

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



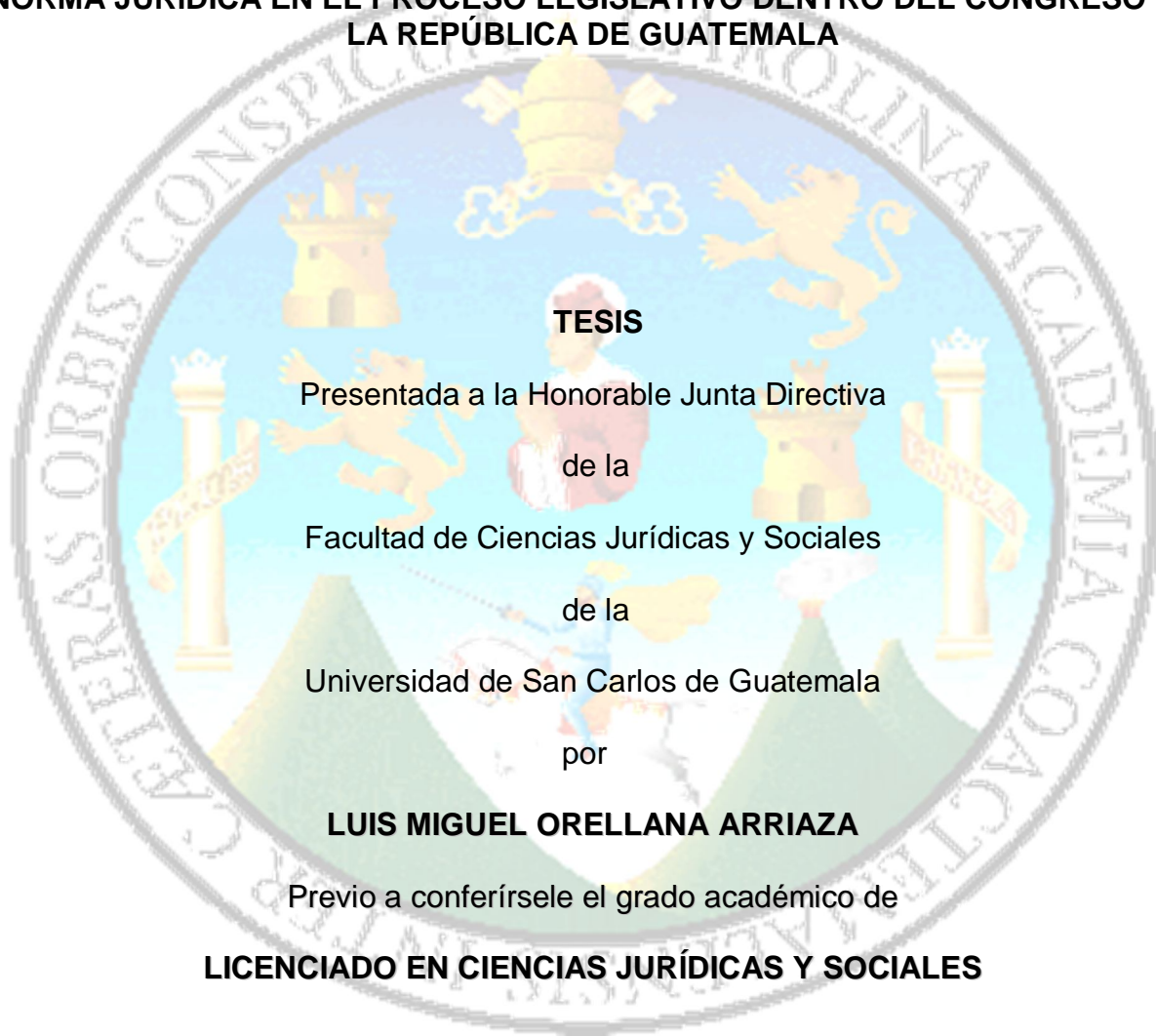
**INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA
NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2015

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

**INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA
NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**



TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2015

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

DECANO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. 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. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

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).

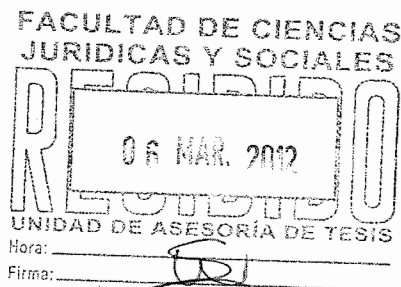
Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



Guatemala 27 de octubre de 2011.

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



Respetable Licenciado Mejía Orellana:

En cumplimiento recaído en mi persona, mediante providencia de fecha veintiuno de octubre de dos mil once, por medio de la cual me designó como **ASESOR DE TESIS** del bachiller **LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA**, carné número 200517907, intitulado **"INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA"**. Habiendo asesorado el trabajo encomendado, me permito emitir el siguiente:

DICTAMEN:

- a) Contenido científico y técnico: el contenido objeto de desarrollo, análisis, aportaciones y teorías sustentadas por el autor, ameritó ser calificado de sustento importante y valedero al momento de la asesoría efectuada; en virtud que desarrolla el proceso de formación de la norma jurídica actual que se da dentro del Congreso de la República, estableciendo sus deficiencias y formulando las reformas que deben realizarse a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en cuanto a dicho proceso.
- b) Metodología y técnicas de investigación: se utilizaron para su elaboración los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y el de las concordancias, a través de los cuales se señalan las deficiencias del actual proceso de formación de la norma jurídica que se lleva a cabo en el seno del Congreso de la República. En cuanto a las técnicas de investigación, con dedicación y rigurosidad se realizaron: técnica bibliográfica normativa y documental.

Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



- c) Redacción: se utilizó un vocablo de valioso contenido técnico, haciendo uso correcto y apropiado del vocabulario jurídico. En su conjunto, el trabajo de tesis se caracteriza por una redacción lógica, con sentido y un vocabulario adecuado.
- d) Contribución científica del tema: la tesis es constitutiva de un valioso aporte para la sociedad guatemalteca en general, ya que plantea reformas estructurales de fondo al actual proceso de formación de la norma jurídica dentro del Congreso de la República, que ayudara a hacer más eficaz y eficiente el trabajo en el Organismo Legislativo.
- e) Conclusiones y recomendaciones: son coherentes con el tema investigado y comprueban la hipótesis señalada por el autor, por lo que considero deben ser tomadas en cuenta.
- f) Bibliografía: se distingue que la investigación se basó en obras especializadas, de alto nivel académico, de autores destacados tanto nacionales como internacionales, en el campo constitucional, parlamentario, socio-político, así como normas jurídicas.

En mi calidad de Asesor, tomando en cuenta que el trabajo de tesis llena todos los requisitos exigidos por la reglamentación universitaria vigente, especialmente lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el suscrito asesor aprueba y emite **DICTAMEN FAVORABLE**, en el sentido que el trabajo de tesis de grado del autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su Examen Público de Graduación, y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos de Abogado y Notario.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de consideración y respeto.

Atentamente,

Samuel Alberto Duarte Pérez
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. SAMUEL ALBERTO DUARTE PÉREZ.
ABOGADO Y NOTARIO.
Colegiado 2980



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7, Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, siete de febrero de dos mil doce.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A): **HECTOR ROLANDO GUEVARA GONZÁLEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante: **LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA**, Intitulado: **“INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo 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 las 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 estime pertinentes”.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/ jrveh.

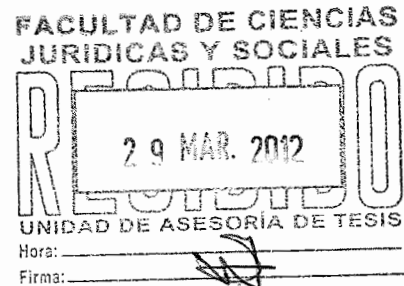
Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



Guatemala 21 de febrero de 2012.

Licenciado
Bonerge Amílcar Mejía Orellana.
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.
Su Despacho



Estimado Licenciado Mejía Orellana:

En cumplimiento de la providencia de ese Decanato de fecha 7 de febrero de dos mil doce, por medio de la cual me designó como **REVISOR DE TESIS** del bachiller **LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA**, quien se identifica con el Carné número 200517907, le informo que procedí a revisar el trabajo de tesis intitulado, **“INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**, mismo que fue Asesorado por el Licenciado Samuel Alberto Duarte Pérez, por lo que habiéndose finalizado la elaboración del mismo informo:

- a) En referencia al contenido científico y técnico, el tema investigado es importante en materia constitucional, parlamentario y social, ya que aborda el proceso de formación de la norma jurídica dentro del Congreso de la República, desde una perspectiva real y jurídica, complementando su trabajo con antecedentes, definiciones, teorías y regulación legal, aportando reformas a la actual Ley Orgánica del Organismo Legislativo ayudando de esta manera a hacer más legítimo, transparente y dinámico el proceso de formación de las normas jurídicas.
- b) El trabajo de tesis esta desarrollado en forma lógica y sistemática, cubriendo amplia y profundamente los aspectos doctrinarios y jurídicos sobre el tema en particular; se utilizaron para su elaboración los métodos analítico, sintético, deductivo, inductivo y el de las concordancias. Así como la técnica de investigación bibliográfica normativa y documental.

Duarte, Guevara & Salguero

Abogados y Notarios Asociados



- c) Cabe destacar que la redacción de la tesis es clara, adecuada y con el léxico jurídico correcto. Fueron aplicadas en todo su contenido las reglas de redacción y ortografía correctamente.
- d) El trabajo de tesis es constitutivo de una contribución científica para la sociedad guatemalteca, siendo el desarrollo, análisis y aportaciones sustentadas, de mucha importancia y valederas dentro de la revisión prestada.
- e) Las conclusiones y recomendaciones planteadas por el estudiante **LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA**, en su trabajo de investigación son congruentes en el contexto de la realidad del proceso de formación de la norma jurídica realizado dentro del Congreso de la República, que enuncian un aporte científico y técnico a la sociedad, y que además contribuyen doctrinal y jurídicamente a la solución del problema planteado.
- f) La bibliografía consultada en la investigación fue de autores nacionales e internacionales, lo que permitió hacer un análisis comparativo de los procesos de formación de las normas jurídicas en otros países, mismas que tienen relación con las citas bibliográficas y con el desarrollo de los capítulos de la tesis.

En consecuencia, y en mi calidad de revisor, emito **DICTAMEN FAVORABLE, aprobando** el trabajo de tesis del bachiller Orellana Arriaza, en el sentido que el trabajo de tesis desarrollado cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted,

Atentamente,

Hector Rolando Guevara González
Abogado y Notario

Lic. HECTOR ROLANDO GUEVARA GONZÁLEZ.
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 5434.



USAC TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio S-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 29 de julio de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS MIGUEL ORELLANA ARRIAZA, titulado INCONSTITUCIONALIDAD EN EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN DE LA NORMA JURÍDICA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/silh.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DECANATO
GUATEMALA, C. A.

Rosario

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
SECRETARIA
GUATEMALA, C. A.



DEDICATORIA

- A DIOS:** Agradecimiento eterno por el don de la vida, sabiduría y fortaleza que me brinda siempre.
- A MIS PADRES:** Víctor Hugo Orellana Cordón e Irma Antonieta Arriaza Castañeda, por su amor y guía fraterna.
- A MI ESPOSA E HIJOS:** Aura Alicia Casasola, Lidia Valeria y Lucas Miguel por ser el motor de mi vida.
- A MIS HERMANOS:** Víctor Hugo e Irma Yadira Orellana Arriaza, por su acompañamiento en este caminar y por la ayuda brindada.
- AGRADECIMIENTO ESPECIAL A:** Mis compañeros José María, Glenda, Karen y Gabriel por los momentos inolvidables que compartimos. Lic. Jorge Mario Barrios Falla, Lic. Carlos Humberto Sandoval Cardona, Lic. Samuel Alberto Duarte Pérez, Lic. Héctor Rolando Guevara González, Lic. Carlos Humberto Sandoval Orellana, Lic. Miguel Enrique Catalán Orellana y Dr. Martín Orellana Mejía por sus enseñanzas y guía profesional.
- AL:** CONGRESO DE LA REPÚBLICA, agradecimientos profundos.
- A:** LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, y a todos los catedráticos que compartieron sus conocimientos, Gracias.
- A:** LA TRES VECES CENTENARIA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, por haberme cobijado y aceptado en tan magnas aulas de enseñanza profesional, Gracias Alma Mater.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i
CAPÍTULO I	
1. La Constitución y el parlamento	1
1.1. Definición de constitución	1
1.2. Definición de congreso o parlamento	3
1.3. Antecedentes históricos del parlamento	8
1.3.1 El modelo británico.....	14
1.3.2 El modelo continental.....	16
1.3 Antecedentes históricos del congreso guatemalteco.....	17
CAPÍTULO II	
2. Funciones de los parlamentos	31
2.1. La función del Organismo Legislativo	31
2.2. Funciones originales del Parlamento	37
2.3. Funciones del parlamento en el Estado contemporáneo.....	38
2.3.1 Función representativa.....	38
2.3.2 Función deliberativa	40
2.3.3 Función financiera.....	41
2.3.4 Función legislativa.....	42
2.3.5 Función de control.....	44
2.3.6 Función política.....	47
CAPÍTULO III	
3. El proceso de formación de la ley	49
3.1 El proceso de formación de la ley en la legislación guatemalteca.....	51

CAPÍTULO IV

4. Procedimientos de formación de la ley que no se ajustan a la Constitución Política de Guatemala	59
4.1. Formación y sanción de la ley según lo normado en la Constitución Política de Guatemala	66
4.2. Discusión del proyecto de ley según lo normado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo	67

CAPÍTULO V

5. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo	77
5.1. Procedimientos que debieran ser objeto de reforma	77
5.2. Primera lectura del proyecto de ley	78
5.3. Segunda lectura de un proyecto de ley	79
5.4. Incorporación de modificaciones en proyectos de ley	79
5.5. Tercera lectura de proyectos de ley.....	81
5.6. Aprobación de proyectos de ley.....	82
5.7. Propuesta de reforma	85
CONCLUSIONES	97
RECOMENDACIONES	99
BIBLIOGRAFÍA	101



INTRODUCCIÓN

El procedimiento de formación de la norma jurídica, tiene como finalidad, la creación, modificación o derogación de las normas jurídicas, que serán de observancia general para toda la población de la República de Guatemala. La Constitución Política de la República recoge el proceso para la formación y sanción de las leyes.

El objetivo de la presente investigación es determinar si los procedimientos de discusión por artículos y redacción final, contenidos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala y sus reformas, se encuentran acordes al proceso de formación de la ley a que se refiere la Constitución Política de la República; establecer por qué en el proceso de formación de la ley que se utiliza actualmente en el Organismo Legislativo, se realizan cinco discusiones y tres aprobaciones para la creación de una nueva norma jurídica, así como plantear las modificaciones a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

El presente trabajo de investigación consta de cinco capítulos: el capítulo I; se limita a dar una breve definición de constitución y del congreso o parlamento, antecedentes históricos del parlamento, el modelo británico, el modelo continental y los antecedentes históricos del congreso guatemalteco; en el capítulo II: se analizan las funciones de los parlamentos, la función del Organismo Legislativo, funciones originales de los parlamentos, funciones del parlamento en el Estado contemporáneo, la función representativa, deliberativa, financiera, legislativa, de control así como la función política; en el capítulo III; se encuentra el proceso de formación de la ley, así como el proceso de formación de la ley establecido en la legislación guatemalteca; capítulo IV: aquí encontraremos los procedimientos de formación de la ley que no se ajustan a la Constitución Política de la República de Guatemala, la formación y sanción de la ley según lo normado en la Constitución Política de la República de Guatemala, discusión del proyecto de ley según lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo;



el capítulo V: contiene las propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, así como los procedimientos que debieran ser objeto de reforma.

La suposición fundamental que orientó la presente investigación está planteada de la siguiente forma: ¿Qué sucede si un decreto que ya fue aprobado después de su discusión y aprobación en tercer debate ya no continúa con los procedimientos de discusión y aprobación por artículos y de redacción final, ya que fue discutido en tres sesiones, en días distintos y por supuesto, ya se aprobó después de tenerse por suficientemente discutido en tercer debate, lo cual significa que ya es un decreto, según lo establecido por la Constitución Política de la República?

Se pudo comprobar a través de la presente investigación que dentro del proceso de formación de la norma jurídica que actualmente se desarrolla en el pleno del Congreso de la República, se realizan cinco discusiones y tres aprobaciones para la creación de una ley.

Para la ejecución de esta investigación se utilizaron los siguientes métodos: deductivo, inductivo, analítico, sintético y el método de las concordancias. Se puntualizó en la técnica bibliográfica normativa la cual consistió en el análisis de las normas jurídicas y la documental, a través de la cual se investigó en los documentos jurídicos, relacionados con el proceso de formación de la norma jurídica.

Por último, se exponen las conclusiones y recomendaciones, las cuales no pretenden ser exageradas, pero sí eficaces para la solución del problema planteado.



CAPÍTULO I

1. La constitución y el parlamento

Primero citaré lo que los tratadistas han definido por Constitución y seguidamente lo que han definido por parlamento o congreso.

1.1. Definición de constitución

“Ley o conjunto de reglas fundamentales que rigen la organización de un Estado, y que tienen que ser establecidas por la nación misma; ya sea por votación o por aplicación, indiscutida y respetada, de la costumbre. Dichas leyes o reglas fundamentales tienen por finalidad fijar y limitar las facultades que el pueblo impone a los gobernantes que elige.”¹

“En cuanto a la Constitución Política de la República se estima que es un documento jurídico fundamental, proveniente del poder supremo y soberano de la nación, que contiene la voluntad fundacional de una sociedad política global, su forma de organización, las reglas que regirán las relaciones del poder político y la convivencia social, el fundamento axiológico de la organización política, implícito en los fines que contiene el conjunto de normas básicas en las cuales se basa el origen y validez de todo el ordenamiento jurídico de la sociedad política. Determina la forma de creación de las normas, las instituciones de poder, su funcionamiento, el acceso a tales

¹ Ossorio, Manuel **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, Pág. 159.



instituciones, control del poder y el reconocimiento de las libertades fundamentales de los ciudadanos. También concretiza normativamente la finalidad de la organización política, enunciando la idea política dominante en la sociedad.”²

“... Es la ley fundamental que sirve para establecer los principios y los derechos de los guatemaltecos y para establecer la organización jurídica y política del Estado de Guatemala. Se dice que es la ley suprema de Guatemala, porque todas las normas contenidas en la Constitución Política de la República son desarrolladas por otras normas y otras leyes, pero nunca pueden ser contrariadas o tergiversadas, es decir, que sobre la carta magna no existe otra disposición o ley superior.”³

A la respuesta de ¿qué es una constitución?, el Licenciado Alejandro Maldonado Aguirre, señala que: “... para saber si una constitución responde a los ideales del pueblo soberano no son necesarias las definiciones jurídicas y formalistas. Es preciso hallar respuesta a las preguntas, porque son muchos los factores que asedian y acometen la constitución para quebrantarla o corromperla. Ponen en peligro la constitucionalidad las incoherencias y falsedades de sus propios custodios. La desmantelan la trivialidad en su manejo tanto como el ventajismo o la candidez en su invocación. La ofenden quienes la presumen sectaria y servil a sus intereses y la debilitan los impacientes que le atribuyen las carencias e inequidades sociales.”⁴

² Sierra González, José Arturo **Derecho Constitucional Guatemalteco**, Pág. 21.

³ De León Carpio, Ramiro **Catecismo Constitucional**, Pág. 35.

⁴ Maldonado Aguirre, Alejandro **Nuestra Constitución**, Contraportada.

1.2. Definición de parlamento o congreso

De los diferentes puntos de vista en los que se puede enfocar o dar a conocer una definición de parlamento, se darán solamente algunas definiciones esgrimidas por diversos autores, así: Manuel Ossorio lo define como, “el organismo que representa al poder legislativo de un Estado, tanto si está integrado en una sola cámara (la de diputados o representantes) como si lo está por dos (la precitada y la de senadores). Dentro de la organización del Estado, el parlamento constituye la expresión más característica de la soberanía popular, y por eso –sin merma de su equilibrio respecto a los otros poderes estatales- ejerce una función fiscalizadora de ellos, además de la legislativa que le es propia. ... parlamento es lo mismo que Congreso o qué Asamblea Legislativa.”⁵

Y respecto del congreso, el mismo autor lo 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 (cámara de senadores y cámara de diputados o representantes); en otras se denomina congreso a la cámara de diputados, reservándose para la reunión de ambas cámaras los nombres de asamblea, parlamento, cortes, dieta, soviet.”⁶

⁵ Ossorio, **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, Pág. 544.

⁶ *Ibíd.*, Pág. 154.



Maurice Duverger afirma que: “parlamento es una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras compuestas cada una de un número elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes.”⁷

Se ha considerado que este es un concepto incompleto, pues no aclara cuál es la función específica del parlamento.

El diccionario de la lengua española indica que por parlamento se conoce a: “la cámara de los lores y la de los comunes en Inglaterra. ...por extensión, parlamento sería la Asamblea Legislativa, o la acción de parlamentar.”⁸

Puede afirmarse que, existen cinco elementos que constituyen el fundamento conceptual de la institución parlamentaria. En primer lugar, es una institución estructurada necesariamente a partir de una pluralidad de miembros formando un cuerpo, pluralidad que no puede estructurarse de cualquier manera sino que tiene que dar vida a un cuerpo, esto es, una organización de tipo horizontal integrada por personas con iguales derechos, facultades y obligaciones.

En segundo lugar, debe existir un título que valide la calidad de integrantes del Parlamento de ciertas personas, antecedentes que es menester relacionar, en el Estado constitucional moderno, con el carácter representativo del título por el que el Parlamento, como órgano, se instituye en autoridad.

⁷ Duverger, Maurice **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Pág. 179.

⁸ Real Academia Española, **Diccionario de la lengua española**, Pág. 879.



En tercer término, el parlamento opera mediante deliberación, considerándose como elementos básicos la discusión y la votación, elementos de difícil evaluación, pues todos los parlamentos intentan mostrar su actividad de esta manera, sea ésta o no reflejo de un proceso interno real.

Debe considerarse, como cuarto elemento, la función ejercida por el parlamento. Es posible destacar que la institución parlamentaria siempre ha desarrollado una tarea de carácter político, la que se expresa a través de distintas funciones. Esta función política se expresa en competencias como la legislativa, que normalmente es atribuida, aunque no en forma exclusiva, al parlamento. Puede así intuirse, que el parlamento por su configuración como órgano representativo y deliberante, es el cuerpo más adecuado para participar en el proceso de elaboración de la ley.

Como quinto elemento del parlamento, puede considerarse otra función propia de las asambleas legislativas, relacionada con el control o fiscalización ejercida por éstas sobre el actuar de otros poderes del Estado. Esta tarea, tanto o más esencial que la anterior, sirve para entender lo que es un parlamento en un orden institucional.

A partir de los elementos indicados, se puede concluir entonces en la siguiente definición de parlamento: cuerpo integrado por pluralidad de miembros, dotado de un título de representatividad para sí y sus miembros, que procede mediante la deliberación pública y que realiza una función política, legislativa y de control.



Se ha dicho con certeza que la función por excelencia de los parlamentos es la emisión de leyes; pero, afirmar, como suele hacerlo la opinión pública, que dicha función es estricta e invariablemente legislativa, nos conduce a un error: la tarea correspondiente a este poder del Estado, entre otras competencias que el ordenamiento jurídico le concede, consiste, como bien lo dijera Stuart Mill, en “vigilar y controlar al gobierno, poner en claro todos sus actos y exigirle justificación de ellos.”

El verdadero oficio de un parlamento oscila en torno a acciones considerablemente delicadas, como lo son la dirección y la representación política, cuyos fines están orientados a la defensa del orden democrático. Indudablemente, el control parlamentario constituye una de las mayores garantías legislativas para el mantenimiento de la soberanía popular y la irreductible responsabilidad del gobierno y los otros poderes del Estado frente a la voluntad nacional.

Hans Kelsen, acierta al decir que la esencia objetiva del parlamentarismo es la “construcción de la voluntad normativa del Estado a través de un órgano colegiado elegido por el pueblo sobre la base del derecho de sufragio universal e igual, por tanto, democráticamente, según el principio de la mayoría.” Asimismo, rescata la disponibilidad institucional, al señalar, “como un compromiso entre la exigencia democrática de libertad y el principio diferencial del trabajo que condiciona todo progreso de la técnica social.”⁹

⁹ Kelsen, Hans **Teoría General del Estado**, Pág. 128



De la naturaleza misma de los parlamentos, se deduce que, por su carácter representativo, éstos incorporan en su seno la pluralidad de matices sociales, culturales, ideológicos y partidarios que conviven en permanente disenso en la sociedad. Una de las misiones más importantes de los parlamentos es la conversión de esas diferencias en un foro de discusión política que propicie la búsqueda de solución a los diversos problemas sociales. Por tal razón, los parlamentarios, siendo legítimos representantes del pueblo, tienen la responsabilidad de profundizar las relaciones públicas y el consenso, no sólo con sus electores, sino con el resto de la población y con los demás órganos que conforman la estructura de la administración pública.

El ejercicio legislativo debiera ser, insoslayablemente, un punto de equilibrio en el cual coincida la voluntad política de una nación. Ya en el siglo XVIII, Rousseau, exponía en las páginas de su Contrato Social que: “el origen de la potestad legislativa es el mismo que da vida a los principios democráticos.” Siguiendo los postulados teóricos del pensador ginebrino, es necesario proyectar la fuerza potestativa hacia el descubrimiento de las mejores reglas de sociedad que convienen a nuestras naciones. Para ello, necesitamos de una voluntad política identificada con la realidad para interpretar las expectativas sociales, alcanzando de esta manera, la paz y la armonía que guíen nuestros pasos hacia la vida democrática”.¹⁰

En lo que se refiere a la naturaleza política del congreso, se puede afirmar que es la de un órgano máximo de representación del pueblo, en cuanto que sus miembros son electos por sufragio universal y directo; y en cuanto a su naturaleza jurídica, que surge

¹⁰ Rousseau, Jean Jacques **El Contrato Social, Grandes Obras del Pensamiento**, pág. 150



del ordenamiento constitucional del Estado que éste emana del poder constituyente, que no es más que la potestad que tiene el pueblo de darse su gobierno y establecer la libertad, mediante disposiciones protectoras de derechos y obligaciones.

1.3. Antecedentes históricos del parlamento

Se sabe con certeza que las primeras formas gubernamentales nacen a orillas del río Nilo en Egipto y del Delta formado por los ríos Tigris y Éufrates, en Babilonia, Persia; hace más de cinco mil años. La visión contemporánea disiente con la de los griegos, sencillamente porque los instrumentos para la realización de los principios democráticos son distintos. Las diferencias son más que obvias: la demografía y su extensión geográfica es un dato indispensable para precisar la idea de representación política.

Por otra parte, en otro momento de la historia sociopolítica, es importante mencionar que una de las aportaciones fundamentales de Roma, fue la figura del senado, como una forma de dirección política que, a través del tiempo, sería desarrollada, especialmente por los ingleses y franceses. No obstante que tal figura estaba reservada para la aristocracia de dichas sociedades, su adopción e implementación hasta llegar a una representatividad más legítima ha sido el resultado de cambios notables a partir de la revolución francesa.

Según lo establece el diccionario de la lengua española el significado etimológico de la palabra parlamento significa: “conversación”¹¹. De ahí que no resulte extraño encontrar entre sus antecedentes históricos alguno relacionado con los monasterios.

¹¹ **Diccionario de la Lengua Española**, Pág. 1075.

Antiguamente, los monjes empleaban dicho término para denominar las conversaciones y discusiones sostenidas después de la cena. Lo anterior permite comprobar la importancia de la comunicación en la política.

Si bien es cierto que el parlamento más antiguo es el de Islandia, conocido como el *Althing* fundado en el año de 930, puede señalarse al “*Witenagemot* o el *Magnum Concilium* Sajón, consejo de sabios o magnates creados en los primeros años del siglo XIII como una de las primeras instituciones próximas a la actual concepción del parlamento. En orden cronológico le siguen las Asambleas feudales que se reunieron después de la conquista normanda y ayudaron al rey en sus tareas preceptivas”.¹²

Según lo plantea el politólogo Miguel Ángel Ibarra Trujillo, el nombre del parlamento corresponde a: “la asamblea representativa tradicional de Inglaterra “*The Parliament*”, la cual ha sido, el lugar de encuentro, discusión y consenso entre el rey y los grupos sociales que parlamentaban; es decir, con aquellos que negociaban esencialmente a través de la palabra hablada. La existencia del parlamento denota un rasgo medievalista propio del antiguo régimen inglés. La carta magna dada por el rey Juan sin tierra en el año 1215, dispone que no puedan establecerse nuevos subsidios a la corona sin el consentimiento del *Magnum Concilium*. Este consejo se fue ensanchando, puesto que a partir de ser un órgano exclusivo de las grandes dignidades de la iglesia y el reino, comienza a aceptar la representación de los caballeros de los condados y de las ciudades, esto es, de las *communities*. Dentro de esta evolución, los

¹² Ibarra Trujillo, Miguel Ángel **El Parlamento** <http://www.monografias.com/trabajos68/origen-parlamento/origen-parlamento2.shtml>

historiadores advierten que fue a mediados del siglo XIII cuando comienza a utilizarse en Gran Bretaña la voz de origen francés *parliament*, la que en definitiva terminaría imponiéndose sobre otras denominaciones.”¹³

El parlamento medieval puede resumirse como el poderío ejercido por el rey, quien actuaba como único legislador. Los parlamentarios sólo le servían para consultar y avalar sus decisiones conspicuas. Es en la época medieval, con la idea de la representación en donde aparece una profunda discusión sobre las formas de gobierno que convenían a los reinados. Así fue cómo surgió la acción de los procuradores en las cortes, pero el ocaso de la función parlamentaria era hasta cierto punto inevitable, si no se tomaban acciones populares para contrarrestar el apogeo del absolutismo.

La evolución parlamentaria es comprendida como una consecuencia lógica del desarrollo económico sufrido por los estamentos burgueses. En ciertos países como Inglaterra, Aragón, Hungría, Polonia y los Reinos Nórdicos, era característico el predominio de la Asamblea Estamental, y en otros, como Francia, se caracterizan por ser el rey quien ejerce una mayor influencia política.

Menciona en su ensayo electrónico el politólogo Miguel Ángel Ibarra Trujillo que “en el año 1295, Eduardo I convoca al parlamento modelo, el que ya exhibe todos los rasgos de una asamblea nacional. De allí en adelante la institución parlamentaria comienza un desarrollo cuya culminación se aprecia, con distintas características, en gran parte de los Estados de nuestro tiempo. Quizás valga recordar, como punto destacable dentro

¹³ Ibíd. Pág. 2.

de la venturosa evolución del parlamento que a mediados del siglo XIV, en virtud de una suma de hechos fortuitos se produjo la separación del parlamento inglés en dos cuerpos, los que hasta al día de hoy son conocidos como cámara de los comunes (cámara baja) y cámara de los lores (cámara alta). En el siglo XVIII, Inglaterra, concibe y establece el llamado modelo de Estado liberal, en la cual las dos cámaras funcionan, siempre representadas por los grupos tradicionales, pero de una manera más proporcionada. De esta manera surge la constitución representativa.

Es a partir del renacimiento cuando se hace necesario separar la idea de parlamento concebida por los ingleses con la sostenida por las incipientes organizaciones políticas.

Dicha evolución continúa hasta llegar la revolución de 1689, la cual, entre otras innovaciones, consagra de forma definitiva la naturaleza del parlamento como eje del poder político ejercido desde la estructura misma del Estado.”¹⁴

Existen otros tipos históricos de parlamentos, que les llamaré parlamentos especiales, dada la naturaleza de los mismos y su configuración en la época que cada uno de éstos existió. Aunque tengan poca relevancia, es indispensable mencionar algunos de ellos como relación histórica.

El diccionario de derecho usual de Guillermo Cabanellas, nos señala los siguientes:

“Parlamento bendito: el reunido en Inglaterra durante el reinado de Eduardo III. Este fue convocado específicamente para definir el crimen de alta traición.

¹⁴ Ibarra Trujillo, Miguel Ángel, **Ob. Cit**; Pág. 2.



Parlamento corto: este parlamento fue convocado en Inglaterra por Carlos I en abril de 1640, recibiendo la denominación de parlamento corto por la brevedad de su legislatura.

Parlamento de París: este parlamento era el principal de los tribunales de justicia de los reyes franceses. Se cree que este parlamento, constituyó el ingreso a Francia del derecho humano.

Parlamento largo: este parlamento duró trece años. Fue convocado por Carlos I en noviembre de 1640 y disuelto por Oliverio Cromwell en abril de 1653, durante la revolución que en Inglaterra él mismo acaudilló.

Parlamento militar: nombre del consejo de guerra de Cromwell.”¹⁵

A finales del siglo XIX, comienza a declinar la representación adscriptiva, limitándose el poder de designación de los jefes de Estado, y luego el proceso formativo del parlamento democrático va, aunque lento, conformándose a través de una mayor libertad para ejercer el sufragio. Aunque en Inglaterra la cámara alta, compuesta como ya se dijo, por los lores, seguía siendo un poder de notabilidades, al contrario de las cámaras bajas, que a partir de una amplia extensión e integración popular, logró una representación legítima obtenida por la vía de los procesos electorales.

¹⁵ Cabanellas, Guillermo **Diccionario de Derecho Usual**, Pág. 217.



Con el advenimiento del Estado moderno, nace el derecho público y, por ende, el concepto formal de constitución. Es indiscutible que la naturaleza del parlamento precede a las constituciones; sin embargo, el desarrollo del derecho constitucional, sumado a la caída del gobierno conciliar, en la primera mitad del siglo XVII, incide en la derrota del absolutismo, evolucionando hacia un moderno gobierno parlamentario, fundado en la supremacía del *common law* que, con el paso del tiempo, se constituiría en una fuente inagotable de creación jurídica. El aparecimiento de la opinión pública, la férrea voluntad por hacer tangibles los principios democráticos y el inicio de una fase constitucional no estamentaria, produjo una revolución total en la dirección política del gobierno.

Al suceder la revolución francesa, el modelo británico ya había alcanzado cierto dominio dada su influencia, lo cual da lugar a que se inicie el parlamento moderno. Las doctrinas políticas de Montesquieu, destacando entre ellas, la división de poderes, coincide con el desarrollo parlamentario; pero, a diferencia de Locke, quien otorga máxima superioridad política al parlamento, el pensador francés postula la búsqueda de un equilibrio permanente entre éste y el poder ejecutivo.

La teoría de la separación de poderes fundamenta la independencia recíproca de los órganos gubernamentales, a partir de la existencia, dentro del Estado, de funciones fundamentales distintas por naturaleza, que solamente pueden ejercerse por separado. Con la estructuración de los fundamentos anteriores, se establecen básicamente dos modelos parlamentarios: el británico y el continental.

1.3.1. El modelo británico

La historia del parlamento es a la vez la historia misma de las fuerzas sociales de Inglaterra. Su organización, integración y funcionamiento se ha ido adaptando a las necesidades históricas, hasta transformarse en uno de los órganos más importantes del régimen político británico.

Jaime Escamilla establece que: “en el siglo XI, con Guillermo, duque de Normandía, a la cabeza de un organizado sistema feudal-estamental, se inicia en Inglaterra el funcionamiento de la *curia regis*, cuya forma de actuar en gran consejo, convocado por el monarca, comportaba una especie de asamblea representativa de los principales tenedores de la tierra, como lo eran los barones y altos dignatarios de la Iglesia, principales potencias sociales de esa época. Esta asamblea representativa constituye el antecedente histórico más antiguo del actual parlamento inglés.”¹⁶

Jennings plantea que: “a mediados del siglo XIV se produjo la división del parlamento en dos cámaras, la cámara de los lores, integrada por los grandes barones y los delegados del alto clero, se constituyó la cámara de los comunes, que no solamente reunía a los burgueses, sino también a los representantes de la pequeña y mediana nobleza rural, dada la comunidad de intereses que se había conformado entre los terratenientes y las clases mercantiles urbanas. “Desde 1341, comenzaron a reunirse en Westminster, donde quedó definitivamente su sede.”¹⁷

¹⁶ Escamilla Hernández, Jaime **Historia Parlamentaria**: Notas sobre la evolución del régimen parlamentario británico, Pág. 32.

¹⁷ Jennings, Ivor **El Régimen Político de la Gran Bretaña**, Pág. 35.

A partir de las reformas electorales efectuadas en 1832, se produce la consagración de la soberanía del parlamento, colocando al monarca, ya sea política o jurídicamente, como parte integral del mismo; eludiendo con ello, la oposición como consecuencia lógica de la monarquía absoluta en Inglaterra. Dentro de esta evolución, el gabinete terminó representando al partido que ganaba las elecciones, transfiriéndose su responsabilidad, en última instancia, ante la opinión pública, es decir, ante el electorado que manifiesta su confianza o desconfianza en el momento de la elección. Así afirma Carl Schmitt, "la facultad de derribar el gabinete ha pasado del rey a la cámara baja, y de ésta al pueblo, es decir, a los electores."¹⁸

La evolución histórica del parlamento en la Gran Bretaña representa la historia hecha institución. Corresponde a las necesidades de adaptación, con un alto sentido conservador y de compromiso, de las potencias sociales en una lucha interminable por el predominio de sus respectivos intereses económico-políticos de clase. En sus orígenes, órgano de vasallaje, después asamblea estamental y finalmente institución política de clases sociales, el parlamento ha sabido imponer institucionalmente el control político sujeto a reglas objetivas de derecho, con lo cual su base de legitimación es ampliamente histórica. Con la progresiva democratización del sufragio, su suerte ha corrido paralela, primero, a los intereses clasistas aristomonárquicos, y ya en este siglo al sistema de partidos y al régimen electoral.

¹⁸ Schmitt, Carl **Teoría de la Constitución**. Pág. 372.



1.3.2. El modelo continental

Especialmente en Francia, el parlamento surge como una reacción popular al antiguo régimen tributario y tiránico, convirtiéndose en el único depositario de la soberanía nacional y en la instancia representativa superior. Plantea Duverger que: “en principio, la evolución parlamentaria está condicionada por las intenciones reales de controlarlo y reducirlo a la expresión de un papel político mínimo. El espacio temporal concerniente a la primera mitad del siglo XIX, se particulariza a partir de los frecuentes conflictos entre ambos intereses -el popular por un lado, y el real, por el otro- hasta que la burguesía industrial logra la asunción directa del poder político.”¹⁹

Hacia 1914, el parlamento es la institución que fundamenta el poder político. Los años ulteriores a éste, se caracterizan por la ruptura con los postulados del Estado liberal de derecho, los cuales al ser puestos en duda, generan una de las causas de la crisis parlamentaria. A pesar de ello, los parlamentos continúan, de alguna manera, siendo instituciones de representación popular, cuya misión principal continuaba por la vía de la legitimación de la voluntad política. Según Manuel Jiménez de Parga “el origen de ese desarrollo radica en que el parlamentarismo constituye una institución democrática por naturaleza, lo cual le convierte en el centro de las decisiones políticas, dado el desempeño de la función legitimadora del sistema que le caracteriza.”²⁰

¹⁹ Duverger, Maurice **Las dos caras de Occidente**. Pág. 36.

²⁰ Jiménez de Parga, Manuel **Los Regímenes Políticos Contemporáneos**, Pág. 18



Para finalizar, es oportuno insistir en que el origen del parlamento, en esencia, sigue siendo el mismo de hace siglos: hacer que quienes están ausentes para defender sus intereses y opiniones, tengan la garantía permanente de su representación. La toma de decisiones solo puede ser legítima si existe un acuerdo indisoluble entre el parlamento y la voluntad política que le sustenta.

1.4. Antecedentes históricos del congreso guatemalteco

Indudablemente la génesis parlamentaria guatemalteca tuvo su origen en 1808 y a decir de Jorge Mario García Laguardia²¹ también significa la génesis del constitucionalismo en Centro América. Fue en esa fecha cuando Guatemala participó en la Junta de Bayona, España, por invitación de Napoleón, emperador de los franceses. En esa junta constituyente, el reino de Guatemala estuvo representado por Francisco Antonia Cea. Esta sería entonces la primera voz pronunciada por un diputado en nombre de la provincia de Guatemala. Es de hacer notar que esta junta de Bayona no tuvo vigencia en América, pero originó los principios de las garantías individuales, el consejo de Estado y el sistema representativo, como lo asevera el citado autor.

Posteriormente, debido al fracaso de la Constitución de Bayona, la regencia del reino, en ausencia y cautividad del rey Fernando VII, convocó a nuevas cortes, las que se efectuaron en Cádiz en 1810. Participaron los diputados de los virreinos de Nueva España, París, Santa Fe, Buenos Aires y de las Capitanías Generales de Puerto Rico,

²¹ García Laguardia, Jorge Mario **Génesis del Constitucionalismo Guatemalteco**, Pág. 111.



Cuba, Santo Domingo, Guatemala, Venezuela, Chile y las Filipinas. Estas cortes efectuaron sus deliberaciones abiertas, por lo que dieron una idea de auténtico parlamentarismo. Guatemala estuvo en principio representada por los diputados Andrés y Manuel del Llano. Posteriormente se incorporó el doctor Antonio Larrazábal, quien en su participación tuvo el privilegio de ser nombrado presidente de las cortes de Cádiz el año de 1811.

Larrazábal juega importante papel en beneficio de las colonias y muy especialmente de Guatemala. Esta constitución desde luego no llega a regir al reino de Guatemala hasta en 1820, época en que ya se vislumbra la gesta de la independencia.

Con las constituciones de Bayona y de Cádiz, en España, 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 monarquía.

El acta de independencia fue el documento que radicalmente cambió nuestra estructura política del orden monárquico al republicano representativo federal.

El punto segundo de dicha acta dice: “que se proceda a elegir diputados y representantes suyos y estos concurrirán a esta capital a formar el congreso que deba decidir el punto de independencia y fijar en caso de acordarla, la forma de gobierno y ley fundamental que la debe regir.”²²

²² Soberanis G., Hernán **El Congreso Guatemalteco: Historia y funcionamiento**, <http://www.congreso.gob.gt/informacion.html>, 31 de julio de 2002.



A raíz de la independencia de Guatemala y por causas diversas no se logra una verdadera emancipación, pues Centro América resulta anexándose a México. 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, nuestros pueblos devienen en la historia constitucional autónomos en sus terminaciones y constituciones, al quedar, como proclama el artículo primero: “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.”²³

Seguidamente, en las bases constitucionales de 1823, emitida por la Asamblea Nacional Constituyente de las provincias el 27 de diciembre de 1823, se dejó normado que el poder legislativo de la federación residía en un congreso federal (Guatemala formaba parte de esta federación), compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes, el cual sería renovado todos los años por mitad, pudiendo los mismos representantes reelegirse una vez sin intervalo alguno. Igualmente, había un senado que se componía de los miembros elegidos popularmente por cada uno de los estados, el cual se renovaba por tercios anualmente pudiendo ser reelegidos sus individuos una vez, sin intervalo alguno.

Dentro de su función legislativa, al congreso le correspondía hacer las leyes que mantenían la federación, y aquellas en cuya general uniformidad tenía un interés directo y conocido cada uno de los estados y al senado le correspondía sancionar la ley, en la

²³ Ibíd. Pág. 2.



forma que le designaba la constitución. Asimismo, dentro de cada uno de los estados federados (entre ellos Guatemala), el poder legislativo residía en un congreso de representantes elegidos por el pueblo, que no podían ser menos de once, ni más de veintiún representantes. En este caso, podían ser elegidos representantes y consejeros de un Estado, los ciudadanos hábiles de los otros. Estos poderes legislativos tenían como atribuciones, formar la constitución particular del Estado conforme a los fundamentos de la Constitución Federal, hacer sus leyes, ordenanzas y reglamentos, determinar el gasto de su administración y decretar los impuestos de todas clases, necesarios para llenar éste, y el cupo que le corresponde en los gastos generales -sin consentimiento del congreso federal no podían imponerse contribuciones de entrada y salida en el comercio con los extranjeros, ni el de los estados entre sí-, y, erigir los establecimientos, corporaciones o tribunales que considerara convenientes para el mejor orden, en justicia, economía, instrucción pública y demás ramas de la administración.

El 22 de noviembre de 1824 se emite la Constitución de la República Federal de Centroamérica, con las mismas características que la señalada en el párrafo anterior, pero con las novedades que para ser representante se requería tener la edad de veintitrés años y haber sido siete años ciudadano. También presenta la característica que en los guatemaltecos naturalizados se requería además, tener un año de residencia no interrumpida e inmediata a la elección y que sus sesiones durarían tres meses, para lo cual tendrían que reunirse el día uno de marzo de cada año.



La Constitución emitida por la Asamblea del Estado de Guatemala el 11 de octubre de 1825 normó que para conformar la Asamblea Nacional Legislativa se elegiría un representante por cada treinta mil almas, y que el departamento que tuviere un residuo de quince mil, nombraba otro representante. Asimismo, dejó establecido que la Asamblea se renovaba por mitad y los mismos representantes podrían ser reelectos una vez sin intervalo alguno, para lo cual, la suerte designaría en primera legislatura los representantes que debían salir, y en las siguientes, se verificaría la renovación en los de nombramiento más antiguo. Modificó la fecha en que debían reunirse los representantes, trasladándolo al 1 de febrero de cada año, durando sus sesiones tres meses.

Después, el 25 de julio de 1834, se convoca la Asamblea Nacional Constituyente, la cual quedó instalada el 29 de mayo de 1839, misma que se disolvió el 14 de marzo de 1844. El 9 de febrero de 1849, se hace una nueva convocatoria a constituyente. La posterior Asamblea se reúne el 16 de agosto del mismo año. Los citados períodos corresponden a la época de régimen conservador, como es comúnmente conocido este período.

El acta constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Constituyente el 19 de octubre de 1851, transforma el sistema bicameral a un sistema unicameral, dejando normado que la nación es representada por una cámara de 55 diputados en la forma que dispone la ley, que los períodos de la cámara comienzan el 25 de noviembre y que duran 4 años en el ejercicio de sus cargos. Esta acta constitutiva fue modificada en 1855 disponiendo que los diputados duraran en sus



funciones 7 años y en tal concepto serán electos para el segundo período constitucional.

El gobierno encabezado por Miguel García Granados convoca a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente para el primero de marzo de 1872, la que resulta frustrada según criterios del abogado Jorge Skinner Klée²⁴, pues trata de inspirar una constitución que no tiene un verdadero sentido de contemporaneidad.

Justo Rufino Barrios convoca en octubre de 1875 a una nueva Asamblea Constituyente, la que se instala el 11 de septiembre de 1876. Esta es otra Asamblea que fracasa, pues se pide suspender la misma para conceder amplias y extraordinarias facultades a Barrios.

En noviembre de 1878, se convoca a una Asamblea la que fue activa y da un ejemplo de capacidad para el trabajo parlamentario, promulgando la constitución el 11 de diciembre de 1878. Esta constitución es la que más ha perdurado en nuestra historia, rigiendo la misma hasta 1945, cuando es abrogada por no estar ya de acuerdo a la época de ese entonces, así como a la nueva concepción revolucionaria. Cabe hacer notar que la constitución de 1878, no obstante haber sido la que más permaneció en vigencia, tuvo ocho reformas.

²⁴ Skinner Klée, Jorge **La Asamblea Constituyente de 1872**, Revista de Estudios Sociales No. 2, Págs. 33 y 49.

El 25 de marzo de 1882, la Asamblea Nacional Legislativa emite el Decreto Legislativo número 39 que contiene el reglamento de Régimen Interior de la Asamblea Nacional Legislativa. El artículo 1 de dicho Decreto Legislativo normó que: “la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala se compone del número de diputados que resulte de la proporción de uno por cada 20,000 habitantes ó (sic) por cada fracción que pase de 10,000 conforme lo establece el artículo 48 de la constitución...”²⁵

Al respecto, la ley constitutiva de la República de Guatemala decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de diciembre de 1879 había dejado normado que “La Asamblea se compondrá de un diputado por cada 20,000 habitantes, o por cada fracción que pase de 10,000. La ley designará la manera de hacer las elecciones; pero sin modificar el principio de la elección popular directa.”²⁶

Esta Asamblea Nacional Legislativa tuvo la particularidad que quienes la conformaban duraban en el ejercicio de sus funciones cuatro años, pero se renovaba por mitad en los términos que prevenía el artículo 51 de la ley constitutiva de la República de Guatemala, por lo que, cada dos años, antes de cerrar sus sesiones, mandaba que los Distritos electorales respectivos procedieran a la elección de diputados que debían renovarse, (La Asamblea Nacional Legislativa hacía un sorteo de los diputados que debían salir después del primer bienio). Asimismo, se reunía cada año el día 1 de marzo, sin necesidad de convocatoria y sus sesiones ordinarias duraban dos meses, pudiendo prorrogarse a un mes más. Se componía en su Junta Directiva por un

²⁵ López Velásquez, Shuwer David **Digesto Constitucional**, (Lexénesis 32 Bits, versión 2.00. Legislación de Guatemala), Pág. 22.

²⁶ *Ibíd.* Pág. 24.



presidente, dos vicepresidentes y cuatro secretarios, quienes duraban un año en el ejercicio de sus cargos. Este reglamento derogó el reglamento de fecha 30 de enero de 1868 y las demás disposiciones reglamentarias que se hubieren dictado desde aquella fecha.

Posteriormente, el 9 de septiembre de 1921 es emitida por los representantes del pueblo de los Estados de Guatemala, el Salvador y Honduras, en cumplimiento de un Pacto de Unión firmado en San José de Costa Rica el 19 de enero de 1921, una Constitución Política de la República de Centroamérica, en la que el poder legislativo residía en dos cámaras: una de senadores y otra de diputados. El senado se compondría de tres senadores propietarios y tres suplentes por Estado, elegidos por el respectivo poder legislativo y un senador propietario y un suplente, elegido por el Distrito Federal. Para ello debían ser mayores de cuarenta años, naturales de cualquiera de los Estados, su período sería de seis años y se renovarían cada dos años por terceras partes.

La cámara de diputados se compondría de representantes popularmente electos en las proporciones de un diputado propietario y un representante suplente por cada 100,000 habitantes o fracción de más de cincuenta mil y además se requería que fuera mayor de veinticinco años, pudiendo ser reelectos indefinidamente.

Seguidamente, se tiene el reglamento interior del Congreso de la República, Decreto número 1359 emitido el 18 de marzo de 1925. En este documento se había dejado normado que el Congreso se componía de 2 diputados por cada distrito electoral, pero



en aquellos cuya población excediera de 200,000 habitantes elegían uno más por cada 100,000 habitantes adicionales o fracción que pasare de 50,000. Cada distrito elegía además, un diputado suplente, quien ocupaba el cargo para finalizar el período en caso uno de los titulares lo dejara vacante. Los diputados eran electos para un período de cuatro años. Se reunían el 15 de junio de cada año, sin necesidad de convocatoria y sus sesiones ordinarias duraban cuatro meses y podían prorrogarse por el tiempo que fuera necesario (la Constitución de la República emitida el 15 de septiembre de 1965 adoptó de este reglamento, el número de diputados a elegir y las fechas en que se celebrarían sus sesiones ordinarias).

Cuando se emitió la vigente Constitución Política de la República de Guatemala, se dejó normado que el Congreso de la República estaba “integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y distritos electorales.”; y, que “La ley establecerá el número de diputados que correspondan a la población y el que corresponda por lista nacional. Asimismo, dispondrá la forma de llenar las vacantes...”. Lo anterior permite que sea el Congreso de la República, a través de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, quien fije el número de diputados a elegir, en razón del número de habitantes de nuestro país. Para la primera convocatoria a elecciones de diputados, de conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se eligió a los diputados distritales para un período de cinco años a razón de uno por cada cien mil habitantes o fracción que pasara de cincuenta mil, pero cada departamento de la República contaría con un mínimo de dos diputados; los diputados electos por el sistema de lista nacional constituirían una cuarta parte del total de diputados que integrasen el Congreso de la República. En la elección



de éstos últimos, se dejó normado que las planillas estarían vinculadas a las respectivas candidaturas presidenciales de los partidos o sus coaliciones, por lo que no se admitirían postulaciones divididas y que los escrutinios se harían con base en los resultados de la primera elección presidencial. Ello significa que la elección de diputados por lista nacional dependía del número de votos que el candidato presidencial obtuviera en la primera vuelta de las elecciones presidenciales.

Como se observa, además del sistema de elección de diputados distritales (elección directa), se impuso el sistema de elección de diputados por lista nacional (elección indirecta) dentro del cual, éstos últimos eran electos dentro de la planilla de presidente y vicepresidente de la República. La elección de diputados por lista nacional era un sistema de elección indirecta debido a que el elector no votaba específicamente por el candidato al Congreso, sino que por la planilla de presidente y vicepresidente y, el voto al diputado, era sólo una consecuencia del voto a esa planilla. Como lo hace notar el Licenciado José Luis Mijangos Contreras en su manual de Procedimientos Legislativos, “Si bien el voto o sistema de votación, pudiera dar la sensación de que a unos (los distritales) les corresponde una porción de la representación nacional y, por el contrario a los diputados de lista nacional, corresponderles una porción mayor, esto queda únicamente en eso, una sensación, ya que legal y constitucionalmente, tienen la misma representación y calidades,... El Congreso guatemalteco, está integrado entonces, por una sola calidad de diputados, a quienes les corresponde constitucionalmente ser:



representantes del pueblo, dignatarios de la nación y, entre ellos no hay diferencia de grado, sino que únicamente difieren en el sistema de elección. ...”²⁷

Asimismo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos dejó normado que cada partido político incluiría en las planillas distritales a un candidato a diputado suplente, quedando electos como tales, los de los partidos a los que se les adjudique algún diputado. Si se tratase de listas nacionales, el suplente sería el postulado en la respectiva lista a continuación del último cargo adjudicado. Si por cualquier causa ya no hubiere suplente distrital del partido que postuló al que causó la vacante, se adjudicará al que le corresponda de la lista nacional.

Posteriormente, el 14 de enero de 1986 mediante Decreto número 2-86, el Congreso de la República aprobó las normas provisionales para el funcionamiento del Congreso de la República que habían sido adoptadas por el Congreso en su Junta Preparatoria de fecha 10 de enero de 1986, en tanto se emitía la Ley de Régimen Interior del Congreso de la República. Cabe notar que dichas normas provisionales no fueron publicadas; solamente fue publicado el 22 de enero de 1986, el decreto que aprobada las referidas normas provisionales. Al emitirse este Decreto, quedó derogado expresamente el Decreto número 1359 que estuvo vigente durante aproximadamente sesenta años.

El 19 de junio de 1986, el Organismo Legislativo mediante Decreto número 37-86 del Congreso de la República emitió la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República, la cual fue publicada hasta el 18 de agosto de ese mismo año, y que

²⁷ Mijangos Contreras, José Luis. **Manual de Procedimientos Legislativos**, Pág. 36



constaba de 132 artículos, dejando así derogado el Decreto número 2-86 a que se refiere el párrafo anterior. Este decreto tuvo vigencia durante 7 años y cuatro meses y al igual que las anteriores leyes de ese Organismo de Estado, normaba las funciones, atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo. Esta ley fue objeto de 4 reformas, contenidas en los Decretos números 53-89, 49-92, 65-92 y 50-94, todos de ese Organismo de Estado.

Seguidamente, mediante Acuerdo Legislativo número 18-93 del Congreso de la República, emitido el 17 de noviembre de 1993, se aprobaron 43 artículos que introducían reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala. Las referidas reformas fueron sometidas a la aprobación de los ciudadanos debidamente empadronados, quienes emitieron sufragio aprobando las mismas. El artículo 157 fue modificado y a partir de ese entonces, los diputados son electos para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. De igual manera, se norma que los diputados por lista nacional deben elegirse en forma directa (se deja sin efecto el sistema de elección indirecta), constituyendo éstos un número equivalente al veinticinco por ciento de los diputados distritales. Adicionalmente, ya no se eligen diputados suplentes para ocupar el cargo a fin de finalizar el período en caso que uno de los titulares lo dejara vacante, sino que se establece que en caso de falta de un diputado, se declarará vacante el cargo y las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

Asimismo, mediante dichas reformas, se norma que el período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria, que



se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año y que se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la comisión permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria.

Como consecuencia de las referidas reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Organismo Legislativo derogó la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República, Decreto número 37-86 y sus reformas y aprobó el Decreto número 63-94. Este es el Decreto que se encuentra actualmente vigente, regulando todo lo relativo a ese Organismo de Estado. Dicho Decreto, hasta el momento de elaboración del presente trabajo de tesis, ha sido objeto de varias modificaciones, contenidas en los Decretos números 65-95, 66-96, 90-96, 5-97, 6-97, 9-97, 29-97, 3-98, 6-2000 y 5-2001, todos del Congreso de la República de Guatemala.





CAPÍTULO II

2. Funciones de los parlamentos

El parlamento tiene atribuciones diversas:

2.1. La función del Organismo Legislativo

A la toda comunidad corresponde la función legislativa, que es la facultad de normar la conducta social y las funciones del Estado. Sin embargo, en la práctica ello es imposible. Esto hace que la comunidad delegue esta facultad en el Congreso y, sólo por excepción, la ejerza en los casos de plebiscito.

¿Quiénes son los delegados? Los parlamentarios, que también son elegidos *intuitu personae*, no obstante que puedan pertenecer a partidos determinados. Sin embargo, es la persona del candidato la que logra la adhesión de los electores. Esto demuestra que, en las elecciones para diputados, si bien es cierto que es importante la filiación política, no menos cierto es que la delegación se hace en consideración a la persona del candidato, (lo descrito se aplica principalmente a los diputados distritales, cuyo contacto con sus electores es más directo que aquellos electos por el sistema de lista nacional). Cada parlamentario es responsable personal, no sólo frente a quienes votaron por él, sino que ante todo el país. Por ello, el congreso no es sectorial. Es un poder del Estado, en que cada miembro tiene la obligación ineludible de legislar en beneficio de todos los habitantes de la República y no para un determinado grupo o sector de ellos.



Dentro de la doctrina, diversos autores han expuesto las funciones de los parlamentos.

Uno de ellos, el maestro de derecho Maurice Duverger sostuvo en su obra que “la función legislativa consiste específicamente en hacer leyes.”²⁸

La función legislativa consiste en dictar las normas generales de conducta social, obligatorias y coercibles. Esto es, establecer la ley, a cuyas disposiciones deben conformar su actuar no sólo la autoridad, sino todos los habitantes de la República. La ley siempre obedece a una necesidad social, es la respuesta a un problema, a un vacío que detecta la convivencia humana y que requiere ser normado.

Debe tomarse en cuenta que la ley no tiene por finalidad solucionar un problema coyuntural, sino que trata de normar las conductas sociales futuras. La ley es una norma del “deber ser” para lograr la finalidad social, lo que implica que debe ajustarse a la realidad económica, política, social y cultural de país; debe respetarse y acatarse porque la comunidad la estima como una norma razonable, necesaria para lograr la paz y la convivencia social. Si la norma se aparta de este requisito, pese al carácter obligatorio de la ley, ésta no será respetada y no producirá el efecto que determinó su creación.

Al Organismo Ejecutivo le corresponde velar porque la ley cumpla la finalidad de satisfacer la necesidad social que amerita su creación, facultad que realiza a través de la sanción de la misma, lo cual no significa desconocer ni minimizar la función del parlamentario. Este, como representante de un distrito o circunscripción, es el llamado

²⁸ Duverger, Maurice **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**, Pág. 195.

a estar en permanente contacto con sus representados y recibir de éstos, los problemas que los aquejan y las necesidades que es necesario satisfacer. Es para ello que los diputados tienen iniciativa de ley.

Debe entenderse asimismo que la función de legislar no es fácil; legislar requiere de conocimientos profundos, de objetividad y de ponderación. Lo más difícil y, por ello, tal vez lo más importante, es entender que la legislación es un todo orgánico, que las leyes no son normativas aisladas sino que son parte de un todo que permite el funcionamiento del Estado y la actividad de los particulares. Una ley, que aparentemente no hace daño, puede incidir en otras materias, sin que ello sea aparente. Cada ley es como un engranaje de reloj. La alteración de cualquiera afecta el funcionamiento del reloj en su totalidad. Así también, el Estado es como el cuerpo humano, un todo complejo formado por distintas partes y con distintas características pero con una interconexión y relación de dependencia tal, que si se afecta a una parte se termina afectando al todo.

Pedro Ibáñez Ojeda, en su exposición respecto al funcionamiento del Organismo Legislativo expresó que: “la legislación es labor delicada y de vastas y a veces inesperadas repercusiones, características que deben estar claras en la mente de los legisladores para no incurrir en el despacho de leyes que luego deberán ser enmendadas, corregidas o eliminadas.”²⁹

Luis F. Luengo Escalona, señalando lo dicho por el presidente del senado federativo de Brasil, Señor Nelson Carneiro, hombre de gran experiencia parlamentaria, respecto de

²⁹ A. Leiva, Luciano **El fortalecimiento del poder legislativo**, Pág. 60.

las condiciones necesarias para que haya un buen parlamento, señaló: "... primero, una buena asesoría; en segundo lugar, un banco de datos; y luego, un poder legislativo con prerrogativas amplias."³⁰

La función legislativa consiste en establecer, por vía general y obligatoria, las normas a que debe ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad. Las características fundamentales de estas normas son su generalidad y obligatoriedad. A ellas se les denomina leyes.

Toda regla general abstracta e impersonal dictada por el Estado forma parte de la función legislativa. Al respecto, Pedro Pierry Arrau señaló que el carácter abstracto e impersonal de las normas queda en la siguiente definición: "todo juicio abstracto, esto es, toda enunciación valorativa, en términos de justicia, no de un comportamiento particular realizado o realizable en una determinada situación concreta sino de todos los comportamientos de un determinado tipo realizado o realizable en un determinado tipo de situaciones."³¹

La administración pública es la encargada de concretar las disposiciones del legislador a través de sus actos administrativos y de su actividad material. De allí pues, que el ciudadano sienta con mucho más fuerza el poder del Estado como administración que como legislación o jurisdicción. La legislación es, en principio, general y abstracta, y puede que el individuo no se vea nunca en la necesidad de recurrir a un juez para

³⁰ *Ibíd.*, Pág. 55.

³¹ *Ibíd.*, Pág. 67.



decidir una controversia. Sin embargo, la administración, por ser una función esencialmente ejecutiva, encuentra en la ley el fundamento y al mismo tiempo el límite de su acción.

En Guatemala, la función del Organismo Legislativo, tiene su fundamento en el contenido de nuestra Constitución Política, pues el Artículo 140 el cual establece que: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades.

También establece nuestra carta magna que “el sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.” Cita el Artículo 141 de la Constitución Política de la República, que: “la soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.”

Los tres preceptos jurídicos anteriores son la base de sustentación de los tres organismos del Estado de Guatemala.

El principio de división de poderes, como instrumento de los gobernantes y como garantía de las libertades individuales, ha sufrido profundas transformaciones desde su primitiva formulación; incluso algunos autores consideran que tal principio se ha visto amenazado en diferentes épocas y colocado al borde de la crisis, pero que a pesar de ello no se le ha superado y continúa teniendo vigencia.

Si llegásemos a preguntarnos ¿qué hace el parlamento?, la respuesta debemos darla teniendo en cuenta que esta institución política es parte de una organización estatal cuyas funciones tienen que encaminarse a la satisfacción de los objetivos fundamentales del Estado. Así, las funciones ordinarias de un Estado, más no sus fines, son distribuidas, conforme a la teoría clásica, en legislativas, ejecutivas y judiciales, las cuales son realizados por tres órganos diferentes.

Sin embargo, la asignación de funciones a cada uno de estos poderes no es tan rígida e impenetrable como podría pensarse; con el pasar del tiempo ha venido adquiriendo flexibilidad y permeabilización en sus límites a medida que el Estado moderno evoluciona, como se desprende de la adjudicación de funciones legislativas al ejecutivo, mediante la facultad reglamentaria o bien mediante la función de interpretar el derecho que tiene el poder judicial. En este orden de ideas, también el poder legislativo lleva a cabo funciones jurisdiccionales, como pueden ser, por ejemplo, en el caso de México, la calificación de las elecciones o el constituirse en gran jurado con motivo de un juicio político.

Francisco Berlín Valenzuela, en relación a las funciones del parlamento expuso: “el parlamento es un órgano político colegiado, de carácter representativo en el que recaen las funciones más elevadas de la dirección del Estado y quien, además de la función creadora de leyes, ejerce entre otras, la de controlar los actos de los gobernantes, de acuerdo con las constituciones y con el sistema político en que actúa.”³²

³² Berlín Valenzuela, Francisco **Derecho parlamentario**, Pág. 127-128.

2.2. Funciones originales del parlamento

Desde sus orígenes el parlamento tuvo asignada una función representativa, a la que posteriormente fue agregada la presupuestaria, con el propósito de conseguir recursos pecuniarios al rey, sin embargo, esa función fue ampliada, sobre todo a finales del siglo XVIII, cuando las cámaras buscaron limitar y controlar el ejercicio del poder real que había llegado al absolutismo. Así comenzó el parlamento a desarrollar otras funciones, entre ellas la legislativa y la fiscalizadora.

Así pues, el ejecutivo monárquico fue perdiendo el control de sus ministros y sufrió la reducción de su poder soberano y absoluto, en un período que fue siendo cada vez más racionalista y en un proceso de democratización en que el principio hereditario dejó de proporcionar base satisfactoria y segura para una autoridad ejecutiva independiente. Fue entonces cuando el derecho divino en que se sustentaba el poder de los reyes fue sustituido por el derecho positivo, elaborado por el parlamento; así, la monarquía absoluta comenzó a dar paso al Estado de derecho, siendo limitada por otros poderes, por lo que ante las exigencias de mayores facultades de un cuerpo representativo el monarca no podía oponerse con buen éxito. La historia registra que en las ocasiones en que trató de hacerlo fue destronado, sustituido y en algunos casos, desterrado o llevado al cadalso.

Consolidado el parlamento, éste llegó a convertirse en el centro de la voluntad general, en el foro donde los representantes de las comunidades discuten, confrontan y luchan por incorporar los fundamentos ideológicos e intereses de sus representados a un

proyecto nacional; así pues, toca al parlamento convertir las reflexiones económicas y las demandas sociales en grandes opciones políticas de la nación.

2.3. Funciones del parlamento en el Estado contemporáneo

Los parlamentos son considerados instrumentos políticos del principio de soberanía popular, misión que les confiere inevitablemente el derecho y el deber de intervenir, de diversas maneras, en la conducción de los asuntos públicos, según el régimen en que actúen y el grado de desarrollo político de cada pueblo.

Las funciones parlamentarias de los Estados contemporáneos pueden ser, sin querer decir ello que sean ejercidas en el orden que se mencionarán, las siguientes: representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control y de orientación política.

2.3.1. Función representativa

La primera de las funciones mencionadas, es decir, la función representativa es una de las funciones primordiales, pues se considera que es la que caracteriza a los parlamentos y la que hace posible que éstos cumplan todas las demás funciones enumeradas en el párrafo anterior. Esta función nació de los diversos factores que el hombre fue experimentando en su evolución social y porque en la actualidad sería imposible que las multitudes que constituyen la mayoría de una nación acudieran a



reunirse para participar en la elaboración de las leyes o en la toma de decisiones que afectan a la población, por lo que la solución resulta ser que las personas con intereses semejantes convengan en encargar o autorizar a otra para que, en nombre o en lugar de quienes le nombren, exprese el parecer de quienes le nombraron; es decir, para que los represente; de esta manera, se puede decir que el representante es un mandatario, porque obedece al mandato del grupo que lo escogió o aceptó para expresar sus intereses.

Este acto de conferir tuvo que ser previamente dado por un acto de elección, para el cual se reunieron los electores con el fin de manifestar directamente su mandato de representación hacia la persona de su preferencia o bien lo hicieron mediante el ejercicio del voto. Así, los electos en las diversas circunscripciones de una nación llevan en sí el carácter representativo y al reunirse integran un conjunto representativo cuya misión es acatar el mandato de defender las causas o intereses de sus representados.

La función representativa, pues, tiene esa calidad preliminar sin la cual no tienen origen, desarrollo, ni finalidad las demás funciones que cumple el Parlamento. En relación a esta función de integración, Gregorio Peces-Barba dijo: “esta función de integración es la que da al parlamento su sentido más profundo, por ser éste el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas el juego de la libertad y de las

mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías.”³³

2.3.2. Función deliberativa

La segunda de las funciones enunciadas consiste en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuencias de un acontecer para tomar una decisión, lo que implica una suma de conocimientos, previa o simultánea al acontecer, relativa a cuál debe ser el sentido de una decisión.

Esta función implica el disponer de amplios conocimientos, dada la profesionalización que la actividad parlamentaria requiere. Por lo tanto, para el ejercicio responsable de ella se hace necesario el contar con numerosos instrumentos de información, así como con el auxilio de doctos en diversas ciencias acerca de la naturaleza, de la sociedad, del pensar y del lenguaje que, conjuntamente con expertos en muchos campos, proporcionen una asesoría profesional y especializada que conduzca a los miembros del parlamento a la mejor toma de decisiones en cada uno de los asuntos en los que tienen que intervenir.

La importancia de esta función es tan grande y comentada por diversos autores, entre ellos, el parlamentario inglés Edmund Burke, quien expresó:

³³ Peces-Barba Martínez, Gregorio **Reflexiones sobre el Parlamento**, Estudios de Derecho Parlamentario, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Pág. 213.



“el parlamento no es un Congreso de embajadores que defiende intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. ...”³⁴

2.3.3. Función financiera

Otra de las funciones señaladas es la función financiera, la cual está referida a los aspectos generales de las finanzas del Estado y de la economía del país, lo cual otorga a este órgano considerable poder sobre el ejecutivo, al realizar labores de vigilancia y control sobre los ingresos y egresos del gobierno.

Es propio de los Estados de derecho el otorgar esta función a un órgano representativo y soberano que examine detenidamente la conveniencia de autorizar al gobierno el presupuesto a ejercer y la cuenta pública que contiene la forma en que se aplicó el gasto público. Derivado del escrupuloso manejo de las finanzas de la nación o de las irregularidades advertidas, el dictamen puede ser aprobatorio o contener la exigencia de responsabilidades al Ejecutivo.

Esta función, de origen fiscal, ha sido extendida hasta convertirla en minuciosa vigilancia al influjo de la obra gubernativa sobre los fenómenos de la economía nacional

³⁴ Burke, Edmund **Textos Políticos**, Pág. 135-136.



y sus relaciones con las economías de otros países, entre ellos, los empréstitos y condicionamientos de organismos internacionales al gasto público ocupan lugar destacado y son motivo para el debate entre los grupos parlamentarios.

En Guatemala, el Congreso dispone de facultades financieras exclusivas garantizadas por el texto de la Constitución Política de la República, que en las literales b), c) y d) del Artículo 171 dice: que corresponde al Congreso...

“b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. ...;

c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;

d) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.”

2.3.4. Función legislativa

La función legislativa es de las más importantes que realiza el parlamento por estar referida a la creación del derecho; por lo tanto, es una función jurídica que consiste en verter en textos breves, claros, precisos y coherentes aquello que la costumbre o el querer ser de una nación han instituido o pretenden instituir como norma para regir conductas o relaciones individuales o colectivas.



Esta función surge por conducto del parlamento, que es el órgano representativo de la sociedad. En sus orígenes, como se comentó anteriormente, no fue esta la función central del parlamento, pues con anterioridad, la función presupuestaria ocupaba un lugar preponderante.

Como es de comprenderse, la aprobación de un texto jurídico para que sea convertido en ley, después de las deliberaciones y la votación correspondientes, es la expresión de un compromiso a cumplir y de virtual sometimiento a las sanciones potenciales que en la norma se establecen para casos de incumplimiento. Una vez la ley aprobada, es sometida a la consideración del Presidente para su sanción, promulgación y publicación, con el fin de que sea conocida y acatada por todos.

En relación a este tipo de funciones, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Art. 171. Otras atribuciones del Congreso: corresponde también al Congreso: a) Decretar, reformar y derogar las leyes. ...”

En Guatemala, la principal función del Congreso, es la de crear leyes que desarrollan las normas establecidas en la carta magna, y para que pueda ser una ley considerada como tal se requiere el cumplimiento de una serie de actos parciales, sometidos a determinadas formalidades, que constituye el proceso de formación y sanción de la ley.

2.3.5. Función de control

Cuando se habla de la función de control, se hace referencia al significado del término en el sentido de inspección, fiscalización, comprobación, revisión o examen que lleva a cabo el parlamento sobre la actividad que realiza el ejecutivo, con la finalidad de verificar que ajusta sus actos a las disposiciones establecidas en la ley.

El parlamento no puede ni debe reducir su intervención a la función legislativa solamente, pues ello equivale a limitar su participación en el proceso político de una nación.

La realización de las funciones de control suelen producir numerosos efectos políticos que pueden ir desde un voto de censura o voto de confianza, hasta la caída de un gobierno; negar la aprobación a un asunto en que el ejecutivo tiene interés suele ser una forma de control del parlamento sobre él. Lo anterior es poco frecuente cuando la mayoría parlamentaria se encuentra vinculada por lazos partidarios con el ejecutivo.

Respecto a la intensidad del control de parlamento sobre el ejecutivo, se observa que éste es menor si está apoyado por una mayoría parlamentaria amplia, pues en este caso la uniformidad que existe es más evidente, dado que se impone la disciplina de partido como elemento unificador para presentar un frente sólido y unificado, ante el cual las minorías no puedan hacer valer una resistencia congruente. Si por lo contrario, la mayoría en el parlamento no es tan fuerte porque los grupos políticos están más equilibrados, ese control sobre los actos del gobierno es más estricto, pues la oposición



suele unificar sus puntos de vista y sus votos para rivalizar en mejores condiciones con el partido en el poder.

La Constitución Política de la República, en relación a las funciones de control, como ejemplo, dentro de otras, cita que al Congreso le corresponde, de conformidad con los Artículos 165, 166 y 168:

“Artículo 165. Atribuciones. Corresponde al Congreso de la República:

- a) Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos.
- c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la república. El Congreso comprobará la autenticidad de la denuncia respectiva.
- d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;
- e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República.
- f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;
- g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso.



h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del Despacho, Secretarios de la Presidencia de la república, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el congreso;

i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo.

j) Interpelar a los Ministros de Estado;

j bis) Conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros; y,

k) Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.”

“Artículo 166. Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.



Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.”

“Artículo 168. Asistencia de ministros al Congreso. Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las Comisiones y de los Bloques Legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrá hacerse representar por los Viceministros.

Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.”

2.3.6. Función política

Refiriéndonos a la función política de los parlamentos, ésta se ejerce dentro de la política social en su dimensión ideológica, en que es vista como una teoría o doctrina, que los partidos adoptan como programa para sus luchas electorales y posiciones parlamentarias.

La función de orientación política de los parlamentos consiste en determinar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad. Refiérase en esta sección que lo que



pretende resaltarse es la aprobación de las Políticas del Estado, como expresiones de la visión de largo plazo sobre determinadas cuestiones. La adopción de estas políticas implica un proceso de interrelación de los representantes para con los representados que a su vez se expresan mediante organizaciones de la “sociedad civil” con quienes interactúan en la definición de las metas, los alcances y los plazos para abordar determinadas materias de interés social.

Los fines que un gobierno puede perseguir con la actividad política, pueden ser de carácter permanente (mantenimiento de la soberanía, independencia, orden público, integridad territorial, etc.,) o circunstanciales (que dependen de las condiciones por las que un país pueda atravesar en un momento dado).

Se puede afirmar que la política de los parlamentos democráticos debe ser resultado de una estrecha y constante relación entre la teoría y la acción, cuyos propósitos finales sean lograr el bienestar y mejoramiento de la colectividad que representan.

Debe entonces tomarse en cuenta que, no solo la creación de leyes es la principal función del Congreso, pues la Constitución delega al Organismo Legislativo otras importantes, atribuciones contenidas en los Artículos 165, 166, 170, 171, 177, 179, etc., de la Constitución Política de la República, para lo cual también se requiere de determinados procedimientos previamente establecidos por nuestra Carta Magna, la Ley del Organismo Judicial y los precedentes aprobados por el Pleno y la misma Ley Orgánica del Organismo Legislativo.



CAPÍTULO III

3. El proceso de formación de la ley

Respecto del concepto procedimiento vamos a partir de la definición recogida en el diccionario de la lengua Española que lo define como “método de ejecutar algunas cosas” y “actuación por trámites judiciales o administrativos.”³⁵ El diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales de Manuel Ossorio, citando la definición de procedimiento de Guillien y Vincent indica que “es el conjunto de formalidades que deben ser seguidas para someter una pretensión a la justicia.”

La elaboración de un concepto genérico de procedimiento con significación en el mundo del derecho parte fundamentalmente de la elaboración doctrinal procedente del campo del derecho procesal, donde el procedimiento ha existido como una figura funcional constante en el proceso en el que existe siempre una dualidad elemental, pretensión-satisfacción, y entre éstos dos términos, una actividad múltiple, una pluralidad de actos procesales encadenados tendentes a lograr esa satisfacción que deriva de la pretensión inicial, y es aquel encadenamiento de actos procesales el que recibe el nombre técnico de proceso.

En general, las definiciones del procedimiento coinciden básicamente en describirlo como una ordenación jurídicamente necesaria y preestablecida de una pluralidad de actos sucesivos, realizados por sujetos y órganos diversos, actos que se caracterizan

³⁵ **Diccionario de la Lengua Española**, Pág. 1161.



por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada y que, no obstante su relativa autonomía, se articulan en coordinación a un fin, que no es más que un acto jurídico decisorio final.

El procedimiento supone la exigencia de la realización de una pluralidad de actos diversos, no hechos, lo que lo coloca en la teoría de los actos voluntarios y de los actos jurídicos.

Dichos actos están preordenados jurídicamente. Existe sometimiento de la actuación a formas determinadas, jurídicamente obligatorias. Su incumplimiento lleva al planteamiento de la validez y eficacia de los actos, sean finales o procedimentales, en los que no se respeta el procedimiento.

Estos actos preordenados tienen que ser realizados por una pluralidad de sujetos y órganos, cada uno de ellos con la función de colaborar, en forma parcial, en la formación de la decisión o voluntad final.

Los actos jurídicos que integran un procedimiento están coordinados, concatenados, son actos que tienen que ser realizados en una secuencia temporal determinada, en la que la realización de un acto depende de los efectos producidos por un acto anterior, y a su vez, sus efectos serán causa del siguiente acto procedimental.

Finalmente, esta coordinación de actos tiene un nexo de unión, que es la articulación de todos aquellos actos jurídicos que lo integran en orden a la producción de un acto



jurídico final: La obtención de un resultado jurídico a cuyo logro está ordenado el procedimiento.

3.1. El proceso de formación de la ley en la legislación guatemalteca

Previo a entrar en materia se proporcionan conceptos propios del investigador, que serán utilizados en éste y los siguientes capítulos, así:

Anteproyecto: documento que, con las características de una iniciativa de ley, aún no ha sido presentado al Pleno para conocimiento de los diputados.

Iniciativa de ley: documento que redactado en forma de decreto, se hace acompañar de una cuidadosa y completa exposición de motivos. Recibe este nombre al ser conocido por el Pleno del Congreso Artículos: 109, 110, 111, 112, 116, 152 numeral 1), 159 incisos a) y c), 167 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Proyecto de decreto o proyecto de ley: el documento que redactado en forma de decreto, ha sido estudiado y dictaminado por una Comisión, o en su caso, la iniciativa de ley que después de haber sido dispensada de dictamen, se encuentra en discusión para su aprobación como ley de la República Artículos: 109, 112, 114, 117, 119, 123, 125, 153 numeral 2 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Dictamen: el documento en que consta el estudio y análisis de una o varias comisiones y donde se acompañan los argumentos específicos, políticos o técnicos para que la



iniciativa objeto de estudio sea aprobada o no como Ley de la República, Artículos: 27, 30, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 81 inciso e), 84, 112, 113, 114, 116, 118 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Enmienda: constituye el mecanismo por el cual los diputados pretenden introducir modificaciones, adiciones o supresión de un artículo, párrafo o palabra de un proyecto, después que el mismo ha sido objeto de aprobación. Estas son presentadas durante el procedimiento de discusión por artículos por uno o más diputados y se requiere la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso para ser aprobadas, Artículos: 21, inciso i), 112, 114, 118, 120, 121, 122, 123, 125 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Fondo de revisión: al igual que las enmiendas, a través de las mismas se pretende introducir modificaciones, adiciones o supresión de artículos, párrafos o palabras de un proyecto en el procedimiento de redacción final, en tanto mediante votación no se haya tenido por suficientemente discutido. Tienen la particularidad que solamente pueden ser presentadas por quince o más diputados mediante moción privilegiada, la cual es discutida de una vez al ser presentada; si el pleno la acepta se señala nuevo día para la discusión de lo aprobado, Artículo 126 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Moción privilegiada: es aquella que surge en las sesiones y que no es necesario presentar por escrito. Se refiere, generalmente, a cuestiones de procedimiento, como petición de dar por terminada la sesión, petición de que algún asunto pase o retorne a comisión, petición de dispensa de lectura material de un proyecto, petición de receso en



las sesiones permanentes, petición de posponer algún asunto, petición que mediante un fondo de revisión se revise la redacción de un texto que antes ha sido aprobado, Artículos: 93, 113, 118 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Debate: intercambio de ideas, razonamientos, opiniones y argumentos a fin que se tome una determinación respecto de lo que se discute, -Artículos: 112, 114, 117, 123, 124 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Mayoría absoluta: la votación que para su aprobación, requiere de la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República, Artículos: 99, 104, 105 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Mayoría calificada: la votación que para su aprobación, requiere de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República, Artículos: 112, 113, 130, 132 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

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



El título V de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República, recoge lo relativo a la actividad legislativa durante el proceso de formación de la ley (Artículos 109 al 133). Los distintos capítulos de dicho título señalan lo relativo a las iniciativas de ley (109 a 116), discusión del proyecto de ley (117 a 122), redacción final (125 a 128) y el procedimiento en caso de veto (129 a 133).

A grandes rasgos, se ejemplifica el proceso de formación de la ley de un proyecto de decreto que camine sin obstáculos, el cual, de conformidad con la Ley Orgánica del Organismo Legislativo seguiría los siguientes procedimientos: se presenta el anteproyecto de ley a la secretaría del Congreso (Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo); en la próxima sesión plenaria es leída y se remite a una o más comisiones (según lo ordene el Pleno) para que dentro del plazo de sesenta días emita dictamen que le servirá al Pleno para instruirse respecto de aspectos específicos, políticos o técnicos (Artículos 110 y 111 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo). Si el dictamen que emite la Comisión es favorable, debe ser acompañado del proyecto de decreto que puede llevar adheridas las enmiendas que la comisión considere adecuadas y pertinentes (Artículo 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo); se imprimen copias del dictamen y del proyecto de decreto las cuales son distribuidas a los diputados por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación a la discusión en primer debate del dictamen y proyecto de decreto (Artículo 113 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo). En el punto señalado en la agenda se procede a dar lectura al dictamen y al proyecto de decreto, se somete a discusión en primer debate y seguidamente cuando ya no hay oradores en lista se deja la discusión para que en días distintos, se proceda a discutir en segundo y tercer debate. En los dos primeros



debates se discuten aspectos generales del proyecto como constitucionalidad, pertinencia, conveniencia y oportunidad del proyecto y solamente se vota respecto de la moción presentada por cualquier diputado que requiera el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; si se emitiera el voto en contra con la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República, el proyecto de ley es desechado. (Artículo 117 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).

Llegada la discusión del proyecto en tercer debate, cuando ya no existen oradores en lista para continuar con su discusión, se somete dicho proyecto a aprobación del Pleno (Artículo 117 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo). Aquí debe hacerse especial mención que, algunas leyes para ser aprobadas, requieren el voto favorable de la mitad más uno (mayoría simple o absoluta) del número total de diputados que integran el Congreso de la República o en su caso, requieren el voto favorable de las dos terceras partes (mayoría calificada) del número total de diputados; en este último supuesto se encuentran las leyes constitucionales, las leyes que crean o suprimen instituciones autónomas o descentralizadas y otras leyes que han dejado normado dentro de sus mismas disposiciones, que para su reforma se requiere dicha mayoría (art. 134 de la Constitución Política de la República).

Seguidamente, si el proyecto es aprobado, el mismo es sometido a discusión por artículos. En esta fase cada artículo es sometido a discusión y a aprobación, a menos que se trate de proyectos complejos, en cuyo caso, el Pleno puede someter a discusión y aprobación el proyecto de decreto por títulos, capítulos y otras secciones



comprendidas de diferentes artículos. Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que en este punto en particular, pueden presentarse enmiendas, las que la ley divide en enmiendas por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total (Artículo 120 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo). Estas enmiendas son presentadas a la secretaría quien les da lectura y las somete a discusión junto al Artículo a que se hace relación; cuando ya no hay más oradores en lista se somete a aprobación la enmienda, seguidamente el artículo con la enmienda (en caso ésta haya sido aprobada) y así se continúa hasta llegar al nombre de la ley (Artículos 121 al 122 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).

Posteriormente, cuando ya se ha finalizado la discusión y aprobación por artículos, se procede a discutir y votar sobre su redacción final (Artículo 125 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo), consignándole después de su aprobación el número correlativo que le corresponde seguido de un guión y los dígitos del año en que dicho decreto fue aprobado (Artículo 128 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo); ello también de conformidad con el Artículo 1 del Decreto número 1816 del Congreso de la República, de fecha 13 de diciembre de 1968, que establece que “a partir del primero de enero de mil novecientos sesenta y nueve, tanto los Decretos que emita el Congreso, como los Decretos y Acuerdos que contengan disposiciones reglamentarias o de observancia general del Ejecutivo y los acuerdos del Organismo Judicial que contengan disposiciones de esa índole, deberán ser numerados del uno en adelante en cada año calendario y al número correlativo que corresponda a tales disposiciones se agregarán, separadas por un guión, las dos últimas cifras correspondientes al año en que se emitan. ...”.



Seguidamente, la Junta Directiva envía el Decreto al Ejecutivo dentro de los diez días de aprobado el mismo, para los efectos de sanción o veto. Una vez el Presidente de la República ha recibido el Decreto, cuenta con quince días para sancionarlo. Si el Decreto es sancionado se ordena su publicación en el Diario Oficial.

¿Y qué ocurre si el Presidente de la República no se encuentra de acuerdo con el Decreto que fuere aprobado por el Organismo Legislativo? En este caso, puede oponerse a través del veto.

Si el Decreto fuere vetado se sigue el siguiente procedimiento: el Presidente de la República dentro de los quince días de emitido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros lo devuelve al Congreso con las observaciones que estima pertinentes, o sea, indicando los motivos por los que veta el decreto aprobado. El Decreto y el Acuerdo Gubernativo que contiene el veto son remitidos al Congreso de la República quien los conoce en la siguiente sesión; seguidamente, se remite a la comisión que dictaminó o a una comisión especial para que estudie las razones del Presidente de la República para vetarlo. El Congreso dispone de un plazo no mayor de treinta días para considerarlo o rechazarlo; si son aceptadas las razones del veto, el Decreto se envía al archivo. Si las razones del veto no son aceptadas y el Congreso lo rechaza por las dos terceras partes (mayoría calificada) del total de sus miembros, el Ejecutivo está obligado a sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hace, la Junta Directiva del Congreso ordena su publicación en un plazo que no excede de tres días para que surta efecto como ley de la República.



Si en cambio, se acuerda la reconsideración del decreto vetado, se da lectura al dictamen de la comisión original, a los antecedentes pertinentes, al decreto aprobado por el Congreso, al veto, la nueva opinión y dictamen que emite la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una comisión especial. Terminada la lectura, se pone a discusión el asunto en una sola lectura y agotada la discusión se pasa a votar sobre la ratificación o no del Decreto original. Las proposiciones relativas a enmendar el Decreto original se tramitan como si fueren proposiciones para emitir un nuevo Decreto. Para que sea válida la votación relativa a la ratificación del Decreto, es necesario recibir el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. (Artículo 132 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).



CAPÍTULO IV

4. Procedimientos de formación de la ley que no se ajustan a la Constitución Política de la República de Guatemala

El presente capítulo se concretará a determinar el objetivo general perseguido en este trabajo de tesis: determinar si los procedimientos de discusión por artículos y redacción final, contenidos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República y sus reformas, se encuentran acordes al proceso de formación de la ley a que se refiere la Constitución Política de la República de Guatemala.

Explicado el esquema con que finaliza el capítulo anterior, debe tomarse en cuenta que de conformidad con la parte conducente del Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo...” significa lo anterior que la Asamblea Nacional Constituyente al crear la Constitución Política de la República de Guatemala dejó en manos de los legisladores el proceso que se debía llevar a cabo para la formación y aprobación de las leyes. Sin embargo, puso limitantes al indicar que -el proyecto de ley- “se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.”, y que “aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”



Debe entonces interpretarse tomando en cuenta lo señalado en el Artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial que señala: “las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales”, se deben dar tres discusiones en el proceso de formación de la ley y que no puede votarse sobre el proyecto, hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Si se observa, derivado del proceso de formación de la ley comentado en el capítulo anterior, en la forma en que actualmente se elaboran las leyes se dan cinco discusiones, así: en el primer debate, en el segundo debate, en el tercer debate, en la discusión por artículos y en la redacción final. Ello no es acorde con la disposición contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, pues al darse cinco discusiones, es claro que existen dos discusiones adicionales, ello a pesar de la limitante contenida en nuestra carta magna. Adicionalmente, debe observarse que se dan tres aprobaciones: la primer aprobación después de la discusión en tercer debate (a ésta es a la que se refiere la Constitución Política de la República); la segunda, cuando en el procedimiento de discusión por artículos se somete a aprobación cada artículo después de sometido a discusión artículo por artículo; y, la tercer aprobación, que acontece después de la discusión en redacción final del proyecto de decreto, lo cual indica que el proyecto de ley es discutido cinco veces y aprobado tres.

Un ejemplo ilustrativo de lo anterior es el siguiente. La iniciativa de ley que aprueba el convenio de financiación entre la comunidad Europea y la República de Guatemala, “Reinserción productiva de las comunidades de repatriados y reactivación económica



de las áreas de asentamientos” fue presentada por el Presidente de la República al Organismo Legislativo, conocida en el Pleno del Congreso de la República el 17 de abril de 2002, y se le asignó el registro número 2654. La iniciativa de mérito fue remitida a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictamen. La referida Comisión presentó el respectivo dictamen favorable y proyecto de decreto al Pleno del Congreso, el cual fue discutido en su primer debate el 7 de mayo de 2002. Seguidamente, el 8 de mayo de 2002 fue discutido en segundo debate (hasta aquí, solamente se había sometido a discusión en dos oportunidades). El 14 de mayo de 2002, el Pleno del Congreso discutió en tercer debate el proyecto de decreto (tercera discusión), el cual después de sometido a votación fue aprobado. (En este momento, el documento dejó de ser un proyecto de decreto y pasó a convertirse en Decreto, de conformidad con lo normado en la Constitución Política de la República de Guatemala). Seguidamente, se discutieron y aprobaron los artículos del proyecto de decreto y el preámbulo (cuarta discusión y segunda aprobación) y por último se sometió a discusión y aprobación en su redacción final, después de la cual se le consignó el número 32-2002 como número de decreto (quinta discusión y tercera aprobación).

Podría pensarse que los procedimientos de discusión por artículos y redacción final solamente constituyen meros trámites para terminar de perfeccionar el decreto que ha sido aprobado después de su discusión y aprobación en tercer debate, pero al parecer ello no es así, puesto que el Organismo Legislativo toma estos dos procedimientos como parte de la aprobación del Decreto, lo cual es justificado en seguida.



El 18 de noviembre de 1998, el representante Jorge Enrique Pasarelli Urrutia presentó al Pleno la iniciativa que introduce reformas al Decreto número 29-89 del Congreso de la República, Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila. A dicha iniciativa le fue asignado el registro número 2063 y se remitió a la Comisión de Economía, Comercio Exterior e Integración. El Pleno conoció el dictamen favorable y proyecto de decreto para su primer debate el 26 de noviembre de 1998; el 27 de noviembre de 1998, fue discutido en segundo debate; el 30 de noviembre de 1998, en la sesión número 089 que celebró el Congreso de la República durante 1998, fue sometido a discusión en tercer debate y sometido a votación, con lo cual fue aprobado; seguidamente, el mismo día fue sometido a discusión y a aprobación por artículos; por último, cuando se sometió a discusión en su redacción final, la representante Rosalina Tuyuc Velásquez solicitó a Junta Directiva que se verificara el quórum, el cual después de verificado se constató que se encontraba integrado (en ese momento había presentes 42 diputados). Al momento de someter a aprobación la redacción final del proyecto, la representante Nineth Montenegro señaló que “no puede ser aprobada la ley, en virtud que nosotros no la apoyamos (la diputada Nineth Montenegro se refería a ella y a la diputada Rosalina Tuyuc, de manera que solamente estaban dando su aprobación 40 diputados), y en este momento entonces, tendrían alrededor de cuarenta votos; entonces esto no podría ser aprobado. Por encontrarse el Congreso de la República integrado por ochenta diputados, la aprobación requería del voto favorable de la mitad más uno del número total de diputados que integraban el Congreso de la República, esto es, 41 diputados. Seguidamente, la Presidencia requirió a los representantes que votaron a favor ponerse de pie, indicando el secretario que “en un quórum de 42 diputados, 40 votaron a favor, por lo tanto se imprueba en su redacción



final.” Dicho decreto (pues ya había sido aprobado después de su discusión en tercer debate) nunca más fue retomado y por lo tanto quedó archivado en la secretaría legislativa (ahora Dirección Legislativa).

Queda demostrado así que actualmente los procedimientos de discusión por artículos y redacción final no solamente constituyen meros trámites para perfeccionar el decreto que ya ha sido aprobado después de su discusión en tercer debate. De conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 176 de la Constitución Política de la República, este procedimiento no debió haberse efectuado pues contraviene dicho artículo.

Por otro lado, ¿qué acontecería si el decreto que ya fue aprobado después de su discusión y aprobación en tercer debate ya no continúa con los procedimientos de discusión y aprobación por artículos y de redacción final? porque como se recordará, ya fue discutido en tres sesiones, en días distintos y por supuesto, ya se aprobó después de suficientemente discutido en tercer debate, lo cual significa que ya es un decreto y que solamente falta finalizar de realizar los trámites de discusión y aprobación por artículos y redacción final.

A manera de ejemplo se cita la iniciativa 2071 que fue presentada el 25 de noviembre de 1998, por los representantes Ana María Villegas de Fortín, Isaac Farchi Sultán, César Leonel Soto Arango y compañeros, referente a la creación de un Fondo nacional de turismo. Dicha iniciativa fue enviada a la Comisión de Turismo para el estudio y dictamen correspondiente... El proyecto de ley fue discutido en primer debate el 21 de



enero de 1999, en segundo debate el 27 de enero de 1999, en tercer debate el 28 de enero de 1999 y aprobado como decreto en dicha fecha. Al entrar la nueva legislatura en el año 2000, al someterse a discusión por artículos el 14 de marzo de 2000, el Pleno del Congreso aprobó una moción privilegiada que solicitaba que el decreto (en dicha moción privilegiada se refirieron a la misma como proyecto de ley) se remitiera nuevamente a la Comisión de Turismo para nuevo estudio y dictamen, en virtud de estar en una nueva legislatura, la cual necesita de su conocimiento y análisis correspondiente. El 15 de mayo de 2002, el Pleno del Congreso conoció el dictamen desfavorable emitido por la Comisión de Turismo y en consecuencia lo envió al archivo.

En todo caso, correspondía que la Comisión dictaminara en el sentido que el documento sometido a análisis y estudio, ya había sido objeto de aprobación, por lo que en todo caso, correspondía continuar con los dos últimos procedimientos (discusión y aprobación por artículos y redacción final) a fin de ser enviado al Ejecutivo para efectos de sanción o veto.

Por otra parte, como se recordará, después que el proyecto de decreto ha sido suficientemente discutido en tercer debate y aprobado por el Pleno del Congreso con el voto favorable de la mitad más uno del total de diputados que integran el Congreso de la República o con mayoría calificada, según sea el caso, se continúa con el procedimiento de discusión por artículos. En esta fase, como indicáramos, existe la particularidad que cada artículo es sometido a discusión y a aprobación, a menos que se trate de proyectos complejos, en cuyo caso, el Pleno puede someter a discusión y



aprobación el proyecto de decreto por títulos, capítulos y otras secciones comprensivas de diferentes artículos.

Según el Manual de Mason sobre procedimiento legislativo “el término aprobación, usado en relación con legislación, implica el cumplimiento de todos los procedimientos necesarios para que la legislación tenga efecto y entre en plena vigencia.”³⁶ ¿Qué significa ello? Significa que después de aprobado un proyecto de ley, el contenido de lo aprobado ya no debiese ser modificado, contrario a lo que sucede en la práctica parlamentaria en nuestro país.

Se señala lo anterior, puesto que en nuestra legislación, después de aprobado el decreto, éste es susceptible de ser modificado a través de “enmiendas” en el procedimiento de discusión por artículos, y aún más, en el procedimiento de redacción final a través de los denominados “fondos de revisión.” Los artículos 174 al 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala. A continuación, se transcriben dichos artículos:

³⁶ Mason, Paul **Manual de Mason sobre procedimiento legislativo**, pág. 400.



4.1. **Formación y sanción de la ley según lo normado en la Constitución Política de la República de Guatemala**

SECCIÓN TERCERA

Formación y sanción de la ley

“**Artículo 174. Iniciativa de ley.** Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.”

“**Artículo 175. Jerarquía constitucional.** Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*.

Las leyes calificadas como constitucionales requieren, para su reforma, el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.”

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



“Artículo 177. Aprobación, sanción y promulgación. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

Los Artículos 117 al 126 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo dan muestra clara de ello, no así los Artículos 123 y 124 de la Ley Orgánica del Organismo relativos a las consultas a la Corte de Constitucionalidad, por no ser objeto de estudio de este trabajo de investigación.

4.2. Discusión del proyecto de ley según lo normado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo

“CAPITULO II

DISCUSIÓN DEL PROYECTO DE LEY”

“Artículo. 117. Debates. En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar cualquiera de los debates cualquier Diputado podrá proponer al pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra el proyecto de ley será desechado.

Después del tercer debate, el Pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley.”

“Artículo. 118. Retorno a comisión. El Pleno del Congreso, a petición mediante moción privilegiada, podrá retornar el dictamen a la comisión que lo emitió, para que haga un nuevo estudio y emita nuevo dictamen, cuando:

- a) Un dictamen o proyecto se considere defectuoso o incompleto.
- b) Se considere conveniente que se recabe la opinión de otra u otras comisiones.
- c) En la discusión por artículos el pleno haya aprobado enmiendas de fondo, de hasta el treinta por ciento (30%) con relación al número total de artículos del proyecto original, excepto que la comisión dictaminadora del proyecto las hiciere propias, en cuyo caso pasarán a formar parte del dictamen original.”

“Artículo.- 119. Proyectos complejos. Siempre que un proyecto de ley conste de títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes artículos, se discutirá y votará primero en su totalidad cada una de estas grandes divisiones. Si no se discutiere y votare en esa forma, se entrará a discutir cada uno de los artículos en particular.”

“Artículo 120. Discusiones por artículos. En la discusión por artículos, que será de artículo en artículo, salvo que sea factible o conveniente la división en incisos y en párrafos del artículo a discusión, podrán presentarse enmiendas por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total. Las enmiendas deberán ser presentadas por escrito y la Secretaría les dará lectura seguidamente de su presentación 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 pedir que se le dé copia escrita de una o varias de las



enmiendas antes de su votación.

En caso de que la discusión se refiera a la reforma de una ley, no podrá pedirse la adición de artículos nuevos que no tengan relación con el proyecto presentado, excepto que la comisión dictaminadora del proyecto en discusión las hiciere suyas.

No se tomarán en cuenta las enmiendas de naturaleza meramente gramatical y que no cambien el sentido del artículo. La comisión dictaminadora podrá hacer suya cualquier enmienda propuesta, las cuales pasan a formar parte del artículo original puesto en discusión.”

“**Artículo 121. Votación de los artículos.** Se tendrá por suficientemente discutido cada artículo cuando ya no hubiere Diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él y se pasará a votar seguidamente.

Antes de la votación, la Secretaría deberá clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación. Se votarán primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, después las que tiendan a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y finalmente las de adición. Si se aprobare una enmienda por supresión total, ya no se votará sobre el artículo, salvo que hubiere uno de sustitución total cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificar que sea votado separadamente.”

“**Artículo 122. Artículo enmendado.** Concluida 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.”

“CAPITULO IV REDACCION FINAL”

“Artículo 125. Redacción final. Una vez aprobado el proyecto de ley por artículos se leerá en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones. Los Diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente presentar enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el pleno del Congreso. Agotada la discusión se entrará 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.

Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso deberá ordenar que se examine y corrija en su estilo, exclusivamente.

Antes de enviar el decreto aprobado al Organismo Ejecutivo para su sanción y publicación, la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados y si no recibiere observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Ejecutivo.”

“Artículo 126. Revisión. Hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final de determinado texto, quince o más Diputados podrán mocionar por escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse. Esta moción será privilegiada se entrará a discutir de una vez al ser presentada. Si el Pleno la



acepta, se señalará día para la nueva discusión de lo aprobado.

Igual procedimiento se seguirá para la redacción final de resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso que no tengan fuerza de ley.”

Copiados dichos artículos, queda claro que dentro del actual proceso de formación de la ley, después que la norma es aprobada, la misma es sujeta de modificaciones que ya no debiesen darse, pues si el decreto aprobado es objeto de enmiendas en el procedimiento de discusión por artículos o en su redacción final, se estaría enviando al Ejecutivo un decreto distinto del que es aprobado luego de su discusión en tercer debate. Una vez la norma ha sido aprobada, no tendría por qué ser ésta objeto de reformas, pues de acuerdo a lo señalado, el término “aprobación” implica “el cumplimiento de todos los procedimientos necesarios para que la legislación tenga efecto y entre en plena vigencia.”

Como ejemplo de lo señalado en el párrafo anterior, se encuentra la Ley del Fondo de Tierras, Decreto número 24-99, ley que demuestra que después de aprobada la norma luego de su discusión en tercera debate, la misma fue objeto de reformas en el proceso de discusión y aprobación por artículos. Al respecto, la iniciativa fue presentada por el Presidente de la República el 27 de octubre de 1998, le fue asignado el registro número 2040 y remitido a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda para su estudio y dictamen. El proyecto de ley fue discutido en primer debate el 26 de noviembre de 1998, en segundo debate el 27 de enero de 1999 y en tercer debate el 13 de mayo de 1999. Después de dos horas de discutido en forma favorable por las ventajas que ello representaba para la población, el Congreso de la República lo aprobó por unanimidad (se encontraban 60 diputados presentes) el 13 de mayo de 1999. Después de



aprobada, durante el procedimiento de discusión por artículos, fueron aprobadas 44 enmiendas que reformaban distintos artículos, así: 24 artículos reformados por sustitución total, 12 reformados por sustitución parcial, 5 artículos nuevos incluidos a través de enmiendas por adición, 2 artículos suprimidos parcialmente y 1 artículo suprimido totalmente. Mediante moción privilegiada presentada por los jefes de bloque se obvió la redacción final, sometiéndola de inmediato a discusión para su posterior aprobación. Lo anterior evidencia que el decreto que fue aprobado (después de la discusión en tercer debate), es distinto al que finalmente fue enviado al Organismo Ejecutivo para su sanción o veto y eso es otra clara muestra de la inconstitucionalidad que se da en el proceso de formación de la ley.

Por otra parte, se recordará que la Constitución Política de la República de Guatemala establece que, “aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.” En ese sentido y de acuerdo con lo señalado, el decreto aprobado tendría 10 días para ser enviado al Ejecutivo, aspecto que no es cumplido en nuestro proceso de formación de la ley.

Una clara muestra de ello es la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, Decreto número 7-99 del Congreso de la República. Dicho Decreto fue el resultado de la unificación de dos iniciativas identificadas con los registros 1723 y 1756 presentadas por los representantes Manuela Alvarado López y Flora Marina Escobar Gordillo de Ramos, respectivamente. Las referidas iniciativas fueron remitidas a la Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia para su estudio y dictamen. En primer debate fue discutido



el proyecto de ley el 7 de octubre de 1998, en segundo debate el 12 de noviembre de 1998 y en tercer debate el 18 de noviembre de 1998, luego de lo cual fue aprobada en esa misma oportunidad. No fue sino hasta el 9 de marzo de 1999, o sea, 111 días calendario (75 días hábiles) después de haber sido aprobada, que fue discutida y aprobada en los procedimientos de discusión por artículos y redacción final, lo cual no concuerda de manera alguna, con lo normado por la Constitución Política de la República de Guatemala que establece 10 días para enviar el documento aprobado al Organismo Ejecutivo.

Finalmente, se cita el caso de los proyectos de decreto que para su aprobación requieren el voto favorable de las dos terceras partes (mayoría calificada) del número total de diputados que integran el Congreso de la República. Nuestra Constitución Política ha dejado normadas algunas leyes que para su modificación requieren la aprobación de la mayoría calificada, o en su caso, la misma ley ha dejado normado que para su reforma se requiere la aprobación de dicha mayoría calificada. Al respecto, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su Artículo 99 establece en su parte conducente que: “la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes especiales establecen los casos en que es necesaria la mayoría de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso para adoptar resoluciones válidas.”

Ha sido práctica constante en el Congreso de la República que las bancadas con mayor número de diputados cabildean con las otras bancadas (minoritarias) a fin de lograr un consenso para obtener el número suficiente de votos a fin de modificar la ley que será



objeto de reformas. Una vez que ha sido suficientemente discutido el proyecto en tercer debate, se somete a aprobación del Pleno, quien para el caso concreto, lo aprueba con mayoría calificada. Aprobado el Decreto, es sometido a discusión y aprobación por artículos, momento en el cual la bancada mayoritaria presenta enmiendas al decreto aprobado; en este momento, lo que ya ha sido aprobado con mayoría calificada, es susceptible de ser modificado con solo el voto de la mitad más uno (mayoría absoluta) del número total de diputados que integran el Congreso de la República y es donde salta a la vista la práctica común de las bancadas mayoritarias para modificar el decreto que ha sido aprobado en forma distinta a los consensos conseguidos con los diputados de las bancadas minoritarias representadas en el Congreso de la República, pues ya no necesita de la mayoría calificada para introducir reformas, caso similar que ocurre en el procedimiento de discusión y aprobación del decreto en su redacción final a través de los denominados fondos de revisión.

Como prueba de ello se cita el Decreto número 129-97 del Congreso de la República que contiene la Ley del Servicio Público de Defensa Penal. La iniciativa fue presentada el 24 de octubre de 1996 por el representante Jorge Rolando Barrientos Pellecer; a dicha iniciativa le fue asignado el registro número 1653 y se remitió a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen. Fue discutido el proyecto de decreto en primer debate el 01 de abril de 1997 y en segundo debate el 03 de abril de 1997. Al conocerse para su discusión en tercer debate el 16 de septiembre de 1997, se presentó al Pleno del Congreso una enmienda por sustitución total al proyecto de decreto, enmienda que después de discutida fue aprobada por el Pleno y en consecuencia aceptado para su trámite la sustitución total, la cual una vez aceptada



fue puesta a discusión en primer debate en esa misma oportunidad. En segundo debate se discutió el 18 de septiembre de 1997 y finalmente, fue discutido en tercer debate el 05 de diciembre de 1997. Por el carácter de ente autónomo que se le iba a dar al Instituto de la Defensa Pública Penal, se requería mayoría calificada para su aprobación. Al someterse a votación se aprobó con dicha mayoría calificada y seguidamente, en la discusión y aprobación por artículos, algunos de los artículos fueron reformados pero solamente con mayoría absoluta. Seguidamente, después de la discusión y aprobación en su redacción final terminó por consignársele el número de Decreto 129-97.





CAPÍTULO V

5. Propuestas de reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo

El presente capítulo se concreta a desarrollar los objetivos específicos señalados en la introducción de la presente tesis y que se citan a continuación: 1) determinar si los procedimientos de discusión por artículos y redacción final deben formar parte de la aprobación de las leyes en el segundo y tercer debates, respectivamente, a fin que se encuentren acordes al proceso de formación de la ley a que se refiere la Constitución Política de la República de Guatemala; 2) sugerir la forma en que debiesen quedar redactados los artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo relativos a la discusión por artículos y redacción final, como parte del proceso de formación de las leyes, formando parte del segundo y tercer debate, respectivamente.

5.1. Procedimientos que debieran ser objeto de reforma

Como ya se observó, los procedimientos de discusión por artículos y redacción final superan la esfera de lo contenido en la Constitución Política de la República de Guatemala, pues establece en el Artículo 176 que: “presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. ...”

El manual de Mason sobre procedimiento legislativo, que a decir de Mario Correa Saavedra “es un compendio sistematizado que recoge el fundamento y validez en que se asientan ciertos principios y normas que regulan el quehacer y el comportamiento de los cuerpos colegiados, y en particular los parlamentos,” respecto de los procedimientos para consideración de la legislación, en lo conducente señala:

5.2. “Primera lectura de proyectos de ley

1. El procedimiento usual al presentarse un proyecto de ley es darle un número y leer su título, tras lo cual el Presidente se lo encargará al comité correspondiente.
2. No podrán proponerse enmiendas a un proyecto de ley en el momento de su primera lectura ni antes de encargarlo a comité, a menos que el proyecto de ley se considere sin pasar por un comité.
3. No es fuera de lo normal que haya oposición a un proyecto de ley en el momento de su primera lectura; no obstante, sí puede haber oposición y puede rechazarse en esta etapa, a menos que lo impida alguna norma de la rama.
4. Cuando el reglamento exija que todos los proyectos de ley sean encargados a comité o contenga disposiciones semejantes, la presentación de un proyecto de ley no podrá ser objetada sin antes suspender el reglamento.
5. Un comité no puede enmendar un proyecto de ley. Esa facultad corresponde únicamente al órgano en general, y un comité se limita solo a proponer enmiendas a este.
6. (...)

5.3. Segunda lectura de un proyecto de ley

1. Cuando se exija que las tres lecturas de un proyecto de ley tengan lugar en sendos días, la segunda lectura, claro está, tendrá que efectuarse en un día posterior al de la primera, a menos que la norma pueda ser suspendida y se hayan tomado las medidas del caso para tal suspensión.
2. Al efectuarse la segunda lectura de un proyecto de ley, este quedará sujeto a enmienda.
3. Al considerar un proyecto de ley que haya sido objeto de informe de un comité y que contenga enmiendas, las enmiendas del comité se considerarán y resolverán antes que cualquier otra enmienda, con excepción de una enmienda a una enmienda del comité. Cuando las enmiendas propuestas por el comité queden resueltas, el presidente deberá hacer una pausa y dar tiempo para que se propongan enmiendas desde el hemiciclo, al igual que se hace cuando un proyecto de ley ha sido objeto de informe sin enmiendas. Cuando el proyecto de ley se ha leído por segunda vez y se han resuelto las enmiendas que pudiera llevar consigo, se darán instrucciones para que se le incorporen todas las modificaciones y pase a la tercera lectura, o bien a impresión, incorporación de modificaciones, y tercera lectura.
4. (...)

5.4. Incorporación de modificaciones en proyectos de ley

1. La asamblea legislativa tiene competencia para corregir defectos o imperfecciones y para enmendar un proyecto de ley en cualquier momento antes de su aprobación final, siempre y cuando no se haya efectuado un cambio esencial de su tema.

2. Todo proyecto de ley está sujeto a enmienda al efectuarse la segunda y la tercera lectura. Las enmiendas a proyectos de ley se proponen frecuentemente en comités (comisiones), pero pueden adoptarse únicamente al efectuarse la segunda y tercera lectura o al adoptarse un informe de conferencia.

Como lo que se busca es la voluntad unitaria de la Cámara, las manifestaciones parciales sobre el texto objeto del procedimiento tienen que ir incorporándose sucesivamente a este texto propuesto que, se va modificando a lo largo del procedimiento para permitir que finalmente el texto que se presenta ante el órgano decisorio, el Pleno, incorpore no sólo el texto que originalmente presentó el autor de la iniciativa legislativa, sino también todas las posiciones, opiniones y voluntades parciales que sobre el mismo han ido apareciendo en la fase de deliberación y sobre las que se tendrá que pronunciar, en definitiva, la Cámara.³⁷

3. No es procedente que un legislador o autoridad haga cambio alguno en una propuesta legislativa salvo cumpliendo las instrucciones del órgano. A menos que lo disponga el reglamento, no procederá ni siquiera corregir un error de copia después de la presentación de la medida, ya que el procedimiento adecuado para lograr ese propósito consiste en presentar una enmienda.
4. Aunque a todos los proyectos de ley normalmente se les incorporan las modificaciones antes de la tercera lectura, en el caso de que un proyecto de ley sea enmendado en la oportunidad de su tercera lectura, tendrán que incorporársele las modificaciones introducidas en esa oportunidad antes de que pueda considerarse su aprobación.

³⁷ García Martínez, M.^a Asunción **El procedimiento legislativo**, Publicaciones del Congreso de los diputados, Monografías núm. 10, Pág. 170.

5. La incorporación de modificaciones es un proceso de cotejo y verificación cuyo objeto es cerciorarse de que el proyecto de ley ante la rama sea idéntico al que se presentó originalmente, con la correcta inserción de todas las enmiendas adoptadas. La incorporación de modificaciones se hace usualmente bajo la dirección del secretario o de un comité encargado de la incorporación de modificaciones y preparación en forma definitiva. El proyecto de ley con modificaciones incorporadas también usualmente se vuelve a imprimir, caso en el cual se omite el señalamiento de las enmiendas que se le hayan hecho. Cuando el comité (comisión) rinde informe de que todas las modificaciones han quedado correctamente incorporadas al proyecto de ley, tal versión sustituye el proyecto de ley original que figura en los archivos.

5.5. Tercera lectura de proyectos de ley

1. El proyecto de ley se presenta para su consideración y aprobación en el momento de su tercera lectura.
2. La presentación de enmiendas al efectuarse la tercera lectura de un proyecto de ley no se considera oportuna, pero se permite. Después de la aprobación del proyecto de ley, podrá enmendarse su título a fin de ajustarlo a su contenido, aunque dicho contenido ya no está sujeto a enmienda, salvo en caso de reconsideración.
3. No proceden las mociones que afectan a un proyecto de ley al momento de su tercera lectura, ni siquiera dentro del punto correspondiente en el orden de actividades, hasta tanto le toque su turno en el calendario al propio proyecto de ley.
4. -(...)

5.6. Aprobación de proyectos de ley

1. El término “aprobación,” usado en relación con legislación, implica el cumplimiento de todos los procedimientos necesarios para que la legislación tenga efecto y entre en plena vigencia.
2. ...”³⁸

De lo apuntado, lo más trascendental a extraer, para objeto del presente trabajo de tesis es:

- a) “Las enmiendas a proyectos de ley se proponen frecuentemente en comités (comisiones), pero pueden adoptarse únicamente al efectuarse la segunda y tercera lectura ... ”;
- b) “es durante el procedimiento de la segunda lectura de un proyecto de ley que éste queda sujeto a enmiendas;” y,
- c) “la presentación de enmiendas al efectuarse la tercera lectura no se considera oportuno, pero se permite, pudiendo enmendarse su título a fin de ajustarlo a su contenido, aunque dicho contenido ya no está sujeto a enmienda, salvo en caso de reconsideración.”

Respecto del numeral a) apuntado, cabe indicar que el Artículo 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo contempla que: “las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso podrán en decisión adoptada por mayoría, conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley, para discutir dichas enmiendas. Las enmiendas aprobadas por la

³⁸ Mason, Paul **Ob. Cit.**, Pág. 398-400.



comisión, podrán ser incorporadas al emitirse el dictamen o bien 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 se proponga. ...”

De esa manera, debiese modificarse este artículo con la finalidad que la comisión al emitir su dictamen, si considerare que el proyecto de ley sometido a su estudio y dictamen requiere de modificaciones, acompañe los proyectos de enmienda, para que sea el Pleno quien decida adoptarlas.

Con la propuesta anterior, también debieran ser objeto de modificación los párrafos segundo y tercero del Artículo 120 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a fin que sea reformado lo relativo a que cualquier enmienda que sea propuesta en el Pleno y que sea hecha suya por la comisión, pasará a formar parte del artículo original puesto en discusión.

Respecto de los numerales b) y c) anteriores, debiesen ser objeto de reforma los Artículos que comprenden del 117 al 128 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, de manera que la discusión y aprobación por artículos se realice previo a que el decreto sea sometido a aprobación, lo cual se realizaría en todo caso en el segundo debate y opcionalmente, en el tercero. La intención de ello sería que después que el Pleno ha discutido el proyecto en segundo debate (discusión y aprobación por artículos), la Dirección Legislativa pueda introducir al proyecto de ley en discusión, las enmiendas que durante este procedimiento hayan sido aprobadas por el Pleno, imprima el proyecto



de ley con las enmiendas introducidas y presente al Pleno el proyecto final en la forma en que quedó redactado con las referidas enmiendas, para que en una sesión distinta siguiendo lo establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala se someta a su discusión y aprobación en su redacción final, que en este caso, vendría a ser el tercer debate y la única aprobación del decreto.

La finalidad al cambiar dichos procedimientos sería, como lo indica Mason "... impedir fraudes, trucos, engaños y subterfugios en el proceso de aprobar de legislación (sic), e impedir que se aprueben leyes en forma precipitada y sin la debida consideración."³⁹

En el apartado de recomendaciones se incluye un anteproyecto de ley que a mi juicio, debiera ser analizado, a efecto que el mismo pueda ser aprobado con las modificaciones en el Organismo Legislativo, con la finalidad que se modifiquen los actuales procedimientos de formación de la ley contenidos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

³⁹ *Ibíd.*, Pág. 398



5.7. Propuesta de reforma

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de la República de Guatemala es una integración de diversos componentes, entre los cuales se encuentra el político, social, jurídico y axiológico. Como ostentadora de la cima jerárquica de nuestro ordenamiento jurídico obliga a la totalidad de ciudadanos de nuestro país. Por su fuerza normativa ordena conductas con carácter de obligatorias, prohibidas o permitidas, a través de reglas que exigen un cumplimiento pleno.

Nuestra carta magna, por ser la base fundamental del ordenamiento jurídico de nuestro país no puede ser vulnerada, restringida, tergiversada o desconocida por nadie, gobernantes y gobernados, pues en todo caso, constituye la norma a la que deben supeditarse las demás normas.

En ese sentido, el Artículo 175 de la Constitución establece que “ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*. ...”. Al respecto, cabe apuntar que el proceso de formación de la ley contenido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, ha sido interpretado en forma incorrecta lo cual se demuestra enseguida.

El Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que “presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que



se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.”

Significa lo anterior que la Asamblea Nacional Constituyente al crear la Constitución Política de la República de Guatemala dejó en manos de los legisladores el proceso que se debía llevar a cabo para la formación y aprobación de las leyes. Sin embargo, fijó limitantes al indicar que -el proyecto de ley- “se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.”, y que “aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

Debe entonces interpretarse -tomando en cuenta lo señalado en el Artículo 10 de la Ley del Organismo Judicial que señala que las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales”, se deben dar tres discusiones en el proceso de formación de la ley y que no puede votarse sobre el proyecto, hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Actualmente, en el proceso de formación de las leyes se dan cinco discusiones, así: en la primera lectura, en la segunda lectura, en la tercera lectura, en la discusión por artículos y en la redacción final. Ello no es acorde con la disposición contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala, pues al darse cinco discusiones, es



claro que existen dos discusiones adicionales, ello a pesar de la limitante contenida en nuestra carta magna. Adicionalmente, debe observarse que se dan tres aprobaciones: la primer aprobación después de la discusión en tercera lectura (a ésta es a la que se refiere la Constitución Política de la República); la segunda, cuando en el procedimiento de discusión por artículos se somete a aprobación cada artículo después de sometido a discusión artículo por artículo; y, la tercer aprobación, que acontece después de la discusión en redacción final del proyecto de decreto, lo cual indica que el proyecto de ley es discutido cinco veces y aprobado tres, lo cual difiere totalmente de lo señalado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Podría pensarse que los procedimientos de discusión por artículos y redacción final son solamente meros trámites para terminar de pulir el decreto que ya ha sido aprobado después de su discusión y aprobación en tercera lectura, pero como se observa, derivado de la práctica parlamentaria, no es así, por cuanto que el Organismo Legislativo toma estos dos procedimientos como parte de la aprobación del Decreto, los cuales constituyen dos aprobaciones más, que a todas luces contrarían lo normado en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por otra parte, dentro del actual proceso de formación de la ley, después que la norma es aprobada, la misma es sujeta de modificaciones que ya no debiesen darse, pues si el decreto aprobado es objeto de enmiendas en el procedimiento de discusión por artículos o en su redacción final, se está enviando al Ejecutivo un decreto distinto del que es aprobado luego de su discusión en tercera lectura. Una vez la norma ha sido aprobada, no tendría por qué ser ésta objeto de reformas, pues de conformidad con la



doctrina parlamentaria, el término aprobación implica el cumplimiento de todos los procedimientos necesarios para que la legislación tenga efecto y entre en plena vigencia., de modo que, aprobado un decreto, las modificaciones que pretenda introducirseles debieran realizarse con la emisión de un nuevo decreto que modifique lo ya aprobado.

La presente iniciativa de ley tiene por objeto enmendar esos procedimientos y adecuar otros que de conformidad con la doctrina parlamentaria es conveniente modificar a fin que las leyes emitidas por este alto Organismo de Estado sean un fiel reflejo del trámite señalado en nuestra carta magna y no una mala interpretación de lo que en la misma ha quedado establecido.

En esa virtud, presento la siguiente iniciativa, la cual solicito que después de emitido el dictamen correspondiente por la Comisión respectiva, sea aprobada por el Pleno del Congreso de la República.



DECRETO NÚMERO _____

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala contiene un capítulo relativo al proceso de formación y sanción de la ley, mediante el cual, presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, con la salvedad que el proyecto presentado se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con la doctrina parlamentaria, cuando un proyecto de ley es objeto de aprobación, se entiende que ya se han realizado todos los procedimientos necesarios para que la legislación tenga efecto y entre en plena vigencia, contrario a lo que acontece en nuestro procedimiento legislativo ya que después de aprobada una norma después de su discusión en tercera lectura, la misma es objeto de enmiendas en los procedimientos de discusión por artículos y redacción final, lo cual no da certeza respecto de lo que se aprueba y lo que finalmente es enviado al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

CONSIDERANDO:

Que se tiene conocimiento que existe doctrina parlamentaria respecto del proceso de formación de la ley el cual es adecuado implementar en nuestro país por cuanto que constituye una fuente de estudios sobre la forma en que debe realizarse el proceso de



formación de la ley, pero sobre todo, acogiéndose a la imperatividad recogida en la Constitución Política de la República de Guatemala, respecto del hecho que una ley ordinaria no puede contrariar lo contenido en aquélla.

POR TANTO:

En ejercicio de las funciones que le confiere la literal a) del artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

Las siguientes:

**REFORMAS A LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO DECRETO
NÚMERO 63-94 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Artículo 1. Se reforma el Artículo 112, el cual queda así:

Artículo 112. Presentación del proyecto de ley y del dictamen al Pleno. Las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso podrán, en decisión adoptada por mayoría, conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley, para discutir dichas enmiendas. Las enmiendas aprobadas por la Comisión, se acompañarán al dictamen o bien serán presentadas en la discusión en segunda lectura del proyecto, las que deberán ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión en segunda lectura se proponga. Finalizado el trámite en la Comisión, los proyectos se entregarán a la Secretaría del Congreso, para su registro y reproducción y, conforme lo dispone la presente ley, se



pondrán a discusión conjuntamente con el dictamen emitido por la comisión de que se trate.

El dictamen de Comisión sólo podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. La dispensa de dictamen no implica la declaratoria de urgencia nacional, la que deberá solicitarse en forma específica, conforme lo establece el Artículo 113 de la presente ley.

El Debate sobre el proyecto de ley y el 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 aquellos casos en que el Congreso declare el proyecto de urgencia nacional.

El voto favorable del proyecto después de su discusión en tercera lectura obliga a enviar para su sanción el decreto aprobado al Organismo Ejecutivo, dentro del plazo de diez días; el voto en contra desechará el proyecto de ley.

Si el dictamen fuere desfavorable se pondrá a discusión en una sola lectura y la votación resolverá lo procedente.

Artículo 2. Se reforma el Artículo 117, el cual queda así:

Artículo 117. Debates. Durante el primer debate de un proyecto de ley, se discutirá en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar éste debate, cualquier Diputado

podrá proponer al pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra el proyecto de ley será desechado.

En la discusión en segundo debate de un proyecto de ley, éste quedará sujeto a enmiendas a los artículos y preámbulo del mismo. En este caso, si el dictamen de la comisión se acompaña de enmiendas propuestas para su discusión y aprobación, se resolverán antes que cualquier otra enmienda, con excepción de una enmienda a una enmienda de comisión. Cuando quede resuelta la enmienda propuesta por la comisión, el Secretario preguntará si algún diputado quisiere proponer otra enmienda, para lo cual el Presidente dará una pausa para que éstas puedan ser propuestas. Si no hubiere más enmiendas, se seguirán discutiendo los siguientes artículos, hasta finalizar con el preámbulo.

Finalizado el segundo debate, si el proyecto de ley fue objeto de enmiendas, se le incorporarán las mismas por parte del Secretario en una nueva impresión, la cual quedará pendiente para su discusión en tercer debate.

Artículo 3. Se reforma el Artículo 118, el cual queda así:

Artículo 118. Retorno a comisión. El pleno del Congreso, a petición mediante moción privilegiada, podrá retornar el dictamen a la comisión que lo emitió, para que haga un nuevo estudio y emita nuevo dictamen, cuando:

- a) Un dictamen o proyecto se considere defectuoso o incompleto.
- b) Se considere conveniente que se recabe la opinión de otra u otras comisiones.



c) En el segundo o tercer debate se hayan aprobado enmiendas de fondo de hasta el treinta por ciento (30%) con relación al número total de artículos del proyecto original, siempre que las mismas hayan sido presentadas en el Pleno por los diputados que no forman parte de la comisión dictaminadora.

Artículo 4. Se reforma el Artículo 120, el cual queda así:

Artículo 120. Enmiendas. Las enmiendas propuestas por la comisión y las que sean presentadas por los Diputados en el Pleno, para su discusión y aprobación, podrán ser por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total. Las enmiendas deberán ser presentadas por escrito y la Secretaría les dará lectura seguidamente de su presentación 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, salvo que sea factible o conveniente la división en incisos y en párrafos del artículo a discusión. Cualquier Diputado podrá pedir que se le dé copia escrita de una o varias de las enmiendas antes de su votación.

En caso de que la discusión se refiera a la reforma de una ley, no podrá pedirse la adición de artículos nuevos que no tengan relación con el proyecto presentado. En este caso, deberá presentarse la iniciativa de ley respectiva.

No se tomarán en cuenta las enmiendas de naturaleza meramente gramatical y que no cambien el sentido del artículo.



Artículo 5. Se reforma el Artículo 123, el cual queda así:

Artículo 123. Consulta obligatoria. Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, con la incorporación de las enmiendas que le hubieren sido aprobadas, si ese fuera el caso y previo a su aprobación, deberá recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

Si después de recibido el dictamen de la Corte de Constitucionalidad, previo a someter a la aprobación el proyecto de decreto, se presentaren nuevas enmiendas que modifiquen el texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión, salvo aquellas enmiendas que la Corte de Constitucionalidad haya sugerido que se realizaren al proyecto de decreto en el sentido que aquélla les quiso imprimir.

Artículo 6. Se reforma el Artículo 124, el cual queda así:

Artículo 124. Consulta facultativa. Durante el tercer debate, cinco diputados o más podrán proponer al Pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión, la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso. El debate se suspenderá hasta que no se haya recibido la opinión solicitada. Si transcurridos 60 días no se hubiere recibido, el Pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley.”



Artículo 7. Se reforma el título del capítulo IV del título V, el cual queda así:

CAPÍTULO IV

APROBACION

Artículo 8. Se reforma el Artículo 125, el cual queda así:

Artículo 125. Tercer debate. La discusión en tercer debate tendrá por objeto la discusión del proyecto de ley y el sometimiento a aprobación del mismo por el Pleno. Los diputados podrán, previo a su aprobación, presentar nuevas enmiendas las cuales deberán ser incorporadas al proyecto de ley antes de que pueda considerarse la aprobación del mismo. Acto seguido, el Presidente someterá a aprobación del Pleno el proyecto de ley, quien lo aprobará o lo desechará.

Igual procedimiento se seguirá en la aprobación de las resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso que no tengan fuerza de ley.

Dentro de las cuarenta y ocho horas de aprobado el Decreto correspondiente, la Secretaría hará llegar copia del mismo a todos los diputados y si no recibiere observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Organismo Ejecutivo para los efectos correspondientes.

Artículo 9. Se reforma el Artículo 126, el cual queda así:

Artículo 126. Urgencia nacional. Cuando después de la presentación de un proyecto de ley se apruebe la moción privilegiada que dispense el dictamen de comisión y autorice la discusión del proyecto en una sola lectura, se presentarán en la misma sesión las enmiendas respectivas, las cuales, de ser aprobadas, serán incorporadas al



proyecto de ley antes de que pueda considerarse la aprobación del mismo.

Seguidamente, el Presidente someterá a aprobación del Pleno el proyecto de ley con las enmiendas incorporadas, quien lo aprobará o lo desechará.

Artículo 10. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia a los ocho días de su publicación en el Diario Oficial.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN.

DADO...



CONCLUSIONES

1. En el actual proceso de formación de la norma jurídica dentro del Congreso de la República, se realizan cinco discusiones y tres aprobaciones, para la creación de un nuevo cuerpo legal, cuando la Constitución Política de la República de Guatemala establece que serán tres discusiones y una aprobación para la creación de la norma jurídica.

2. La vigente Ley Orgánica del Organismo Legislativo tergiversa el contenido de lo preceptuado por la Constitución Política de la República, en cuanto al proceso de formación de la ley, por cuanto que: rebasa el número de discusiones y aprobaciones, autoriza paralizar o suspender la continuación de los procedimientos posteriores a la aprobación de la norma, permite que después que una norma es aprobada, sea sujeta de enmiendas que en definitiva, varían el contenido de lo aprobado.





RECOMENDACIONES

1. El Congreso de la República debe modificar la actual Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a fin de que el proceso de formación de la ley se encuentre en coordinación con lo establecido en nuestra Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto al proceso de formación de la norma jurídica. Dentro de las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo debe contemplarse que la presentación, discusión y aprobación de enmiendas se realice previo a que el decreto sea aprobado.
2. Que el Congreso de la República, solicite opinión a la Corte de Constitucionalidad, que en su carácter de tribunal permanente de jurisdicción privativa, es la defensa de la Constitución, se pronuncie al respecto de si el actual proceso de formación de la ley que se realiza dentro del Congreso de la República, contraría o no el contenido de lo preceptuado en la carta magna.





BIBLIOGRAFÍA

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho parlamentario**. México, 1ª. Edición. Fondo de cultura económica. S.A. de C.V, 1994.

BURKE, Edmund. **Textos políticos**. México, fondo de cultura económica, 1984.

CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 8ª. Edición. Tomo III, 1976.

DE LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo constitucional**. Guatemala, 7ª. Edición. Tipografía nacional, 1995.

Congreso de la República de Guatemala. **Diario de las sesiones del Congreso de la República de Guatemala**. Períodos ordinarios comprendidos entre el 17 de noviembre de 1993 hasta el 14 de mayo de 2003.

Diccionario de la lengua española. República de Panamá, talleres de gráfica Editora Colón, S.A., apartado 2038 Colón, agosto 1966.

DUVERGER, Maurice. **Instituciones políticas y derecho constitucional**. México, Ediciones Ariel, 5ª. Edición, biblioteca de ciencias políticas, 1970.

DUVERGER, Maurice. **Las dos caras de occidente**. México, Ediciones Ariel, 2ª Edición, 1972.

ESCAMILLA HERNÁNDEZ, Jaime. **Historia parlamentaria: notas sobre la evolución del régimen parlamentario británico**. Azcapotzaleo, México 1ª. Edición, Editorial Universitaria UAM, 1990.

GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Génesis del constitucionalismo guatemalteco**. Guatemala, Editorial Universitaria de Guatemala, 1ª. Edición, 1971.



GARCÍA MARTÍNEZ, M.^a Asunción. **El procedimiento legislativo**. España, Editorial AGISA. Publicaciones del Congreso de los diputados. Dirección de estudios y documentación de la secretaría general. Serie IV: monografías núm. 10. Madrid, gabinete de publicaciones Floridablanca. S/n 28014-Madrid, 1998.

JENNINGS, Ivor. **El régimen político de la Gran Bretaña**. Madrid, España. 3^a. Edición. Editorial Tecnos, 1972.

JIMÉNES DE PARGA, Manuel. **Regímenes políticos contemporáneos**. Madrid, España, 3^a Edición, Editorial Tecnos, 1971.

KELSEN, Hans. **Teoría general del Estado**. México, Editorial Nacional, 1^a. Edición, 1944.

LEIVA, Luciano A. **Fortalecimiento del poder legislativo**. Santa Fe, Argentina, 1^a. Edición, Organización de Estados Americanos, Unidad para la Democracia, Centro de Estudios y Cooperación Legislativa, 1998.

LÓPEZ VELÁSQUEZ, Shuwer David. **Digesto constitucional**. Guatemala, Lexénesis 32 Bits, versión 2.00. Legislación de Guatemala, 1998-1999.

MALDONADO AGUIRRE, Alejandro. **Nuestra constitución**. Guatemala, centro impresor piedra santa, 1^a. Edición, febrero del 2001.

MASON, Paul. **Manual de Mason sobre procedimiento legislativo**. Washington D.C. Estados Unidos de América, 1^a. Edición, El Centro para la Democracia en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Manual de procedimientos legislativos**. Guatemala, 1^a. Edición, junio de 1991.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 36^a. Edición, 2008.

PECES-BARBA MARTÍNEZ, Gregorio. **Reflexiones sobre el parlamento**. Madrid, España, Estudios de derecho parlamentario, revista de la facultad de derecho de la Universidad Complutense, 1986.



ROUSSEAU, Jean Jacques. **El contrato social, grandes obras del pensamiento.** Buenos Aires, Argentina, Editorial Losada, S.A. 1ª. Edición, 2008.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la constitución.** México, 2ª Edición, Editora Nacional, 1981.

SIERRA GONZÁLES, José Arturo. **Derecho constitucional guatemalteco.** Guatemala, Centro Impresor Piedra Santa, 1ª. Edición, mayo del 2000.

SKINNER KLÉE, Jorge. **La Asamblea constituyente de 1872.** Guatemala, Revista de Estudios Sociales No. 2. Universidad Rafael Landívar, 1970.

SOBERANIS G, Hernán **El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento.** <http://www.congreso.gob.gt/informacion.html>.

Legislación:

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

Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, Decreto Número 37-86 del Congreso de la República de Guatemala, Organismo Legislativo.

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

Ley del Organismo Judicial Decreto 2-89 del Congreso de la República. Guatemala 1989.

Decreto número 1816 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 21 de diciembre de 1968.



Normas provisionales para el funcionamiento del Congreso de la República, Decreto número 2-86 del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala, 22 de enero de 1986.

Reglamento interior del Organismo Legislativo, Decreto Legislativo número 1359. Guatemala, 3 de abril de 1925.

Acuerdo Legislativo Número 18-93 del Congreso de la República. Reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la República el 17 de noviembre de 1993.