


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



**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN REGLAMENTO INTERNO Y DISCIPLINARIO
QUE IMPONGA SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS DIPUTADOS QUE NO
ASISTAN A LAS CONVOCATORIAS EN EL HEMICICLO DEL CONGRESO DE
GUATEMALA.**

JOSUÉ DAVID VARGAS SAN JOSÉ

GUATEMALA, MAYO DE 2017

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

**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN REGLAMENTO INTERNO Y DISCIPLINARIO
QUE IMPONGA SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS DIPUTADOS QUE NO
ASISTAN A LAS CONVOCATORIAS EN EL HEMICICLO DEL CONGRESO 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

JOSUÉ DAVID VARGAS SAN JOSÉ.

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Mayo de 2017

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Rudy Genaro Cotón Canastuj.
Vocal: Lic. Hugo Leonel González Mayorga.
Secretario: Lic. Héctor Rene Granados Figueroa.

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Cristóbal Gregorio Sandoval García.
Vocal: Licda. María Lesbia Leal Chávez.
Secretario: Lic. Ervin Estuardo Rosales Vásquez.

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).



USAC

TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
05 de agosto de 2015.

Atentamente pase al (a) Profesional, WILFREDO GODOY SANDOVAL

_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante

JOSUÉ DAVID VARGAS SAN JOSÉ, con carné 200816282,

intitulado NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN REGLAMENTO INTERNO Y DISCIPLINARIO QUE IMPONGA

SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS DIPUTADOS QUE NO ASISTEN A LAS CONVOCATORIAS EN EL

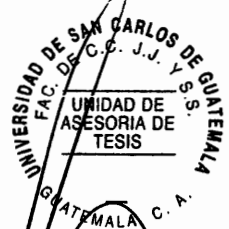
HEMICICLO DEL CONGRESO DE GUATEMALA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fechas de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este dictamen hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

DR. BONERGE AMILCAR MEJIA ORELLANA
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



WILFREDO GODOY SANDOVAL
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 3339
Asesor(a)
(Firma y Sello)

Fecha de recepción 14 / 08 / 15

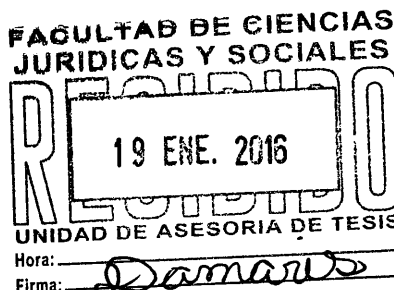




Lic. Wilfredo Godoy Sandoval.
Abogado y Notario
4 calle "A" 2-35 zona 1
Guatemala, C.A.

Guatemala 21 de octubre de 2015.

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



Respetable Doctor:

De conformidad con el nombramiento emitido por esa unidad, procedí a asesorar el trabajo de tesis del estudiante **Josué David Vargas San José** intitulado **"NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN REGLAMENTO INTERNO Y DISCIPLINARIO QUE IMPONGA SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS DIPUTADOS QUE NO ASISTAN A LAS CONVOCATORIAS EN EL HEMICICLO DEL CONGRESO DE GUATEMALA"** y sobre el mismo emito la siguiente opinión.

1. En relación al contenido de la presente tesis, opino que cumple objetivamente con cada uno de los capítulos elaborados, pues los mismos fueron ampliados y redactados a fin de que sea fácil su comprensión.
2. Es importante el estudio del tema desarrollado, los conceptos y definiciones, el análisis jurídico que determina que es necesaria la implementación de un reglamento interno que imponga sanciones administrativas a los diputados que no asistan al hemiciclo del Congreso de la República.
3. La metodología utilizada de dio a través del método deductivo e inductivo, por el primero se obtuvieron propiedades generales a partir de las singulares, y por el segundo se obtuvieron propiedades particulares a través de las generales. Por el método analítico se descompuso el todo en sus partes para estudiar cada una de ellas con la finalidad de descubrir la esencia del problema.
4. La técnica de investigación fue la documental y la bibliográfica, con las cuales se abarcó las etapas del conocimiento científico planteando el problema jurídico-social de actualidad y buscándole una posible solución.



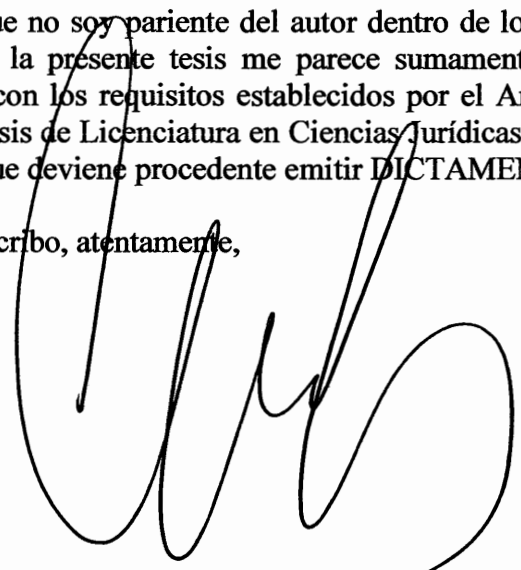
Lic. Wilfredo Godoy Sandoval.
Abogado y Notario
4 calle "A" 2-35 zona 1
Guatemala, C.A.

5. El presente trabajo de tesis es un material de consideración actual y que aporta un conocimiento científico en lo referente al derecho administrativo sancionador y los reglamentos disciplinarios internos.
6. En cuanto a la conclusión discursiva se redactó en forma clara y debidamente fundamentadas, en congruencia con el tema investigado, por lo cual, brinda una contribución para el derecho. El presente trabajo de tesis es amparado por una bibliografía actual, en la que los autores son profesionales en la materia que se desarrolla en el presente trabajo.

En tal sentido, declaro que no soy pariente del autor dentro de los grados de ley, y que el contenido del trabajo de la presente tesis me parece sumamente de actualidad, de esta cuenta el autor cumplió con los requisitos establecidos por el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que deviene procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,

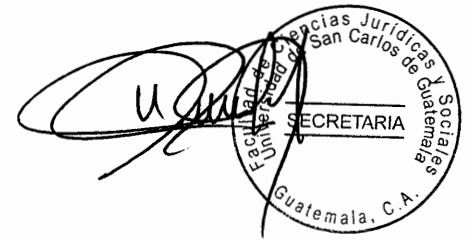
Colegiado No. 3339.



WILFREDO GODOY SANDOVAL
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 3339



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala

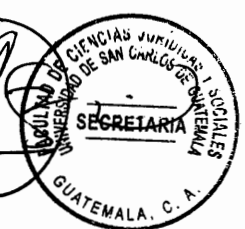


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 28 de abril de 2016.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante JOSUÉ DAVID VARGAS SAN JOSÉ, titulado NECESIDAD DE IMPLEMENTAR UN REGLAMENTO INTERNO Y DISCIPLINARIO QUE IMPONGA SANCIONES ADMINISTRATIVAS A LOS DIPUTADOS QUE NO ASISTAN A LAS CONVOCATORIAS EN EL HEMICICLO DEL CONGRESO 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.

WELM/skrs

Lic. Daniel Mauricio Tejeda Ayestas
 Secretario Académico



Lic. Avidan Ortiz Orellana
 DECANO



DEDICATORIA

A DIOS:

Por ser incondicional en la formación de mi vida estudiantil y ahora en adelante profesional.

A MI PADRE:

Luis Vargas por brindarme su apoyo en inconmensurables situaciones y permitirme alcanzar con su sacrificio esta meta.

A MIS ABUELOS:

Amparo Valdez (Q.E.P.D), Hermógenes Vargas Madrid por incentivar la perseverancia y el esmero en cada día y tener una visión futura materializada en este día.

A TODOS:

Los que sin ningún interés me apoyaron en este proceso y siempre estuvieron alentándome en las dificultades y fueron parte esencial en este reto, especialmente a tí Nidia Estrada.

A MI ASESOR:

El licenciado: Wilfredo Godoy Sandoval, por guiarme en la realización de este trabajo de tesis.

A MIS AMIGOS:

Por estar siempre presentes en todo el arduo camino de formación de esta carrera. Especialmente al Lic. Elvis Xicará (Q.E.P.D).



A: La Tricentenario Universidad de San Carlos de Guatemala, por permitirme enfilarme entre sus estudiantes.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por brindarme preciado conocimiento del derecho, que amo y defiendo con celo.



PRESENTACIÓN

El presente trabajo surgió al observar la problemática nacional existente en el ámbito legislativo, la presente investigación pertenece a la rama del derecho administrativo, ya que busca soluciones que son propias de esta materia. El tipo de investigación utilizado es la cualitativa.

La presente investigación comprende un ámbito de temporalidad realizada del año 2010 al año 2015, involucra como sujetos del presente estudio a los diputados al Congreso de la República de Guatemala, verificado sus funciones legislativas dentro del hemiciclo, y genera como objeto principal, la creación de un reglamento disciplinario interno que imponga sanciones administrativas a los diputados que no asistan a las sesiones dentro del hemiciclo en el Congreso de la República de Guatemala.

Con la creación del mencionado reglamento, se regularía la situación legislativa en Guatemala, dado que impondría sanciones administrativas, evitándose la ausencia injustificada de diputados al Congreso a sesiones dentro del hemiciclo regulando así un quórum y con ello un proceso legislativo con mejor y mayor eficiencia.



HIPÓTESIS

El problema inicia cuando se notifica una convocatoria ordinaria o extraordinaria y es necesaria la presencia de los diputados en el hemiciclo del Congreso para que avance la agenda legislativa, al darse la inasistencia por parte de los diputados, se traslada la reunión a un día posterior creándose un retraso en la agenda.

La causa fundamental de este problema es que los diputados al Congreso de la República de Guatemala, como no tienen medidas coercitivas para asistir al hemiciclo, omiten su responsabilidad, o por negligencia deciden no asistir, argumentando en ocasiones que no tienen espacio en su agenda, lo cual debería ser principal su asistencia al hemiciclo porque es allí donde se crea un mecanismo para mejorar el estado guatemalteco en la promulgación de leyes.

Por lo que, es necesaria la creación de un reglamento disciplinario interno en el que se obligue a los diputados a su asistencia al hemiciclo del Congreso de la República de Guatemala.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Por medio de la presente investigación se verifica que la problemática es actual y consistente dentro del Congreso de la República de Guatemala, retrasando así el proceso legislativo; por tanto se utiliza la entrevista a ciudadanos guatemaltecos para validar la hipótesis presentada verificando con ello la viabilidad de un reglamento interno disciplinario.

Se establece que en el Congreso de la República de Guatemala, es importante la promulgación de un reglamento interno disciplinario que imponga sanciones administrativas a los diputados que no asistan al hemiciclo, con ello mejoraría y avanzaría el proceso legislativo en Guatemala, se utiliza el método analítico para comprobar la hipótesis, por lo cual también se valida la misma.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. Estado y gobierno.....	1
1.1. Noción y concepto de estado.....	1
1.2. Origen del vocablo.....	2
1.2.1. Poder político.....	3
1.3. Definición de Estado.....	4
1.4. Elementos del Estado.....	7
1.4.1. Grupo humano.....	7
1.4.2. Territorio.....	8
1.4.3. El orden jurídico.....	8
1.4.4. El poder público.....	9
1.4.5. Fin del Estado.....	9
1.4.6. La soberanía.....	10
1.5. Concepto de gobierno.....	11
1.6. Estado de Guatemala y su forma de gobierno.....	12
1.6.1. Gobierno republicano.....	13
1.6.2. Gobierno democrático.....	14
1.6.3. Gobierno representativo.....	15

CAPÍTULO II

2. Congreso de la República de Guatemala.....	19
2.1. Síntesis cronológica constitucional del Congreso guatemalteco.....	19
2.2. Definición de congreso.....	24

2.3. Integración del Congreso de la República de Guatemala.....	25
2.4. Organización del Congreso de la República de Guatemala.....	26
2.4.1. El pleno.....	26
2.4.2. La junta directiva.....	27
2.4.3. La presidencia.....	27
2.4.4. La comisión permanente.....	28
2.4.5. La comisión de derechos humanos.....	28
2.4.6. Las comisiones de trabajo.....	29
2.4.7. La junta de jefes de bloque.....	31
2.5. Sesiones del Congreso.....	32
2.5.1. Sesiones ordinarias.....	32
2.5.2. Sesiones extraordinarias.....	33
2.5.3. Sesiones solemnes.....	33
2.6. Quórum.....	33

CAPÍTULO III

3. Reglamento y sanción administrativa.....	35
3.1. El reglamento administrativo.....	35
3.1.1. Terminología.....	35
3.1.2. Naturaleza.....	36
3.2. Fundamento de la potestad reglamentaria.....	38
3.2.1. Fundamento histórico.....	38
3.2.2. Fundamento lógico.....	39
3.2.3. Fundamento jurídico.....	39
3.3. Clasificación de los reglamentos.....	40
3.3.1. Por razón del sujeto que los dicta.....	40
3.3.2. Por la relación existente entre los reglamentos y la ley.....	41
3.3.3. Por razón de su contenido.....	42



	Pág.
3.4. Sanción administrativa.....	43
3.4.1. Naturaleza jurídica.....	44
3.4.2. Clasificación de la sanción administrativa.....	45
3.4.3. Sanciones administrativas disciplinarias.....	46
3.4.4. Sanciones administrativas convencionales.....	49

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de implementar un reglamento interno y disciplinario que imponga sanciones administrativas a los diputados que no asistan a las convocatorias en el hemiciclo del Congreso de la República de Guatemala.....	53
4.1. Objeto y ámbito de aplicación.....	53
4.2. Principios rectores del régimen disciplinario.....	54
4.2.1. Principio de legalidad e inocencia.....	54
4.2.2. Principio del debido proceso.....	54
4.2.3. Principio de celeridad.....	54
4.2.4. Principio de independencia.....	55
4.3. Derechos de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario.....	55
4.4. Infracciones y sanciones administrativas.....	56
4.4.1. Amonestación verbal.....	56
4.4.2. Amonestación escrita.....	56
4.4.3. Suspensión de labores sin goce de salario.....	57
4.4.4. Sanción pecuniaria.....	57
4.5. Procedimiento administrativo disciplinario.....	58
4.6. Resolución administrativa.....	60
4.7. Impugnación a la resolución administrativa.....	62



Pag

CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	65



INTRODUCCIÓN

A todo ciudadano guatemalteco le interesa que el proceso legislativo funcione de manera eficiente, por tanto el estudiante de la carrera profesional de ciencias jurídicas y sociales está obligado a velar por los intereses del pueblo de Guatemala y basado en la realidad actual de nuestro país, la cual se ha convertido en una problemática de manera permanente dado a la deficiencia interna en el Congreso de la República.

El presente trabajo surge como un interés particular del autor, de determinar por qué existe una problemática que impide la correcta función legislativa, desde su inicio y la posible solución a un problema que lleva consigo una existencia permanente a través de los años; y específicamente a establecer las razones por las cuales se crea una inasistencia de manera culposa al hemiciclo del Congreso de la República, conllevando con ello un retraso en una agenda de debería de tener carácter urgente.

Dado a las circunstancias a nivel nacional, un diputado es electo de manera democrática y está obligado a trabajar en beneficio de la población, la cual votó por su partido político esperando una mejora continua en el Congreso de la República y en muchos casos los cargos que ocupan solo coadyuvan a un retraso en la solución a determinadas situaciones que están pendientes de conocimiento en el hemiciclo de diputados.

El objetivo general tratado en la presente tesis fue la necesidad de la implementación de un reglamento interno y disciplinario, como hipótesis al problema, este inicia en el momento de verificar la asistencia a una convocatoria en el hemiciclo del Congreso y como no existe un quórum necesario para el desarrollo de la reunión, tiene que ser trasladada a un día posterior retrasando con ello la agenda y asimismo las soluciones a determinados problemas sociales que conllevan la promulgación de nuevos cuerpos legales.



La división capitular del presente trabajo es la siguiente: en el capítulo primero, se describen las bases teóricas del Estado y del gobierno viéndolo de un punto de vista general a un punto de vista particular; en el capítulo segundo, se encuentran temas relacionados al Congreso de la República, desde un génesis en su formación y su organigrama estructural con sus atribuciones generales y específicas; en el capítulo tercero, se contemplan temas generales sobre el reglamento administrativo, su terminología, naturaleza y fundamento, y la clasificación de los reglamentos administrativos; en el capítulo cuarto, se propone la necesidad de implementar un reglamento interno disciplinario tomando como sujetos pasivos del mismo a los diputados al Congreso de la República, los principios aplicables al procedimiento sancionador, los tipos de sanciones aplicables y la resolución administrativa, así como el medio de impugnación de la misma.

La investigación del presente trabajo se basa en la teoría del estado actual moderno guatemalteco, en el cual se hizo uso el método analítico; las técnicas aplicadas fueron la bibliográfica y la investigación documental.

Dado a las razones presentadas en este trabajo, el establecimiento de los objetivos propuestos y la comprobación de la hipótesis respectiva, el producto de esta investigación permitirá contar con una opinión acerca de la viabilidad, eficacia y eficiencia de la implementación de un reglamento interno disciplinario que imponga sanciones administrativas a los diputados al Congreso de la República de Guatemala que no asistan a las sesiones en el hemiciclo.



CAPÍTULO I

1. Estado y gobierno

1.1. Noción y concepto de Estado

La palabra noción se refiere al conocimiento o idea que se tiene de una cosa. Se trata de un conocimiento elemental, al lado del término noción, es conveniente tener un significado de la palabra concepto que es la idea o pensamiento de un ser u objeto, real o no.

Con relación al estado, es difícil encontrar a una persona del mundo actual que no tenga una noción de lo que es este ente o lo que representa. El estado puede verse desde dos puntos de vista el ideal y el real. Ideal se refiere a términos generales a todo aquello propio o relacionado a la idea; la idea, por tanto será cualquier representación mental que se relaciona con algo real. Ideal se refiere a términos generales, la palabra ideal refiere a todo aquello relacionado a la idea; la idea, por tanto será cualquier representación mental que se relaciona con algo real. La noción que se tenga de estado estará en concurrencia con lo que ese ente represente o se pueda esperar de él.



No obstante, la idea que la mayoría de personas tiene a cerca de estado, es más que todo producto de la propia institución, que es una comprensión fiel de su significado. Como he podido observar habría una relativa diferencia entre noción del estado y concepto del estado, es conveniente precisar que noción se puede identificar como el conocimiento vulgar o común que tiene una persona, en cambio el concepto nos encontramos ante una expresión intelectual de un conocimiento.

1.2. Origen del vocablo

Para establecer el origen del vocablo estado, debemos remontarnos a la Grecia antigua, en donde esta organización tiene su antecedente conocido como polis, que quiere decir ciudad, palabra que identificaba la realidad política de aquella época. Su extensión solamente comprendía los límites de la ciudad; no obstante, con el tiempo se rebasan los mismos y surge un fenómeno político diferente, más amplio, que se llamó To-koinon, palabra griega que significa comunidad.

Luego en Roma, heredera la política griega, se presenta dicho fenómeno político con similares características que la polis, pero con el nombre de civitas, vocablo latino que también significa ciudad. Así mismo encontramos a la agrupación de ciudadanos con el ánimo de defender la cosa común del pueblo, a la que se le llamo cosa pública.

Fue hasta el siglo XVI que se utilizó la palabra estado, con el fin de identificar a toda comunidad política estatal, le corresponde, pues, al renacimiento el honor de haber implantado el nombre del moderno estado, en ese periodo histórico que se estima como una cuna de su nacimiento, cuando Nicolás Maquiavelo en su obra El Príncipe, uso la expresión por primera vez para referirse a un nuevo estado político.

“Actualmente se mantiene una terminología imprecisa para referirse al estado como fenómeno político que cambia constantemente; las palabras poder, pueblo, nación y potencia, designan lo que propiamente es el estado. Al respecto cabe mencionar que Juan Bodino emplea la palabra república como un sinónimo de estado”¹, aunque la reserva para referirse a formas concretas de la organización, por ejemplo, se refiere al estado aristocrático en contraposición al estado popular democrático.

1.2.1. Poder político

Es una consecuencia lógica del ejercicio de las funciones por parte de las personas que ocupan un cargo representativo dentro de un sistema de gobierno en un país.

¹ Bodino, Juan. **Los seis libros de la historia**. Pág. 60.



El poder político se identifica en sistemas democráticos con el poder Ejecutivo Legislativo de un país, mientras que el tercer poder del estado, es el poder Judicial.

1.3. Definición de Estado

En comparación con los vocablos noción y concepto, entiendo por definición aquella proposición que exponen con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial. La república es un sustantivo para los romanos y consistía una fórmula general para referirse a una situación jurídica, con el tiempo república se entenderá como la comunidad política y una forma de gobierno.

El uso impreciso desde el siglo XIV del término estado, se utilizaba en la medida que se afirma y consolida como una organización de poder, sus órganos más sus funciones y un obrar autónomo. Su uso se da en forma lenta, pues en el siglo XVIII el término solo aparece esporádicamente en la literatura política o en disposiciones legales, especialmente para nombrar la unidad política con referencia al orden externo, refiriéndose en forma indiferente como nación o como estado. Desde el segundo tercio del siglo XIX, puede decirse que estado es un término y un concepto habituales aunque su uso teórico definido y claro.

Por tanto el Estado es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse e imponer un poder supremo de ordenación e imperio.

Definir al estado es una ardua tarea que se impusieron los hombres desde hace mucho tiempo cada definición ha sido producto de la misma época que vivió aquel que lo intento y con atinada observación se puede decir que hasta la presente la tarea no ha sido completada, considerar que la ciencia está en constante desarrollo, como consecuencia encontramos en el devenir histórico diversas intenciones de encuadrar el estado en un sector concreto de la realidad y establecer notas que lo individualizan.

“Mario de la Cueva menciona que el estado moderno es una obra de arte, y la atribuye como un nuevo aparato de poder y con los caracteres siguientes: territorial, nacional, monárquico, centralizador de todos los poderes públicos y soberano en la doble dimensión externa e interna”².

Para el nacimiento y conservación de la unidad estatal los vínculos vitales e impulsivos lazos de la psicología colectiva y la imitación, los geográficos, nacionales, económicos e incluso jurídicos, todas las comunidades naturales e históricas, todos los factores de integración reales y funcionales; y que la unidad del estado solo puede concebirse, en última instancia como resultado de la acción humana y de una formación consciente de unidad como organización, pues la ordenación del pueblo, territorio y los órganos del estado, no hay que olvidar que en ningún caso que estos elementos del estado solo adquieren plena verdad en su recíproca interrelación.

² De la Cueva, Mario. **Teoría de la institución pública**. Pág. 56.



Como comunidad política contemporánea el concepto de estado tiene tres sentidos:

- 1 Comprender únicamente los problemas que afectan a la estructura y significación del grupo políticamente ordenado.
- 2 Restringirlo como un término genérico que designa a la unidad social políticamente ordenada, lo cual no es claro ni útil sino que debe referirse a la comunidad política histórica que llega hasta hoy.
- 3 El estado, como régimen de comunidades políticas con requisitos de organización, es un punto de civilización, ósea grupo humano asentado en un territorio; es un régimen jurídico con una unidad de derecho, con un cuerpo de funcionarios; es la unidad de poder autónoma, centralizado delimitado sobre base territorial que define y garantiza ese orden; y es unidad de valor.

Subjetivamente se manifiestan en nosotros como sentimiento de vinculación a la unidad social y como voluntad de un bien público para una comunidad concreta; y objetivamente, es la forma contemporánea de la organización de la convivencia con valor moral y político.

La razón de ser del estado es la defensa del bien común de la totalidad de la población que engloba o de la pervivencia del mismo, el estado perjudica o afecta de una u otra forma a personas o grupos de personas, en pro del resto de individuos que lo conforman, generalmente obviando las propias normas legales o morales que lo rigen.



1.4. Elementos del Estado

Desde mi punto de vista, es importante abrir al máximo el tema sobre los elementos del estado para no limitar la cantidad de estos como sucede con distinguidos autores que los reducen a tres; ellos tradicionalmente contemplan que la doctrina debe hablar de población, territorio y poder público y autoridad como dichos elementos.

1.4.1. Grupo humano

Respecto al grupo humano se conciben en sus relaciones pensadas en un conjunto aunque se enfatiza que el único ser con vida sustantiva es el hombre en sí, en cambio los grupos como tales tienen objetividad pero no sustantividad. La objetividad esta en lo unitario como pasa, por ejemplo con la unidad de individualidad objetiva de la familia, fundamentada en la conciencia de grupo que permite a alguien pertenecer a la familia o a una nación, y también diferenciar a su familia o a su nación de otras familias o naciones.



1.4.2. El territorio

Constituye el soporte físico de las comunidades políticas señalamos como una tentativa inicial del concepto de territorio como uno de los elementos del estado. Es una porción de superficie terrestre que pertenece a una nación, región, provincia, etc. Por su cuenta la teoría del estado estudia el territorio científicamente como lugar donde reside la población estatal el territorio entra en el ámbito del conocimiento científico a través del problema jurídico de su relación con el mismo para superar la relación puramente patrimonial que lo consideraba unido al príncipe como un derecho análogo al de propiedad.

1.4.3. El orden jurídico

Como elemento del estado, es la organización de la unidad social a través del orden jurídico unitario, esa unidad tiene su punto de partida en el conjunto de normas de carácter fundamental que forman la constitución política de un país, donde se establecen principios relacionados con el orden y el régimen político imperante, cuya realización está en manos de funcionarios que ejercen el poder público.



El orden jurídico es el conjunto de normas jurídicas vigentes y positivas que relacionan entre sí, que se encuentran escalonadas o jerarquizadas rigiendo cada momento de la vida del hombre y de instituciones de toda clase en una nación determinada.

1.4.4. El poder público

Originariamente fue un atributo otorgado a un solo hombre dando lugar al surgimiento del absolutismo, porque el ejercicio de la autoridad se concentraba de forma personal, tratándose de justificar como un derecho conferido por delegación divina. Ahora gracias a la evolución de las ideas se considera que el ejercicio de una misma corresponde al pueblo como grupo de convivencia, en donde se manifiesta como acción política que facilita energía espiritual y material capaz de configurar un orden positivo de derecho.

1.4.5. Fin del Estado

Con la palabra fin indicamos que hay un propósito, dicho en otros términos hay un objetivo que alcanzar.



Con la frase fin del estado se plantea aquello que dicha organización política debe conseguir con la participación del poder y del establecimiento del orden. Ese objetivo consistirá en una finalidad elevada y superior que está en relación a las necesidades de los habitantes de la citada organización ya que esos individuos buscan su perfeccionamiento y desarrollo.

El Artículo primero de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “protección a la persona. El estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común”.

El citado Artículo establece como norma primaria y fundamental el derecho de todo guatemalteco a gozar de una protección por parte del estado hacia su persona su familia el bien común debe prevalecer sobre persona individualizada.

1.4.6. La soberanía

La soberanía ha sido duramente muchos años el concepto central de una teoría política; hace referencia al lugar que ocupa al estado en si mismo dentro del conjunto de las organizaciones humanas.



Jurídicamente significa que ese estado es el máximo poder dentro de una nación, que se impone a todos y que no hay nada por encima de ella, significa suprema autoridad o mando superior. Además es la manifestación que distingue y caracteriza el poder del estado, por medio de la cual se afirma su superioridad en términos propios y rigurosos de derecho sobre cualquier otro poder, sin aceptar limitación ni subordinación que concierna sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y sus posesiones.

1.5. Concepto de gobierno

Un sistema de gobierno es el origen y régimen que sirve para gobernar una nación o una provincia. Se define como la dirección o manejo de todos los asuntos que conciernen de igual modo a toda la población.

El gobierno desde el punto de vista semántico, es la organización mediante la cual es formulada la voluntad del estado. Puede definirse como un poder de decidir discrecionalmente para el bien público, es una forma de actividad política pura que impulsa, que coordina y defiende la organización de una comunidad y que se superpone a las restantes funciones jurídicas del estado.

En otro sentido el gobierno resulta ser un proceso de formación en que se decide la recepción de las demandas, la audiencia de intereses, la ponderación de resoluciones alternativas y la preposición articulada de un proyecto de ley u otra disposición alternativa.

Es oportuno referirme a una distinción que existe entre formas de estado y formas de gobierno, la primera designa o identifican a la organización política en su conjunto, en su completa unidad porque el estado abarca todo. En cambio los sistemas de gobierno se utilizan para designar al conjunto de poderes públicos ósea los órganos a los que se le atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. Es un tema que ocupa además de la teoría del estado, a la ciencia política y al derecho constitucional.

1.6. Estado de Guatemala y su forma de gobierno

El Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Guatemala es un estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo”.

1.6.1. Gobierno republicano

En cuanto a la república, se entiende como un sistema de gobierno que se caracteriza por su amplitud, ya que puede existir de diversas maneras, menos aquella que se identifique como una monarquía. Más que todo, es posible identificarlos con la república democrática, o en términos más simples con la democracia. En la república existe o puede existir una jefatura encargada a una persona o a varias, pero es el resultado de una elección por definición, equivale a una causa pública, a una comunidad. La república puede clasificarse en directa e indirecta. En el primer caso, la población participa personalmente en las tareas estatales, y el segundo se aplica el principio de que el pueblo sea el soberano, pero el ejercicio de la soberanía delegada en los gobernantes a través de la representación popular.

Una república es la forma de gobierno en la que el jefe del estado no es un monarca, sino que es un cargo público cuyo ocupante no tiene derecho por sí mismo a ejercerlo, sino que lo ha obtenido mediante un procedimiento de elección pública y está sometido al escrutinio público.



1.6.2. Gobierno democrático

Democracia es una forma de organización de grupos de personas, cuya característica predominante es que la titularidad del poder se recibe en la voluntad de sus miembros haciendo que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva de los miembros del grupo.

En sentido estricto la democracia es una forma de organización del estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta que le confiere legitimidad a los representantes. En sentido amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales y las relaciones sociales se establecen de acuerdo a mecanismos contractuales.

Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Existe democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse.

De tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilitan a la ciudadanía amplios mecanismos plebiscitarios. Estas tres formas son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios.

No debe confundirse república con democracia, pues aluden a principios distintos, la república es el gobierno de la ley mientras que la democracia significa el gobierno de la mayoría.

1.6.3. Gobierno representativo

Es la forma de gobierno en la que el titular del poder político no ejerce este por sí mismo, sino por medio de representantes. Estos desempeñan las funciones de soberanía, se enfrentan a los problemas públicos y ejercen los distintos poderes del estado, formulan las normas jurídicas, las hacen cumplir a través de la actuación política gubernamental y resuelven jurídicamente los conflictos que se planteen.

Cuando el pueblo es el titular del poder político y elige democráticamente a sus representantes para la integración de las instituciones políticas que ejercen los diversos atributos del mando, se habla de democracia representativa.



En este sistema, el Poder Legislativo, encargado de hacer o cambiar leyes, es ejercido por una o varias asambleas o cámaras de representantes, que reciben distintos nombres dependiendo de la tradición de cada país y de la cámara que desarrollen su trabajo. Los representantes normalmente están organizados en partidos políticos y son elegidos por la ciudadanía de forma directa mediante listas abiertas o bien mediante listas cerradas, preparadas por las direcciones de cada partido, en lo que se conoce como elecciones generales.

El Poder Ejecutivo recae en un gobierno compuesto por una serie de ministros encargados de una parcela de gobierno o ministerio. A la vez, está encabezado por un jefe de estado, presidente o primer ministro, entre otras denominaciones. Algunos críticos de los partidos políticos exponen que los representantes se ven obligados a seguir líneas ideológicas, así como intereses específicos de su partido, en lugar de actuar según su propia voluntad o la de los electores. Por otra parte se puede pensar, y suele argumentarse, que los electores han expresado ya su voluntad en las elecciones, votando por un programa electoral que después se espera que los representantes cumplan, si bien dicha voluntad puede verse a su vez limitada por la escasez o existencia limitada de partidos políticos con presencia electoral, por una capacidad desigual de difusión y financiación de sus respectivas campañas electorales.

Otro problema importante de las democracias representativas es la corrupción política, esto es, el abuso de poder resultante de aprovechar un puesto de representante para obtener beneficios personales, lo que llevado al extremo puede llevar a la cleptocracia. Otro problema es el creciente coste de las campañas electorales, que puede hacer que los candidatos y partidos establezcan acuerdos con quienes han financiado su campaña, en el sentido de legislar a su favor una vez que el candidato haya sido elegido, promoviendo una plutocracia.

“El término democracia representativa es bastante reciente, contrariamente a las dos palabras que lo componen, ya fue utilizado, por primera vez en 1777 por Alexander Hamilton”³, “mientras que la democracia ya era definida por los atenienses del siglo VI antes de nuestra era como la forma de gobierno en que todos los ciudadanos participan en las decisiones políticas, aceptación que tuvo continuación en la obra de Aristóteles y su concepto de las seis formas de gobierno”⁴. Pero esta visión de lo que es la democracia no incluía la idea de la elección de representantes, más bien se acercaba a lo que hoy se le denomina democracia directa.

³ Hamilton, Alexander. **Los Estados Unidos de América**, Pág. 127.

⁴ Aristóteles. **Las seis formas de gobierno**. Pág. 59





CAPÍTULO II

2. Congreso de la República de Guatemala

2.1. Síntesis cronológica constitucional del Congreso guatemalteco

La historia del derecho constitucional comparado fue el resultado de un panorama general de la historia de la cultura y del proceso evolutivo de las normas político-jurídicas. En lo que concierne Centroamérica, se enmarca dentro de un estudio integral de derecho hispanoamericano que alcanza resonancias regionales. Sabiendo que el concepto constitución ofrece pluralidad de formaciones y estimativas, cuando se trató de darle una concreción a nuestros pueblos hermanos, se acudió a la historicidad del derecho de la madre patria, España, y la realidad del continente nuevo, dentro de una indagación de ontología que pudiera conducir a nuestro países hacia la desalinización, la integración y el desarrollo procurando ser no solo un continente que es el descubrimiento que se le dio unidad moral y jurídica al mundo entero sin que representara un arquetipo de convivencia que pudiera ser norma y ejemplo de estructuraciones republicanas federales.



En la historia del derecho constitucional Ibérico encuentro, antes de llegar a la firma del documento central independentista, el Acta del 15 de Septiembre de 1821, los precedentes que conviene recordar como causales importantes en el devenir en los sucesos posteriores. Así puedo decir que desde la abdicación de Carlos IV, como consecuencia victoriosa de quienes sublevaron de España en el periodo preparatorio del movimiento constitucionalista. En ese entonces la tesis del absolutismo monárquico entraba en crisis, ante de la historia de las antiguas cortes reales, revisada por corrientes filosóficas políticas de la pre-revolución francesa ya que en Norteamérica habían dado, en la historia de las estructuras políticas de 1776, la constitución federal del hermano país Estados Unidos de Norteamérica y su independencia del imperio inglés.

El primer estatuto de constitución, revisando el absolutismo real en teoría y plasmándolo en una sistemática política-jurídica, que intento afianzar la naciente monarquía, recibió para la posterioridad el nombre de estatuto de Bayona que fue publicado el 6 de julio de 1808, mediante un proceso de representación que en aquella ciudad de Francia culminó en su redacción y trató después de ponerse en vigencia, pero no lográndose por la oposición que encontró en los españoles que repudiaban la intromisión napoleónica en los destinos de la madre patria.



Mediante la constitución de Bayona pretendía en sus afanes imperiales de sojuzgamiento de los países de la Europa central con pretensiones de estar a la altura de la época, en un régimen de monarquía constitucional, esta constitución escrita debe considerarse la primera expresión de un régimen constitucional monárquico el cual nosotros íbamos a formar parte. Luego, la constitución de Bayona da normas en título y capítulos consiguientes, sobre la sucesión de la corona entorno de la regencia, la dotación real, los oficios de la casa real y su gabinete y entra en cuestiones relativas al senado.

Es de suma importancia que la constitución antes mencionada estudia cómo se integran los congresos legislativos, por medio de diputados que representan a la nación y conforme a procedimiento que se indicarían. Se habla de juntas electorales de parroquia que se componían de todos los ciudadanos avecindados y residentes en el territorio de la parroquia respectiva, entre los que se comprenden los eclesiásticos seculares; de las juntas electorales de partido, de las juntas electorales de provincia, de la reunión de diputados todos los años de la capital de reino, de las facultades de estos congresos legislativos, de la formación de las leyes y su promulgación, de las diputaciones permanentes y de las juntas extraordinarias. Con la constitución de Bayona y Cádiz, se cierra de forma sistematizada el contenido de documentos constitucionales básicos para arribar en su oportunidad al acta de independencia de 1821.



Lo esencial mi estudio es dejar plasmada la forma de cómo se han venido constituyendo los diferentes congresos en Guatemala, por ello he tomado en cuenta la formación de las constituciones de Bayona y de Cádiz. Por ello tomo como base el acta de independencia porque constitucionalmente hablando, fue el hecho que radicalmente cambio nuestra estructura política del orden monárquico al republicano representativo.

El punto segundo de dicha acta establece: que se proceda elegir diputados y representantes 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 la ley fundamental que debe regir. Luego aparece la publicación del decreto de independencia de la asamblea constitucional constituyente en 1823, donde después de la frustrada anexión a México, nuestros pueblos devienen en la historia constitucional autónomos en sus determinaciones 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 como el antiguo como del nuevo mundo, y que no son ni deben ser patrimonio de persona, ni familia alguna.

En la constitución federal la primera en su género y rango, normó los destinos centroamericanos nacionales, y evoca a los nombres de don Pedro Molina, Juan Francisco Barrundia, Mariano Gálvez y Matías Delgado.



La constitución federal encontró sus fuentes de los Estados Unidos de América, en las corrientes constitucionalistas de Francia, Colombia, España y Portugal, y como consecuencia de la cultura de la época, después de amplios debates fue aprobada, firmada y publicada en 1824. Después, en 1834 se convoca la Asamblea Nacional Constituyente la cual quedo reunida 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 la Asamblea Nacional Constituyente, la posterior Asamblea se reúne el 15 de agosto de 1848 y el 16 de agosto 1851, se reúnen nuevamente. Los periodos anteriormente citados corresponden a la época de corte eminentemente conservador.

Es de suma importancia hacer notar que la Asamblea Nacional Constituyente que se reunió el 15 de marzo de 1879, fue integrada por nueve diputados, habiendo entregado una constitución de 104 Artículos, que fue promulgada el 12 de diciembre del mismo año.

El 29 de octubre de 1956 queda reunida nuevamente la Constituyente perteneciendo a esta al periodo de la liberación, once años después el régimen militar del coronel Enrique Peralta Azurdia, convoca a elecciones y es así como el 6 de julio de 1964, se reunió la Asamblea Nacional Constituyente.

En el año 1982, siendo presidente Romeo Lucas García, el 23 de marzo del mismo año se gestó un movimiento militar que culminó con el derrocamiento de dicho presidente había integrado una junta provisional integrada por los militares José Efraín Ríos Montt, Egberto Maldonado Schaad y Luis Francisco Gordillo Martínez. Posteriormente quedó como jefe de estado el general José Efraín Ríos Montt, aquí en el 8 de agosto de 1983, le sucedió el general Oscar Humberto Mejilla Victores, quien convocó a elecciones para Asamblea Constituyente el 19 de enero de 1984.

La importancia que he encontrado al estudio anterior es como el propósito de indicar que durante el tiempo en que prevalecieron las Constituciones, hubo Congreso.

2.2. Definición de congreso

“Etimológicamente, este vocablo proviene del latín congressus de conged cuyo significado es: Caminar juntos congregarse”⁵. Es una reunión o conferencia generalmente periódica, donde los miembros de un cuerpo u organismo se reúnen para debatir cuestiones de diversa índole.

⁵ Borja, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Pág. 156

2.3. Integración del Congreso de la República de Guatemala

El Congreso está integrado por diputados electos directamente por el pueblo en su sufragio universal, por el sistema de lista Nacional y distritos electorales. La ley establece el número de diputados que correspondan a cada distrito en proporción a la población. La ley específica para las elecciones generales de 1985, Decreto Ley 47-85, regula la elección de diputados de la forma siguiente: “el congreso estará compuesto de diputados por departamentos o distritos y diputados por lista nacional, todos de igual categoría y con iguales derechos”.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Ley número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente indica que: “corresponde al Tribunal Supremo Electoral convocar a elecciones para diputados, la elección será por lista nacional o planilla distrital, se llevara a cabo por el método de representación proporcional de minorías”.

El Artículo número 2 de la Ley Orgánica Del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 establece: Integración. “El Organismo Legislativo de la República de Guatemala, está integrado por los diputados al Congreso de la República y por el personal técnico y administrativo; ejerce las atribuciones que le señalan la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes.



Actuará con absoluta independencia de los otros organismos del Estado, con los cuales habrá coordinación”.

2.4. Organización del Congreso de la República de Guatemala

Fundamentándose en el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: Órganos. “Son Órganos del Congreso de la República, mediante los cuales se ejerce la función Legislativa: a). El Pleno del Congreso; b). La Junta Directiva; c). La Presidencia; D). La Comisión Permanente; E). La Comisión de Derechos Humanos; F). Las Comisiones de Trabajo; G). Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas; H). La Junta de Jefes de Bloque”.

2.4.1. El Pleno del Congreso

El Pleno del Congreso de la República es el Órgano máximo y constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en quórum correspondiente a la mitad más uno del número total de diputados que integran el congreso.



2.4.2. La Junta Directiva del Congreso

La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes, y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación de breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso. Los miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República duraran un año en sus funciones y pueden ser reelectos.

2.4.3. La Presidencia del Congreso

El Presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, y como tal ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta directiva, de la comisión de régimen interior y de la comisión permanente.

Los Vicepresidentes del Congreso se designan por el orden de su elección como Primer Vicepresidente, Segundo Vicepresidente y Tercer Vicepresidente, respectivamente.



2.4.4. La Comisión Permanente

Corresponde a los Vicepresidentes, a su orden, sustituir al Presidente del Congreso en caso de ausencia o falta temporal de mismo, ejerciendo sus atribuciones. Así mismo deben auxiliar al presidente del congreso en el ejercicio de sus funciones y cumplir cualesquiera otras labores que dispongan el Pleno del Congreso o de la Junta Directiva.

La Junta Directiva tendrá cinco secretarios que por el orden de su elección, será nombrado del primero al quinto. Los secretarios tienen iguales derechos y prerrogativas así como las obligaciones que se establece y que se deriven de su cargo.

2.4.5. La Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos se forma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente periodo legislativo electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos. En caso de renuncia justificada o ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión el Congreso, nombrará el sustituto que debe pertenecer al mismo partido político del sustituido.

Según el Artículo 273 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “corresponde a la Comisión de Derechos Humanos elegir al Procurador de los Derechos Humanos”.

2.4.6. Las comisiones de trabajo

Según el Artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará las comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudios y conocimiento de los diversos asuntos que se le someta a consideración el pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

Para su funcionamiento las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada. Solicitarán el personal adecuado para los trabajos correspondientes así como el nombramiento de asesores y todo elemento material que se necesite. La comisión de apoyo técnico del Congreso de la República, que estará integrada por un diputado de cada uno de los bloques legislativo que conforman el Congreso, dará apoyo a las comisiones para su fortalecimiento institucional.



La Comisión de Apoyo Técnico del Congreso contara con una unidad permanente de asesoría técnica. La Comisión regulara lo relativo a la integración y funcionamiento de dicha unidad.

Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las Comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, efectuándose de esta prohibición de cuando se traten de comisiones extraordinarias.

Según el Artículo 34 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo cada comisión de trabajo de las establecidas es la presente ley o las que sean creadas con carácter extraordinario, tendrán un presidente que el Pleno del Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos. Los miembros de la Junta Directiva, no podrán presidir ninguna comisión, salvo las comisiones de régimen interior y la Comisión Permanente.

Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que le sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto resolución cuando así proceda.

2.4.7. La junta de jefes de bloques

Según el Artículo 46 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Podrán constituirse bloques legislativos: A). De partido: los diputados que pertenezcan a un mismo partido político de los que hayan alcanzado representación legislativa en la elección y que mantengan su calidad de partidos políticos de conformidad con la ley. B). Independiente: once o más diputados independientes”.

En ningún caso pueden constituir bloque legislativo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político. Ningún diputado podrá pertenecer a más de un bloque legislativo.

El cambio de bloque legislativo deberá ser comunicado a la Junta Directiva del Congreso, en comunicación suscrita por el diputado de que se trate y del jefe de bloque al que pertenezca en el futuro. La renuncia a pertenecer a un bloque legislativo solo lo comunicará el diputado que se trate a la Junta Directiva del Congreso cuando los integrantes de un bloque legislativo se reduzcan durante el transcurso del año legislativo a un número inferior, el bloque quedará disuelto y sus miembros podrán formar parte de otro bloque, si así lo decidiera cada diputado.



El Artículo 51 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Jefatura de bloque. Cada bloque legislativo elegirá un jefe y un subjefe de bloque, comunicándolo a la Junta Directiva del Congreso antes del 14 de enero de cada año. Si durante el transcurso del año legislativo, se produce un cambio en la jefatura o subjefatura de bloque, deberá comunicarse a la Junta Directiva del Congreso, para su conocimiento”.

Cuando se constituya un bloque legislativo, mixto e independiente, la comunicación de la Junta Directiva deberá firmarse por todos los diputados miembros del mismo.

2.5. Sesiones del Congreso

Las sesiones del Congreso, durarán todo el tiempo que sea necesario. Las mismas pueden ser: a) Ordinarias; b) Extraordinarias; c) Solemnes.

2.5.1. Sesiones ordinarias

En estas sesiones se pueden conocer y tratar toda clase de asuntos, mismos que previamente figuren en las agendas u órdenes del día, o se acuerden en el acto.

2.5.2 Sesiones extraordinarias

Son las convocadas por la Comisión permanente o por el Organismo Ejecutivo, para conocer de los asuntos que motivaron la convocatoria. El Presidente del Congreso, puede convocar cuando se tenga que tratar asuntos de suma importancia o trascendencia nacional.

2.5.3 Sesiones solemnes

Son las que se realizan para consagrar alguna fecha extraordinaria, o cuando se inaugura el período de sesiones; también se celebran cuando hay elección de nueva Junta Directiva.

2.6 Quórum

Es una palabra latina que indica el número de individuos necesarios para que sea válida una votación.



“Según la Real Academia española, quórum es: la proporción o número de asistentes que se requiere para una sesión de un cuerpo colegiado, en especial para que un parlamentario, pueda comenzar, o adoptar una decisión formalmente válida”⁶.

En lo que concierne al quórum Legislativo, se puede indicar que: Es el número mínimo requerido para tratar y aprobar determinados asuntos de la agenda, para que el Congreso pueda expresarse en forma legítima y válida.

⁶ Real Academia Española, **Ortografía de la lengua Española**, página. 615.



CAPÍTULO III

3. Reglamento y sanción administrativa

3.1. El reglamento administrativo

Se deduce que el reglamento consiste en un acto normativo dictado por la administración en virtud de su competencia propia. El reglamento es la fuente específica del derecho administrativo, es una norma de carácter general dictada por la administración y subordinada por la ley, como norma general tiene un carácter abstracto que también emana de la administración, pero se refiere específicamente a una situación concreta y determinada.

3.1.1. Terminología

La terminología empleada para designar esta fuente del derecho, sobre cuya importancia en el ordenamiento jurídico-administrativo es extraordinariamente variada, lo que obedece, de una parte, a su diversidad de formas de exteorización.



Decreto, orden ministerial, orden de consejero autonómico, ordenanza son algunos de los términos empleados para nominar al reglamento administrativo, pero existe confusión en la materia, que ha llevado en ocasiones a contraponer como fuentes de derecho el reglamento y los decretos, órdenes ministeriales; siendo así que estas y aquellos no son sino la forma que asume cualquier acto que deriva de la administración pública respectivamente, independiente de que tenga o no carácter normativo.

Siempre, se encuentra como un acto normativo dictado por la administración, en cualquiera de sus variantes, la central, la local o la institucional, en virtud de su competencia propia, estamos en presencia de un reglamento. Sin que a los efectos de esta designación importe la forma de su promulgación o el término empleado para designarlo.

3.1.2. Naturaleza

Una de las cuestiones más debatidas en la doctrina jurídico-administrativa es la de la naturaleza del reglamento. El nudo problema consiste en determinar si tiene carácter o no de acto administrativo.



“En la opinión de Garrido Falla, el reglamento como todo acto de la administración regulado por el derecho administrativo, será un acto administrativo, debiendo, en consecuencia distinguirse dentro de esta clase de actos jurídicos entre los generales reglamentos y los concretos todos los demás”⁷.

“Según la postura que puede considerarse prevalente, en cambio, el reglamento, aunque procede de la administración, no es un acto administrativo. Su lugar sistemático de encuentra, por tanto siempre y sólo en el campo de las fuentes del derecho administrativo. Quienes suscriben esta tesis se basan en que, al ser distintos el régimen jurídico de los reglamentos y el de los actos administrativos, sería contrario a los más elementales principios metodológicos la subsunción de ambos bajo una misma categoría jurídica, la del acto administrativo; pues, así obrando, advierten que dicha categoría serviría de cobijo a fenómenos jurídicos diversos y por tanto, resultaría completamente inservible al carecer de toda significación en cuanto al régimen jurídico a que tales fenómenos se encuentran sometidos”⁸.

⁷ Garrido Falla, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Página 239.

⁸ García de Enterría, Eduardo. **Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición**. Página 225.



3.2. Fundamento de la potestad reglamentaria

Al intentar esclarecer las razones por las que la administración tiene competencia para dictar actos normativos es necesario distinguir entre el fundamento histórico, el fundamento lógico y el fundamento jurídico de esta potestad.

3.2.1. Fundamento histórico

El fundamento histórico de la potestad reglamentaria de la de la administración se asienta, en el intento de dividir las distintas funciones antes concentradas en el rey entre diversos complejos orgánicos o poderes, no se llevo a la práctica hasta sus últimas consecuencias, sino que restó en manos del poder ejecutivo, y más concretamente, de la administración, a la que se pretendía atribuir el papel de simple ejecutora de la ley, un residuo de funciones jurisdiccionales y funciones legislativas.

3.2.2. Fundamento lógico

Desde el punto de vista lógico la potestad reglamentaria se explica por la imposibilidad de que el poder legislativo pueda prever todas las contingencias que hayan de surgir en la ejecución de las leyes, e incluso las diversas situaciones en que la administración pueda encontrarse. Imposibilidad tanto mayor en nuestros días, dada la multiplicidad de tareas desplegadas por la administración. De esta forma parece aconsejable que la administración pueda desarrollar la ley o regular situaciones no previstas por ella, siempre que no vulnere otras normas del ordenamiento jurídico.

3.2.3. Fundamento jurídico

En todo caso, lo que más interesa es el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria, pues de nada serviría lo expuesto en los dos anteriores apartados si el derecho positivo no facultase a la administración, de forma explícita o implícita, para que dictase reglamentos. Y es aquí precisamente, en el ordenamiento jurídico positivo, donde se encuentra la respuesta a la cuestión que se presenta, desde el punto de vista ahora contemplado.



Pues unas veces de forma directa y otras indirectamente, en numerosas ocasiones, el derecho positivo atribuye a la administración y más en concreto, a órganos determinados, la potestad de vincular mediante sus actos con carácter general e indefinidamente a los administrados.

3.3. Clasificación de los reglamentos

La doctrina ha establecido numerosas clasificaciones de los reglamentos, entre las que me interesa destacar, son aquellas que atienden al sujeto de que proceden, a la relación en que se hallan respecto de la ley y a su contenido.

3.3.1. Por razón del sujeto que los dicta

Los reglamentos podrán ser estatales, autonómicos, locales o institucionales. Y a su vez, dentro de cada uno de estos grupos podrán establecerse subdivisiones en consideración al órgano del que en cada caso emanan. Así, los reglamentos estatales podrán ser dictados, según los casos, por el gobierno, o por las comisiones delegadas.

3.3.2. Por la relación existente entre los reglamentos y la ley

Cabe distinguir, de una parte, entre los ejecutivos y los autónomos o independientes y de otra entre los normales y los excepcionales.

Mientras que los reglamentos ejecutivos se limitan a desarrollar los preceptos previamente establecidos en una ley formal, o acto equiparado en ella, por lo que pueden calificarse como reglamentos *secundum legem*, los reglamentos independientes son *praeter legem*: se dictan prescindiendo de cualquier ley anterior, y precisamente por su ausencia, para regular relaciones o situaciones que la Administración interesa configurar. Lo cual no quiere decir, en cuanto a estos últimos, que no estén vinculados por los preceptos de rango superior; ya de una forma directa o indirecta un reglamento siempre tendrá que mostrarse de acuerdo a su constitución y contenido. Esta distinción, determina singularidades en el régimen jurídico de cada uno de los dos grupos de citados reglamentos, que conllevan a referirme a los límites del contenido de los actos jurídicos.

También la distinción entre reglamentos normales y excepcionales tiene alta trascendencia, en cuanto al contenido de los reglamentos que se incluyan en cada uno de estos dos grupos.

Mientras los reglamentos normales se someten plenamente a los límites que el derecho positivo establece con carácter general en la materia, en los reglamentos excepcionales los de necesidad y los dictados en los supuestos de deslegalización de materias, falla o se matiza de forma singular unas veces el límite de la jerarquía normativa.

3.3.3. Por razón de su contenido

Se distingue entre los internos o de organización, y los externos o de relación; y entre los estatutos y los reglamentos stricto sensu.

A diferencia de los externos, los reglamentos internos agotan su eficacia en el ámbito de la propia administración, sin que regulen o repercutan en relaciones entre aquella y los particulares o entre los entes públicos. El término estatuto se emplea para denominar aquellos reglamentos en los que se traza la constitución de un órgano público; mientras que dicho ente podrá, normalmente, dictar reglamentos stricto sensu, con los que desarrollara a los preceptos de su estatuto o regulara extremos no previstos en aquel.

Es de advertir que las normas estatutarias de los diversos entes públicos no siempre se hallan contenidas en reglamentos, sino que, en muchas ocasiones, constituyen el contenido de leyes formales.

3.4. Sanción administrativa

La sanción es un medio indirecto con que cuenta la administración para mantener la observancia de las normas, restaurar el orden jurídico violado y evitar que puedan prevalecer los actos contrarios a derecho. El orden jurídico-positivo concluye con la sanción como elemento irreductible en el esquema lógico de las normas. La sanción representa la última fase del proceso de producción jurídica: elemento existencial que actualiza la vigencia del derecho.

“Las sanciones administrativas son una clase de acto administrativo que consiste en una sanción como consecuencia de una conducta ilícita del administrado, han sido definidas como cualquier mal infringido como consecuencia de una conducta ilegal, a resultas de un proceso administrativo y con una finalidad puramente represora”⁹.

⁹ Suay Rincón, José. **Sanciones administrativas**. Página 55.

Las decisiones concretas imponiendo sanciones constituyen los actos punitivos de naturaleza penal, laboral, civil y administrativa, según el contenido de la sanción y el tipo de infracción jurídica. Específicamente la sanción administrativa es la consecuencia dañosa que impone la administración pública a los infractores del orden jurídico administrativo. El Estado cuenta con las vías coactivas administrativas necesarias para lograr el cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del sancionado.

El sujeto activo de la coacción es siempre una autoridad pública, a la que el orden jurídico faculta para disponer de los medios de coacción y la competencia de imponer sanciones administrativas correspondientes a infracciones jurídicas de igual naturaleza. La competencia sancionadora se extiende a múltiples aspectos de la actividad administrativa ya sea en materia fiscal, aduanera, provisional, disciplinaria, policial, etc.

3.4.1. Naturaleza jurídica

La decisión de la administración imponiendo una sanción es un acto administrativo típico. No constituye un acto jurisdiccional, ni produce cosa juzgada. Por lo tanto, puede ser atacado por los distintos medios que el derecho establece para impugnar los actos administrativos.

La circunstancia de que la sanción se imponga siguiendo un procedimiento previo, con audiencia del infractor, producción de prueba, genera garantías procesales. Mismas que tienen como objeto proteger al inculpado y asegurar el acierto de la decisión administrativa, pero sin variar la naturaleza jurídica del acto.

3.4.2. Clasificación de la sanción administrativa

Las sanciones jurídicas según la naturaleza de la infracción jurídica y del bien tutelado por el derecho pueden ser: civiles, penales, laborales y administrativas. La aplicación de las sanciones, en razón de la autoridad encargada de imponerlas, puede ser judicial o administrativa, en razón de la función ejercida por el órgano competente titular del poder punitivo.

Puede darse el caso que una sanción sea impuesta por la administración y luego confirmada o anulada por el órgano judicial, por ello no cambia su carácter administrativo. Tampoco puede entenderse que las sanciones administrativas sean del exclusivo resorte del órgano administrador, sino que también pueden ser impuestas por el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial, en ejercicio de la función administrativa.

Las sanciones administrativas, a su vez, pueden ser:

1. Disciplinarias

- a) Correctivas: Amonestación, apercibimiento, multa, postergación del ascenso, traslado, retrogradación en el escalafón, suspensión del cargo, suspensión del sueldo o estipendio.

- b) Expulsivas, depurativas o eliminativas: Cesantía o remoción, exoneración o destitución.

- c) Represivas: Arresto.

2. Contravencionales

- a) De fianzas: Recargo, multa, intereses punitivos, comiso, derrame, retención, caducidad, publicidad del nombre de los infractores y suspensión de las publicaciones.

- b) De policía: Arresto, multa, comiso, clausura, inhabilitación, retiro de permiso.

3.4.3. Sanciones administrativas disciplinarias

Las sanciones disciplinarias son el resultado del poder de supremacía de la administración que tiene por fin asegurar la observancia de las normas de subrogación jerárquica y en general, exacto cumplimiento de todos los deberes de la función.

Las sanciones administrativas internas se aplican únicamente a los funcionarios o empleados públicos, en toda la escala jerárquica. Son internas a la administración, por cuanto sólo son aplicadas a sus agentes.

Las sanciones administrativas discrecionales pueden resultar del ejercicio del poder discrecional. El poder disciplinario puede ser ejercitado por la administración en forma reglada o discrecional, sancionando las infracciones de los agentes de la administración por acciones u omisiones en el ejercicio de sus funciones.

Las sanciones disciplinarias tienen naturaleza administrativa. Resultan del poder de supremacía de la administración pública emergente de la relación de empleo público. La facultad de establecer y mantener el orden jerárquico autoriza al sujeto titular para reprimir las trasgresiones al orden de la sujeción. Estas sanciones tienen por finalidad mantener la disciplina que el orden jerárquico institucional supone y reprimir las transgresiones a los deberes públicos hacia la administración, en sus aspectos de diligencia, decoro, fidelidad, obediencia, respeto, moralidad, entre otros.

El orden jerárquico es el principio de la disciplina, que está en la base del sistema de la función pública y tiene por objeto la distribución por grados y escalas del ejercicio de las diversas competencias. El poder disciplinario es de estricto resorte administrativo, tiene por finalidad asegurar el buen funcionamiento de los servicios y la continuidad de la función pública, por parte de los agentes públicos, que en situación de subordinación ejecutan la conducta ajustada a los deberes de la función.

El poder disciplinario es el medio con que cuenta la administración pública para obligar a sus agentes al cumplimiento de los deberes específicos del servicio. El principio de supremacía especial es de carácter general, y domina en otras instituciones sociales, verbigracia, colegios profesionales, universidades no estatales, sindicatos, entre otros, que prestan o ejecutan función administrativa.

El ámbito de aplicación de las sanciones disciplinarias está circunscrito a los funcionarios o empleados públicos, quienes tienen deberes inherentes a la función o empleo, conforme a las normas que lo reglamentan. Las obligaciones de la función se justifican para el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa de los organismos del estado, dentro del marco de la organización administrativa jerarquizada.

La aplicación de las sanciones disciplinarias requiere, como presupuesto básico, la existencia de una relación u orden jerárquico que implica, de hecho también, la existencia de un orden de sujeción, que comprende la estructura funcional de todos los órganos estatales, sean administrativos, legislativos o judiciales. El orden de sujeción abarca las sujeciones permanentes de aquellos que están ligados al estado por una relación de servicio y las sujeciones emergentes, que derivan de la situación circunstancial de presencia de los individuos en el ámbito del ejercicio material de una función pública; de allí se desprenden los llamados poderes disciplinarios de los diferentes órganos estatales.

El procedimiento administrativo disciplinario tiende a investigar abiertamente la existencia de faltas y comprobar la relación de incumplimiento que las ha provocado. Por ello se ha fijado una técnica jurídica para asegurar la verificación de las pruebas y comprobar la conducta lesiva del agente: el proceso aplicable disciplinario. Este se rige por tres principios esenciales: a) Derecho de defensa del agente en falta; b) Idoneidad e imparcialidad del órgano instructor; c) consideración expresa en resolución definitiva de la opinión vertida por la junta de disciplina en su dictamen.

En cuanto a la oportunidad para aplicar las sanciones, se requiere que exista el vínculo del agente con la administración pública. Cuando ha cesado la relación de empleo público y el funcionario o agente se ha separado del cargo, ya no hay poder disciplinario, por lo que no será posible aplicar sanciones a un ex empleado o agravar las impuestas. Si se extingue la obligación de servir, se excluye la pena disciplinaria, ya que no habrá interés en mejorar el servicio accionando contra el funcionario o agente que cesó de ser tal; salvo que se tratara de penas disciplinarias aplicadas con anterioridad a la cesación de servicio y que no habían sido ejecutadas o dadas a conocer. El ejercicio del poder disciplinario está sujeto a ciertas limitaciones: entre ellas, que debe ejercitarse en el interés y en ocasión del servicio.

3.4.4. Sanciones administrativas convencionales

Son las que se aplican a los habitantes de un estado, por faltas que cometen al incumplir el deber administrativo impuesto o al cumplirlo en forma irregular o deficiente.



Existen sanciones administrativas externas y se aplican a todos los administrados, sean o no agentes de la administración pública, por violar las leyes que promueven el cumplimiento directo de los fines estatales. Por ello son externas a la administración, en tanto comprenden a todos los administrados sin excepción. Pueden aplicárseles a los terceros extraños, aunque obsta para que un agente de la misma resulte sujeto pasivo de este tipo de sanciones.

Existen sanciones administrativas regladas y siempre deben basarse en una ley. Se requiere un título jurídico propio y concreto, o norma jurídica objetiva que autorice a la administración la aplicación de las mismas. El principio de legalidad penal rige en forma absoluta. La administración no puede, crear por propia iniciativa, sanciones contra los administrados, por cuanto la determinación de las conductas punibles y las respectivas sanciones son de distribución exclusiva del legislador, competencia indelegable que le pertenece constitucionalmente. También se excluye la aplicación analógica de las sanciones, pues lo contrario significaría transformar el órgano administrador en legislador. Este tipo de sanciones es una consecuencia necesaria de la violación de un reglamento, orden o prohibición fundada en legítima causa, dado que en esta materia impera el principio *nulla pena sine previa lege*.

Las contravenciones, faltas o transgresiones administrativas constituyen una especie de infracción, que condiciona la sanción administrativa correspondiente.

Existe una distinción jurídica sustancial de carácter cualitativo ente delitos y faltas, el núcleo esencial de la diferenciación comprende diversos aspectos a saber:

a) por los intereses sociales lesionados: las leyes penales represivas castigan los hechos que lesionan la seguridad, tutelando el derecho ofendido en forma inmediata, en tanto los hechos contravencionales ponen en peligro la prosperidad, tutelada mediatamente por el derecho como cautela para evitar posibles ofensas al orden jurídico. Las leyes contravencionales sólo indirectamente protegen la seguridad jurídica y reprimen acciones que no cooperan con ella.

b) por el sujeto pasivo: la contravención lesiona a la misma administración como sujeto interesado en que los derechos sociales e individuales se realicen en orden, seguridad, salubridad y moralidad. La conducta contravencional puede caracterizarse como la omisión de prestar ayuda, falta de cooperación con la autoridad, la actividad administrativa tendente a favorecer el bienestar público. Tanto la contravención de la policía como de las finanzas son una consecuencia directa de la inobservancia de una norma administrativa.

La autonomía jurídica y la especificidad de las contravenciones consisten en la infracción al orden de la actividad administrativa y no en la lesión de los derechos naturales o sociales de los ciudadanos, como en el caso de los delitos.

c) Por los elementos objetivos y subjetivos de la figura convencional: la punibilidad contravencional se apoya jurídicamente de manera exclusiva en el punto de vista objetivo de la oposición de la acción a la regulación estatal de la actividad administrativa. El aspecto subjetivo no desempeña ningún papel; por ello, resulta indiferente, a los efectos de la sanción, saber si en transgresor obro doloso o culposamente, dada la falta de eficacia del grado de imputación.

La potestad sancionadora de la administración se puede dividir en disciplinaria, que consiste en la facultad de imponer sanciones a los funcionarios y responsables de faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos y tiene por tanto carácter interno. La segunda clase potestades sancionadoras, se refiere a la facultad de la administración de imponer correcciones a los administrados por los actos contrarios a lo ordenado y tiene por tanto carácter externo.

Aunque en la sanción administrativa una característica es la multa, no es éste el único tipo de sanción al poder consistir éstas en la pérdida de un derecho o expectativa, aunque no en la privación de la libertad, debiendo cuidarse de la proporcionalidad entre infracción y sanción.

CAPÍTULO IV

4. Necesidad de implementar un reglamento interno y disciplinario que imponga sanciones administrativas a los diputados que no asistan a las convocatorias en el hemiciclo del Congreso de la República de Guatemala

4.1. Objeto y ámbito de aplicación

Con la promulgación de un reglamento interno y disciplinario, su aplicación sería a todos los miembros diputados en el hemiciclo del Congreso de la República de Guatemala, con el fin de garantizar su desarrollo, respeto, observancia y aplicación de las garantías contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, y sus principios rectores. Se consideran miembros a los funcionarios, dignatarios de la nación o diputados al Congreso de la República.

Como lo regula el Artículo 53 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “Los diputados al Congreso de la Republica son dignatarios de la nación y representantes del pueblo, y como tales gozan de las consideraciones y respeto inherentes a su alto cargo”.



4.2. Principios rectores del régimen disciplinario

4.2.1. Principio de legalidad e inocencia

Los diputados al Congreso de la República de Guatemala, solo podrán ser sometidos a un procedimiento administrativo disciplinario cuando incurran a las infracciones administrativas comprendidas en una normativa, presumiéndose inocentes mientras no se demuestre y declare su responsabilidad.

4.2.2. Principio del debido proceso

El procedimiento administrativo disciplinario, deberá respetar y sujetarse a las garantías contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala, y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

4.2.3. Principio de celeridad

El procedimiento administrativo y disciplinario se realizara de oficio, mediante las diligencias necesarias para la averiguación de la verdad.

4.2.4. Principio de independencia

La sanción administrativa se aplicará sin perjuicio de las responsabilidades penales y de otra índole que se deriven de los hechos en que se fundamenta.

4.3. Derechos de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo disciplinario

Iniciado un procedimiento administrativo disciplinario, son derechos del presunto infractor los siguientes: a). Tener acceso a la información producida; b). Ser oído por la autoridad disciplinaria; c). Aportar medios de prueba y d). Presentar contra la resolución que ponga fin al procedimiento administrativo disciplinario una impugnación para que se ventile un trámite correspondiente.

Son obligaciones de la autoridad administrativa: a). Solicitar y obtener información al diputado ausente de manera injustificada; b). Notificar al diputado de la resolución que inicie el procedimiento administrativo; c). Dar audiencia al diputado y observar la presunción de inocencia en la diligencia del proceso.



4.4. Infracciones y sanciones administrativas

4.4.1. Amonestación verbal

La amonestación verbal es la corrección que dirige el mando inmediato superior al subordinado. De la amonestación verbal debe quedar constancia por escrito, en el expediente respectivo. No constituye sanción administrativa la instrucción verbal que para mejor cumplimiento de los deberes y obligaciones pueda hacerse en el ejercicio del mando.

4.4.2. Amonestación escrita

La amonestación por escrito es la corrección que hace el mando inmediato superior al subordinado. Es la sanción aplicada a los servidores públicos que hayan incurrido en faltas leves culposas, consistente en un llamado de atención que se le hace por escrito y el cual deberá incorporarse a su hoja de vida y constituye un antecedente disciplinario.

4.4.3. Suspensión de labores sin goce de salario

La suspensión de labores sin goce de salario, es la sanción administrativa que se le impone al subordinado y que consiste en la suspensión de sus respectivas obligaciones por un tiempo determinado sin goce de salario, sin que por ello se dé por terminada la relación laboral, ni se extingan los derechos y obligaciones que emanen de la misma.

4.4.4. Sanción pecuniaria

Es la sanción administrativa también llamada multa o multa pecuniaria, consiste en un pago en dinero, una vez dictada por una autoridad administrativa establece una obligación personal frente al incumplimiento de un deber por parte de la persona obligada y la autoridad administrativa puede tomar diversas medidas: ejecución subsidiaria, multa coercitiva, compulsión sobre las personas la más general y utilizada el apremio sobre el patrimonio.

La técnica de la multa coercitiva consiste en la imposición de obligaciones pecuniarias adicionales a la obligación principal establecida por el acto que se ejecuta.

4.5. Procedimiento administrativo disciplinario

El procedimiento administrativo disciplinario, deberá tramitarse siempre con observancia a las garantías del debido proceso y a la presunción de inocencia. El procedimiento administrativo disciplinario, podrá dar inicio por una denuncia o queja realizada al departamento administrativo sancionador, también podrá iniciarse de oficio cuando las circunstancias lo requieran, según sea el caso.

Los trámites del procedimiento administrativo disciplinario que se desarrollen de oficio, deben ser presentados informes necesarios para el desempeño de una correcta averiguación de la circunstancia que infunda su iniciación. Como en todo proceso deben existir medios de notificaciones y citaciones, las mismas se harán al presunto infractor de la forma siguiente: a) en el lugar de trabajo donde se encuentre; b) en el lugar de residencia que tenga registrado en el expediente que obre en el Congreso de la República; c) por los medios tecnológicos que sean apropiados. En el proceso disciplinario interno se abrirá oportunidad al presunto implicado a que aporte los medios de prueba en los cuales fundamenta su ausencia injustificada, misma que deberá ser razonada y valorada conforme a la valoración de la sana crítica.

En el caso de no encontrar elementos de prueba suficientes que determinen la participación dolosa del presunto infractor en la comisión de la infracción administrativa, o que medie excusa válida por la ausencia en una convocatoria al hemiciclo en el Congreso, se procederá a dictar la resolución correspondiente, archivando el expediente. Este mismo procedimiento se deberá observar cuando el hecho atribuido no sea constitutivo de infracción administrativa. Asimismo, una vez superada la etapa de investigación y de no encontrarse responsabilidad en el presunto diputado infractor, se dictara resolución archivando el expediente.

Las notificaciones y citaciones deberán hacerse por escrito, debiendo constar en ellas como mínimo, lo siguiente: a) notificaciones: número de identificación del expediente que contenga el procedimiento administrativo disciplinario, el lugar, la fecha y hora de entrega, el nombre del diputado notificado y su firma o en su caso, la razón de su negativa de firmar, mención del documento que se notifica y número de folios y el nombre completo y firma del notificador; b) Citaciones: el número de identificación del expediente que contenga el procedimiento administrativo disciplinario, motivo de la citación, fecha, hora, lugar y autoridad ante la cual debe comparecer, informar acerca del derecho que asiste de hacerse acompañar de abogado a su costa y firmas correspondientes.



Como en todo procedimiento administrativo disciplinario, deberá existir un acta de cargos la cual deberá contener, como mínimo: a) los datos de identificación del presunto infractor y del expediente, el nombre de su defensor si tuviera y el lugar para ser notificado; b) la relación clara, precisa y circunstanciada de la infracción administrativa que se le atribuye; las actuaciones y medios de prueba que sirvieron para establecer la participación del presunto infractor en la comisión de la infracción administrativa que se le señala; d) la calificación de la infracción administrativa y la recomendación de la sanción a imponer; e) la indicación de la autoridad competente para conocer la infracción administrativa; f) fundamento legal para la emisión del acta de cargos; y, g) nombre y cargo de la autoridad que emite el acta de cargos y la o las firmas correspondientes.

4.6. Resolución administrativa

La resolución administrativa consiste en una orden escrita dictada por el jefe de un servicio público que tiene carácter general, obligatorio y permanente, y se refiere al ámbito de competencia del servicio. La resolución administrativa es un documento de carácter oficial que contiene la declaración decisiva de la autoridad administrativa sobre un asunto de su competencia.

Son actos administrativos las declaraciones de las entidades que en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efecto jurídico sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta. La resolución administrativa, para que surta efecto legal, debe ser expedida por la autoridad competente al amparo de las disposiciones legales vigentes y en observación de las normas de procedimiento correspondientes.

El original de la resolución administrativa no circula por ningún motivo ni dentro ni fuera de la entidad u órgano que genera el documento, permanece en el archivo que registre su expedición, son copias las que se remiten a las dependencias y/o personas interesadas de la institución o de otras estrechamente relacionadas. La resolución administrativa se formula por propia iniciativa, por encargo o disposición superior o legal o en el órgano a cuya área de competencia corresponde la medida de adoptarse, pero la facultad de firmarla incumbe solamente al funcionario con atribuciones para expedir dispositivos institucionales o gubernamentales.

Las resoluciones se dictan para cumplir las funciones que la ley encomienda a cada servicio público. En cuanto a su ámbito material, la resolución alcanza a todo aquello que complementa, desarrolle o detalle a la ley en la esfera de competencia del servicio público.

Las resoluciones tienen un enorme impacto en la actividad económica y social, pues tienen un grado de flexibilidad, oportunidad e información que la ley no puede tener, y en ese sentido la complementan.

La resolución que pone fin al proceso administrativo disciplinario deberá contener, como mínimo: a) número y fecha en que se emite y la mención del mando impositivo así como la identificación del expediente; b) el nombre del presunto infractor y sus datos de identificación; c) la enunciación de los hechos y circunstancias atribuidos al presunto infractor y tipificados como infracción administrativa, que hayan sido objeto del acta de cargos; d) la determinación precisa y circunstanciada de los hechos y los datos que se estimen necesarios y acreditados en las etapas del procedimiento administrativo disciplinario; e) los razonamientos que inducen a la imposición de la sanción administrativa o la absolución de la sanción administrativa, incluyendo las circunstancias agravantes o atenuantes; f) la sanción aplicable al caso concreto; y, g) el fundamento legal de la sanción.

4.7. Impugnación a la resolución administrativa

Contra las resoluciones emitidas por el órgano competente y que pone fin al procedimiento administrativo disciplinario proceden los recursos de revocatoria y reposición de conformidad con el procedimiento administrativo establecido el Decreto Número. 1441 del Congreso de la Republica, Código de Trabajo.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Dada la problemática tratada en la presente investigación y en vista que esto conlleva a que exista atraso en la agenda legislativa, se puede concluir que no existe un reglamento de naturaleza coercitiva que sancione de manera imparcial a los diputados que no asistan a las convocatorias en el hemiciclo del Congreso de la República de Guatemala, o que malversada en algunos casos, exista una excusa por escrito que no ostenta las bases de veracidad, o en otras circunstancias ni siquiera se molestan en remitir dicha excusa, debido a que no existe una sanción efectiva por su omisión.

Por lo tanto, puede recomendarse que se tome como punto de inicio esta investigación para formular un reglamento interno disciplinario que preceptúe normas impositivas en materia sancionadora administrativa para aquellos diputados que no asistan a una convocatoria por asuntos personales o de distinta índole; también es necesario que se tomen los casos en los cuales por causa fortuita o fuerza mayor es imposible la asistencia al hemiciclo, caso en el cual será necesaria una excusa válida y obligatoria para justificar dicha ausencia y que se contemple una determinada sanción en caso de omisión a la misma.





BIBLIOGRAFÍA

- ARISTÓTELES. **Las seis formas de gobierno**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Claridad, S.A. 1970.
- BODINO, Juan. **Los seis libros de la historia**. México: Editores Mexicanos Unidos. 3° reimpresión. 1992.
- BORJA, Rodrigo. **Derecho político y constitucional**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada, S.A. 1946.
- DE LA CUEVA, Mario. **Teoría de la institución pública**. México, D.F: Fondo de cultura económica/UNAM. 5ª. Edición, 1964.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. **Recurso contencioso directo contra disposiciones reglamentarias y recurso previo de reposición**. España: 4ª edición, 1993.
- GARRIDO FALLA, Fernando. **Tratado de derecho administrativo**. Madrid: 8ª edición, 1970.
- HAMILTON, Alexander. **Los Estados Unidos de América**. España: Siglo XXI edición, 1979.
- SUAY RINCÓN, José. **Sanciones administrativas**. España: Editorial plus ultra. 48 edición, 1997.



Legislación

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

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

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