dentro de la administración pública, representan a determinado número de habitantes de un distrito electoral.

Los Diputados al Congreso de la República de Guatemala tienen la representatividad de un determinado grupo de personas circunscritas en un ámbito geográfico específico, esto es, un distrito electoral; la Constitución Política de la República de Guatemala regula lo referente a la integración y elección de dichos funcionarios, estatuye que la potestad legislativa corresponde con exclusividad al mencionado organismo, el cual se encuentra compuesto por los diputados electos de forma directa por el pueblo por medio de sufragio universal y secreto, en un sistema de distritos electorales y listado nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. El término distrito electoral es eminentemente político, pues no concuerda con ningún otro término relacionado con la división política o territorial del país. En la actualidad el número de



Diputados al Congreso de la República de Guatemala asciende a la cantidad de 158, cuyas actividades y comportamiento, tanto dentro como fuera del parlamento, es muy difícil de controlar.

Estatuye la Carta Magna que cada departamento de la República de Guatemala constituye un distrito electoral, de la misma manera, el municipio de Guatemala también constituye un distrito denominado distrito central, y los demás municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala; preceptúa el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala que deberá elegirse por lo menos un Diputado por cada distrito electoral, más específicamente el Artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos regula lo concerniente al número de Diputados a elegirse por cada distrito, mandando a elegir uno por el hecho mismo de ser un distrito electoral, y uno más por cada ochenta mil (80,000) habitantes y, de acuerdo al mismo precepto, el número total de Diputados que integren el Congreso de la República de Guatemala deberá encontrarse acorde a los datos estadísticos del último censo poblacional, esto significa que el número de diputados deberá ir aumentando conforme lo hace la población nacional y que dentro de algunos años, el hemiciclo será insuficiente para albergar a tantos funcionario y el séquito de colaboradores que le acompañan, entre los que se encuentran asesores, secretarias, ujieres y guardaespaldas, lo que significa que dentro de algún tiempo, el organismo crecerá de manera desproporcionada y representando un gasto enorme para un pueblo que aún es considerado en desarrollo.

Sin embargo, lo más preocupante es que un Diputado es un ente político que tiene la facultad de constituirse en un miembro activo del sistema de frenos y contrapesos que deben de existir dentro de un Estado de corte republicano, pues ejerce el control de tipo legislativo, tanto por la iniciativa de ley que posee por facultad de la norma suprema, como la facultad de realizar y llevar a cabo juicios políticos a empleados y funcionarios públicos por medio de la interpelación, empero, esta figura jurídica y política ha sido mal utilizada, ya que se ha hecho uso de ella en los últimos tiempos como forma de frenar la agenda legislativa.

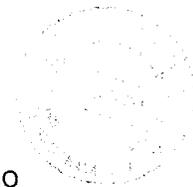


Es necesario mencionar que en 2012, la bancada del Partido Libertad Democrática Renovada (LIDER) utilizó la figura de la interpelación al Ministro de Finanzas, Pavel Centeno como una manera de atrasar la agenda legislativa y después de interminables sesiones para realizarla, el 11 de julio de ese mismo año, el jefe de la bancada mencionada, el Diputado Roberto Villate, habló durante cinco horas continuas argumentando la necesidad de solicitar el voto de desconfianza en contra del interpelado; la intervención del parlamentario se inició a las doce horas con treinta minutos, al solicitar una moción privilegiada, media hora más tarde, el Diputado Villate se percató de que no contaba con los 105 votos necesarios para solicitar la destitución del Ministro, por lo que extendió su discurso en el pleno. “Tres horas después de haber comenzado, era notorio el cansancio de Villate, quien bebía sorbos de agua para mantener húmeda la boca. Otro aspecto evidente era la ausencia de legisladores en el hemiciclo, pues, aunque el tablero electrónico registraba 122 diputados presentes, al hace un conteo, no había más de 80”<sup>41</sup>. El diputado orador se expresó en los siguientes términos: “Esa paja de que hay 116 diputados aquí, como refiere ese tablero corrupto, es mentira, no caigamos en el ridículo y revisaremos el quórum. No me importa cuanto tenga que hablar sobre ese Ministro mentiroso, pero si lo voy a hacer, que vengan todos esos diputados que dicen estar presentes y que pongan su trasero en las curules. Mis compañeros piden la palabra y el Presidente del Congreso de la República de Guatemala en funciones se hace el loco”<sup>42</sup>. El tema de la intervención kilométrica del Diputado Villate fue uno de los que más llamaron la atención en las redes sociales.

Otro de los casos más escuchados son las sesiones extendidas para interpelar al Ministro de Cultura, Carlos Batzín, por parte de la Bancada del Partido Libertad Democrática Renovadora (LIDER) en el período legislativo correspondiente al 2013. En ese mismo período, y a una semana de que terminara el período ordinario de sesiones del Parlamento, no se había aprobado ninguna normativa, a pesar de la demanda social por algunos cuerpos legales, entre las que se encuentran la Ley de Desarrollo Rural, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, reformas a la Ley de Comisiones de Postulación, once

<sup>41</sup> Gramajo, Jessica. **Villate habla cinco horas**. Prensa Libre, 12 de julio de 2013. Pág. 5.

<sup>42</sup> **Ibid.**



elecciones entre las que destacan la del Consejo del Ministerio Público y la Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), un paquete de iniciativas de ley para mejorar la transparencia en toda la administración pública, la iniciativa de ley que crea el delito de racismo, la ratificación de la Convención Interamericana contra el Racismo y algunos tratados de libre comercio.

Desde el comienzo del año legislativo 2013, los parlamentarios han tenido como única actividad la interpelación al Ministro de Cultura, agravado con la constante inasistencia y ruptura del quórum por parte de la bancada oficial. Según la Dirección Legislativa, en esa instancia han ingresado más de 120 iniciativas de ley que no han podido ser enviadas a las salas de trabajo para recibir un dictamen, es decir, que en esencia, no ha existido trabajo legislativo en el primer período legislativo. El presidente manifestó a quince días de haber iniciado el primer período legislativo de 2013 que “yo apelo al pueblo para que le exija a la bancada interpelante que eleve su nivel de interpelación o exijan que terminen con esta cuestión de la interpelación, porque realmente ya las preguntas no tienen absolutamente ningún sentido. El Ministro de Cultura y Deportes, Carlos Batzín calificó de irrelevantes las preguntas de la bancada LIDER, pero el jefe de esa agrupación, el diputado Roberto Villate, le recordó que la Constitución Política de la República de Guatemala prohíbe calificar los cuestionamientos y comentó que aún hacían falta tres oradores en el interrogatorio”<sup>43</sup>.

El 5 de febrero de 2013, los Diputados se declararon en sesión permanente, gracias al llamado que les hicieran miembros del cuerpo diplomático internacional asentados en el territorio nacional y de la sociedad civil para conseguir el avance de la agenda legislativa y la conformación de las comisiones de trabajo del Congreso de la República, las cuales deben, por mandato legal del Artículo 29 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a más tardar dentro de las tres sesiones inmediatas siguientes. “Según el Presidente del Congreso de la República de Guatemala, Pedro Muadi, ante la incertidumbre y el limbo jurídico respecto de la fecha en que fenecen las presidencias de las comisiones de trabajo, éstas salas de trabajo no pueden emitir dictámenes ni

---

<sup>43</sup> Gramajo, Jessica. **Agenda sigue entrapada**. Prensa Libre, 30 de enero de 2013. Pág. 8



levantar actas. Por lo tanto, no se puede entrar a conocer 22 iniciativas de ley dictaminadas, y tanto oficialistas como de la oposición, rompen el quórum o no asisten al pleno. Según el Abogado constitucionalista Gabriel Orellana, todo está claro. A su criterio, las presidencias de comisiones dejan de tener vigencia a partir de hoy (6 de febrero de 2013), manifestó que los Diputados no saben leer la ley. Se eligen presidentes cada año ¿cuál es la gran ciencia?"<sup>44</sup>. A ese respecto, se manifestó el Presidente del Congreso de la República de Guatemala, el Diputado Pedro Muadi: "las salas pueden seguir trabajando voluntariamente, aunque sin asesores ni caja chica"<sup>45</sup>. Renzo Rosal, politólogo de la Universidad Rafael Landívar expresó que lo que acontece en el parlamento es una táctica de la oposición para crear desestabilización en el Gobierno.

Para el día 22 de febrero del 2013, la agenda continuaba entorpecida, y "con la disputa aún por la integración de las comisiones de trabajo, se retomó la interpelación del Ministro de Cultura y Deportes, Carlos Batzín por parte de la bancada del partido Libertad Democrática Renovada, que insiste en una sobrevaloración en la compra de balones de baloncesto y vestuario. Mientras el Ministro hablaba, el jefe de la bancada Líder, Roberto Villate, gritaba al fondo: usted es un corrupto, señor Batzín, renuncie"<sup>46</sup>.

El proceso de interpelación al Ministro de Cultura y Deportes continuó su curso, y no fue sino hasta el martes 7 de mayo del 2013 que por virtud de una acción de amparo interpuesta por el Diputado Manuel Barquín, la Corte de Constitucionalidad estableció por medio de una resolución cuáles son los caso en que puede y debe interrumpirse un juicio político, esto es, para cumplir los plazos estipulados en la carta magna, tales como la elección de Magistrados para las Cortes (Corte Suprema de Justicia y Corte de Constitucionalidad), el Contralor General de Cuentas de la Nación y el Fiscal General de la Nación. En la resolución, la Corte de Constitucionalidad dejó claro que "no existe autoridad alguna que pueda limitar el derecho de interpelación de los Diputados, sino que es la propia Constitución Política de la República de Guatemala la que establece el

---

<sup>44</sup> Osorio, Jéssica. **Plenaria del Congreso continúa entrampada**. Siglo 21, de febrero de 2013. Pág. 3.

<sup>45</sup> **Ibid.**

<sup>46</sup> **Ibid.**



mandato. El máximo tribunal otorgó amparo definitivo al legislador Manuel Barquín, quien presentó la acción para que se procediera a la elección de las comisiones de trabajo del Organismo Legislativo<sup>47</sup>.

En los meses de enero a abril de 2013, los Diputados de la bancada Líder “han centrado su actividad en la interpelación del Ministro de Cultura y Deportes, Carlos Batzín. Según la Dirección Legislativa, en esa instancia han ingresado más de 120 iniciativas de ley, las cuales no han sido enviadas a las salas de trabajo para recibir dictamen. En la sentencia de la Corte de Constitucionalidad se hace, además, una exhortativa al Organismo Legislativo, sobre la forma en que deben efectuarse los juicios políticos y el trato que se debe dar al interpelado, en el cumplimiento de normas de ética y respeto<sup>48</sup>.

Como se puede inferir de todas estas muestras de poder político que posee el Organismo Legislativo y, en general, los Diputados, se hace necesaria la reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala en el sentido de regular de una forma más ética el uso de la interpelación, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y el Reglamento de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto de que el comportamiento político de los Diputados se apegue al cargo y al salario que ostentan.

### **4.3. Argumentos sociales**

En ese sentido, un Diputado al Congreso de la República de Guatemala debería ser una persona con principios morales, cívicos y políticos, una persona refinada, educada e instruida, con reflejo de buenas costumbres y servicio a la comunidad, su cargo así lo exige y en otras latitudes el ostentar un cargo de este nivel es un compromiso y responsabilidad grande ante la porción de población que se tomó la molestia de votar para elegirlo su representante.

En otros países, verbigracia, los Estados Unidos de Norteamérica y países de Europa,

---

<sup>47</sup> Vásquez, Byron; Coronado, Eddy. **Congreso seguirá interpelaciones**. Prensa Libre, 9 de mayo de 2013. Pág. 2.

<sup>48</sup> **Ibid.**



el parlamentario debe, en atención a la representación popular que le fuera delegada por el pueblo mismo, encontrarse atento a las necesidades del electorado, no a sus propios negocios o intereses, tal como sucede en Guatemala, en dichos países, las diputaciones son merecedoras de los más altos elogios y prerrogativas, a diferencia de las que se ostentan en países como los latinoamericanos, en que son acusados de vender leyes al mejor postor, o detener aquellas que pueden, en determinado momento, perjudicar a tal o cual sector empresarial o gremial por medio de la corrupción o engavetarlas.

La función del congresista tiene una connotación social inmensa, empero, en Guatemala, tal y como sucede en algunas otras partes del mundo, lo cual nunca justifica dichas actuaciones, se presentan altercados y peleas entre Diputados, muchos de ellos son continuos, tal como sucedería el jueves 17 de enero de 2013 con los parlamentarios Delia Back y Mario Taracena, quienes son famosos por sus largos y constantes cruces de palabras altisonantes e, incluso, que la congresista en esa fecha, hastiada del aquél, le mostró un inmovilizador de descargas eléctricas porque no la dejaba pasar a ocupar su curul, en una disputa causada por el intento de ocupación de los Diputados de Libertad Democrática Renovada (LÍDER) intentaron ocupar algunas de las curules del partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). “El miércoles (16 de enero del mismo año) en un programa radial matutino, el Diputado Mario Taracena, perteneciente a la UNE, señaló a Manuel Baldizón (LÍDER) de enviar a los Diputados Sergio Celis, Inés Castillo y a Delia Back para ofrecerle un millón de quetzales a cambio de dejar la bancada de la UNE. Horas más tarde, la Diputada Delia Back reavivó las olvidadas acusaciones de acoso sexual que venían de un año atrás. Delia Back llegó al Ministerio Público ayer (17 de enero de 2013) a las 14:30 horas para denunciar a Mario Taracena por acoso sexual. Manifestó la parlamentaria que le dice que se vaya con él a algún lugar privado, que le ha hecho propuestas indecentes. En respuesta, Mario Taracena dijo que ha tenido malos ratos, pero no malos gustos, que le da pena que ella diga esas cosas”<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Palma, C.; Boche, E. **Diputada Back amenaza con un inmovilizador de descargas eléctricas a uno de sus compañeros**. El Periódico, 18 de enero de 2013. Pág. 7.



Y así sucesivamente podrían mencionarse otros episodios bochornosos dentro y fuera del hemiciclo parlamentario protagonizados por Diputados al Congreso de la República de Guatemala, con nombres, pero en este momento solamente se mencionará que se han suscitado peleas, agresiones físicas y verbales, quema de cohetes dentro del pleno, uso de megáfonos, violaciones a la ley, negociaciones de obra pública con intereses personales, ganancias de dudosa procedencia, tráfico de influencias, delitos de diferente índole como portación ilegal de armas de fuego, nexos con el narcotráfico y el crimen organizado, peculado, coacción, cohecho activo y pasivo, escándalo en la vía pública, etcétera.

La investigadora considera que al poseer los Diputados al Congreso de la República de Guatemala una instrucción superior y una educación basada en los aspectos relacionados en el primer párrafo del presente apartado, la función legislativa podrá desarrollarse bajo mejores estándares y con una mejor producción de leyes, que carezcan de tantos errores e inconstitucionalidades, en detrimento de los derechos de las personas que les dieron sus votos para ocupar un puesto dentro del hemiciclo, recibiendo, en muchos de los casos, un salario muy por encima de sus expectativas o que nunca pensaron poder llegar a recibir, pues muchos de ellos solamente tienen título de educación media, son comerciantes o jubilados.

#### **4.4. Análisis del Pleno del Congreso de la República durante el período del 2008 al 2012**

En el presente apartado, se analizará al Pleno del Congreso de la República de Guatemala, los partidos políticos que lo integran, se realizará un pequeño análisis de las comisiones de trabajo, se clasificarán, además, a los Diputados según su profesión y cómo ella puede, o no, influir en su labor legislativa.



#### **4.4.1. Partidos políticos que integran el Pleno del Congreso de la República de Guatemala**

Los partidos políticos encuentran su asidero legal, básicamente, en el derecho de libre asociación regulado en el Artículo 34 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por medio del cual se consagra que nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos y asociaciones de autodefensa o similares, exceptuándose lo referente a la colegiación profesional.

Asimismo, los partidos políticos se encuentran regulados en el Decreto número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, la cual, por haber sido creada por dicha instancia, se erige como una ley de carácter constitucional. Dicho cuerpo legal, según el Artículo 16, considera a los partidos políticos como organizaciones políticas, además de considerar también a los comités creados para la constitución de los mismos, los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos.

En el Artículo 17 del referido Decreto, se preceptúa la libertad de organización, con lo que se desarrolla lo regulado en el articulado constitucional en esa materia, garantizando que es libre la constitución o creación de instituciones políticas cuyo funcionamiento se ajuste a las disposiciones legales, asimismo, es libre para los ciudadanos la afiliación a las organizaciones políticas de acuerdo con su voluntad y con los estatutos de dichas organizaciones, prohibiendo, además, la afiliación a más de un partido político.

Según el cuerpo legal relacionado, un partido político es una institución de derecho público, con personalidad jurídica propia y de duración indefinida, salvo los casos contemplados dentro de la legislación, los partidos políticos configuran el carácter democrático de la política estatal.

Entre los requisitos para que exista un partido político se pueden enumerar que cuente



como mínimo con un número de afiliados equivalente el cero punto tres por ciento (0.3%) del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, y que ellos se encuentren en el pleno goce de sus derechos políticos y por lo menos la mitad deben saber leer y escribir; el partido político debe estar constituido en escritura pública y llenar los requisitos que la ley estipula; cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantenerlos debidamente constituidos y en funcionamiento; y obtener y mantener vigente su inscripción en el Registro de Ciudadanos adscrito al Tribunal Supremo Electoral.

Los partidos políticos pueden postular candidatos a cargos de elección popular, fiscalizar todas las actividades del proceso electoral, fiscalizar a las juntas electorales y a las juntas receptoras de votos en el ámbito nacional, denunciar cualquier anomalía que vulnere las normas y principios de la legislación electoral y de partidos políticos, usar franquicia postal y telegráfica, podrán gozar del uso gratuito de los salones municipales y otras instalaciones municipales, previo aviso y gozar del uso de postes situados dentro de la vía pública o de otros bienes de uso común para la colocación de propaganda electoral.

Los partidos políticos cuentan con tres tipos de órganos, a saber, los órganos nacionales, los órganos departamentales y los órganos municipales. Entre los órganos nacionales se encuentran la Asamblea Nacional, el Comité Ejecutivo Nacional, el Órgano de Fiscalización Financiera y el Tribunal de Honor; entre los departamentales se encuentran la Asamblea Departamental y el Comité Ejecutivo Departamental; entre los municipales se encuentran la Asamblea Municipal y el Comité Ejecutivo Municipal.

Los partidos políticos son, de esa manera, entes que se constituyen en grupos de poder político cuya función es equilibrar las fuerzas políticas y gubernamentales, son entonces, grupos de presión, entidades investidas por la ley para interactuar con los demás participantes dentro del sistema de frenos y contrapesos del sistema republicano de gobierno.



Es en el Congreso de la República de Guatemala en donde se puede observar la representatividad de los partidos políticos y, como ejemplo, se puede mencionar que del período 2008 al 2012, el hemiciclo se encontraba conformado por la bancada del partido Unión Democrática (UD), la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Partido de Avanzada Nacional (PAN), Encuentro por Guatemala (EG), Centro de Acción Social (CASA), Unión del Cambio Nacional (UCN), Partido Unionista (PU), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Partido Patriota (PP), Gran Alianza Nacional (GANNA), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), Libertad Democrática Renovada (LIDER), Bancada Guatemala (BG) y seis diputados independientes.

Las bancadas conformadas por la mayor cantidad de diputados y, por lo tanto, con mayor peso político dentro del hemiciclo fueron en el período mencionado, la bancada del partido Unidad Nacional de la Esperanza con 40 miembros, la bancada del Partido Patriota con 32 integrantes y la bancada del partido Libertad Democrática Renovada con 26 representantes; las bancadas con menos integrantes eran la bancada del partido Unión Democrática y Encuentro por Guatemala con un integrante cada una y las bancadas de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el Partido de Avanzada Nacional, el Centro de Acción Social y la Unión del Cambio Nacional con dos miembros cada una. Lo anterior significa que solamente tres bancadas de un total de 14, es decir un 21.43% de las bancadas aglutinan el 62.03% de las diputaciones, y por el contrario, un 42.86% de las bancadas poseen un 6.33% de diputados, traduciéndose un enorme poder político en pocas manos y, por consiguiente, un poder fácilmente manipulable.

#### **4.4.2. Análisis de las comisiones de trabajo y sus integrantes**

Las comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala, como ya se *desarrolló con anterioridad*, son *órganos de los cuales se sirven los diputados al Congreso de la República de Guatemala para la realización de su labor legislativa.*

En la actualidad son cuarenta y seis comisiones, sin embargo en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo se crearon treinta y tres, empero, se previó que con las dos



terceras partes del número total de Diputados que integran el parlamento, se podrían crear las comisiones ordinarias que se consideren necesarias. Cada comisión toma el nombre del rubro para el cual fue creada, así las cosas, existen las siguientes comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas: la de agricultura, ganadería y pesca; ambiente, ecología y recursos naturales, asuntos municipales; de apoyo técnico; de probidad; de pueblos indígenas; de salud y asistencia social; del migrante; de comunicaciones, transporte y obras públicas; de cooperativismo y organizaciones no gubernamentales; de cultura; de la mujer; de la defensa del consumidor y el usuario; de la defensa nacional; del menor y de la familia; de deportes; de derechos humanos, que dicho sea de paso, es la única comisión del Congreso de la República de Guatemala creada por mandato constitucional; de descentralización y desarrollo; de economía y comercio exterior; de educación, ciencia y tecnología; de energía y minas; comisión específica de asuntos de seguridad nacional y de inteligencia; específica de asuntos electorales; específica para la integración y desarrollo de El Petén; específica para la paz y el desminado; extraordinaria de apoyo a la recaudación tributaria; extraordinaria de catastro y ordenamiento territorial; extraordinaria de fiscalización de compras del sector salud; extraordinaria de la juventud; extraordinaria de recursos hídricos; extraordinaria de reforma al sector justicia; extraordinaria de seguimiento al Plan Visión del País; extraordinaria del Programa de Reconstrucción Nacional; extraordinaria encargada del estudio y análisis para la deslegislación; extraordinaria por la transparencia nacional; de finanzas públicas y moneda; de gobernación; de integración regional; de legislación y puntos constitucionales; de pequeña y mediana empresa; de previsión y seguridad social; de relaciones exteriores; de seguridad alimentaria; de trabajo; de turismo; y de vivienda. Es decir que existen treinta y tres comisiones ordinarias de trabajo, nueve comisiones extraordinarias de trabajo y cuatro comisiones específicas de trabajo.

Debido a que las comisiones por mandato legal tienen la obligación de elegir presidente y constituirse al principio de cada año legislativo, las mismas deben cambiar e integrarse, al inicio de cada período. A criterio de la investigadora, un período legislativo de siete meses que dura el trabajo de un Diputado al año, no es suficiente para realizar



un trabajo efectivo y aceptable, por lo que las mismas deberían de durar dos ciclos legislativos, para que en los cuatro años que dura el período legislativo un parlamentario pertenezca a un total de dos comisiones durante su gestión, lo que provocaría que la misma tenga mayor y mejor continuidad y que los proyectos puedan ser llevados a cabo.

Los diputados al Congreso de la República de Guatemala tienen la obligación por mandato legal a participar en por lo menos dos y en un máximo de cuatro comisiones de trabajo, como regla general; además, el número de integrantes de cada comisión no podrá ser menor a siete ni mayor a quince, sin embargo, en la práctica, existen comisiones con más integrantes.

Así por ejemplo, en la legislatura 2008-2009 las comisiones que excedían el número legal permitido eran las de agricultura, ganadería y pesca; la de comunicaciones, transporte y obras públicas; la de deportes; economía y comercio exterior; la de educación, ciencia y tecnología; la de finanzas públicas y moneda; la de gobernación; la de defensa nacional; la de probidad; la de relaciones exteriores; la de turismo; la de vivienda; la de ambiente, ecología y recursos naturales; y la específica de asuntos electorales con 19, 21, 21, 19, 21, 21, 19, 19, 17, 20, 20, 21, 21 y 21 miembros cada una, respectivamente.

De la misma manera, en los períodos legislativos siguientes hasta el 2012, las comisiones referidas en el párrafo anterior contaban con una abultada cantidad de integrantes.

Estas comisiones, al tenor de lo que para el efecto regula el Artículo 38 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tienen derecho a que se les nombre por lo menos un asesor permanente, pagado con fondos del Congreso de la República de Guatemala, dicho asesor deberá fungir como secretario específico de la comisión y asistirá a todas las sesiones de la misma; el mismo precepto estatuye que las comisiones, además de esos asesores, tiene el derecho de que la Junta Directiva les asigne otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran de



manera temporal, esto es, bajo el renglón número 029 ya desarrollado anteriormente dentro del presente trabajo de investigación, lo que se traduce en la contratación interminable de personal en calidad de asesoría profesional o técnica para las comisiones.

En este punto hay que recordar que el Decreto número 1441 del Congreso de la República de Guatemala, Código de Trabajo preceptúa en el Artículo 18 que un contrato individual de trabajo, sea cual fuere su denominación, es un vínculo económico-jurídico mediante el que una persona, trabajador, queda obligada a prestar a otra, patrono, sus servicios personales o a ejecutarle una obra, personalmente, bajo la dependencia continua y dirección inmediata o delegada del patrono, a cambio de una retribución de cualquier clase o forma; lo cual puede interpretarse, tal como ha sucedido con otros entes del Estado ante esta situación, que los colaboradores contratados de forma temporal demandan al órgano de la administración pública ante los juzgados de trabajo y previsión social por despido injustificado y dichas judicaturas, en virtud de lo regulado en el precepto mencionado, le otorgan todas las prestaciones y prerrogativas que un trabajador bajo contrato por tiempo indefinido posee, constituyendo, de esa manera, un gravamen económico perjudicioso para el ente y alimentando el círculo vicioso con los emplazamientos hechos por los sindicatos que no permiten que ningún empleado pueda ser despedido por ningún motivo, lo cual puede perdurar por muchos meses en incluso años.

#### **4.4.3. Clasificación de los Diputados por profesión u oficio**

Como el Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala impone como únicos requisitos para optar al cargo de Diputado el ser guatemalteco de origen y encontrarse en el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, no es menester poseer algún grado académico para ser electo como tal.

De esa cuenta se sabe que en tiempos anteriores han existido Diputados que no saben leer ni escribir, lo que cual no es demeritorio, pero sí es necesario recordar que una

diputación en un cargo con una alta connotación política y social, trascendental para el país y con una gran responsabilidad, pues es de ese ente del que procederán los diferentes cuerpos legales que regirán la vida social de la nación.

Así, en la legislatura correspondiente al período 2008 al 2012, existieron tres clases de diputados, los que poseían algún grado académico universitario, los que poseían un título a nivel medio y los que no poseían ningún título. De los graduados universitarios se puede decir que son 99 y constituyen un 62.66% del total de Diputados; de esos 99, solamente 27 son abogados y notarios, 21 son administradores de empresas, la misma cantidad de ingenieros en todas sus especialidades, siete pedagogos, seis son médicos, tres economistas, tres arquitectos, dos auditores, dos politólogos, dos veterinarios, dos psicólogos, dos trabajadores sociales y un mercadólogo. La cantidad de abogados y notarios asciende a la cantidad de un 15.19% del total de profesionales universitarios que conforman las diputaciones.

Los parlamentarios con título a nivel medio ascendían a 28, lo cual representaba un 17.72% del total de los diputados, entre ellos se encontraban cuatro bachilleres, nueve peritos contadores y 15 maestros. Y de los congresistas que no poseían un título a nivel medio o grado universitario, eran 31, constituyendo el 19.62% del total de los escaños al Congreso de la República de Guatemala. Entre ellos se encontraban 24 empresarios, siendo el 77.42% del rubro, constituyendo el resto, dos agroindustriales, un estudiante, un jubilado, un piloto aviador, un radiodifusor y un electricista.

Como se puede observar, existe una gran amalgama de profesiones y oficios inmiscuidos dentro de la creación de cuerpos legales, sin embargo, la investigadora considera que eso es una desventaja para la labor legislativa, pues el trabajo y producto de esa entidad no es congruente con la realidad nacional, en la que cuerpos legales de tipo ordinario deberán de encontrarse apegadas, concordadas y coordinadas con la norma suprema o, en todo caso, el Organismo Legislativo debería hacer uso de las facultades consultivas otorgadas por la literal e) del Artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala y por el capítulo V, del título V del Decreto



número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente de la República de Guatemala, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, lo que provoca, a la larga, la contratación de más asesores, cuando dicha labor pudiera ser cubierta con la función legislativa de los Diputados si poseyeran un grado profesional universitario, pero no cualquier grado universitario, sino el de abogado y notarios, pues los pensum de estudios de las diferentes universidades que poseen dicha carrera imparten los cursos necesarios para crear, analizar, comprender, estructurar y promulgar una ley.

Es por lo anterior, que a consideración de la investigadora no es suficiente un título universitario para ocupar una curul en el Congreso de la República de Guatemala, no solamente porque el cargo y las funciones lo demandan, sino porque el salario, pagado con los impuestos que los habitantes de la República de Guatemala tributan, es exorbitante, por lo tanto, el pueblo de Guatemala requiere de mujeres y hombres que velen por los intereses de aquellas personas que se tomaron un poco de su tiempo para empadronarse o actualizar su empadronamiento, acudir a las urna electorales y votar por ellos, de lo contrario, pasaran a la historia como aquella personas que coadyuvaron a violentar el estado constitucional de derecho en detrimento del juramento que al asumir al inicio de su período legislativo hicieron ante los votantes y demás autoridades.

#### **4.4.4. Análisis de los asesores que laboran para el Congreso de la República de Guatemala**

Tal como se desarrolló en el apartado de argumentos económicos dentro del presente capítulo, el aspecto de asesoría del Congreso de la República de Guatemala es muy mal visto por la población guatemalteca, pues se ha prestado para pagar deudas políticas, fomentar el nepotismo o colocar a personas allegadas por parte de los diputados.

Así se expresan los matutinos al señalar que: "hijos, hermanos y progenitores de diputados trabajan como asesores en el Congreso de la República de Guatemala. Otros solamente han prestado su nombre durante años para cobrar un sueldo como asesores

o asistentes, se identificaron al menos 18 plazas en esa situación y los familiares o los mismos diputados que los contrataron confirmaron la consanguinidad”<sup>50</sup>.

De la misma fuente se conoció que la hija del Diputado Carlos López Girón ha cobrado durante años un sueldo que asciende a la cantidad de dieciséis mil ciento cuarenta y cinco (Q 16,145.00) mientras finalizaba su residencia como anestesista general en el Hospital San Juan de Dios, y aún a la fecha de la publicación continuaba haciéndolo en calidad de asistente de otro Diputado. De la misma manera, el Diputado Gabriel Heredia contrató a su hija, quien es médica, como su asesora, pero al llamarle al hemiciclo, las operadoras telefónicas no tienen la menor idea de dónde o cómo localizarla. El hijo del Diputado Haroldo Quej refirió un tiempo atrás que su hijo es estudiante a tiempo completo de la carrera de medicina en una de las universidades privadas del país, empero, cobra un sueldo como asesor del Diputado Felipe Cal Lem y, así, es seguro que pueden citarse mucho casos más.

Se puede citar, también, que a principios del 2012 el partido Victoria, resultante de las elecciones del año anterior, se hizo acreedor a un escaño dentro del hemiciclo y el Diputado estaba esperando la autorización de tres asesores, lo cual es, no sólo irracional, sino antiético, pues estarían devengando un salario de quince mil quetzales (Q 15,000.00) cada uno.

De esa investigación realizada se puede deducir, entonces, que los asesores no necesariamente tienen que ser profesionales o expertos en la materia que asesoran y eso, para un organismo como el que se analiza, es un grave y fatal error; no se puede dejar en manos de personas no profesionales el producto legislativo, en otra palabras, las leyes de observancia general que regirán los destinos del país y que solamente sirven de obstáculo para la tan ansiada paz social.

Otro matutino manifestaría que “el año pasado (2010), el Congreso de la República de Guatemala aprobó 55 leyes, de las cuales siete contenían Artículos reñidos con la

---

<sup>50</sup> Palma, C. **El Congreso en familia: asesores, secretarías y plazas fantasma**. el Periódico, 4 de septiembre de 2012. Pág. 5.

Constitución Política de la República de Guatemala, o errores que en lugar de ayudar, entorpecían la gestión pública. Analistas señalan que los gazapos del Organismo Legislativo se deben a la falta de personal permanente que sea técnico y haga buenas asesorías para suplir la inexperiencia de los diputados. Luis Felipe Linares, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASÍES), declara que para evitar que las leyes se vulneren con impugnaciones o inconformidades, el Organismo Legislativo debe tener personal experto. A criterio de Manfredo Marroquín, director de Acción Ciudadana, lo manifestado por Luis Felipe Linares no es tan sencillo, porque los asesores obedecen a cuotas para los políticos y continúa manifestando que tener asesores que no están a la altura para cumplir esa función es un mal que es difícil de quitar debido a que la costumbre es llevar asesores sin experiencia, su recomendación es que el Congreso de la República de Guatemala contrate a personal calificado de manera inamovible a fin de que no se emitan leyes mal redactadas o con inconstitucionalidades, además se queja de que casi no hacen nada, y lo que hacen no sale bien"<sup>51</sup>.

Algunos de los errores que la publicación referida en el párrafo anterior señaló en algunos Decretos, se pueden mencionar la ley que permitía al Registro Nacional de las Personas (RENAP) reponer documentos que no aparecen en los Registros Civiles con el único requisito de la comparecencia de dos testigos, la cual fue criticada por el Consejo Consultivo del RENAP, hasta que la normativa fue vetada por el Organismo Ejecutivo. De esa manera se aprobó la normativa que reactiva el indulto a la pena de muerte, misma que fue vetada por la misma instancia. Otro error descomunal fue la creación de un Decreto que exoneraba del pago de impuestos a los turistas que arribaran al país por medio de cruceros, empero, fue vetada por permitir su aplicación de manera retroactiva, violando el precepto constitucional de que la ley no es retroactiva, solamente en materia penal siempre y cuando favorezca al reo. La Ley contra la Obstrucción a la Justicia fue vetada por el Organismo Ejecutivo aduciendo 16 inconstitucionalidades, sin embargo la Corte de Constitucionalidad confirmó la inconstitucionalidad en dos de sus Artículos, ordenando al Congreso de la República de

---

<sup>51</sup> Casasola, Suseth. **Critican trabajo de asesores del Congreso**. Siglo 21, 17 de enero de 2011. Pág. 4.



Guatemala a corregirlos. También se promulgó un Decreto que realizaba reformas al Código Penal en el sentido de sancionar de forma triple a los delitos cometidos contra personas turistas extranjeras en relación a los delitos cometidos contra los guatemaltecos, la cual fue vetada por inconstitucional, debido a que desprotege a los ciudadanos guatemaltecos y viola el principio de igualdad, entre otros, consagrado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Puede observarse entonces, que el trabajo legal y jurídico de los asesores se encuentra malogrado, plagado de errores, contradice la norma suprema y ha sido mal utilizado para el pago de favores políticos, lo que deja en entredicho dichas gestiones, por lo cual se hace necesario reformar el Artículo 162 de la norma suprema, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y su reglamento, no permitir más contratación de personal de ningún tipo, reorganizar los puestos y salarios a través de la modificación del respectivo manual y utilizar el mal llamado ahorro de varias decenas de millones de quetzales para indemnizar al personal que no pase por el filtro de la reorganización y actualización del Organismo Legislativo.



## CONCLUSIONES

1. El nivel de instrucción de los diputados al Congreso de la República de Guatemala, no se encuentra apegado ni adecuado al cargo, al salario y a las prerrogativas que poseen dichos dignatarios, debido a que son representantes de una porción de la población que necesita satisfacer ciertas necesidades, pero que no obtienen dicha representación dentro de dicho ente.
2. Las diputaciones al Congreso de la República de Guatemala, son vistas por la clase política del país como un botín político por medio del cual pagar favores o deudas políticas provenientes del patrocinio de las campañas electorales de los partidos políticos que los postularon, pues es bien sabido que los cargos y puestos políticos son para el mejor postor.
3. La falta de regulación legal respecto de la reelección de los diputados al Congreso de la República de Guatemala promueve la corrupción, el tráfico de influencias y otros ilícitos, así como el enquistamiento de políticos dentro del Organismo Legislativo, alimentando, con eso, el nepotismo y la creación de plazas, aumentando el pasivo laboral en detrimento del erario público.
4. El gasto público del Congreso de la República de Guatemala, no se refleja en el producto de la entidad debido a que los cuerpos legales promulgados adolecen de errores, deficiencias, incongruencias, oscuridades, ambigüedades y contradicciones con la Constitución Política de la República de Guatemala, lo que los hace inaplicables.



5. El Congreso de la República de Guatemala no hace uso de la facultad que le confiere la literal e) del Artículo 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala y el capítulo cinco, del título cinco, del Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, relacionada con las solicitudes que se pueden realizar a la Corte de Constitucionalidad acerca de los proyectos de ley y su concordancia con la norma suprema, lo que provoca la promulgación de un sinnúmero de Decretos con deficiencias e inconstitucionalidades.



## RECOMENDACIONES

1. Promover la reforma al Artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala por parte de cualquiera de las personas legitimadas en el Artículo 277 de la misma, en el sentido de requerir un título universitario, de preferencia el de abogado y notario, para el ejercicio del cargo de diputado al Congreso de la República de Guatemala, para que dicho cargo se encuentre acorde a la alta investidura, prerrogativas, emolumentos y preeminencias inherentes al mismo.
2. Los puestos de asesores de las comisiones de trabajo y de los bloques legislativos deben ser puestos a los cuales se aspire por medio de proceso de oposición y, en todo caso, de carácter permanente e inamovible, con lo cual se estaría promoviendo y creando la carrera en materia de asesoría dentro del Congreso de la República de Guatemala y, de esa manera, terminar con la corrupción y contratación de personal no calificado, reduciendo el pasivo laboral.
3. Una persona electa para diputado al Congreso de la República de Guatemala no debe tener autorización para desempeñar otro cargo dentro de la administración pública, por lo que es necesario reformar el Artículo 160 de la Constitución Política de la República de Guatemala, por las personas legitimadas en el Artículo 277 de la norma suprema, en ese sentido y, además, para que se prohíba el ejercicio de más de dos períodos legislativos por una misma persona.
4. En caso de no proceder la prohibición en el ejercicio de dos períodos legislativos por parte de los diputados, crear la carrera legislativa, por medio de la cual se creen, capaciten, implementen y desarrollen programas y carreras universitarias diseñadas específicamente para coadyuvar al mejoramiento de la gestión legislativa, con la ayuda del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y las universidades del país, con lo cual se estaría promoviendo una mejor y más eficiente producción de leyes, carentes de errores e inconstitucionalidades.



5. Que la Corte de Constitucionalidad y el Congreso de la República de Guatemala coordinen y creen una instancia dentro de la primera institución, con el objeto de promover el uso de la facultad consultiva que posee el segundo ente, de tal manera que el proceso de consulta constitucional de los proyectos de ley sea ágil y permita la creación de cuerpos legales apegados a la Constitución Política de la República de Guatemala.



## BIBLIOGRAFÍA

- BISCARETTI DE RUFFÍA, Paolo. **Introducción al derecho constitucional comparado: las formas del Estado y las formas de Gobierno**. Traducción por Héctor Fix-Zamudio. 3ª ed. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1996.
- BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho**. México. 1ª reimpresión. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1999.
- FENECH, Miguel. **Enciclopedia práctica de derecho**. España. Ed. Labor, S. A., 1952
- Fondo de Cultura Económica. **Tratado de derecho electoral comparado**. México. Ed. 1998.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Constitución y orden democrático**. Guatemala. Ed. Universitaria. 1984.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Derechos políticos, sufragio y democracia**. Guatemala. Ed. Serviprensa. 1990.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **La defensa de la Constitución**. Guatemala. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1983.
- GARCÍA R., Mauricio y Aguirre, Carlos. **Derecho constitucional guatemalteco**. Guatemala. 1ª Edición. Ed. Crockmen. 2004.
- IGLESIAS, Juan. **Derecho romano**. España. 12ª ed. Ed. Ariel, S.A. 1999.
- LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala. Tomo II. Ed. Cooperativa de Consumo Integral. (s.f.i.)
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Guatemala. 1ª Edición Electrónica. Datascan, S.A. 2005
- PACHECO G. Máximo. **Introducción al derecho**. Chile. 1ª ed. Ed. Jurídica de Chile. 1976.
- PEREIRA OROZCO, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala**. Guatemala. 2ª ed. Ed. De Pereira. 2009.
- PEREIRA OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. Guatemala. 4ª ed. Ed. De Pereira. 2008.



RAMELLA, Pablo A. **Derecho constitucional**. Argentina. 3ª edición. Ed. Desalma. 1986.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. España. 20ª ed. Ed. Espasa-Calpe, S.A. 1994

RECASENS SICHES, Luis. **Introducción al estudio del derecho**. México. 4ª ed. Ed. Porrúa. 1977.

SIERRA GONZÁLEZ, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco**. Guatemala. 3ª ed. Ed. Fénix. 2007.

TORRES MOSS, José Clodoveo. **Introducción al estudio del derecho**. Guatemala. Tomo I. Ed. Universidad Mariano Gálvez. (s.f.i.)

### **Legislación:**

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

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

**Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad**. Decreto número 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**. Organización de las Naciones Unidas, 1969.

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

**Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo**. Decreto número 44-86 del Congreso de la República de Guatemala, 1986.

**Reglamento de la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo**. Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, 1987.