

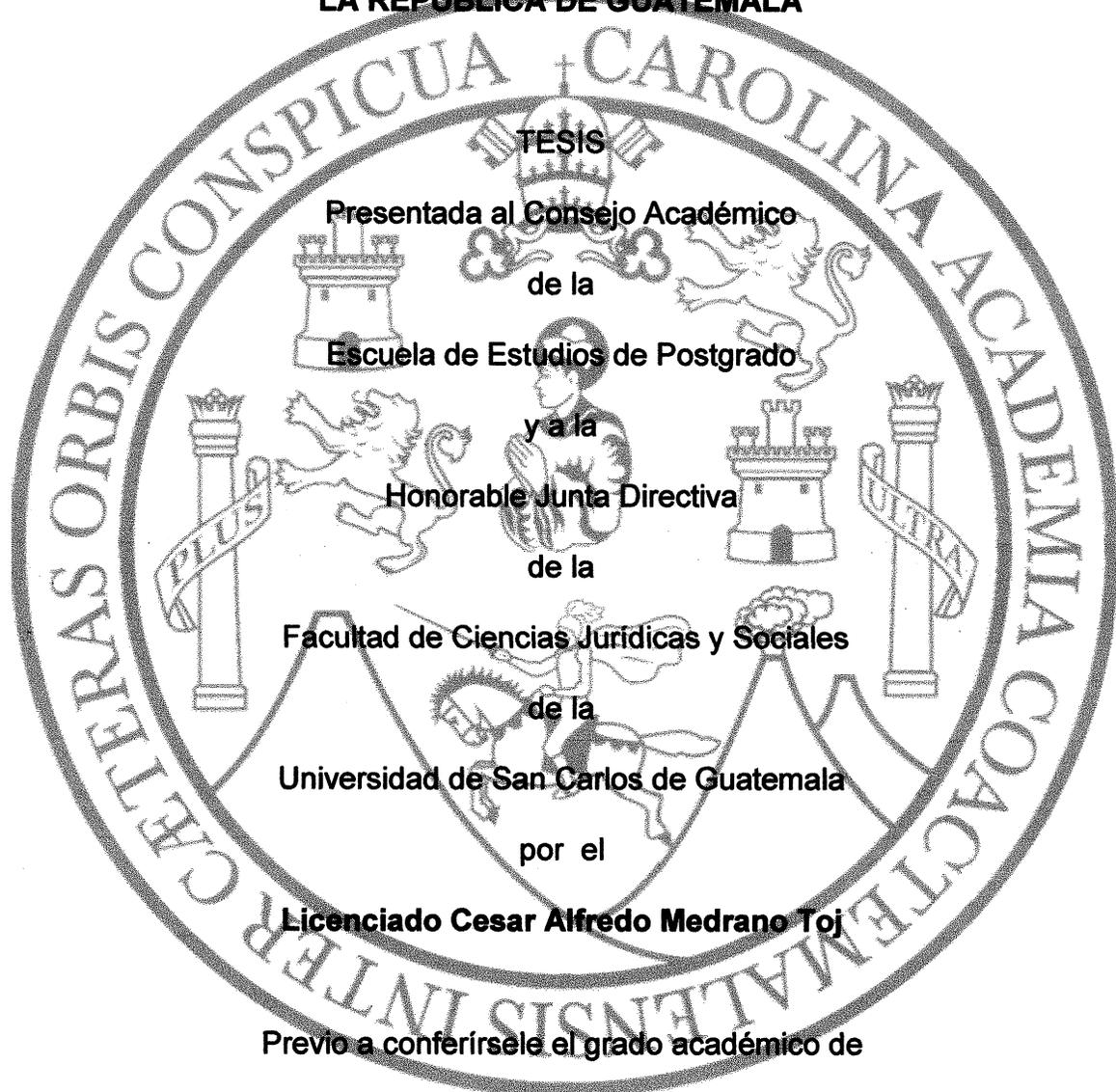
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**



**GUATEMALA, NOVIEMBRE 2018**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**



**Licenciado Cesar Alfredo Medrano Toj**

Previo a conferírsele el grado académico de

**MAESTRO EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

Guatemala, noviembre de 2018

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

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA**

**DECANO:** Lic. Gustavo Bonilla  
**VOCAL I:** Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil  
**VOCAL II:** Lic. Henry Arriaga  
**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

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

**DECANO:** Lic. Gustavo Bonilla  
**DIRECTOR:** Dr. Ovidio David Parra Vela  
**VOCAL:** Dr. Nery Roberto Muñoz  
**VOCAL:** Dr. Hugo Roberto Jauregui  
**VOCAL:** MSc. Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

**Presidente:** MSc. Edgar Manfredo Roca Canet  
**Vocal:** MSc. Wendy Angélica Ramírez López  
**Secretario:** MSc. Jorge Alberto González Barrios

**RAZÓN:** “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 26 de junio del 2018

Director  
Dr. Ovidio David Parra Vela  
Escuela de Estudios de Posgrado  
Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

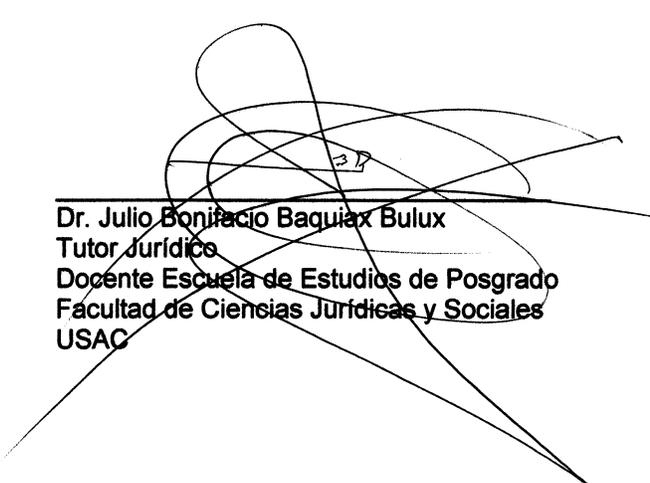
Dr. Parra Vela:

Según Acta del Consejo Académico de la reunión Ordinaria celebrada el 31 de mayo del 2017, en el Acta No. 02-2017, Punto CUARTO, Inciso 4.4 y del Acta No. 13-2017, contenida en el punto CATORCE, Inciso 14.10, se hace de su conocimiento que se ha facilitado la tutoría y revisión del informe final de tesis intitulado **NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, del estudiante Lic. **CESAR ALFREDO MEDRANO TOJ**, la cual se enmarca dentro de los contenidos teóricos metodológicos de la Maestría de Derecho Constitucional, cuyo proceso se realizó durante los meses de enero a junio del 2018.

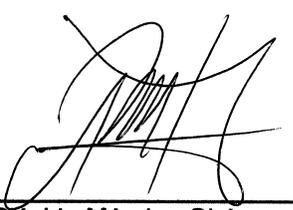
El informe final de tesis del Lic. **CESAR ALFREDO MEDRANO TOJ** cumple con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo de la Escuela de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo tanto, extendemos el dictamen de aprobación para que el sustentante pueda continuar con el proceso de tesis.

Así mismo, se deja constancia que la originalidad de los criterios vertidos en la tesis: **NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**, son responsabilidad exclusiva del autor.

Atentamente,



Dr. Julio Bonifacio Baquix Bulux  
Tutor Jurídico  
Docente Escuela de Estudios de Posgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
USAC



Msc. Alba Plácida Méndez Girón  
Tutora Metodológica  
Docente Escuela de Estudios de Posgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
USAC

Guatemala, 12 de noviembre de 2018.

Dr. Ovidio David Parra Vela  
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado,  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de gramática y ortografía de la tesis:

**NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE  
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

Esta tesis fue presentada por el Lic. Cesar Alfredo Medrano Toj, de la Maestría en Derecho Constitucional de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, una vez realizadas las correcciones indicadas, la tesis puede imprimirse.

Atentamente,



Mildred Catalina Hernández Roldán  
Colegiada 5456

Dra. Mildred C. Hernández Roldán  
Revisora  
Colegio Profesional de Humanidades  
Colegiada 5456



**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN**

**LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,** Guatemala, 28 de noviembre del dos mil dieciocho.-----

En vista de que el Lic. Cesar Alfredo Medrano Toj aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional**, lo cual consta en el acta número 60-2018 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“NECESIDAD DE IMPLEMENTAR LA BICAMERALIDAD EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**

**Dr. Ovidio David Parra Vela**  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**





## Índice

**Pág.**

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

### Capítulo I

#### Estado

1.1	Origen del Estado.....	1
1.2	Definición.....	3
1.3	Elementos.....	5
	1.3.1 Población.....	5
	1.3.2 Territorio.....	6
	1.3.3 Poder.....	7
	1.3.3.1 <i>División del poder</i> .....	8
	1.3.4 Otros elementos.....	10
	1.3.4.1 <i>Soberanía</i> .....	10
	1.3.4.2 <i>Orden jurídico</i> .....	11
	1.3.4.3 <i>Tiempo</i> .....	14
	1.3.4.4 <i>Finalidad del Estado</i> .....	14
1.4	Estructura del Estado.....	15
1.5	Formas de Estado.....	18
	1.5.1 Unitario.....	19



1.5.2	Compuesto.....	19
1.6	Formas de gobierno.....	20
1.6.1	República.....	22
1.6.1.1	República presidencialista.....	23
1.6.1.2	República parlamentaria.....	23
1.6.2	Democracia.....	25
1.6.3	Representativo.....	26
1.7	División administrativa.....	27
1.7.1	Descentralización.....	28
1.7.2	Regionalización.....	29

## Capítulo II

### Poder legislativo

2.1	Derecho parlamentario.....	31
2.1.1	Características.....	31
2.1.2	Principios.....	33
2.1.3	Fuentes.....	35
2.2	Congreso de la República de Guatemala.....	36
2.2.1	Definición.....	37
2.2.2	Síntesis histórica del Congreso de la República de Guatemala.....	38
2.2.3	Características.....	41



2.2.4	Funciones.....	42
2.2.4.1	<i>Función representativa</i> .....	43
2.2.4.2	<i>Función legislativa</i> .....	43
2.2.4.3	<i>Función política</i> .....	44
2.2.4.4	<i>Función de control y fiscalización</i> .....	45
2.2.5	Integración del Congreso de la República de Guatemala.....	46
2.2.5.1	<i>Requisitos, prerrogativas, derechos, deberes e infracciones</i> .....	48
2.2.5.2	<i>Elección por el sistema de representación proporcional</i> .....	51
2.2.6	Órganos y estructura del Congreso de la República de Guatemala.....	52
2.2.6.1	Pleno.....	53
2.2.6.2	Junta directiva.....	54
2.2.6.3	Comisiones.....	55
2.2.6.4	Junta de jefes de bloque.....	57

### Capítulo III

#### Formas de organización del poder legislativo

3.1	Generalidades.....	59
3.2	Unicameralidad.....	61
3.2.1	Historia.....	64
3.2.2	Formas.....	65
3.2.3	Ventajas y desventajas.....	66



3.3	Bicameralidad.....	69
3.3.1	Historia.....	72
3.3.2	Formas.....	73
3.3.3	Ventajas y desventajas.....	75
3.3.4	Cámara de representantes.....	79
3.3.5	Senado.....	81
3.4	Tricameralidad.....	83
3.5	Condiciones previas para reorganizar el poder legislativo.....	84

## Capítulo IV

### Bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala

4.1	Necesidad de implementar la bicameralidad en Guatemala.....	87
4.1.1	Realidad histórica y socio política de Guatemala.....	88
4.1.2	Deficiencias del Congreso de la República de Guatemala.....	99
4.1.3	Bicameralidad como solución a las deficiencias del Congreso.....	105
4.2	Proyecto de implementación de la bicameralidad en Guatemala.....	109
4.2.1	Presupuestos legales necesarios para la implementación de la bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala.....	110
4.2.2	Reforma política y constitucional: la nueva integración del Congreso....	117
	<b>Conclusiones</b> .....	<b>129</b>
	<b>Referencias</b> .....	<b>131</b>



## Introducción

El parlamento nace ante la necesidad de tener la voz de la población en los asuntos que antiguamente, y únicamente, competían al rey. Al ser un producto del ser humano no es perfecto y debe ir mejorando, es por ello, que se han ido creando diferentes sistemas de organización del poder legislativo, unicameral (una cámara), bicameral (dos cámaras), tricameral (tres cámaras), y hasta con cuatro cámaras, los cuales, en el transcurso de la historia han ido adaptándose a las necesidades particulares de cada país.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Capítulo II del Título IV regula la organización, funcionamiento, atribuciones y todo lo relacionado al poder legislativo, temas que se desarrollan en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, complementado con la forma de su elección contemplada en la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Estableciendo un sistema de organización del poder legislativo unicameral, el cual, ha existido en toda la historia política del país.

Guatemala es un país heterogéneo, en el que conviven diversas culturas, su población es joven, compuesto en su mayoría por mujeres e indígenas que históricamente han sido discriminados, negándoles sistemáticamente la posibilidad de participar en puestos de liderazgo y de toma de decisiones.

El Organismo Legislativo debe ser por excelencia un ente que represente los intereses de la población, canalizando las necesidades de estos para crear leyes que beneficien a todos los sectores, de acuerdo a las prioridades que vayan descubriendo en su convivencia con la población, pero esto no ocurre, la percepción que se tiene del Congreso de la República es de falta representatividad, desconfianza, corrupción y trabajo deficiente, se hace necesaria la implementación de una reforma política, en la cual, pueda incorporarse la bicameralidad como sistema de organización del poder legislativo. La bicameralidad tal y como se pretende implementar, además de mejorar la calidad legislativa, puede ser la respuesta a los problemas de representatividad, posteriormente, esto generaría confianza en el representante y existiría un mayor control social.

El presente trabajo de investigación se realiza con el objeto de determinar la conveniencia de la implementación de la bicameralidad como forma de organizar el



poder legislativo en Guatemala, esto con la intención de mejorar el trabajo y representatividad en el Congreso de la República, a través de un análisis jurídico de las ventajas y desventajas de los diferentes sistemas.

En la pregunta, se encuentra el cuestionamiento sobre si la implementación de la bicameralidad, es el medio idóneo para mejorar el trabajo del Congreso de la República. El desarrollo de la investigación es de tipo teórico documental, y para su desarrollo se utilizaron diferentes métodos: El analítico, el cual fue utilizado en la lectura del ordenamiento jurídico y doctrina relacionada con el tema. Sintético, el que fue utilizado para descubrir la esencia de cada uno de los temas, haciéndolos más concretos para ser mejor comprendidos. Inductivo, utilizado en la determinación de las ventajas y desventajas de la incorporación de la bicameralidad en Guatemala, así como posibles dificultades y riesgos. Deductivo, utilizado en las conclusiones y, el Hermenéutico, utilizado para realizar la interpretación de la norma jurídica del derecho comparado.

El estudio se integra de cuatro capítulos. El primero, se refiere al Estado, sus elementos, estructura, formas, sistemas de gobierno y su división administrativa. El segundo capítulo trata sobre el poder legislativo, empezando por explicar al derecho parlamentario, sus características y principios, los que son utilizados para la organización del organismo legislativo, continuando con el tema del Congreso de la República de Guatemala, conociendo su historia, características, funciones, integración, modo de elección, sus órganos y estructura. El tercer capítulo trata sobre las formas de organizar el poder legislativo, poniendo mayor énfasis al sistema unicameral y bicameral, estableciendo sus formas, composición, características, ventajas y desventajas. El cuarto capítulo, contiene el proyecto de implementación de la bicameralidad en Guatemala, comenzando por la justificación de la necesidad de su implementación de acuerdo a datos reales y estadísticos, seguido de las deficiencias del actual modelo, y la forma de solucionar esas deficiencias. El proyecto de implementación de la bicameralidad contiene propuestos legales necesarios y el proyecto de reforma política y constitucional, relacionado a la nueva integración del Congreso.



Concluye el trabajo con el apartado de conclusiones, las cuales, dan respuesta a los objetivos de la investigación, y que debe observarse como panacea al problema que se plantea en la presente investigación, esperando, que las propuestas planteadas en este trabajo, puedan contribuir al desarrollo democrático de Guatemala.



## **Capítulo I**

### **Estado**

#### **1.1 Origen del Estado**

Desde que se tienen antecedentes de la humanidad, las sociedades se han unido en alguna forma de organización política. Las civilizaciones antiguas aprendieron a vivir en conjunto, sin importar cuál haya sido su forma de organización, cada una de estas agrupaciones estaban sometidas a ciertos liderazgos, y si bien al principio eran nómadas (que iban de un lugar a otro, sin establecerse en algún sitio de forma permanente), en algún momento de la historia llegaron a convertirse en grupos sedentarios, estableciéndose en un lugar definido, que sirvió para que aprendieran a conocerse. Con ello comienzan a repartirse tareas, creando derechos y obligaciones pero, además, con el sedentarismo se define un territorio, que al conjuntarse con los otros elementos, se crea al Estado, no el Estado moderno tal como en la actualidad se conoce, sino que se crea el Estado primitivo.

Bobbio (2010) en relación a la pregunta de ¿cuándo nació el Estado?, manifiesta que:

Por lo demás, incluso quien considera que el concepto de Estado y la correspondiente teoría deban ser tan amplios que abarque ordenamientos diferentes del Estado moderno y anteriores a él, y en consecuencia, no tienen ninguna dificultad en disociar el origen del nombre del origen de la cosa, no puede dejar de plantearse el problema de si el Estado existió siempre o si es un fenómeno histórico que aparece en cierto momento de la evolución de la humanidad (p.97).

El problema planteado ha sido generador de multitud de opiniones por parte de los que lo han estudiado, y no se ha podido consensuar una sola respuesta. Muchas veces depende del concepto y definición que se tenga. Así, por ejemplo, si se concibe el Estado como un ordenamiento político, entonces debe entenderse que se crea con la disolución de la comunidad primitiva, que era basada en vínculos de parentesco.

La familia es la forma de organización básica en cualquier sociedad y puede suponerse entonces a falta de información científica concreta, que fue la familia la



primera forma de organización, y aunque no se tienen datos exactos de cuándo pudo darse la primera familia, por la dificultad de establecer en qué momento exactamente un hombre y una mujer se unen para procrear y vivir juntos, es importante resaltar, fue con la familia que se dio el comienzo, y la base para la creación de nuevas estructuras sociales.

Con la siguiente frase: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido y son repúblicas o principados” (Maquiavelo, sf, p.6), frase muy conocida del autor Nicolás Maquiavelo, de su obra celebre El Príncipe, se introduce al mundo la palabra Estado, usando el término Stato, que evoluciona del latín Status, que se traduce como estado, que en el derecho romano se designaba como la situación jurídica de una persona, el conjunto de sus derechos, y las obligaciones frente a su familia y a la ciudad. Luego, en los Diálogos de Platón, se vuelve a utilizar la palabra Estado, esta vez para señalar la estructura del Estado ideal.

El Estado ha evolucionado con el paso de los años, y dentro del criterio más común de su evolución se encuentran los siguientes Estados: Esclavista, Feudalista, Representativo, Capitalista y Socialista. En el Estado Esclavista surgió la propiedad privada y la división de la sociedad en clases, para algunos autores como Karl Marx el Estado Esclavista es el que da el verdadero origen al Estado (Cáceres 2011). El Estado Feudalista es caracterizado por la aparición de clases sociales privilegiadas, como la nobleza y el clero aunados a la monarquía y cuyo sistema económico consistía en propiedades de terrenos cultivados que daban parte de la producción al dueño de la tierra, que en este caso, era un noble leal al rey en turno, al que se llamaba señor feudal y quien en su tierra era juez, administrador y militar. A cambio de la producción el señor feudal brindaba a los campesinos, que hasta cierto punto parecían esclavos del señor feudal, tierras para cultivar, así también les aseguraba justicia, manteniendo el orden y protección en caso de ser atacados.

El Estado Representativo se basa en el principio de funcionarios electos para representar a un grupo de personas, a diferencia del Estado Feudal, en el Estado Representativo, ya no es el príncipe quien ostenta el poder, ni se da por regla de la tradición de la investidura de Dios, sino que se reconocen derechos políticos a los



individuos quienes son electos para que en representación de las mayorías puedan ostentar el poder y administrarlo. El individuo es primero que el Estado y el individuo ya no es para el Estado, sino el Estado es para el individuo.

En el Estado capitalista los medios de producción son totalmente de propiedad privada, y tanto los propietarios de la tierra y el capital, como los trabajadores, son libres de buscar maximizar su bienestar, sin muchos controles de parte del Estado. Se caracteriza entonces por tener un gobierno que no es intervencionista, que deje actuar a las fuerzas económicas del país.

El Estado Socialista, es: "La forma de Estado que se consolidó en Rusia, después de los hechos revolucionarios de 1917 que terminaron en la victoria de bolchevique, se basa en la versión leninista y luego estalinista de la concepción marxista del Estado..." (De Vergottini, 2004, p.584). Se caracteriza por ser un Estado Democrático para los proletarios y desprotegidos, y una dictadura en contra de la burguesía. Su fin es satisfacer las necesidades sociales, ya que el socialismo produce satisfactores y no mercancías. Los candidatos de gobierno son propuestos por un partido único. No se propicia el libre mercado y es el Estado el encargado de regular los precios. Actualmente, los países considerados socialistas son: China, Corea del Norte, Cuba, Laos y Vietnam (<https://www.lifeder.com>).

## **1.2 Definición**

Es muy común que se confunda al Estado con el gobierno, incluso los medios de comunicación y hasta las autoridades estatales, tienden a confundir el término, pero no se debe caer en ese error, gobierno es solamente un elemento del Estado, es quien se encarga de llevar a cabo las funciones de administración del Estado; debiendo tener para ello la estructura idónea, con capacidades suficientes de administración, y los que la conforman lo hacen de manera temporal, durante un periodo limitado por el principio de alterabilidad.

Tampoco debe confundirse al Estado con Nación, la nación es mucho más amplia, pudiendo definirse como un conjunto de personas en un mismo territorio que poseen un mismo origen étnico y que comparten vínculos históricos y culturales, reconociéndose un mismo origen. Para Smith (2004) la nación es una: "comunidad humana con nombre propio, asociada a un territorio nacional, que posee mitos



comunes de antepasados, que comparten una memoria histórica, uno o más elementos de una cultura compartida y un cierto grado de solidaridad, al menos entre sus élites” (p.28). La nación es algo más ideológico, crea vínculos de unión entre personas y considera la posibilidad de la existencia de naciones sin Estado o que sea posible la agrupación de diferentes naciones en un mismo Estado.

Las definiciones de Estado varían dependiendo del autor, del enfoque y de la época, Atienza (1985) menciona que: “El concepto de Estado es y ha sido de gran dificultad para los estudiosos del derecho poderlo definir, ya que solamente un autor coleccionó 145 definiciones distintas” (p.32). Lo que resalta la dificultad de poder definirlo con exactitud, sin embargo, puede llegar a acercarse a esa exacta definición, y para ello, es preciso hacer una diferenciación entre las distintas definiciones tanto de autores clásicos como de autores modernos. Así por ejemplo, Del Vecchio (1974) da la siguiente definición de Estado: Síntesis de las voluntades y de los derechos individuales, es el momento ideal de convergencia de estos derechos en una suprema expresión de poder” (p.432). Bajo ese mismo sentido Maynez (1993) manifiesta que Estado es: “La organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio” (p. 98). Los anteriores son ejemplos de definición desde el punto de vista jurídico en las cuales se resalta la voluntad como elemento necesario para su constitución, pero para la teoría marxista: “El Estado es un instrumento de poder de la clase dominante, el cual ha emergido producto de la división histórica de las clases sociales y del apareamiento de la propiedad privada” (Cáceres, 2011, p.14). La lucha de clases es el argumento principal de ésta teoría, en ella, el Estado es el órgano de dominación clasista en defensa de la propiedad privada. A diferencia de la mayoría de teorías en las que predomina el acuerdo de voluntades, como elemento principal de constitución del Estado, en esta, se trata de una imposición.

Prado (2003) hace referencia de mejor manera a la diversidad de opiniones y puntos de vista en cuanto al concepto de Estado, diciendo que:

Platón dijo que el Estado era un ente ideal y Aristóteles lo tuvo como una sociedad perfecta. Los romanticistas (entre ellos Hegel y Savigny) lo consideraron como un ser espiritual. Juan Jacobo Rousseau lo calificó como



la asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social. Emanuel Kant dijo que era una reunión de hombres que viven bajo leyes jurídicas. Hans Kelsen lo identifica como una ordenación de la conducta humana. Rene Carré de Malberg como un conjunto de elementos heterogéneos. León Duguit dice que es una agrupación humana fijada sobre un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles. Georges Burdeau nos explica que el Estado es el titular abstracto y permanente del poder, cuyos gobernantes, no son sino agentes de ejercicio (del poder) esencialmente pasajeros (p. 46).

Las definiciones anteriores muestran similitudes, pero también discrepancias, esto se debe a que las diferentes definiciones han sido producto de la época, contexto y tendencia de aquel que intentó definir al Estado, sin que hasta el momento se haya podido completar la tarea con exactitud. Pero dentro de las similitudes se resaltan los tres elementos esenciales: población, territorio y poder. Así, tomando como base estos tres elementos, en palabras simples y sencillas, Estado es: un conjunto de personas asentadas de manera permanente en un territorio propio, sujetos a un poder soberano.

### **1.3 Elementos**

Son tres los elementos básicos que conforman el Estado: Población que representa el elemento personal, territorio que constituye el elemento material y poder, siendo este último el elemento político. Y aunque en la actualidad se puede decir que el modelo actual exige otros elementos, son estos tres primeros, los que dan su verdadero origen, y la falta de uno de estos lo hacen deficiente en su totalidad.

#### **1.3.1 Población**

No se debe confundir nación con población, nación, es el conjunto de personas unidas por vínculos históricos, culturales y sociológicos comunes, y también puede existir una nación sin que necesariamente exista un Estado. Esto no sucede con la población, ya que al hablar de población se refiere al conjunto de personas (hombres y mujeres) que habitan en un determinado territorio de manera permanente, sin distinción entre nacionales y extranjeros, ya que todos los



habitantes se rigen bajo las leyes de una misma constitución y bajo un mismo poder soberano. Tal y como hace referencia el Artículo 153 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) al establecer que: “El imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentre en el territorio de la República”.

Existe además diferencia entre población y pueblo, entendiendo a este último como una parte de la población a la que se le reconocen derechos políticos, y es justamente en el derecho político y electoral donde se hace esta diferenciación. Algunos autores son más extremos aún diciendo que se reconocerá como pueblo solo si tiene una participación activa en la comunidad política.

Población es un derivado del concepto latin Populus que en la Antigua Roma designaba al populus romanus (Cáceres, 2011, p.17). El concepto populus romanus o pueblo romano de esa época, se acerca más al concepto de pueblo que al de población, ya que cabe recordar que existía el *Ius Civile*, que solo era aplicable a los ciudadanos romanos, y no a todo el que habitaba las ciudades romanas.

### **1.3.2 Territorio**

El territorio puede verse desde dos puntos de vista, uno es territorio como un concepto geográfico y el otro, territorio como un concepto político. Por supuesto que, para efectos del presente trabajo se analiza al territorio como un concepto político, entendiendo al territorio como la limitación geográfica en la cual se encuentra asentada la población de un Estado.

Los conceptos de territorio, varían dependiendo del enfoque con el que se quiera tratar, por ejemplo Kelsen (como se citó en Prado, 2003) lo define desde el punto de vista jurídico diciendo que territorio es: “el ámbito de validez espacial de un sistema normativo” (p.102). Siendo muy clara la postura de este autor que le da más importancia al orden jurídico vigente en un país.

El territorio sirve y funciona como un elemento esencial del Estado, elemento sin el cual no puede existir, pero también funciona como un objeto sobre el cual ejerce su dominio o propiedad, y por último, funciona como una circunscripción en la cual ejerce su poder. El territorio circunscribe fronteras, y con ello, pone límites a la actividad estatal, y de otros Estados, pero también define un asiento físico estable de su población.



El territorio del Estado es uno, sin embargo, este puede dividirse para efectos de administración, y según el régimen que adopte, pueden darse territorios nacionales, estatales, regionales, provincias, municipios, regiones, entre otros. Esto no significa que el territorio pierda su carácter de unidad, ya que a pesar de que se divida, el ejercicio del poder sigue siendo el mismo, con ciertas facilidades de administración.

El territorio no solo incluye al suelo sobre el cual se asienta la población, sino que además y de acuerdo al principio de integridad territorial, incluye el subsuelo, los mares, los lagos, los ríos, espacio aéreo, los buques, las aeronaves y las residencias que ocupan los representantes diplomáticos. Siendo estas parte del territorio, y sobre estos, ejerce su soberanía el Estado. En Guatemala el Artículo 142 de la Constitución Política de la República determina con mayor precisión los elementos que conforman el territorio guatemalteco, y sobre los cuales, el Estado de Guatemala ejerce su soberanía.

### **1.3.3 Poder**

En términos comunes el poder es la posibilidad que posee una persona o grupo de personas para influir en el comportamiento de otras. Pero en relación al Estado, es mucho más que una simple posibilidad, es un elemento esencial, sin el cual, este no puede subsistir ni alcanzar sus fines. Constituye su elemento político, llamado autoridad.

Cáceres (2011) dice que: "el poder estatal se entiende como el monopolio de la fuerza legal y legítima impuesta soberanamente por la autoridad a los ciudadanos pertenecientes a una circunscripción geográfica determinada" (p.20). Y desde el punto de vista materialista es definido como: "el dominio que ejerce las clases o las fracciones de clase sobre los medios de producción, los medios de control social y, en general sobre la superestructura de una sociedad, con el objeto de asegurar los sistemas de explotación" (Bartra, 1973, p.120). Definiciones que demuestran que este se encuentra presente en todas las formas de los gobiernos, se puede hablar de democracia, aristocracia, monarquía, oligarquía, y todas las palabras que puedan utilizarse para denominar a una forma de gobierno, pero se estará hablando siempre de la forma del poder.



Dos extremos de manifestación del poder en la vida social son: la anarquía y el despotismo, entendiendo el primero de ellos como el fenómeno en el cual todos los integrantes de un conglomerado social poseen el poder de manera ilimitada, es el autogobierno, lo cual no ha sido en nada efectivo, ya que solo causa un total desorden. Por otro lado, y como contra parte se tiene al despotismo, en este sistema de organización social, es el gobierno el que lo posee de manera ilimitada sobre los ciudadanos.

Pero el ejercicio del poder no debe ser ilimitado. En el caso guatemalteco, el Artículo 152 de la Constitución Política de la República, desarrolla otro concepto, estableciendo que este proviene del pueblo, y que su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas en la Constitución y la Ley. Agrega además que ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio. El Artículo 154 de la misma Constitución complementa lo desarrollado en el Artículo 152, preceptuando lo siguiente: Función pública, sujeción a la ley. Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella. Los funcionarios y empleados públicos están al servicio del Estado y no de partido político alguno. La función pública no es delegable, excepto en los casos señalados por la ley, y no podrá ejercerse sin prestar previamente juramento de fidelidad a la Constitución. Lo anteriormente relacionado, denota límites al poder, límites que no existen en la anarquía y el despotismo, pero Guatemala es un Estado con un sistema de gobierno democrático, por lo tanto, el ejercicio del poder deberá siempre ser dirigido al bienestar de la totalidad de la población.

### **1.3.3.1 División del poder**

El poder constituye el elemento político del Estado, y “No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente de poder y de un análisis del fenómeno del poder” (Bobbio, 2010, p.102). Es el Estado el que es definido como el portador del mismo, y para su ejercicio, tiende a crear divisiones, teoría que se conoce como la división de poderes. El poder es uno solo, y aunque tradicionalmente se ha llamado, y se siga llamando teoría de la división de poderes, lo que en realidad se divide son las funciones.



En esa división de funciones se encuentra al Organismo Legislativo que es el ente encargado de la creación de leyes. El órgano más conocido en Guatemala de este organismo es el Congreso de la República. El Organismo Ejecutivo es el encargado de administrar los recursos, y la figura principal de este organismo, lo representa el Presidente de la República. El Organismo Judicial que es el ente encargado de interpretar las leyes y darles efectividad, aplicándolas a casos concretos en conflictos entre individuos. Fue Aristóteles quien a través del análisis de las constituciones “diferenció las funciones del Estado, concluyendo que legislar, administrar y juzgar, son tareas que deben corresponder a instituciones diversas” (Villanueva, 2014, p.150). Porque la concentración del poder en un solo organismo debilita la garantía de la igualdad de los derechos, al no existir un control de frenos, contra su ejercicio ilimitado.

La tradicional división del poder en legislativo, ejecutivo y judicial, es la base de la organización política de las sociedades modernas, con ella se facilita la administración del Estado, limita el uso desmesurado del poder, impidiendo su abuso por parte de los funcionarios que lo ostentan, y con ello, se garantiza la libertad de los individuos. Pero, a pesar de la diferencia de las funciones que cada una realiza, tampoco deben actuar aisladamente, ya que necesitan coordinarse y mantener relaciones que enriquezcan y contribuyan a los fines del Estado.

Es importante hacer una distinción entre la legalidad del poder y la legitimidad del mismo, ya que tienden a confundirse. El primero se refiere a que todo acto derivado del poder proviene de la ley y se encuentra plasmado en una norma. En cambio el segundo, tiene relación con su aceptación, y estar conforme con el derecho de mandar del otro. En la división de poderes o de funciones suele suceder que se puede estar conforme o legitimar a alguno o algunos de los organismos, y desacreditar al otro u otros, o estar en desacuerdo con todos, y aunque la ley es suficiente para revestir de legalidad y validez a los actos de los organismos del Estado, es también indispensable contar con la legitimidad del poder, ya que en un Estado Democrático, la función del gobernante y todo el apartado estatal debe ser siempre direccionado hacia al bienestar de la población, y es la población, quién debe aprobar el uso de ese poder. Con la teoría positivista se establece que



solamente el poder efectivo es legítimo, y al respecto, Kelsen (citado por Bobbio, 2010) manifiesta:

...una autoridad de hecho constituida es el gobierno legítimo, el ordenamiento coercitivo puesto en práctica por tal gobierno es un ordenamiento jurídico, y la comunidad constituida por ese ordenamiento en un Estado en el sentido del derecho internacional en cuanto este ordenamiento es un conjunto eficaz (p.125).

Es necesaria la eficacia tanto de la constitución del poder como de su uso para poder llegar a considerarse legítimo. La población lo delega a los gobernantes para que se utilice en la búsqueda del bien común, y sólo cumpliendo con este cometido, su utilización será considerada legítima, por lo tanto, para que el poder adquiera legitimidad, debe ser efectivo, no es suficiente que exista la norma que permita a los gobernantes su uso, es también necesario que este uso sea efectivo, y que responda a los fines del Estado.

#### **1.3.4 Otros elementos**

El Estado tiene elementos tradicionales y fundamentales, existen otros que se han ido agregando con el transcurrir de los años y que forman parte de la estructura del Estado moderno. Algunos son características y no elementos propiamente dicho, por ejemplo: los funcionarios estables y la burocracia: lo cual es vital para su funcionamiento administrativo y el manejo eficaz de los recursos dentro del mismo Estado. Monopolio fiscal: debe existir un control completo de recaudación y manejo de las rentas, impuestos y todos los ingresos para el sustento del Estado. Ejército Permanente: se necesita de una institución armada que proteja al Estado de las amenazas extranjeras. Fuerza policial: para poder asegurar el orden interno. Pero, hay otros que si pueden considerarse como elementos del Estado moderno, siendo estos: la soberanía, el orden jurídico, el tiempo y la finalidad.

##### **1.3.4.1 Soberanía**

La soberanía puede definirse políticamente como la facultad de reconocer, por otros estados, el poder que un Estado ejerce sobre un territorio determinado, o bien, el Estado es soberano porque no obedece a otro Estado, y está libre de subordinación frente a cualquier otro poder. También se dice que: "es una



manifestación que distingue y caracteriza al poder del Estado, por el cual se afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro, sin aceptar limitaciones ni subordinación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y posesiones” (Cabanellas, 2003, p.357). La soberanía es única, porque se ejerce sobre un territorio determinado; es inalienable, porque no puede cederse a favor de nadie; es indivisible, porque no puede aumentarse ni disminuirse, tampoco fraccionarse; es imprescriptible, sus derechos no se extinguen solo por el transcurso del tiempo; es indelegable, reside en el pueblo, pero, este puede delegar su ejercicio por medio del sufragio, y elegir a las autoridades que los representen para hacer efectiva esa soberanía. Así lo establece el Artículo 141 de la Constitución política de la República de Guatemala. Soberanía. La soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos es prohibida.

#### **1.3.4.2 Orden jurídico**

El orden jurídico es otro de los elementos del Estado sin el cual éste no podría sobrevivir. Todo Estado necesita que exista la regulación de su organización y funcionamiento, reconocer derechos, así como poner límites y regular las libertades de la convivencia social. La inexistencia de un ordenamiento jurídico se traduce en desorden, caos y anarquía, en donde prevalece la ley del más fuerte y no de un Estado en su conjunto. Es por lo tanto, necesario e indispensable, la regulación de la convivencia humana a través de un conjunto de normas jurídicas, generales, obligatorias y coercitivas.

Un punto de discusión a lo largo de la historia ha sido el planteamiento de si el nacimiento de un Estado obedece a un acto jurídico o es ajeno a este. Existen argumentos a favor y también argumentos en contra. Dentro de los argumentos a favor se encuentran tres teorías que reconocen su nacimiento con una base jurídica, aunque en su explicación difieren totalmente. Estas teorías son: Teoría del Contrato Social, de Hobbes y Rousseau, Teoría del Contrato político, de Locke, y Teoría de la fundación y la institución, de Hauriou.

En el primero, hay una conjunción de voluntades que se traduce en un contrato, que se crea ante la necesidad de “encontrar una forma de asociación que



defienda y proteja con la fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes. Tal es el problema fundamental cuya solución da el Contrato Social” (Rousseau, 2007, p.45). La esencia de la teoría del Contrato Social de Jean-Jacques Rousseau, es la de consensuar la voluntad de los ciudadanos de un mismo territorio y que cada uno ponga en común su persona y todo su poder bajo la dirección de la voluntad general, es decir, que todo individuo bajo su propia voluntad permite ceder ciertos derechos a cambio de otorgar ciertas libertades, considerándose desde ese momento como parte indivisible de un todo.

En la segunda teoría, Locke al igual que Rousseau y Hobbes, se basa en la idea de que el Estado nace a través de un contrato social, con la diferencia que, mientras Hobbes justifica el contrato social desde la perspectiva absolutista, Locke lo hace desde la perspectiva liberal (Educatina, 2012). Es decir, que para Hobbes, la manera de garantizar la seguridad y la libertad de los asociados es a través de un soberano absoluto, ya que si no tuviera las facultades necesarias, seguiría siendo un gobierno de nadie al ser un gobierno de todos; mientras que para Locke, ningún gobierno absoluto nunca puede llegar a ser legítimo, ya que el gobierno legítimo solo puede fundamentarse en el consentimiento de las personas siendo todas soberanas de sí mismas.

En relación a la tercera teoría, Joxerramon Bengoetxa (en Fabra y Nuñez, 2015) indica que:

Hauriou propuso una teoría de las instituciones que definía al Estado como una institución corporativa diseñada para proteger la vida civil y la libertad. La institución a su vez es una idea o un proyecto de obra o de empresa que se realiza y perdura jurídicamente en un entorno social, de modo que para realizar esta idea se van organizando un poder y se van creando unos órganos que se rigen por ciertos procedimientos, y al mismo tiempo, los miembros del grupo social comparten esa idea, ese proyecto, y de mutuo consumo lo reafirman (p. 212).

Del análisis del texto se puede inferir que Hauriou no apoya ni la teoría del contrato social, y tampoco la teoría del contrato político, defendiendo la propia que es



la Teoría de la fundación y la institución, la cual consiste en afirmar que el Estado como organismo social estructurado, tiene como fundamento no un contrato entre gobernantes y gobernados, sino que su fundamento jurídico lo constituye el mismo acto de su fundación, comparándolo con una empresa, la cual es acompañada de adhesiones, como lo pueden ser los organismos que van creando procedimientos propios para la protección de la persona en sus deberes y derechos fundamentales.

Esto significa que en el origen del Estado no existe ningún procedimiento jurídico excepcional, solamente el mismo que fundamenta a cualquier otra institución, que al igual que el Estado, tiene un fin por el cual se organiza, pero no como un contrato, sino como un consenso. La operación jurídica mediante la cual se organiza cualquier institución es la fundación, y la fundación de cualquier organismo social, lleva consigo la creación de un conjunto de obligaciones tanto para los dirigentes como para los dirigidos. Al final, tanto dirigentes como dirigidos, tienen la calidad de miembros, y persiguen una misma finalidad, y no un cruzamiento de voluntades diferentes como ocurre en el contrato.

Dentro de los argumentos en contra de que el nacimiento del Estado obedece a un acto jurídico, están por ejemplo las teorías naturalista impulsada por Aristóteles, y la Realista, impulsada por Carl Marx "El fundamento del poder deriva de una teoría contractualista (iusnaturalismo), Naturalista (Aristóteles) o realista (Marx)" (Cáceres, 2011, p.9). La primera teoría contempla que desde su origen los seres humanos son seres sociales, Aristóteles (citado por López, 2004) afirma que: "el hombre no puede vivir aislado de la sociedad" (p.32). Debido a esto se van constituyendo en instituciones, al principio más pequeñas y que poco a poco irán aumentando. Para esta teoría el Estado nace jurídicamente cuando establece su primera constitución, es decir, que tiene dos nacimientos, uno histórico y otro jurídico, que se da con la creación de la constitución. En la teoría Marxista, el poder se traduce en la fuerza de la clase dominante para imponer su voluntad política mediante el derecho, haciendo prevalecer su dominio económico (Cáceres, 2011). En esta teoría no existe tal consenso ni contrato social, en esta, el Estado es utilizado como un instrumento de dominio de clase que a partir de la división del trabajo, y la división de clases, nace para mantener el dominio.



### **1.3.4.3 *Tiempo***

Hans Kelsen es el principal exponente y quien da mayor valor al tiempo como elemento del Estado. Según Kelsen (citado por Cáceres, 2011) “es característica el hecho de que la doctrina dominante ha incluido el concepto de espacio entre los elementos del Estado, pero no el tiempo a pesar de que este pertenece con el mismo derecho que aquel...” (p.22). El tiempo es un factor importante, así como lo es el espacio, este último delimita el ámbito territorial en el cual el Estado ejerce su soberanía, y el tiempo establece el momento exacto en el cual el Estado puede considerarse como tal, establecer un momento exacto en el cual nace un Estado. Esto en el Derecho Internacional se hace con la intención de establecer con mayor precisión el momento en el que la soberanía y orden normativo de un Estado deben comenzar a acatarse y también el momento en el que estos dejan de tener validez.

### **1.3.4.4 *Finalidad del Estado***

El fin o finalidad del Estado puede concebirse como uno de sus elementos esenciales. Se concibe como el objetivo que se desea alcanzar, aquello que esta organización política busca y debe conseguir para beneficio de la población y dadas las necesidades de sus habitantes, usando para ello el poder y el derecho. Para Porrúa (2005) es un bien público temporal, lo cual, incluye en todas sus definiciones, asegurando además que:

El Estado, como ente cultural, tiene por objeto la obtención de un fin. Ya sabemos que todo producto de la cultura humana se caracteriza por llevar dentro de sí una finalidad, aquello para lo cual es creado el hombre. Siendo el Estado una institución humana tiene naturalmente un fin. No puede dejar de tenerlo. Los hombres que componen el Estado, los gobernantes y los gobernados al agruparse formando la sociedad estatal, persiguen un fin. El Estado encierra en su actividad una intención que es la determinante y el motor de toda su estructura (p. 284).

No puede concebirse ninguna estructura social que no persiga un objetivo, y estudiar este, es tan importante como a la estructura misma. La meta principal de un Estado debe ser el bien común, y es de mucha importancia que previo a intentar comprender su organización y estructura, primero se debe estudiar y entender el



objeto al cual este dirige su actividad, que será siempre temporal porque la finalidad del Estado mantiene una estrecha relación con la filosofía política imperante en algún momento de una sociedad.

#### **1.4 Estructura del Estado**

El Estado se compone de una pluralidad de órganos complejos, en ellos, las personas individuales llamadas gobernantes y quienes poseen las facultades inherentes al poder y la soberanía, realizan tareas especializadas de gobierno en la búsqueda de lograr alcanzar los objetivos por los cuales fue creado. Esas tareas se dividen en tareas ejecutivas, legislativas y judiciales, y aunque son ejecutadas por personas individuales, no son considerados actos personales, sino como actos de Estado.

Esos órganos complejos en su conjunto integran el gobierno y la administración del Estado. Aunque persiguen un mismo fin, no todos esos órganos son de la misma categoría, ya que su función es diversa y los mismos están estructurados de manera diferente, que para su estudio es importante clasificarlos, utilizando como base la división hecha por Heller, y desarrollada por Jellinek, que divide los órganos del Estado en inmediatos y mediatos (Prado, 2003).

Porrúa (2005) hace referencia a los órganos del Estado y concretamente a los órganos inmediatos diciendo que:

En el Estado existen, de manera necesaria, unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan la existencia del Estado, matizando ese cariz a las organizaciones sociales que los posean: cuando existen esos órganos que denominamos inmediatos, dentro del grupo social, ese grupo social es un Estado (p.378).

La importancia de estos órganos es tal que de acuerdo a lo anteriormente citado, el Estado no puede existir sin estos órganos, y así también lo hace ver Jellinek (citado por Porrúa, 2005) diciendo que: "Estos órganos se llaman inmediatos porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma" (p.378). La actividad del Estado solo puede darse a través de estos órganos, que incluso puede estar formado por un solo individuo por ejemplo el monarca, o bien un grupo de personas con atributos de poder.



En relación a los órganos mediatos, Jellinek (citado por Porrúa, 2005) indica que son: “aquellos cuya situación no descansa de un modo inmediato en la Constitución, sino en una comisión individual. Son responsables y están subordinados a un órgano inmediato de una manera directa o indirecta” (p.382). Por lo tanto, la actividad o función de estos otros órganos siempre será derivada, y aunque esta actividad o función no se da de manera inmediata en relación al Estado, si lo es en cuanto a la satisfacción de las necesidades sociales, como por ejemplo, lo que se da con las municipalidades, quienes dependen en su presupuesto del gobierno central para grandes o medianos proyectos, pero de manera directa satisfacen necesidades inmediatas de su población.

En Guatemala, aunque el Título V de la Constitución Política de la República, es denominado como estructura y organización del Estado, en realidad esta se encuentra en toda la parte orgánica que contemplan los títulos III al V y dentro de los que están los artículos del 140 al 262. En ellas están contempladas las normas que dan las pautas para el ejercicio del poder público, y órganos con funciones determinadas, y competencias, que tiene como objetivo principal, cumplir con los derechos, principio y valores señalados en la parte dogmática de la misma Constitución.

El Título III contempla al Estado y su forma de gobierno, el Artículo 140 de ese mismo texto constitucional, establece que Guatemala es un Estado libre, independiente, y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. Se establece también en ese Título los otros elementos del Estado, como lo son la soberanía, el territorio, y la población, y por último regula las relaciones internacionales.

El Título IV es el que contempla el poder público, asegurando que este poder reside en el pueblo, quien lo entrega a las autoridades constitucionalmente constituidas, y electas democráticamente, para cumplir los fines por los cuales ha sido creado el Estado que es la realización del bien común. Se contempla además el modelo clásico de la separación del poder, o separación de funciones, denominados: Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, y Organismo Judicial.



El Organismo Legislativo es el encargado de crear leyes y juega un papel importante en la construcción de la democracia, ya que la creación de leyes hace que los incluso reyes, sometan su voluntad a estas. En tiempos antiguos era el soberano el encargado de dictar las leyes, pero en el Estado moderno, las leyes son el producto de la voluntad del pueblo, y por eso la creación de las mismas no puede estar en manos de un solo individuo, ni un pequeño grupo, sino en la totalidad de legisladores elegidos por el pueblo; conocido como Congreso de la República o Asamblea Legislativa.

Las funciones del Congreso de la República de Guatemala se resumen en tres. Primero, la reforma de la Constitución, este es un poder supraestatal, el cual, pertenece al pueblo quien ha delegado esta función, delegación que no es exclusiva del Congreso ya que también existe la posibilidad de convocar a una Asamblea Nacional Constituyente para realizar el trabajo de reforma de la Constitución. No toda la Constitución es reformable por parte del Congreso, la parte dogmática es exclusiva de la Asamblea Nacional Constituyente, y hay ciertos artículos pétreos (no reformables). Segundo, la creación de leyes, como se ha dicho, las leyes son el producto de la voluntad del pueblo, y como representantes de pueblo, poseen con exclusividad la potestad legislativa, así que por excelencia, la creación de leyes es la función principal del Congreso de la República. Tercero, el control político, que se ejerce sobre el gobierno, y la administración, tienen la facultad de realizar citaciones a los funcionarios de gobierno para cuestionarlos acerca del trabajo, y de realizar interpelación a ministros, la cual puede derivar en un voto de falta de confianza. Esto obligaría al ministro a presentar su dimisión del cargo.

El Organismo Ejecutivo es el encargado hacer cumplir las leyes emitidas por el Organismo Legislativo y dictadas por el Organismo Judicial. Se encarga además de administrar los recursos económicos del Estado, a través de las instituciones y órganos, todo ello en representación de la población y para su bienestar. Es el organismo más reconocido al hablar de gobierno, y con justa razón en un Estado con un sistema de gobierno presidencialista como el de Guatemala. Está compuesto por el Presidente de la República, el Vicepresidente de la República, los Ministros de Estado, Secretarías de la Presidencia y Vicepresidencia, actualmente, se cuenta con



quince secretarías y catorce ministerios contemplados en su ley orgánica. El Presidente y Vicepresidente de la República son elegidos por un período improrrogable de cuatro años a través del sufragio universal y secreto. Las funciones principales del Organismo Ejecutivo tienen que ver con las atribuciones del presidente como jefe del Estado de Guatemala y jefe de gobierno, sus funciones se encuentran contempladas en el Artículo 183 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Organismo Judicial, es el encargado de impartir justicia, encargado de resolver a través de los jueces y tribunales los conflictos que se presentan entre particulares y el Estado. En Guatemala está representado por la Corte Suprema de Justicia, dentro de su organigrama, es la Corte Suprema de Justicia el más alto tribunal, seguido de las cámaras, civil, penal, de amparo y antejuicio, después, y en orden descendente, se encuentra las salas de apelaciones, seguidos de los juzgados de instancia, y por último, los juzgados de paz. No existen ni se aceptan jueces de carácter temporal o transitorio, así como tampoco tribunales excepcionales. El juez tiene estabilidad en su cargo y ninguna autoridad podrá intervenir en la administración de justicia, ya que los jueces y magistrados son independientes, y, únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República.

Dentro de la estructura y organización del Estado también existen otros órganos que no forman parte de las ramas del poder público, pero que colaboran con estas. El Tribunal Supremo Electoral es un órgano colaborador del Estado que tiene a su cargo el control de los procesos políticos electorales. Están también los siguientes órganos de Control: el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas, la Procuraduría de los Derechos humanos, y la Corte de Constitucionalidad, la Superintendencia de Administración Tributaria que colabora con la recaudación de impuestos, y por último, las municipalidades que aunque sean órganos mediatos para el Estado, son inmediatos para la población por la satisfacción de las necesidades sociales.

### **1.5 Formas de Estado**

Los Estados varían de forma dependiendo de diversos factores, tales como, las diferentes épocas históricas de la humanidad, las diversas sociedades, la relación



del poder con la sociedad o bien en su finalidad. Existe una gran variedad de tipologías de formas de Estado, pero para el presente estudio, se tomará en cuenta la clasificación jurídica tradicional, dividiéndolos en Estados Simples y Estados Compuestos.

### **1.5.1 Unitario**

El Estado unitario es la forma de organización que más es utilizada por los países en el mundo. Porrúa (2005) en su definición manifiesta que: “Estado simple o unitario, es aquel en el que la soberanía se ejerce directamente sobre un mismo pueblo que se encuentra en un mismo territorio” (p.470). Es decir, que existe un único ente investido del poder político, que lo ejerce sobre todo un territorio, y que a pesar de tener agentes locales, la delegación del poder siempre vendrá del poder central.

En este tipo de Estado puede darse la división de poderes o de funciones, pero al existir un poder legislativo u organismo legislativo, legislará para todo el Estado, lo mismo sucede con el ejecutivo y con el judicial, ya que este último tendrá jurisdicción a nivel nacional y aplicará las leyes vigentes a todo el territorio. En esta tipología de división tradicional Guatemala es considerado un estado simple o unitario.

### **1.5.2 Compuesto**

Los Estados compuestos son una sola unión de Estados. En donde se han combinado dos o más de ellos, estamos ante un Estado compuesto. Porrúa (2005) expresa que: “Estado compuesto, complejo o federal o confederado, es el formado de una u otra manera por la unión de dos o más Estado” (p.470). Las anteriores son justamente las variantes que pueden darse a los nombres con los que son conocidos los Estados compuestos.

Dentro de los Estados compuestos, el más acostumbrado es el Estado federal, el cual para Sánchez Agesta (citado por Prado, 2003) es: “una figura compleja en la que se juegan papel integracionista lo jurídico y lo político, su carácter está configurado en un estado principal que comprende a otros estados que, en opinión de otros autores, recibe el nombre de corporativos” (p.143). Ejemplo de ellos son los Estados Unidos Mexicanos o los Estados Unidos de América, en las que una



diversidad de unidades territoriales forman una unidad más grande, siendo esta última, el Estado federal y las unidades que lo componen los Estados miembros.

Sus características según Najarro (citado por Prado, 2003) son: a) que el territorio, suma de los territorios de los estados miembros, es una sola unidad; b) que la soberanía es única, pues el poder supremo lo ejerce el Estado Federal, siendo que los demás participan dentro de su específico ámbito o circunscripción geográfica y en aquellos puntos que la Constitución Federal indique; y c) que la personalidad del ente jurídico-político es también única, ya que éste es el representante que actúa en el plano internacional. Así como la suma del territorio de todos los estados miembros hace el territorio del Estado federal, lo mismo sucede con la población, que sumada la de los otros Estados, hace la población del Estado federal.

Los Estados compuestos son totalmente descentralizados, cada Estado miembro posee sus propias autoridades, pero también hay una autoridad federal. Lo mismo sucede con el orden jurídico, que posee un orden jurídico de jurisdicción estatal o local, y otro de jurisdicción federal, pero ambas dependientes de la constitución federal.

## **1.6 Formas de gobierno**

El gobierno es uno de los elementos constitutivos del Estado y tiende a confundirse con el Estado mismo. Sucede lo mismo con las formas de gobierno que tienden a confundirse con las formas de Estado, lo cual es incorrecto. La forma de gobierno, también conocida como sistema de gobierno o régimen político, es el modelo de organización del poder que un Estado adopta para concretar la forma de accionar de los distintos tipos de poder por parte del gobierno.

La forma de gobierno varía de un Estado a otro, así como de un momento histórico a otro. Los Estados son tan diversos dependiendo de sus características, las cuales según Groppali (citado por Porrúa, 2005) pueden expresarse en:

Los diferentes matices de su elemento humano, de su población; por la religión de la misma, por su raza, por su lengua, por las costumbres, por el pasado histórico, por la cultura particular, es decir, por los ingredientes que contribuyen a construir la nacionalidad considerada como adjetivo sociológico. Todos esos matices, toda esa serie de caracteres que contribuyen a formar la



nacionalidad, le dan una personalidad propia, que se deriva de las características sociológicas de su población (p.463)... Entonces vemos que la personalidad concreta del Estado, aquello que nos hace distinguir un país de otro, tiene su apoyo en el triple aspecto sociológico, geográfico y jurídico. El aspecto sociológico, constituido, por los matices especiales de su población. El geográfico por la ubicación espacial de su territorio, y el jurídico, por la particular estructura del orden de esta clasificación y por su peculiar estructura jurídica. Tomando en cuenta esos aspectos del Estado, en cuanto a las características de sus elementos, se clasifica el Estado y se distinguen las formas de gobierno (p.464).

Las características de un Estado hace que el mismo puede ser tan diferente a otro, y dependiendo de ellas, tal y como lo indica el texto anterior, se crean las distintas formas de gobierno, que son tan variadas y que en la actualidad no se tiene una sola clasificación y se está muy lejos de poder obtener una sola. En el transcurso de la historia han existido diferentes clasificaciones de las formas de gobierno, sin hasta la fecha dejar de crearlas, dado que las necesidades de las sociedades modernas así lo demandan y lo seguirán haciendo.

Ejemplo de clasificación de formas de gobierno está la hecha por Aristóteles, misma que se encuentra dentro de las divisiones clásicas de formas de gobierno, junto con las hechas por Maquiavelo y Montesquieu. Aristóteles realiza una clasificación de las formas de gobierno partiendo de los diferentes modos de organización del poder del Estado, de acuerdo con el número de individuos que son titulares de ese poder: "monarquía o gobierno de uno, aristocracia o gobierno de pocos y democracia o gobierno de muchos" (Bobbio, 2010, p.144). Esta clasificación es cuestionable, porque únicamente, se enfoca en los aspectos cuantitativos del gobierno y no de los cualitativos o de las diferentes características de cada Estado. Gaetano Mosca (citado por Bobbio, 2010) indica que gobierno es: "el conjunto de las personas que detentan efectivamente el poder político" (p.153). Lo cual se debe entender en que todo gobierno, en toda organización política, pertenece solamente a la clase política, y en consecuencia, siempre pertenecerá a una minoría (Teoría Marxista), por lo tanto las formas de gobierno no pueden distinguirse en base al



criterio del número de gobernantes, dado que el numero será siempre de pocos (la clase política).

Aunque es importante estudiar y conocer cada una de las clasificaciones de las formas de gobierno, el presente trabajo se enfocará en conocer las formas de gobierno que tienen relación con Guatemala, por ser este el ámbito geográfico el presente estudio. Y para ello se toma como base el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que refiere que el Estado de Guatemala posee un sistema de Gobierno republicano, democrático y representativo.

### **1.6.1 República**

Contrario a la monarquía en la que el poder está concentrado en una sola persona que tiene la dirección del Estado y el poder absoluto en el mismo, el cual se adquiere de forma hereditaria y se practica de forma vitalicia; la república es temporal, y la ocupación del gobernante se hace mediante un proceso de elección. El gobernante puede ser un presidente si nos referimos a un sistema de república presidencialista, o bien un primer ministro si nos refiriéramos a un sistema de república parlamentaria. La república proviene: "del latín res que significa cosa y pública que significa de todos, es decir, la cosa de todos" (Suarez, 2011, p.96). Es de todos, pero no puede ejercitarse por todos, es por ello la necesidad de la representación.

El sistema de gobierno republicano posee varios elementos, siendo los siguientes: Constitución escrita, separación de funciones, representatividad, periodicidad y publicidad (Castillo, 2005). Es necesario que exista una constitución escrita porque es la constitución política la que organiza el poder y el orden jurídico, al cual, deben estar sometidos todos, tanto gobernantes como gobernados. De la misma constitución se establece la separación de funciones (poder ejecutivo, legislativo y judicial), que se instituye por la necesidad de procurar un equilibrio que asegure la estabilidad del Estado. La representatividad es la delegación que hace la población del ejercicio del poder en presidente y vicepresidente de la república, diputados, alcaldes municipales. Y esta representatividad no puede ser vitalicia, sino que es para un tiempo determinado. Y los actos realizados en el uso del poder, son públicos.



### **1.6.1.1 República presidencialista**

Los sistemas presidencialistas poseen una clara separación de poderes de gobierno (organismo legislativo, organismo ejecutivo y organismo judicial), pero es el órgano ejecutivo quien posee la representación formal del país. “es aquel en la que rige una separación entre poder del gobierno y poder de hacer leyes, separación basada en la elección directa del presidente de la república, que también es jefe de gobierno, y en la responsabilidad de los miembros del gobierno frente al presidente de la república y no frente al parlamento” (Torres, 2009, p.55). Es presidido por un presidente de la república, el cual es elegido por votación popular, y quien además posee las facultades y atribuciones que la misma constitución otorga para administrar el poder como jefe de gobierno y a su vez como jefe de Estado. “Mientras que en Europa predominan los Parlamentos, en América y en África está más difundido el presidencialismo” (Schröder, 2004, p.255). Esta forma de gobierno es típica de la constitución norteamericana que con el paso del tiempo se fue extendiendo a la mayoría de países del continente americano incluyendo el Estado de Guatemala.

Una de sus ventajas es la separación clara y suficiente entre organismo ejecutivo y legislativo, esto da mayor estabilidad al Estado, así como también favorece la libertad, la igualdad y la justicia, al haber un control del poder y evitar el despotismo. Además, al existir vinculación del poder ejecutivo con el partido político mayoritario en el Congreso, se evita la burocracia, y que se pierda tiempo atacando políticamente un partido al otro.

### **1.6.1.2 República Parlamentaria**

El parlamentarismo es un sistema de organización política en que la dirección del gobierno se encuentra íntimamente ligada al parlamento. Es en Reino Unido donde puede ubicarse el surgimiento del mismo, ya que es donde se localiza el primer parlamento (Villabella, 2006). Poco a poco, fue ganando la lucha contra el monarca hasta llegar a posicionarse en el lugar que se encuentra en la actualidad como centro del poder político.

Para Sartori (1993): “En esos sistemas el poder Ejecutivo se comparte, es decir, que el gobierno requiere del apoyo del parlamento para la integración del



gabinete, para apoyar las políticas públicas, para evitar la destitución de los miembros del gobierno” (p.116). El organismo ejecutivo se encuentra dividido en dos, el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno. El jefe de gobierno es llamado Primer Ministro, y la separación de poderes, es mínima, existiendo un régimen de colaboración entre poderes.

Dentro de sus ventajas se encuentra la mayor representación del conjunto social, puesto que la mayoría de las decisiones deben consensuarse con la mayoría de partidos representados en el Congreso, lo cual, también podría ser un obstáculo al no existir consenso entre los diferentes partidos, estaría retrasando el desarrollo del Estado. Se favorece el trabajo en equipo, y las decisiones, al lograr ser consensuadas; son más democráticas.

Schröder (2004) hace una comparación entre el sistema de gobierno presidencialista y el sistema de gobierno parlamentario, encontrando las siguientes diferencias:

- En el sistema de gobierno parlamentario, una sola elección decide sobre la composición del parlamento y del gobierno, aunque pueden haber coaliciones diferentes; en el presidencialista, en cambio, el presidente y el parlamento son elegidos por separado. Este principio está causando crecientes dificultades en algunos países, sobre todo en aquellos en donde el clásico sistema bipartidista se está volviendo multipartidista: en tales casos es concebible que en el parlamento la mayoría no coincida con la que eligió al presidente, por lo que a la hora de decidir sobre cuestiones importantes, que dependen de aprobación parlamentaria, el presidente deberá organizar mayorías mediante alianzas en el parlamento.
- En el sistema de gobierno parlamentario, el parlamento nombra y remueve el gobierno. En el presidencialista, el parlamento normalmente no puede remover al presidente, salvo que este haya violado ciertas normas constitucionales, en cuyo caso, puede promoverse un juicio político (impeachment). Este procedimiento no procede en caso de discrepancias en las concepciones políticas. Por regla general, el presidente no puede ser depuesto debido a diferencias de opinión política.



- También la disolución del parlamento está regulada en forma distinta. lo normal es que el presidente no pueda disolver el parlamento, mientras que el primer ministro británico bien puede hacerlo; sin embargo, como hay muchas formas mixtas de ambos sistemas, en la praxis las transiciones se han vuelto fluidas.
- En el sistema parlamentario hay un Ejecutivo compartido: las funciones estatales representativas están en manos de un “presidente” o de un monarca; el poder gubernativo real está en las del jefe de gobierno, llamado primer ministro, canciller o ministro presidente. En el sistema presidencialista, ambas funciones están en manos del presidente (pp. 255-256).

### **1.6.2 Democracia**

Etimológicamente el término democracia proviene del griego: demos: Pueblo; Kratos: Poder (Sartori, 1993). Lo que se traduce como el poder del pueblo. Para Bobbio (1994) “es el conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría” (p.19). Al hablar de democracia siempre se estará hablando de una forma de organización del Estado, y la esencia de esta forma de organización, es la voluntad popular, es el poder que no pertenece a una persona o grupo de personas, pertenece a la totalidad de la población. Pero un gobierno no puede ser presidido por todos, debe haber representantes, y es entonces, donde surge el sistema de gobierno democrático representativo.

El sistema democrático de un país, es aquel que reconoce que la soberanía del poder reside en el pueblo, quien a su vez, la delega por medio de elecciones generales a las que serán las autoridades del país (democracia representativa). Lincoln (citado por Porrúa) indica que democracia es: “aquel sistema, que reconoce que la soberanía del poder reside y está sustentada en el pueblo. En este, por medio de elecciones directas o indirectas, quien elige las principales autoridades del país” (p.469). Más que un sistema que se analiza desde el punto de vista cuantitativo, se analiza desde el punto de vista cualitativo, la democracia es el gobierno del pueblo que deber ser por el pueblo y para el pueblo, es por ello, que las autoridades elegidas siempre deberán tener como fin principal y primordial, la búsqueda del bien común.



### **1.6.3 Representativo**

En términos comunes la representatividad es la capacidad de **actuar en** nombre de una persona, de una institución, o de un colectivo. Lifante (2009) **advierte** que: “es usual señalar que el término «representación» proviene del latín *repraesentare*, donde quería decir “hacer presente, en algún sentido, algo que literalmente no está presente” (p.498). En la representatividad existe alguien que está siendo representado, que es quien se encuentra ausente de la situación, de tal forma que no puede utilizar algo o realizar una acción, y existe también una contraparte que es quien representa, que es a quien se recurre para concretar la situación específica o realizar la acción.

Ante lo dicho, se encuentra un problema al momento de encuadrar la representación con la democracia, ya que aparentemente, uno contradice a otro. Brunet (2012) concluye que:

La representación es una forma de gobierno que se opone a la democracia en la medida en que, en la primera, la nación delega el ejercicio de la soberanía en las autoridades elegidas mientras que, en la segunda, el pueblo ejerce, él mismo, su soberanía. Jurídicamente, este hecho se traduce en la prohibición del mandato imperativo, en el primer caso, y en la práctica del referéndum en el segundo. Estas dos formas de gobierno se distinguen, de igual forma, por su fundamento: la representación deriva de la teoría de la soberanía nacional, mientras que la democracia deriva de la teoría de la soberanía popular (p.248).

Por ello, se hace necesario que exista un equilibrio entre estas dos teorías que aparentemente se contradicen, dando lugar a la llamada democracia representativa, como un sistema de gobierno mixto, que para explicarla se dice que es:

...también conocida como democracia indirecta, es una forma de gobierno donde los ciudadanos ejercen el poder político indirectamente, a través de sus representantes, elegidos mediante sufragio, en elecciones libres y periódicas. En teoría, el titular del poder político es el soberano, es decir, el pueblo, pero no lo ejerce por sí mismo, tal como en la democracia indirecta, debido a las



enormes dificultades que entrañaría para las naciones, constituidas por millones de personas en todos y cada uno de sus ciudadanos se desempeñará, efectivamente, como actor político del Estado, de modo que se crea la figura de la representatividad ([www.significados.com/democracia-representativa](http://www.significados.com/democracia-representativa)).

A pesar de la delegación del poder que la población hace a sus gobernantes, el titular de este seguirá siendo el pueblo, quien lo ejerce de manera indirecta, a través de los representantes, pero otras veces, puede hacerlo de manera cuasi directa o semidirecta, a través de figuras jurídicas constitucionales como el referendo o el plebiscito, entre otros.

### **1.7 División administrativa**

Los gobiernos centralizados pueden verse debilitados ante las numerosas demandas de la población, ante ello, existe la posibilidad de realizar una división territorial político-administrativa, que facilite el trabajo y coadyuve a la consecución de sus objetivos. Estas unidades territoriales, pueden ser regiones, provincias, departamentos, municipios o comunas.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 224 la división administrativa, regulando que el Territorio de la República de Guatemala se divide para su administración en departamentos y estos en municipios. La administración es descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que son constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Otorgando potestad al Congreso de la República para que cuando convenga a los intereses de la Nación, pueda modificar la división administrativa, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios o cualquier sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal.

El Congreso de la República como entidad encargada de la creación de las normas ordinarias, ha desarrollado el artículo constitucional relacionado, creando el Decreto 11-2002, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 14-2002, Ley de Descentralización, y el Decreto 70-86, Ley Preliminar de Regionalización, siendo este último además, creado como mandato constitucional del Artículo 9 de las



Disposiciones Transitorias y Finales de la Constitución Política de la República. Estas normas tienen como fin desarrollar el deber fundamental del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa del país para lograr el desarrollo regional.

### **1.7.1 Descentralización**

La descentralización implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central hacia entes autónomos caracterizados por una mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones, demandas y necesidades, lo que produce espacios de participación nuevos y necesarios para el desarrollo y fortalecimiento del sistema democrático, delegación de competencias para implementar políticas públicas que deben ser acompañadas de recursos de financiamiento, acorde a los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Siendo esta una de las consideraciones por las cuales fue creada la Ley de descentralización.

La descentralización es creada como una forma de desconcentrar el poder, y la misma Ley de Descentralización en su Artículo 2, da un concepto de ella, señalando que:

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisiones, la titularidad de la competencia, las funciones los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y presentación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de recursos del Estado.

El control social es importante para el desarrollo de un país, pero también lo es la participación ciudadana en todos los ámbitos de la política nacional, una población que controla y fiscaliza es una población que participa. Para motivar aún más esa participación, se crearon los Sistemas de Consejos de Desarrollo, que son



el principal espacio para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo de cada municipio, departamento o región.

### **1.7.2 Regionalización**

Región, según la Ley Preliminar de Descentralización, es la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población. Las regiones de desarrollo se han establecido con la intención de descentralizar la administración pública y lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población.

Para el ordenamiento territorial y en búsqueda del funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se establecen regiones, las cuales deben integrarse preferentemente en razón de la interrelación entre centro urbanos y potencial de desarrollo del territorio circundante, estableciendo las siguientes regiones: I. Región Metropolitana: Integrada por el departamento de Guatemala. II. Región Norte: Integrada por los departamentos de Alta y Baja Verapaz. III. Región Nororiente: Integrada por los departamentos de Izabal, Chiquimula, Zacapa y el Progreso. IV. Región Suroriente: Integrada por los departamentos de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa. V. Región Central: Integrada por los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Escuintla. VI. Región Suroccidente: Integrada por los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez. VII. Región Noroccidente: Integrada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché. VIII. Región Petén: Integrada por el departamento de Petén.





## **Capítulo II**

### **Poder legislativo**

#### **2.1 Derecho parlamentario**

Es la disciplina que estudia la organización y el funcionamiento del órgano legislativo. Para Alonso (citado por Cervantes, 2012): “Es aquella parte del Derecho Constitucional que se ocupa del análisis de lo referente al parlamento” (p.10). Definición simple, pero que precisa el ámbito de la materia. Valenzuela (2000) lo define como: “El conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otro grupos políticos que lo integran” (p.33). Esta última se adecua más a la necesidad de contar con una definición más completa, ya que detalla el quehacer del poder legislativo.

Se distingue de las definiciones anteriores, la ubicación del Derecho Parlamentario dentro del Derecho Constitucional, por parte del primer autor ya que la base fundamental del poder legislativo, siempre se encuentra contemplado en la Constitución; y, su autonomía en el segundo, siendo esta última la teoría mejor aceptada por los autores modernos. Esto debido al papel trascendental que el poder legislativo ha asumido en los regímenes constitucionales y la necesidad de su estudio como una materia independiente.

Las diferentes definiciones sintetizan el estudio del derecho parlamentario en la organización y el funcionamiento del organismo legislativo. Se logra a través de normas, precedentes y usos que son utilizados como base para cada uno de sus procedimientos, ello frente a la necesidad de que los órganos legislativos se ordenen y se sujeten a reglas pre establecidas.

##### **2.1.1 Características**

El Derecho Parlamentario solamente puede ser aceptado en regímenes políticos democráticos, ya que en ellos, el parlamento representa al pueblo, legisla a favor de la población, fiscaliza la utilización de los recursos públicos, y es contrapeso al poder, lo que hace necesaria la existencia de la representatividad de los ciudadanos a través de un parlamento elegido en elecciones libres. En regímenes



monocráticos, su función es únicamente adjetiva, que deriva de quien se encuentre en el gobierno, al respecto Tarazona et al. (2016) señala que:

En este tipo de régimen es posible que intervenga el parlamento, pero solo para aparentar un ejercicio democrático del poder. En cambio, cuando el parlamento actúa dentro de un sistema parlamentario en una determinada nación, su actuación es relevante porque participa activamente en el proceso de toma de decisiones a través de las fuerzas políticas con representación en la asamblea (p.33).

Al participar activamente el parlamento, le da vida y razón de ser al Derecho Parlamentario, ya que extiende su estudio, que se torna tan variado, dependiendo de las diferentes representaciones políticas existentes en el mismo parlamento.

La flexibilidad es una de las características del Derecho Parlamentario, que es utilizada en el cambio de circunstancias y ausencia de regulación legal necesaria para estos cambios. Ante tales eventos se hacen necesarias respuestas rápidas por parte de los órganos parlamentarios. La flexibilidad se manifiesta en la forma de producción de estas leyes, ejemplo de ello, son los decretos de urgencia nacional, que varían el procedimiento legislativo común por la misma necesidad de la celeridad de su aprobación.

Discontinuidad, las reglas del Derecho Parlamentario son cambiantes, cada legislatura, cada asamblea necesita atenciones especiales y particulares, ya que cada una representa intereses de poblaciones distintas, de generaciones y de necesidades distintas. Incluso, en una misma legislatura puede darse cambios tan drásticos que hacen necesaria la reestructuración de las comisiones, que se van adecuando en base a las necesidades de la población, y en las prioridades consideradas por cada legislatura, sin salirse del esquema normativo que prescribe el texto constitucional.

Codificación, las reglas y procesos parlamentarios deben estar escritos, esto con la intención de evitar la arbitrariedad. Sin embargo, hay ciertas excepciones, en el caso guatemalteco, el Artículo 181 de la Constitución Política de la República otorga ciertas libertades, estableciendo que no necesitan sanción del Ejecutivo, las disposiciones del Congreso relativas a su régimen interior, y así como sus



atribuciones generales y específicas, por lo que se pierde el contrapeso que el Ejecutivo realiza sobre el legislativo. Es necesario aclarar que no existe una total libertad para regular su actuar, ya que siempre deberá organizar su actuar normativo dentro de los límites que prescribe la constitución, y aunado a ello, el control de los órganos jurisdiccionales, incluyendo al órgano constitucional de mayor jerarquía: la Corte de Constitucionalidad.

Diversidad de materia, no hay materia que no pueda ser susceptible de creación o modificación de normas por parte del Congreso de la República, salvo pocas excepciones, el Legislativo posee el estatus normativo autónomo en una gran diversidad de materias, incluso materias de orden constitucional. La Constitución Política de la República le otorga facultades especiales y establece los procesos para realizar reformas constitucionales.

### **2.1.2 Principios**

Todo tiene un principio, sus causas, y sus razones de ser, lo que le da sentido. El Derecho Parlamentario, al igual que otras ramas del derecho, posee sus propios principios, que le dan su razón de ser, son su sustento y están contenidas en el conjunto preceptos o normas jurídicas que regulan la función parlamentaria. Báltz (1999) señala que los principios del Derecho Parlamentario pueden clasificarse en: sustantivos, por el valor social que persiguen; y en adjetivos, por su carácter procesal. Apunta que de algún modo los principios adjetivos deben estar subordinados a los principios sustantivos, y no los contradicen, sino que los complementan y facilitan su actualización.

Siguiendo con la tipología aportada por Báltz (1999), este afirma que dentro de los principios sustantivos se encuentran contenidos los siguientes: Principio de representación, de libertad, de información y de igualdad, considerados como los principios básicos del Derecho Parlamentarios, mientras que dentro de los principios adjetivos: los principios de orden y de resolución de las mayorías.

Principio de representación, es la base fundamental en la que descansa el trabajo del parlamento. Los diputados, senadores, integrantes de un parlamento, de un senado, asamblea o un congreso, no actúan en representación propia, lo hacen a nombre de los representados, en el ideal de los países con sistemas democráticos,



es la población, y las acciones de los primeros, reproducen sus efectos en los segundos.

Principio de libertad, la libertad es un presupuesto fundamental para el correcto desempeño del trabajo del parlamento, tanto la libertad jurídica como la psicológica o de conciencia. Para que un parlamentario pueda canalizar las necesidades de sus representados no debe haber ningún tipo de restricción, para que se pueda opinar con libertad y emitir su voto libre de cualquier tipo de presión. En Guatemala el Artículo 161 de la Constitución Política de la República, establece ciertas prerrogativas a los diputados del Congreso, como garantía para el ejercicio de sus funciones y procurando el principio de libertad. Estas prerrogativas son: inmunidad personal para no ser detenido ni juzgado si no se ha declarado formación a causa, e irresponsabilidad por sus opiniones, iniciativa o la manera de tratar los negocios públicos en el desempeño del cargo.

Principio de información, es otro de los principios importantes del Derecho Parlamentario, y que coadyuva a la obtención de mejores decisiones en el parlamento, que a la larga puede traducirse en un trabajo eficiente. Para opinar, discutir y tomar decisiones, es necesaria la información oportuna y suficiente, para ello, además del trabajo de campo de los parlamentarios, de sus vivencias personales y propuestas de sus representados, se necesita la colaboración del organismo ejecutivo, quien maneja la mayor parte de la información del Estado, por operar los recursos económicos y contar con unidades técnicas que obtienen mayor y mejor calidad de información.

Principio de igualdad, este puede puntualizarse como: un parlamentario es igual a un voto. Los parlamentarios son iguales y no existen clases que otorgue mayores prerrogativas a unos más que otros, al respecto de este principio Bátiz (citado por Tarazona et al., 2016) afirma que: “son iguales en al menos dos puntos: en su representación, ya que todos representan por igual al Estado; y en el desempeño de sus funciones, ya que todos tienen los mismos derechos y las mismas obligaciones” (p.66). La diferencia se da únicamente en las capacidades de cada parlamentario, en su deseo de desempeñar el trabajo con esmero y hasta las alianzas que dentro del mismo parlamento pueden darse.



Principio de orden, es un principio adjetivo porque su relevancia es en la práctica, en la sala de sesiones debe existir un orden, en el mobiliario, en los cubículos o sitios reservados para los parlamentarios, de la junta directiva, de los invitados, de los medios de comunicación y para el público asistente, entre otros. Debe haber una agenda del día con una sucesión lógica de actividades así como de los procedimientos legislativos. Bátiz (1999) apunta que: “el principio de orden viene a ser el contrapeso que requiere el principio de libertad para evitar el caos” (p.61). Ya que sería absurdo que por ejemplo todos quieran hacer uso de la palabra al mismo tiempo, que no se respetaran los horarios, agenda, o que no existiera un requerimiento de quórum, entre otros.

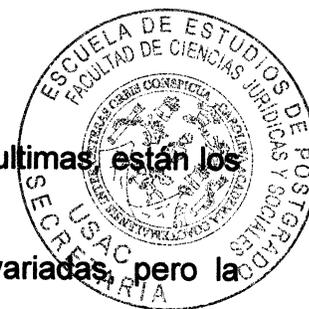
Principio de resolución de las mayorías, se da por la necesidad de llegar a consensos, ya que al tener libertad de opinión, pueden generarse tantas opiniones como representantes estén presentes en el parlamento, por lo que para evitar esto se ha creado el sistema de votaciones como la fórmula para llegar a consensos, y que prevalezca la opinión de la mayoría sobre la minoría. Existiendo diversos tipos de votaciones ya que no todos los asuntos deben tratarse con la misma delicadeza o urgencia.

### **2.1.3 Fuentes**

Fuente es: “Aquello que es origen de otra cosa, su causa o de donde surge” (<https://deconceptos.com>). Tarazona et al. (2016) citando a Martínez, ofrece la siguiente clasificación de fuentes del Derecho Parlamentario:

Atendiendo a la naturaleza de sus fuentes: Fuentes escritas y no escritas: entre las primeras se encuentran las normas constitucionales, la legislación ordinaria, los reglamentos de las cámaras, etcétera; entre las segundas, los usos, prácticas, precedentes, convenciones y costumbres parlamentarias. Fuentes directas e indirectas: entre las primeras se encuentran los reglamentos parlamentarios, y entre las segundas, la jurisprudencia constitucional. Fuentes autónomas, heterónomas y mixtas: entre las primeras se encuentran los usos, prácticas, precedentes, convenciones, resoluciones presidenciales, acuerdos de los órganos de las cámaras; en el caso de las segundas, los estatutos de los partidos políticos, los acuerdos políticos o la

jurisprudencia constitucional; y, finalmente en el caso de las ultimas, están los estatutos de los grupos parlamentarios... (p.40).



Las fuentes normativas del Derecho Parlamentarios son variadas, pero la primera y principal es la Constitución Política de la República, en ella se contemplan los lineamientos jurídicos esenciales de la organización y funcionamiento del poder legislativo. Por ser la norma superior se encuentra por encima de todo el ordenamiento jurídico, pero, lo verdaderamente relevante de la norma constitucional es su poca flexibilidad, ya que aunque el Derecho Parlamentario tiene la característica de ser flexible, los principios de este deben estar bien cimentados, y la Constitución ofrece esa característica de rigidez que no permite que la variación de la organización y funcionamiento del parlamento se hagan mediante un proceso sencillo, lo cual otorga seguridad. La Constitución Política de la República de Guatemala contempla en el Título IV Capítulo I el ejercicio del poder público, que es propio del poder legislativo como poseedor de un fragmento del poder público (división de poderes o división de funciones), y específicamente, en el Capítulo II en los artículos del 152 al 181, que contiene la regulación fundamental de la organización y funcionamiento del Congreso de la República de Guatemala, que al momento de cambiar su estructura pasando de la actual unicameralidad a una bicameralidad; deberá hacerse a través de una reforma constitucional.

## **2.2 Congreso de la República de Guatemala**

Para entender los alcances del concepto de Congreso de la República, primero hay que diferenciarlo del Parlamento. El Congreso es propio del sistema de gobierno presidencial, mientras que el término Parlamento, es utilizado en el sistema de gobierno parlamentario. Ambos son cámaras legislativas que persiguen la misma función, con variantes en cuanto a algunas de sus características, las principales diferencias son en sus funciones y la investidura o cuota de poder público que cada uno posee. Sola (como aparece en Gentile, 2008) apunta que:

En el sistema presidencial o de división de poderes, los ciudadanos eligen separadamente, en fechas y en períodos diferentes, a quienes ocuparán cargos en el Congreso y al presidente. Por esta división de poderes, la voluntad de los legisladores no coincide con la del presidente y sus



competencias están separadas por la Constitución. En la tradición republicana de la separación de poderes está firmemente establecido que la reglamentación de los derechos constitucionales corresponde al Poder Legislativo. En los sistemas parlamentarios la situación es diversa. Los ciudadanos eligen principalmente en algunos casos, únicamente, a sus representantes al Parlamento. La función de estos no es exclusivamente la de legislar, sino la de investir y controlar al gobierno. Para ello existen los votos de investidura y de censura por los cuales se designa y se destituye a un gobierno. En el sistema parlamentario, el gobierno depende de la voluntad del Parlamento, que lo puede destituir; requiere, en todos los casos, de la confianza parlamentaria para seguir gobernando (pp.125-126).

Mientras que el Congreso es el ente encargado de la creación del derecho, y otras funciones, el Parlamento tiene además la capacidad de gobernar. La diferencia de influencia y poder de uno y otro es innegable, ya que si bien el Congreso posee cierto poder político y la capacidad de remover funcionarios por medio del voto de falta de confianza que deriva de una interpelación, en el caso del Parlamento, tiene la capacidad de remover y censurar al Ministro de Gobierno y a todo el gabinete.

El único caso en el que puede romperse ese equilibrio de poderes, y el Congreso pueda asumir la función de designación de gobernante, se da en la falta definitiva de Presidente de la República, y Vicepresidente, y algo similar cuando habiendo vencido el periodo constitucional, el presidente electo democráticamente, se niega a dejar el cargo. En este caso el Congreso deberá desconocer al Presidente de la República y dar posesión al electo, para ello, puede auxiliarse del Ejército quien pasa automáticamente a depender del Congreso.

### **2.2.1 Definición**

El Congreso de la República de Guatemala es el órgano legislativo unicameral conformado por 158 diputados electos democráticamente en sufragio popular, universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y de lista nacional para un periodo de cuatro años con posibilidades de reelegirse. Es uno de los organismos del Estado y le corresponde con exclusividad la potestad legislativa, procurando la realización de leyes que favorezcan al desarrollo integral del país, así como el

bienestar los habitantes. Para la realización de su labor es auxiliado por personal técnico y administrativo.



Para Pereira-Orozco (2007) Congreso de la República es:

Un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley y con base en el sistema de asignación de escaños o curules que ésta establece. Pueden estar integrados por uno o por dos Cámaras. Sus funciones son de carácter diverso pero las tres más importantes, dentro de las cuales se podrían subsumir estas, son: La función de creación, modificación y derogación de leyes; el ejercicio de los controles interórganos, horizontales; y el ejercicio de los controles inter órganos, verticales (p.89).

Las decisiones del Congreso deben darse por mayoría, dependiendo de la situación puede ser mayoría simple o mayoría calificada. En Guatemala, está integrado por una sola cámara, y aunque la elección es por distritos, en la práctica no existe una verdadera representación de esos distritos, ya que en la mayoría de ocasiones el congresista se olvida de su elector y persigue intereses personales, partidarios, políticos o ideológicos, siendo este uno de los grandes males, y por los cuales, se hace necesario realizar modificaciones en la manera de elegir a los representantes del pueblo en este órgano y en su estructura.

### **2.2.2 Síntesis histórica del Congreso del República de Guatemala**

Guatemala, un país relativamente joven, tiene sus inicios a partir de la firma del acta de independencia de Centro América hecha el 15 de septiembre de 1821, donde según García (2015): “una junta de notables a la usanza de época se reunió en la capital –la que hoy es ciudad de Guatemala- y declaró la independencia de España”(p.23). José del Valle fue el redactor del acta y luego un importante diputado de la asamblea constituyente del imperio mexicano de Iturbide.

En 1823, un año después de la anexión de Centroamérica a México, el primero decide separarse y, “se apresuró a declarar la independencia de la antigua España, de México y de cualquier otra provincia, así del antiguo como del nuevo



mundo... y que se denominará Provincias Unidas de Centro del América (García, 2015, p.25).

Desde ese momento tiene su origen el primer cuerpo legislativo llamado Asamblea Nacional Constituyente, dando paso a la primera forma de organización centroamericana, la que incluía la creación de los tres poderes clásicos, dentro de los que figuraba el poder legislativo, establecido tanto a nivel federal como provincial. En el primero, el poder legislativo residía en el Congreso Federal de Centro América o Congreso de la Unión Centroamericana, siendo el mismo de tipo unicameral, y asimismo la sanción de las leyes que este órgano legislativo promulgaba, le correspondía al Senado, un cuerpo intermedio o mixto que ejercía algunas de las atribuciones de una cámara alta convencional, y al mismo tiempo, era un órgano consejero del poder ejecutivo. Y en el segundo, el poder legislativo estatal o provincial residía en un Congreso de Representantes, el cual ejercía las mismas funciones que el Congreso Federal, y también existía un Consejo Representativo, que ejercía las mismas funciones del Senado.

El 22 de noviembre de 1824, nuevamente la Asamblea Nacional Constituyente, promulga un documento de carácter constitucional, pero en este caso, es la Constitución de la República Federal de Centro América (con la cual se termina la existencia de las Provincias Unidas del Centro de América y se pasó al inicio de la República Federal de Centro América), en la que se establecía el poder legislativo tanto a nivel federal como a nivel estatal o provincial como se había hecho en las Bases Constitucionales de 1823. El 11 de octubre de 1825, se promulga la primera Constitución Política del Estado de Guatemala, donde se establecía que el poder legislativo estatal debía de residir en un único órgano llamado Asamblea del Estado de Guatemala, siendo sus proyectos aprobados y sancionados por el Consejo Representativo (García, 2015).

En 1839, Guatemala se separa de la República Federal de Centro América, tras dicha separación, la Asamblea Nacional Constituyente formada en ese período promulga los siguientes decretos: la Declaración de los Derechos del Estado y sus Habitantes, la Ley Constitutiva del Supremo Poder Ejecutivo del Estado de Guatemala y Ley Constitutiva del Supremo Poder Judicial del Estado de Guatemala,



que son conocidos como los Decretos de la Asamblea Nacional Constituyente de 1839.

En 1851, es promulgado el Acta Constitutiva de la República de Guatemala por la Asamblea Nacional Constituyente, con únicamente dieciocho artículos, que ratificaba la disolución de la federación centroamericana, entre otros, y estipulaba que el poder legislativo residía en un órgano llamado Cámara de Representantes, y daba al presidente del Ejecutivo, atribuciones de legislación y veto absoluto. En 1879, se emite un documento constitucional llamado Ley Constitutiva de la República de Guatemala, en donde se citaba que el poder legislativo, debía de residir en el cuerpo legislativo unicameral, llamado Asamblea Nacional Legislativa de la República de Guatemala.

En 1921, se aprueba la segunda Constitución de la República Federal de Centro América, en la cual, se establece que el poder legislativo federal reside en un cuerpo legislativo de carácter bicameral denominado Congreso Federal de Centro América, siendo el mismo conformado por una Cámara de Senadores o Senado, que es la Cámara Alta, y por otra llamada Cámara de Diputados, que es la Cámara Baja. Mientras que se estipulaba también que el poder legislativo de los Estados residía en una Asamblea Nacional Legislativa; quedando en un intento fallido de reconstruir la república.

La Constitución Política de la República de Guatemala, de 1945, estipulaba que el poder legislativo debía de residir nuevamente en un órgano de tipo unicameral, esta vez llamado Congreso de la República de Guatemala, siendo así como se le conoce actualmente al Organismo Legislativo y cambiándose así, la denominación de Asamblea Nacional Legislativa por el actual. Posteriormente, y mediante Decreto Número 188, se estableció que toda ley vigente de la República en que aparezcan los nombres de Asamblea Nacional Legislativa, o simplemente Asamblea, deberá entenderse substituidos por los de Congreso de la República de Guatemala o en su caso Congreso.

Consecuentemente, después de la Constitución Política de la República de 1945, se dieron varios Golpes de Estado, creándose durante un período de cuarenta años, nuevas constituciones con períodos de vigencias relativamente cortas, estas



constituciones son: la Constitución Política de la República de 1956 (aprobada el 2 de febrero de 1956), la Constitución Política de la República de 1965 (aprobada el 15 de septiembre de 1965) y la Constitución Política de la República de 1985 (aprobada el 31 de mayo de 1985 y entrando en vigencia el 14 de enero de 1986), (Poitevin, et al, 2004) siendo ésta última la que actualmente sigue en vigencia.

En resumen, el poder legislativo, a lo largo de la historia, ya sea conocido con el nombre de Congreso de la República o Asamblea Legislativa, ha cambiado de nombre a lo largo de más de cien años de historia, pero su esencia, no ha cambiado porque sigue siendo la misma, la de tener la potestad legislativa que le confiere el pueblo.

### **2.2.3 Características**

La principal característica del Congreso de la República de Guatemala es la exclusividad de la potestad, en cuanto a la creación, modificación y supresión de leyes. Contrario a lo ocurrido en el pasado en el que se le ha permitido al Presidente de la República facultades legislativas, como en el Acta Constitutiva de 1851, o la potestad que llevó a la creación del Código Civil, entre otros, que fue decretado por el entonces Presidente de la República, General Enrique Peralta Azurdia. En la actualidad, y bajo el mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985, esta facultad es exclusiva del Congreso de la República, que no es delegable.

El Congreso de la República de Guatemala es un órgano unicameral, lo que significa que está compuesto por una sola cámara legislativa, compuesta por diputados distritales y por lista nacional, pero no importando si fue elegido por un distrito o por lista nacional, y cada uno representa un voto, y cuenta con los mismos derechos y prerrogativas inherentes al cargo de diputado.

La característica relevante del Congreso de la República es su carácter político, no sólo en el caso guatemalteco, sino en todos los parlamentos. Los diputados que lo integran son electos en sufragio universal y secreto, y propuestos por partidos políticos, y son estos los que toman las decisiones que por su propia naturaleza de militancia en organizaciones políticas, tienen siempre ese carácter. Esto hace que el diputado no se sienta verdaderamente comprometido con el



ciudadano o con la población, sino con el partido que lo eligió, por lo que los intereses que se enlistan en las discusiones del pleno del Congreso, muchas veces van más inclinados a intereses político partidarios, pudiendo con ello dificultar la agenda legislativa.

El Congreso es: “el centro del debate político y la expresión de las diversas corrientes de pensamiento e ideologías representadas en el país, las que se manifiestan en casi todo los ámbitos de discusión” (Valverth, 2016, p.40). Es innegable su influencia en la política nacional, y el modelo ideal de funcionalidad del ejercicio de frenos y contrapesos, cuestionando y debatiendo en torno a la toma de decisiones del ejecutivo, que hacen que en un momento determinado pueda darse debates de altura en torno a sucesos del ámbito político nacional.

#### **2.2.4 Funciones**

Se ha establecido que el poder es uno solo y que pertenece a la población de manera indivisible, sin embargo, para su ejercicio, las funciones han sido delegadas (división de poderes o división de funciones) a los organismos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial), quienes a través de su actividad dan cumplimiento a los fines del Estado.

El Poder Legislativo ejerce distintas funciones, las mismas se encuentran contempladas en la Constitución Política de la República, establecidas como potestades (Artículo 157) o atribuciones (Sección Segunda del Capítulo II del Título IV). Al respecto de las distintas denominaciones, el diccionario de la Real Academia Española define a la atribución precisándola como: “cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que la ordenen” y función como: “la tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos” ([www.rae.es](http://www.rae.es)). Lo que ayuda a utilizarlos como sinónimos sin que ello varíe su significado.

Del estudio de las atribuciones contempladas en los artículos 165, 170 y 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, puede realizarse una división de las funciones del Organismo Legislativo, haciéndose la siguiente distinción: función representativa, función legislativa, función política, función de control y fiscalización.



#### **2.2.4.1 Función representativa**

Los diputados del Congreso de la República son elegidos para actuar como mandatarios de los ciudadanos, en el ideal de la función representativa, deben ser los voceros de estos en el pleno, debiendo además mantener comunicación con los electores, informándoles de lo acontecido en el ejercicio de su función y canalizar sus demandas.

La representación es parte de la democracia, en ella, el ciudadano se involucra en la política ejerciendo su derecho de ser escuchado a través del voto, por ello, la representación que se ejerce en este caso, es una representación política, que puede concebirse desde diferentes dimensiones: a) la representación como autorización; b) la representación como responsabilidad; c) la representación descriptiva; d) la representación simbólica; y e) la representación como actuación sustantiva (Pitkin, 1985).

Para la Real Academia Española, representación política es: “representación que ejercen los elegidos en votaciones democráticas que no están sometida a mando imperativo” ([www.rae.es](http://www.rae.es)). Definición sencilla, pero difícil de darse en la práctica, ya que al ser el Congreso una unidad política, compuesta por diputados elegidos en primera por partidos políticos, tiende a desfragmentarse, en ocasiones en tantas partes como partidos políticos se encuentren representados en el Congreso, lo cual genera que en muchas ocasiones se desvíe la prioridad que debe ser la generalidad, cambiando los intereses generales por particulares o partidistas.

La Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 161 establece que: Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación, dando algunas prerrogativas necesarias para garantizar el ejercicio de sus funciones. Ya que en un Estado democrático la representación política es la clave para la consolidación de un Estado Moderno.

#### **2.2.4.2 Función legislativa**

Según Pedroza (2003): “la función legislativa del Congreso, a grandes rasgos consiste en que éste o sus Cámaras formulan o producen, a través de un proceso determinado por la Constitución, normas jurídicas que se aplican a los sujetos a los cuales van dirigidas” (p. 283). Aunque, la función legislativa no se limita únicamente



a la creación de leyes o decretos, también lleva consigo la potestad y obligación de modificarlas y hasta suprimirlas del ordenamiento jurídico. Es la actividad más importante que realiza el Congreso, y en algunos casos, la única importante ante los ojos de la población.

La función legislativa se da a través de un procedimiento, previamente establecido, que inicia con la proposición del decreto propenso a ser aprobado, la cual, es una potestad compartida. El Artículo 174 Constitución Política de la República, otorga a los diputados del Congreso iniciativa de ley, así como al Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia, Tribunal Supremo electoral y a la Universidad de San Carlos de Guatemala. La sección tercera del capítulo II del Título IV regula, el procedimiento por el cual se lleva a cabo la función legislativa, complementado con lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Aunque se ha expresado que la función legislativa es la principal función del Congreso, en la Constitución Política, parece haber discrepancia al respecto, ya que no incluye la aprobación, reforma y derogación de leyes dentro de las atribuciones del Congreso contempladas en el Artículo 165, sino que lo hace en el Artículo con el título "otras obligaciones", lo cual, hace pensar que se deja a esta función como secundaria.

#### **2.2.4.3 Función política**

Por la diversidad de integrantes del Congreso de la República, las diferentes ideologías de los bloques legislativos que lo conforman, este se transforma en el mejor ejemplo de centro de debate político. Se debate sobre temas generales o de cuestiones específicas que afectan solamente a una parte de la población. Además de aprobar decretos, modificarlos o suprimirlos, los diputados tienen la facultad de presentar mociones para que se emitan puntos resolutiveos que contengan recomendaciones, u otras declaraciones, de temas coyunturales, que después de ser ampliamente discutidos entran a votación, aprobando o desaprobando la propuesta que motiva el debate.

El Congreso de la República es encargado de dar equilibrio al poder ejercido por la administración pública, esto, para evitar los abusos de poder. Se da además, con la citación de funcionarios específicos para ser interrogados sobre el manejo de



los recursos públicos o asuntos de Estado, así como con la interpelación, la cual puede llevar a la sustitución de algún funcionario público.

Algunas atribuciones políticas contempladas en la Constitución Política de la República son las siguientes: Declarar la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del Cargo (Art. 165 i); Interpelar a ministros de estado (Art. 166); Citar a ministros, viceministros y en general a todos los funcionarios y empleados públicos para que asistan al pleno, bloques o comisiones (Art. 168); Aceptar o no la renuncia del presidente o del Vicepresidente de la República (Art. 165 c); Elegir a funcionarios que establezca la Constitución, (Art. 165 f); Desconocer al Presidente de la República cuando haya vencido su periodo y pretenda continuar en el cargo (Art. 165 g); Convocar a elecciones generales cuando corresponda y el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho (Art. 169) Declarar la Guerra y aprobar o improbar los tratados de paz (171 f), entre otros.

#### **2.2.4.4 Función de control y fiscalización**

Para López (citado en Tarazona et al., 2016) acerca del control: “El término ha venido a identificarse como la actividad de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno, efectuados en sede parlamentaria” (p.142). Es la plena expresión del principio de pesos y contrapesos, entre los organismo del Estado, la vigilancia hecha por el Congreso de la República para que el Organismo Ejecutivo, realice su función apegado a la ley. Son los diputados quienes realizan el control del manejo del presupuesto, inversión en programas y proyectos.

Las herramientas contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala que facilitan al Congreso de la República, la realización de la función de control, y fiscalización son las siguientes:

- **Formación de Comisiones:** cuyo propósito es investigar asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional (Art. 171 m). Incluyendo el posible involucramiento de funcionarios en actos de corrupción.
- **Las interpelaciones:** son instrumentos que permiten que el Congreso esté informado, y pueda verificar, debatir y orientar a los Ministros de Estado frente a temas específicos a cargo de cada cartera. (Art. 166).



- Estudio y análisis del Informe anual presentado por el Presidente de la República, de los negocios de su administración, contemplado en el Artículo 183 inciso i).

- Conocimiento de la memoria de labores y ejecución presupuestaria que cada ministerio deberá presentar al Congreso de la República en los primeros diez días del mes de febrero de cada año (Art. 198).

- Voto de falta de confianza: es posible después de la interpelación, y que los diputados no hayan quedado satisfechos con lo ocurrido durante esta pueden dar su voto de falta de confianza. Cuando este voto es avalado por cuatro diputados o más, se somete a aprobación del pleno y deberá ser aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados, esto hace que el ministro en cuestión deba presentar al Presidente de la República su renuncia al cargo. El mandatario puede aceptar o rechazar la renuncia. Si la acepta, el ministro queda destituido del cargo; si la rechaza, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso, dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. El Congreso votará nuevamente sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación, requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de diputados del Congreso. Si se ratifica el voto de falta de confianza, el interpelado debe dejar el cargo de inmediato.

- Aprobación y fiscalización presupuestaria: es una función de control que está orientada a velar por el buen manejo de los recursos públicos por parte de los funcionarios del Estado. Para ello, la Constitución le faculta a: aprobar, modificar o improbar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado (Art. 171 b); Aprobar o improbar el informe de ejecución y liquidación presupuestaria, con intervención de la Contraloría General de Cuentas (Art. 171 d).

### **2.2.5 Integración del Congreso de la República de Guatemala**

El Congreso de la República se integra con diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema distritos electorales y de lista nacional, cada departamento de la República, constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual, el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central, y los restantes municipios, constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.



Con la última reforma a la Ley Electoral, y de Partidos Políticos realizada mediante Decreto 26-2016, del Congreso de la República, se modifica el número de diputados que lo integran, ya que anteriormente, el número se fijaba proporcionalmente al número de habitantes de cada distrito electoral (un diputado por cada 80,000 habitantes), y de listado nacional, lo cual hizo que en las últimas elecciones generales realizadas en el año dos mil quince, se eligieran 158 diputados, 127 de ellos electos por el sistema de distritos electorales, y 31 por el de lista nacional, que son los que actualmente integran el Congreso de la República de Guatemala.

A través de la mencionada reforma, la próxima legislatura tendrá un número fijo de 128 diputados distritales que serán electos de la siguiente manera: a) Distrito Central: 11 diputados; b) Distrito de Guatemala: 19 diputados; c) Sacatepéquez: 3 diputados; d) El Progreso: 2 diputados; e) Chimaltenango: 5 diputados; f) Escuintla: 6 diputados; g) Santa Rosa: 3 diputados; h) Sololá: 3 diputados; i) Totonicapán: 4 diputados; j) Quetzaltenango: 7 diputados; k) Suchitepéquez: 5 diputados; l) Retalhuleu: 3 diputados; m) San Marcos: 9 diputados; n) Huehuetenango: 10 diputados; o) Quiché: 8 diputados; p) Baja Verapaz: 2 diputados; q) Alta Verapaz: 9 diputados; r) Petén: 4 diputados; s) Izabal: 3 diputados; t) Zacapa: 2 diputados; u) Chiquimula: 3 diputados; v) Jalapa: 3 diputados; w) Jutiapa: 4 diputados. Así como 32 diputados electos por el sistema de lista nacional que constituyen el veinticinco por ciento del número total de diputados distritales que integran el Congreso de la República, contemplado en la Constitución Política de la República, haciendo un total de 160 diputados.

Esta reforma era necesaria, ya que la última elección de diputados se realizó con base en el último censo de población realizado en el año dos mil dos, en el que la población guatemalteca, ascendía a la cantidad de 11,237,196 habitantes ([www.soy502.com](http://www.soy502.com)). Pero, según el Registro Nacional de las Personas, a principio del año 2016 se contaba con 17,154,812 personas inscritas ([www.prensalibre.com](http://www.prensalibre.com)), lo que implica que al realizarse un nuevo censo de población, se estimaba que en las próximas elecciones, el número de diputados ascendería a la cantidad de doscientos. Lo cual, podría ocasionar problemas de gobernabilidad, en un país en el



que la desconfianza y falta de representatividad son las mayores **quejas de la** población, así como la necesidad de reducir el número de diputados en **el Congreso** de la República.

#### **2.2.5.1 Requisitos, prerrogativas, derechos, deberes e infracciones**

Los diputados del Congreso de la República son representantes del pueblo y dignatarios de la nación, derivado de esa investidura, gozan de consideraciones especiales, y respeto inherente al cargo, sin dejar de responder ante el Pleno del Congreso o ante la Nación por su conducta. Deben velar por mantener la dignidad y el prestigio del mismo Congreso.

Los requisitos para optar al cargo de diputado, indistintamente si se trata de diputados distritales o por lista nacional, son mínimos. Siempre que no se encuentren comprendidos en las prohibiciones establecidas en el Artículo 164 de la Constitución Política de la República, para ser electo diputado, únicamente se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. Esto ha sido motivo de críticas por parte de la población, más aún cuando se ha evidenciado que para el ejercicio de su función, los diputados disponen de una gran cantidad de asesores y asistentes, que evidencia la falta de capacidad e idoneidad para el cargo, ya que ante la necesidad de realizar con efectividad las diferentes funciones, no es suficiente que representen y canalicen las necesidades de los ciudadanos, es también necesario que conozcan de leyes, de realidad geográfica, estadística, económica y social.

Se necesitan diputados mejor preparados, conocedores de diferentes temas, requisito imprescindible debe ser saber leer y escribir, ya que la delicadeza de los documentos que se expiden en el Congreso así lo requiere. Aunque la cantidad de asistentes y asesores ha bajado en los últimos años, en que se pasó de tener alrededor de mil asesores y asistentes en 2016, a un aproximado de quinientos cincuenta en 2018, según información pública extendida por el mismo Congreso ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)), los cuales, suman una planilla de alrededor de nueve millones mensuales, aún es considerado un gasto innecesario. Al tener especialistas como diputados, se necesitaría un menor presupuesto, y se mejoraría la ejecución de las funciones, incluyendo, una mejor calidad legislativa.



Las prerrogativas dadas a los diputados como garantía para el ejercicio de sus funciones son: el Antejucio y la irresponsabilidad de sus opiniones. La primera otorga inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa. Al respecto, la Corte de Constitucionalidad ha dicho:

El antejucio constituye una garantía para ciertos funcionarios expuestos sensiblemente a incriminaciones por actos realizados en ejercicio de su cargo, aparte de aquellos que puedan imputarse cometidos en su carácter particular, y se ha instituido no sólo para protegerlos de la posible ligereza en la sindicación sino también para que las potestades de que están investidos no se vean interrumpidas injustificadamente con menoscabo de la continuidad y eficiencia de tales funciones. Se resuelve, como examen previo, si ha lugar o no a proceder criminalmente contra los funcionarios investidos de dicho privilegio. Resulta obvio que el antejucio debe comprender dos elementos sustanciales: a) la configuración de actos u omisiones que la ley penal repute como delitos; y b) que vincule de manera directa la posible responsabilidad del funcionario señalado... (Gaceta No. 51, expediente 336-98, página 510, sentencia: 09-02-99).

Se cree que el Antejucio brinda inmunidad total al funcionario público, sin importar su conducta, lo cual es falso, ya que este impide detenerlo o juzgarlo, pero no impide la investigación preliminar y el intento de averiguación de la verdad, ya que en el caso de la investigación de un delito, se investiga el delito mismo, y si en el transcurso de la investigación hay indicios que indiquen que el funcionario público pudo haber estado involucrado, debe iniciarse el trámite del antejucio.

La segunda, irresponsabilidad de sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos en el desempeño de su cargo. Para Bernales (2002) esto: "es entendido como una medida de protección tendiente a cautelar el ejercicio de la actividad parlamentaria" (p.75). Pero estas prerrogativas en ningún momento dan la potestad de la arbitrariedad, y solo el Congreso, será competente para juzgar y calificar si hubo arbitrariedad o exceso y para imponer sanciones disciplinarias.



El Artículo 55 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece los derechos de los diputados, siendo los siguientes: a) Recabar de la administración pública los datos, informes o documentos que obren en su poder; que facilita la labor de control que realiza el Organismo Legislativo, y que coadyuvan además a legislar con pleno conocimiento y de acuerdo a la coyuntura nacional; b) percibir una remuneración, la cual deber ser igual para todos ya que no hay categorías de diputados, lo que cambia son las dietas que se reciben por pertenecer a las diferentes comisiones; c) representar al Congreso de la República en comisiones oficiales en el interior o en el exterior de la República; d) utilizar los servicios y las instalaciones del Congreso y a recibir el apoyo de su personal técnico y administrativo en igualdad de condiciones; e) ingresar sin restricción alguna a los edificios y dependencias públicas y municipales; f) Comprobar la programación y ejecución de los gastos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

Los deberes de los diputados establecidos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tienen que ver con la legalidad, ética, probidad, respeto y el decoro, que los mismos deben mostrar en todo momento, así como la obligación de justificar los gastos que realicen con recursos del Congreso de la República. El incumplimiento de estos deberes, dará lugar a la aplicación de sanciones pecuniarias y administrativas.

En cuanto a las sanciones, pueden darse por dos motivos, el primero es por la inasistencia a las sesiones, tanto de sesiones plenarias como de sesiones de comisiones, y el segundo, por faltas a la ética que corresponde al alto rango de un diputado. En el caso de inasistencia a sesiones plenarias y de comisiones, se hará un descuento equivalente al cien por ciento del setenta por ciento, y del cien por ciento del treinta por ciento del emolumento diario, respectivamente, lo cual no aplica si se presenta excusa o se tiene licencia. Se permite que pueda haber inasistencias injustificadas hasta por cuatro veces en un mes, y al haber más de cuatro, las sanciones van desde una llamada de atención hasta declarar vacante el cargo.

Las sanciones en el segundo caso son las siguientes: a) amonestación privada, si la falta fuere leve. b) amonestación pública, si la falta fuere grave. c) voto de censura, si la falta fuere de tal gravedad que comprometa al Organismo Legislativo. Las sanciones son apelables, dentro del término de cinco días



posteriores a la fecha de la notificación de la sanción, debiendo ser resuelta por el Pleno del Congreso dentro de las dos sesiones siguientes a la interposición del recurso.

#### **2.2.5.2 Elección por sistema de representación proporcional**

Los diputados del Congreso de la República se eligen cada cuatro años en sufragio universal y secreto y pueden reelegirse. La elección se da a través de un proceso en que los electores eligen, con su voto, entre una pluralidad de candidatos a quiénes ocuparán los cargos políticos en una democracia representativa, y en Guatemala, así como en la mayoría de países coexisten dos sistemas de elección de representantes, el de mayoría y el de representación proporcional, y en el de mayoría existen dos clases, el de mayoría absoluta que es el que se utiliza para elegir a Presidente y Vicepresidente, y el de mayoría relativa que es el utilizado para la elección de alcaldes y síndicos. El sistema de elección por representación proporcional es el que se utiliza para la elección de diputados al Congreso, ambos sistemas regulados en los artículos del 200 al 203 bis de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

El Artículo 203 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos contiene el sistema de representación proporcional de minorías, el cual se explica a continuación: En la COLUMNA 1 se anota a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la COLUMNA 2, ese mismo número dividido entre dos; en la COLUMNA 3, dividida entre tres; y así sucesivamente conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. Si se necesita adjudicar 5 diputaciones la CIFRA REPARTIDORA DE CARGOS es la cantidad que ocupe el quinto puesto al ordenarlas de mayor a menor. La menor de estas cantidades será la CIFRA REPARTIDORA, obteniendo cada partido el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

La elección de diputados en Guatemala, además, se realiza por medio de listados cerrados, inalterables, correlativos y predeterminados, que significa que el votante no puede modificar dicho listado, limitando con ello la opción de elegir. Es el partido político el único encargado de determinar el orden de los candidatos, y con ello manipular los listados a su antojo, y quizá darle mayores posibilidades de ser



electos a los que mejor paguen por una curul que puedan compartir más poder político, propiciando la corrupción desde antes de la elección. Para evitar esto, se necesita en próximas modificaciones a la ley electoral, la apertura los listados, en las que se puedan elegir personas y no listas impuestas, ello, con el fin de elegir personas capaces y no partidos políticos sin ideología.

### **2.2.6 Órganos y estructura del Congreso de la República de Guatemala**

El Organismo Legislativo está integrado por los diputados del Congreso de la República, órganos técnicos y órganos administrativos. El Primero, tiene sus propios órganos, los cuales son: El Pleno, La Junta Directiva, Presidencia, Comisión Permanente, Comisión de Derecho Humanos, Comisión de Trabajo, Comisiones Extraordinarias y Específicas, y Junta de Jefes de Bloques, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Los órganos técnico están compuestos por los asesores, que son nombrados y removidos por la Junta Directa del Congreso, y deberán ser personas de reconocida honorabilidad e idoneidad en su campo de competencia, lo que es muy difícil de comprobar, ya que la honorabilidad es algo totalmente subjetivo. Los asesores serán contratados en cargos sin oposición y de manera temporal en los puestos de asesores de bloques legislativos, de Junta Directiva, y para proyectos específicos, pero serán por oposición y bajo contrato 011 (personal permanente) los que formen parte de la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa, siendo este un órgano permanente de asesoría en todas las aéreas, y al que cualquier comisión de trabajo, puede solicitar sus servicios, que serán de naturaleza estrictamente técnico-parlamentaria.

Los bloques legislativos tendrán derecho a dos asesores y uno adicional por cada cuatro diputados, el jefe y subjefe del bloque legislativo tiene derecho a un asesor. Los miembros de la Junta Directiva tienen derecho a tres asesores y el Presidente del Congreso puede contratar dos asesores más. Todas las comisiones tendrán un asesor asignado y cada diputado contará con un asesor, una secretaria y un ujier (el ujier es quien atiende las necesidades del diputado en el pleno), todos los anteriores en puestos temporales, mientras duren en sus cargos los diputados o integrantes de comisiones. Tendrán además, a su disposición, los siguientes



empleados en puestos permanentes en el Congreso, para los diputados un máximo de 4, los bloques legislativos un máximo de 2 y uno adicional por cada cuatro diputados, comisiones de trabajo un máximo de 2 por comisión, integrantes de la junta directiva un máximo de 5 por cada integrantes, y el Presidente del Congreso un máximo de 8 personas.

El problema con la cantidad de asesores que se asignan al Congreso y la millonaria cantidad de sueldos, es que no se refleja en la calidad y volumen de trabajo, ya que por ejemplo en el año 2017, de acuerdo a la información proporcionada en portal electrónico del Congreso de la República, solamente se crearon 22 decretos, y una gran cantidad de diputados nunca llegan a presentar una sola iniciativa o presentan propuestas absurdas como el “Día nacional de la amistad entre Guatemala e Israel”. Aunado a esto, se encuentran las denuncias por plazas fantasmas, lo cual, viene a agravar el tema de la necesidad de las asesorías, y crear incertidumbre y descontento en la población.

Los órganos administrativos están representados por el conjunto de elementos administrativos que dan viabilidad al trabajo del Congreso, fuera del realizado por cada diputado, está compuesto por “direcciones, departamentos y unidades funcionales, encargados de llevar a cabo el trabajo técnico legislativo y administrativo, jurídico y tecnológico, en apoyo a funcionarios y personal del Organismo Legislativo” ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)). Están encabezadas por una dirección general, de que se desprenden las siguientes direcciones: Legislativa, Financiera, Administrativa, de Recursos Humanos, Auditoría Interna, Protocolos y Atención Ciudadana, Comunicación Social y Relaciones Publicas, Estudios e Investigación Legislativa, informática y Comunicaciones. Los puestos de los directores serán por oposición en contratos 011, y son nombrados por la Junta Directiva teniendo en cuenta la capacidad, idoneidad, honradez y moralidad de los aspirantes.

#### **2.2.6.1 Pleno**

El pleno del Congreso de la República es el órgano máximo y constituye la autoridad superior. En él se debate y decide sobre los asuntos que conlleva el ejercicio de las funciones parlamentarias conferidas constitucionalmente. Se integra



con la totalidad de diputados que en la actualidad son 158 y 160, para la próxima legislatura, o el número mínimo requerido legalmente para cada asunto a tratar, que regularmente es la mitad más uno del total de diputados que integran el Congreso (80 diputados), salvo excepciones. Con la cantidad requerida se constituye quórum, y con ello, se tiene por establecido el pleno.

Con relación a la instalación del Congreso, de acuerdo a lo regulado por el Artículo 8 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, después de celebradas las elecciones, el Congreso de la República se reunirá en la fecha que dispone la Constitución Política de la República, que es el 14 de enero. La sesión constitutiva será presidida, inicialmente, por una Junta de Debates integrada por el Diputado electo que haya sido Diputado durante el mayor número de períodos legislativos quien la presidirá y, en igualdad de condiciones, por el de mayor edad, asistido en calidad de Secretarios; por dos que le sigan en edad. Todos deberán pertenecer a diferente Bloque Legislativo.

#### **2.2.6.2 Junta directiva**

Es un órgano colegiado de gobierno, control, y dirección de los asuntos del Congreso en función a los intereses del Estado. Está integrada por el Presidente, quien es el funcionario de más alta jerarquía y presidente del Congreso de la República, del Organismo Legislativo, de la Comisión de Régimen Interno y de la Comisión Permanente. Ejerce funciones de dirección, ejecución y representación, y además, en unión con la Junta Directiva y Director General, son responsables de forma mancomunada de la administración del Patrimonio del Congreso de la República.

Integran, además, la Junta directiva, tres vicepresidentes, y cinco secretarios, los que son electos por planillas, requiriendo para su elección el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que integran el Congreso (80 votos). Duran en sus funciones un año y pueden ser reelectos. La elección se realiza al iniciar el periodo anual de sesiones o dentro de los noventa días anteriores a la sesión convocada para el efecto. Desempeñan el cargo en representación de sus respectivos bloques legislativos, y si deja de pertenecer al bloque legislativo que lo propuso, se deberá tener por separado del cargo en la Junta Directiva.



Dentro de sus atribuciones más importantes están: a) proponer a la junta de jefes de bloques legislativos los proyectos de órdenes del día o agenda para la sesión del Pleno; b) Programar líneas generales de actuación del Congreso; c) velar por la eficiencia en la administración del Organismo Legislativo, para lo cual deberá, evaluar, nombrar y remover el personal necesario y conforme a lo que estece la Ley de Servicio Civil de ese organismo; d) Vigilar la conducta, presentación y decoro del personal, garantizando la prestación de servicios eficaz para los diputados y comisiones; e) velar por la buena conducta, decoro y dignidad de los diputados.

### **2.2.6.3 Comisiones**

Las funciones que la Constitución asigna al Organismo Legislativo llevan contenidos asuntos de afectación nacional, y pueden ser temas de toda índole, lo cual hace que el trabajo del Organismo Legislativo sea extenso. Es por ello que se hace necesaria la división del trabajo, crear entes especializados en cada materia, es entonces, donde surgen las comisiones.

Para Pérez (en Tarazona et al., 2016): “Las comisiones son órganos especializados, integrados por un determinado número de representantes, a través de las cuales discurren las principales actividades de la función parlamentaria. Su finalidad está determinada por el tipo de Comisión” (p.121). Según el portal electrónico del Congreso, las comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el pleno o que promuevan por su propia iniciativa. Para su funcionamiento las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva y podrán requerir la presencia y colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)). La Dirección de Estudios e Investigación Legislativa, es uno de los órganos que dan asesoría y colaboración a cada comisión legalmente establecida que lo solicite.

Existen diversos tipos de comisiones, lo cual dependerá principalmente del asunto a tratar. Pérez (en Tarazona et al., 2016) al respecto indica que la doctrina:

Lo clasifica en diversos tipos, pero al final del día estos se alinean con la división clásica: cuando se dedican a legislar son comisiones legislativas, ordinarias o permanentes; cuando viabilizan el control parlamentario se



denominan comisiones de investigación; en caso preparen designaciones o nombramientos, comisiones de nombramiento; se realizan estudios sobre temas de interesa ciudadano, comisiones especiales relacionadas con la función de representación (p.122).

La legislación guatemalteca contempla su propia clasificación, diferenciándolas entre: Comisión Permanente, Comisión de Derecho Humanos, comisiones de trabajo, comisiones extraordinarias o específicas, y comisiones singulares.

La comisión permanente es la que sustituye a la junta directiva durante el receso del pleno, asumiendo todas las funciones de esta. Su integración se realiza antes de clausurar sesiones, y está integrada por el presidente, tres secretarios y tres vocales designados por sorteo. La Comisión de Derechos Humanos está integrada por un diputado de cada partido político representado en el Congreso y electo por los respectivos partidos. Es creada constitucionalmente en el Artículo 273 y una de sus funciones es proponer al pleno una terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos.

Las comisiones de trabajo son el brazo operador del trabajo en el Congreso, el cual contribuye al cumplimiento de sus funciones. Integra comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. De acuerdo a la legislación vigente, las ordinarias son las siguientes: 1. De Régimen Interior, que a su vez lo será de Estilo y estará integrada por los miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República. 2. De Agricultura, Ganadería y Pesca. 3. De Asuntos Municipales. 4. De Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas. 5. De Pueblos Indígenas. 6. De Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales. 7. De Cultura. 8. De Defensa del Consumidor y el Usuario. 9. De Deportes. 10. De Derechos Humanos. 11. De Descentralización y Desarrollo. 12. De Economía y Comercio Exterior. 13. De Educación, Ciencia y Tecnología. 14. De Energía y Minas. 15. De Finanzas Públicas y Moneda. 16. De Gobernación. 17. De Integración Regional. 18. De la Defensa Nacional. 19. De la Mujer. 20. De Legislación y Puntos Constitucionales. 21. De Migrantes. 22. De Pequeña y Mediana Empresa. 23. De Previsión Social. 24. De Transparencia y Probidad. 25. De Relaciones Exteriores. 26. De Salud y Asistencia



Social. 27. De Seguridad Alimentaria. 28. De Trabajo. 29. De Turismo. 30. De Vivienda. 31. Del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales. 32. Del Menor y de la Familia. 33. De Desarrollo Social. 34. De Asuntos Electorales. 35. De Reformas al Sector Justicia. 36. De la Juventud. 37. De Asuntos sobre Discapacidad. 38. De Asuntos de Seguridad Nacional.

Son comisiones extraordinarias aquellas creadas por una situación contingente, fin específico, concreto y para fungir un tiempo determinado. Son comisiones específicas, aquellas creadas en forma temporal, para tratar un tema determinado de trascendencia nacional que finaliza cuando formulen dictamen o informe sobre el cual haya recaído resolución del Congreso. Las comisiones singulares de Diputados son las creadas para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos.

**2.2.6.4 Junta de jefes de bloque**

El bloque legislativo se compone por uno o más diputados que sean miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes y que mantenga su calidad de partido político. Los diputados declarados independientes no pueden constituir bloque legislativo y tampoco están obligados a pertenecer a ninguno.

Cada bloque legislativo tendrá un jefe y subjefe y la Junta de Jefes de Bloque, la cual es presidida por el presidente del Congreso de la República, se integra con la totalidad de los jefes y subjefes de los distintos bloques legislativos con representación en el Congreso. No hay distinción, escalas, o privilegios especiales, siendo todos iguales en derechos.

En general la Junta de Jefes de Bloques tiene a su cargo la determinación de la agenda legislativa a lo largo de cada periodo de sesiones, día y horas en que se llevaran a cabo las sesiones del pleno, conocer sobre aquellos asuntos que sean de trascendencia para la actividad del Congreso y las demás funciones que contempla el Artículo 52 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.





## Capítulo III

### Formas de organización del poder legislativo

#### 3.1 Generalidades

El poder legislativo en el sistema democrático constituye una de las instituciones que son verdaderamente depositarias de la representación ciudadana. Moreno (en Levene, 1942), uno de los fundadores de la República de Argentina, dice al respecto, de la primera asamblea de ese país:

Esta asamblea respetablemente formada por los votos de todos los pueblos, concentra desde ahora todas sus esperanzas, y los ilustres ciudadanos, que han de formarla, son responsables a un empeño sagrado, que debe producir felicidad o la ruina de esas inmensas regiones (p.96).

Al ser un ente heterogéneo en cuanto a su composición, en el poder legislativo caben todas las ideas, los pensamientos, sueños y aspiraciones de los ciudadanos representados. Requiere de constantes ajustes, ya que al ser producto humano, no es perfecto, lo que implica que deben existir cambios, mejoras, que direccionen y ayuden a completar los objetivos y funciones de este importantísimo órgano de representación ciudadana.

En el mundo existe una diversidad de países que se diferencian en cultura, área geográfica, etnia y más, pero en cuanto a la estructura política y de gobierno, muchos coinciden. Existe una amplia gama de países en los que el poder legislativo se encuentra organizado de forma unicameral, y algunos otros, de forma bicameral, siendo la tendencia los primeros, algunos otros no poseen parlamento, y otros, que se encuentran en etapa de transición de un sistema a otro ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

En el caso del Continente Americano la tendencia es hacia los congresos bicamerales, tanto en los países de América del Norte que en sus totalidad poseen congresos bicamerales, como en América del Sur, que salvo Perú, Ecuador y Venezuela los demás países también poseen congresos bicamerales, siendo la excepción Centro América, en la que predominan los Congresos Unicamerales, siendo este el caso de la República de Guatemala.

La Unión Interparlamentaria ("informe anual", 2012), indica que en el mundo hay 110 países con sistemas parlamentarios unicamerales y 75 con sistemas de



parlamentos bicamerales. Se complementan con 5 parlamentos que, en ese entonces, estaban en transición (Eritrea, Madagascar, Nepal, Somalia, Túnez), y tres países sin parlamento (Brunei Darussalam, Fiji, Guinea), haciendo el total de 193 países en el mundo ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

Ambos sistemas parlamentarios, tiene sus propios fundamentos teóricos y doctrinarios, que sostienen su viabilidad, utilidad y conveniencia. De Vergottini (2004) dice que:

En cuanto a los criterios organizativos, el Parlamento se puede estructurar como órgano único o como órgano formado por varios órganos: así, la institución de más de dos cámaras continúa siendo una curiosidad histórica (la Constitución francesa del año VIII [1799] preveía cuatro órganos colegiados entre los que se fraccionaban las competencias parlamentarias, y la Constitución de la República de Sudáfrica de 1983 [artículos 37 y ss.] estableció un Parlamento tricameral formado con bases étnicas), en tanto que la alternativa recurrente es aquella entre Parlamento monocameral y Parlamento bicameral (p.401).

En Guatemala, ningún artículo de la Constitución Política de la República se refiere a la estructura del Organismo Legislativo y su forma de organización, no expresa tácitamente que sea unicameral, como sucede en las Constituciones de otros países como por ejemplo Perú, que en el Artículo 90 de su Constitución establece que “el poder legislativo reside en el Congreso, el cual consta de cámara única”; pero tampoco hace referencia a más de una sola cámara, por lo tanto debe entenderse que el Congreso de la República de Guatemala es unicameral.

A lo largo de la historia de Guatemala se ha optado por el sistema de parlamento de una sola cámara, habiéndose ignorado por la mayoría de estos años, la necesidad de una verdadera representación, que sea acorde a la realidad de un país en el que las mayorías son las más ignoradas, hablando de indígenas, jóvenes y mujeres. Lo cual no se ha logrado con el modelo actual, pero que en gran manera, será posible con la implementación de la bicameralidad.

La Unicameralidad y Bicameralidad no son las únicas formas de organizar el poder legislativo, que a lo largo de la historia han existido, aunque sí son las más



comunes. Cada una de estas tiene sus detractores y partidarios, debido a las ventajas y desventajas en su funcionamiento, que para algunos serán más las primeras que las segundas y viceversa. Pero, la forma de organizar el poder legislativo es cuestión de opción y adecuación a las necesidades particulares de cada Estado. La eficiencia de uno u otro sistema dependerá en gran manera de las condiciones particulares de cada territorio, población y gobierno.

### **3.2 Unicameralidad**

Es un: "Sistema de organización del Estado en que el Poder Legislativo se ejerce por una sola cámara, llamada de diputados o representantes" (Ossorio, 2001, p.1,000). Así también se dice que: "Es la forma de organización del órgano legislativo en una sola cámara. Tiene su origen en Francia, durante la época revolucionaria. Y, como su mentor Abate Emmanuel Sieye" (Henriquez, 2007, p.303).

Este tipo de organización del organismo legislativo es común en países pequeños, homogéneos y poco desarrollados, pero no es la regla general, ya que países como China y Suecia son ejemplo contrario. El primero posee 1,396,821,074 habitantes hasta el día de hoy (<http://contrymeteres.info>), ambos países abundantemente desarrollados, y de acuerdo a su constitución política, poseen sistemas de organización legislativa unicameral.

Hablar de homogeneidad de cualquier país es complejo e incierto en el mundo moderno, factores como la globalización y las nuevas tecnologías hacen que visualizar las marcadas diferencias en cualquier país del mundo sea de conocimiento común. En todos los países hay jóvenes, mujeres, pobres, ancianos, homosexuales, entre otros, en países como Guatemala se resalta la diversidad cultural, que según el Instituto Nacional de Estadística ([www.ine.org.gt](http://www.ine.org.gt)), la población indígena alcanza el 50% de la población nacional, y más de la mitad de la población guatemalteca se encuentra asentada en el área rural.

Lo anterior evidencia, lo complicado que es establecer la homogeneidad de un país. Además, los cambios climáticos acelerados hacen que hoy, en un mismo país, y a tan pocos kilómetros de distancia, se vivan condiciones totalmente diferentes en cuanto a clima y suelos, haciendo regiones totalmente distintas a otras y que merecen una atención especial. Todos los anteriores en algún momento y en un



país más que otro, son o han sido discriminados por pertenecer a determinado grupo, es por ello que no se trata de homogeneidad de los países, sino de discriminación a todos los grupos que aspiran a tener una cuota de representación en el Estado.

Se dice que el sistema de organización unicameral es para países unitarios y no para países federales. A pesar de que el Estado Federal nace, históricamente bicameral, el primer caso histórico de aplicación del modelo federal se produce en Norteamérica en 1787 a partir de su independencia de la Corona Británica. Este se conformaba por una Cámara de Representantes, en la cual se representa, proporcionalmente, el pueblo de cada Estado miembro, y el Senado, con dos componentes por cada uno de los Estados mismos, independientemente de su existencia e importancia (Biscaretti, 1965).

En la actualidad, hay ejemplos como Venezuela, en América Latina, que demuestra que no necesariamente se debe ser un Estado Unitario para adaptarse a la unicameralidad. Contrario a ello, se encuentran República Dominicana y Chile, que siendo ambos estados unitarios, poseen sistemas de organización del poder legislativo bicameral, lo cual indica que se trata más de una cuestión de adaptación, de características y no de estructura.

Los defensores del unicameralismo consideran que más de una cámara es innecesaria, ya que solamente duplican las funciones que bien pueden llevarse a cabo con una sola cámara. Incluso, funciones como las de revisión de algún proyecto de ley, pueden llevarse a cabo por las diferentes cámaras parlamentarias, y no necesariamente por un ente que se encuentre al mismo nivel o superior a la cámara única.

Siendo el régimen unicameralista el más utilizado en el mundo, tiene muchos defensores, entre ellos se encuentran:

Saint Etienne y Sieyés, quienes argumentan que, siendo la nación una sola, su representación debe serlo también. Chevallier y De Sirelly, todos franceses, afirman que la Cámara única evitaría el peligro de reconstituir una nueva aristocracia. Incluso hoy día, la Cámara Alta, aun dentro de su proceso de democratización, viene a constituir una Cámara de "notabilidades" y de



“ponderación”. Bentham consideraba a la segunda Cámara como innecesaria ya que si representa el interés general es inútil, y si solo representa un interés particular es mala. Si la primera Cámara no ha elaborado la legislación conveniente, el contrapeso adecuado es desechar a quienes la componen pero no establecer otra Cámara (La Roche, 1956, p.33).

Los argumentos anteriores son válidos, sin embargo, como se ha señalado, la implementación del sistema de organización del poder legislativo depende de las características particulares de cada Estado, lo que hace que las anteriores aseveraciones no tengan que ser válidas en todos los Estados, sino solamente en los que aplica la situación específica.

Para Kelsen (citado por La Roche, 1956): “la idea democrática exige que el órgano legislativo se componga de una sola Cámara, en tanto que la dualidad debilita la representación popular, ya que se necesitan menos votos para rechazar un proyecto” (p.39). Una mayor cantidad de representantes no es sinónimo de mayor o mejor representación. Si no se conoce la realidad de los representados, de sus condiciones de vida, y situación geográfica, no se tendrá un compromiso real de representación. Más que un número mayor de representantes, se necesita un mayor sentido de pertenencia, y compromiso, para actuar a favor de la colectividad, no para intereses personales o políticos.

Otro argumento a favor de la unicameralidad es la mayor democracia en la elección de sus representantes. Mientras en la bicameralidad se acostumbra realizar las elecciones a través de cuerpos electorales o por los organismos del Estado, en la unicameralidad se hace directamente por el pueblo. Lo cual es cierto, en parte, ya que si bien es cierto, las elecciones por parte del pueblo son la espada de la sociedad, una herramienta poderosa y la puerta que se abre para la creación de instituciones democráticas y representativas, en las que por medio del voto, la población manifiesta su voluntad al elegir a la persona que los guiará en busca de las soluciones a los problemas que aquejan a la generalidad; en la bicameralidad no necesariamente la elección debe darse por cuerpos electorales, puede también hacerse por medio del voto popular. No es una generalidad, y así lo hace ver Berlín (2000) en su definición de sistema unicameral diciendo que: “Implica la existencia de



un solo órgano legislativo, integrado por una asamblea elegida generalmente por sufragio directo” (p. 229).

Ninguno de los sistemas de forma de organización del Organismo Legislativo (incluyendo el tricameralismo), implica la existencia de una forma única de elección de sus integrantes, tampoco en su organización (salvo establecer una o dos cámaras), así como en sus funciones. Cada una puede crearse y adaptarse a las necesidades y conveniencias de cada Estado.

### **3.2.1 Historia**

La historia de las asambleas parlamentarias nace con una estructura unicameral, por lo tanto, al establecer el momento en que se crea el primer parlamento en el mundo, también se sabe que tiene sus inicios el sistema parlamentario unicameral. De acuerdo a la mayoría de textos históricos y doctrinarios, la primera forma de organización del poder legislativo fue a través del unicameralismo, y siempre se había creído que el primer parlamento se dio en Inglaterra. Se dice que en 1,295 el rey Eduardo I (1,272-1307) convocó a una asamblea conocida como “el Parlamento modelo” con el fin de mejorar la organización constitucional y el apoyo financiero para el sostenimiento de la guerra con Francia y Escocia. En 1,341 en el reino de Eduardo III el Parlamento empezará a deliberar en dos cámaras distintas. Estas separaciones se harán más acusadas a partir de 1,358 A partir de 1,340, los comunes comenzaron a condicionar la concesión de recursos financieros a la previa reparación de sus agravios o sus quejas, o sea, si estas no eran atendidas no se le daba dinero para el rey y sus ejércitos (Moulet, 2008).

Lo anterior ha sido contradicho en los últimos años, ya que la Unesco (2013) ha declarado a la ciudad de León, España, como la cuna del Parlamentarismo, reconociendo la denominada “Carta Magna” leonesa de 1188 como la memoria del Mundo ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)). Esa serie de documentos contienen la referencia al sistema parlamentario europeo más antiguo. En ellas se muestra que la plebe participaba por primera vez, tomando decisiones del más alto nivel, junto al rey, la iglesia y la nobleza a través de representantes elegidos de los diferentes pueblos y ciudades.



De Vergottini (2004) relata que: "la asamblea única proviene de la concepción de la soberanía que se desarrolló con motivo de la Revolución francesa, siendo el pueblo titulares de la soberanía es comprensible que éstos confíen su ejercicio a un cuerpo representativo único (p.401). En lo que se coincide con la doctrina es que el parlamento tal y como en la actualidad se conoce, tiene sus orígenes en la edad media, en donde tuvo su auge paralelo al desarrollo de la burguesía. Comenzando con el modelo unicameral, para luego llegar a tener dos, tres o hasta cuatro cámaras, sin hasta el momento poder establecer el modelo ideal de adaptación del poder legislativo para el cumplimiento fiel de sus funciones.

### **3.2.2 Formas**

La unicameralidad posee su propia división o formas, puede dividirse en unicameralismo perfecto y unicameralismo imperfecto. Moulet (2008), al respecto del primero dice: "Por demás está decir que se trata de una sola cámara pero con la particularidad de que ésta desempeña las funciones de un parlamento en forma integral" (p.101). Esta forma la encontramos en la mayoría de países que han adoptado la unicameralidad, ejemplo de ello en América Latina son Venezuela y Ecuador, así como toda el área centroamericana.

Guatemala posee un sistema de unicameralismo perfecto, ya que todas las funciones parlamentarias pertenecen de forma integral al Congreso en su calidad de cámara única, y las mismas no son delegables. Se utilizan comisiones para facilitar el trabajo, pero en ningún momento pueden asumir funciones que la Constitución Política asigna de manera exclusiva al Congreso de la República.

El Unicameralismo imperfecto, "también se refiere a una sola cámara parlamentaria, y en este caso desempeña funciones de un parlamento pero no en forma integral, ya que existe un órgano parlamentario que actúa a manera de segunda cámara en pequeño" (Moulet, 2008, p.101). El ejemplo en América Latina de este tipo de unicameralismo lo encontramos en la actual Constitución Política del Perú, en la que en su Artículo 90, establece que el poder legislativo reside en el Congreso, el cual consta de cámara única, pero existe la figura de la Comisión Permanente, la cual es elegida por el propio Congreso, y que tiene atribuciones tan amplias y exclusivas como la designación del Contralor General, ratificación del



presidente del Banco Central, aprobación de ciertos créditos, o cualquier delegación de facultad legislativa que el Congreso le otorgue, salvo algunas excepciones.

En ese mismo país, y con base en el Artículo 104 Constitucional, también existe la posibilidad de la delegación de parte del Congreso al poder ejecutivo, de la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre materias específicas y por plazos determinados. El Congreso de la República del Perú no desempeña sus funciones en forma integral y exclusiva.

### **3.2.3 Ventajas y desventajas**

Los países que han optado por el sistema de organización del poder legislativo unicameral, tiene sus propios fundamentos y están convencidos de la decisión ya que aparentemente se adapta a sus necesidades, sin embargo, al ser un producto humano, no es perfecto. La doctrina y la experiencia han identificado ventajas y desventajas que independientemente del contexto y realidad de cada país, suelen repetirse. Moulet (2008) dice que: "Las ventajas del unicameralismo se reducen a tres: 1. Reduce la burocracia, 2. Evita pérdida de tiempo y 3. Disminuye el gasto" (p.106).

La forma unicameral evita pasar por tramites engorros, principalmente para la función que por excelencia desempeña el poder legislativo, que es la aprobación, modificación y supresión de leyes. No necesitan aprobaciones de otros órganos que no sean los propios, y por lo tanto se evita la burocracia. Al constituir una sola unidad política exige una unidad de criterio, y se evita que todo un trámite previo de creación, modificación o supresión de un proyecto de ley, quede varado o en el peor de los casos, que sea rechazado por otra cámara que no comparte de la primera. Por supuesto, esto no evita que haya controles de carácter administrativo en lo interno del Congreso y de manera externa, controles judiciales.

Al evitar los trámites engorrosos, la suspensión de un proyecto de ley, o el rechazo, se evita la pérdida de tiempo. En la cámara única, la aprobación de los proyectos de ley, pasa por un único órgano legislativo, permitiendo una mayor celeridad. Una de las principales críticas que se hacen al organismo legislativo es la lentitud con la que se decretan las leyes; y no la precipitación, por lo que es preferible arriesgar uno por otro, ya que se cree que los controles internos y



procedimiento legislativo son suficientes para asegurar la reflexión necesaria acerca del proyecto a aprobar.

Una de las obligaciones del Estado es la administración de los recursos económicos, debiendo siempre dirigirlos a garantizar el bien común, en materias de salud, educación, infraestructura, y todos los componentes necesarios para el bienestar de la población. El Artículo 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “El Estado debe mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional”. Es decir, que no puede gastar más de lo debido, o más de lo que puede recaudar a través de los impuestos. A decir de Plazas (2000):

Para los clásicos, el gasto debía tener la menor incidencia posible en la economía, motivo por el cual los hacendistas suelen sintetizar sus planteamientos en esta materia con una expresión que lo dice todo: ‘el gasto neutro’. Lo que los contribuyentes pagan, entendía, es una verdadera ‘carga’ que, a la manera de un mal necesario, deben soportar los asociados para hacer posible la acción estatal. Como sus ideas giraban en torno al ‘Estado mínimo’ y extraño a las fuerzas del mercado, era natural que sólo estuvieran dispuestos a aceptar un gasto también mínimo y esencialmente también ‘neutro (pp.335-336).

Fue justamente: “El mal manejo de las arcas de los nacientes Estados por parte del monarca hacia el siglo XIII lo que provoco, en parte, el surgimiento del sistema parlamentario, a través de éste se busco imponer límites a los desbordados gastos” (Blanco y Franco, 2004, p.72). Entonces, el parlamento nace con la idea (aún la mantiene), de ser un órgano de control sobre el gasto público, y siendo así, no debe ser el mismo parlamento quien genere este excesivo gasto o gasto innecesario. Siendo ésta una de las ventajas del unicameralismo ya que al existir una cámara única, se evitan en gastos innecesarios que conlleva tener un senado con salarios elevados, o la duplicidad de funciones que en muchas ocasiones se da con la bicameralidad.

En relación a las desventajas, la mayoría de ellas tiene relación con las que para algunos son ventajas. Viéndolas desde otra perspectiva, la falta de burocracia



permite que se tomen decisiones precipitadas, que a la larga redundan en la aprobación de leyes mal hechas, flojas, incoherentes, en situaciones tan delicadas como la creación de leyes de afectación general, siempre será necesaria una segunda, tercera o hasta cuarta revisión. La falta de controles, también puede ser una gran desventaja, ya que al no existir un control del propio Congreso, este podría manipularse por el ejecutivo.

En el sistema unicameral pueden darse dos extremos que llegan a ser adversos al bienestar de la población. El primero, es que en su conformación exista una mayoría de diputados que pertenecen al mismo partido político que llevo a la presidencia al gobernante de turno; en este caso el peligro es que las decisiones del Congreso, irían orientadas a favorecer las políticas de gobierno sin ningún tipo de limitaciones o de control. El Segundo, es que la mayoría en la conformación del congreso sea opositora al gobierno de turno, lo cual al igual que el primero, traería consecuencias negativas a la población, ya que se estaría ante un choque de fuerzas y no de coordinación, apoyo y control, el trabajo del ejecutivo podría verse afectado en la aprobación de su presupuesto la cual está a cargo del Congreso de la República, así también en las necesidades de urgencia nacional que como decretos expide el ejecutivo.

La uniformidad de los criterios también puede resultar riesgoso, ya sea porque un solo partido ha conseguido la mayoría en el Congreso o porque a través de acuerdos han se han coaligado para favorecer sus intereses. El problema con ello es cuando aprovechando esa fuerza dominante en el Congreso, legislan sin escrúpulos normas arbitrarias y sin conocimiento pleno de causa, incluso legislar a favor de la corrupción, sin una fuerza opuesta que pueda frenar estas situaciones, que muchas veces aunque moralmente sean incorrectas ya que no benefician a la colectividad sino a unos pocos, posiblemente legalmente lo sean por los vacíos legales existentes en las legislaciones.

El problema de los cuantiosos gastos en el Organismo legislativo, no precisamente lo produce la forma en que se encuentra estructurado. Una pésima administración puede darse tanto en el organismo legislativo estructurado de manera bicameral como unicameral. Una buena administración no se trata de gastar poco,



sino la calidad del gasto, lo cual ha sido la mayor de las deficiencias de los parlamentos. Independientemente de la estructura que se elija, se necesitan que los resultados sean eficientes, es decir, no necesariamente se necesita gastar menos, sino que racionalizar el gasto.

### **3.3 Bicameralidad**

La historia de los parlamentos relata que estos nacen con una forma de organización unicameral, sin embargo, con el transcurrir del tiempo y en base a las necesidades de los crecientes Estados, surge el bicameralismo, como una forma de suplir las carencias y debilidades que algunos Estados veían en el primero. En la actualidad, son los sistemas de organización del poder legislativo más utilizados en el mundo, cada uno tratando de responder a las necesidades de cada Estado que lo utiliza. Al respecto Ossorio (2001) dice:

En los Estados de Derecho, contrariamente a lo que sucede en los regímenes dictatoriales, autocráticos, totalitarios o, simplemente, de facto, la sanción de las leyes está atribuida al Poder Legislativo. Pero ese Poder no en todos los Estados presenta la misma organización, Hay países (y, dentro del sistema federal, provincias o Estados Miembros) que han adoptado el sistema de Cámara única (generalmente la de diputados o representantes); o sea, el llamado unicameral. Otros, inversamente, han adoptado, y es ello lo más corriente, por el sistema bicameral, integrado por la Cámara de Senadores y por la de Diputados o Representantes. Las ventajas y los inconvenientes de uno y otro sistema han sido muy discutidos en la doctrina, pero ha prevalecido en la mayoría de las Constituciones la bicameralidad, por estimarse que el Senado, o Cámara Alta, sirve de contrapeso al mayor impulso de la Cámara de Diputados (p.125).

De las dos formas más comunes de organizar el poder legislativo, el bicameralismo es el más complejo. Salcedo (2007) señala que: "los parlamentos bicamerales cuentan con dos cámaras: una primera cámara denominada Cámara Baja, Cámara de Diputados o Cámara de Representantes; y una segunda cámara, generalmente denominada Cámara Alta, Senado o Cámara de Senadores" (p.271). Se organiza en dos cámaras y la denominación que a cada una se le dé es



indiferente. La complejidad se da en cuanto a la propia organización de las cámaras, la forma en que pueden integrarse refiriéndose a el número de integrantes y la forma en que serán electos, y las funciones asignadas a cada una de ellas.

Es utilizado por los Estados Federales en su mayoría, aunque no en su totalidad, esto debido a que se ajusta a las necesidades de representación de cada uno de los Estado que lo conforman, así como las necesidades nacionales o de población. Regularmente “la primera cámara, la Cámara de Diputados, se concibe como el órgano representativo de los ciudadanos, mientras que la segunda cámara, el Senado, se concibe como el órgano representativo de las unidades territoriales que integran la república (regiones o provincias)” (p.280). La cámara baja también es conocida como cámara de diputados o de representantes, y son quienes en un Estado federal, representan a la totalidad de ciudadanos, son elegidos de acuerdo al número de habitantes de cada Estado. La cámara alta, también llamado Senado, tiene como función, representar los intereses en materia legislativa de los Estados miembros, aunque a la larga generalmente terminan siendo representantes de toda la nación.

En relación a las diferencias de una cámara a otra, las diferencias dependen principalmente de la adaptación propia de cada Estado. No es suficiente tener dos cámaras legislativas, es necesario adecuarlas a las exigencias de cada Estado en particular. Para Salcedo (2007):

El único elemento objetivo que podría distinguir al Senado de la Cámara de Diputados es que a este último órgano se podría ingresar siendo algo más joven (a los 25 años), mientras que para entrar al Senado habría que esperar unos diez años. ¿La diferencia de edad de ingreso al Senado garantiza que los senadores sean parlamentarios más reflexivos, más analíticos y más ponderados que los de la Cámara de Diputados? No necesariamente... (p.273).

La edad es sin duda una de las características importantes para diferenciar la cámara alta de la cámara baja, pero no es la única característica diferenciadora, tampoco 25 años es el número idóneo para pensar en ingresar a la cámara de diputados, ya que como el mismo autor menciona, la diferencia de edad no garantiza



la reflexión, análisis y ponderación. En un mundo altamente joven, es motivo de análisis la posibilidad de incluir a jóvenes desde que cumplen la mayoría de edad, dándole mayor importancia a las cualidades que pueden hacerlo un digno representante y no su aparente falta de madurez.

En cuanto a la elección y composición de las cámaras, estas pueden darse de diferente manera. De Vergottini (2004) hace referencia diciendo que:

No responde a un modelo único organizativo: al contrario, se observa el hecho de que se ha diversificado profundamente. Partiendo del presupuesto de que una de las dos cámaras es siempre elegida sobre base nacional, y como tal es sede privilegiada de las relaciones políticas con el gobierno y es órgano legislativo, la segunda cámara: a) puede ser órgano de representación de rangos o clases limitadas (el Senado en el Estatuto albertino de 1848 y en la Constitución irlandesa de 1937), de la nación entera (el Senado en la Constitución italiana de 1948), de entes territoriales (en los Estados federales); b) puede formarse mediante procedimiento popular electivo (el Senado italiano), por nombramiento (el Senado canadiense, cuyos miembros son escogidos por el primer ministro), por vía hereditaria (la Cámara de los Lores inglesa, a la que se añaden, desde 1958, nombramientos vitalicios); c) puede tener facultades distintas o semejantes a las de la primera cámara (bicameralismo "imperfecto" y bicameralismo "perfecto") (p.403).

El bicameralismo no es exclusivo de los Estados federales, también se da en los estados unitarios, en lo que, comúnmente, la cámara alta existe únicamente con el propósito de fiscalizar, y cuando lo crean conveniente, vetar las decisiones que tome la cámara baja; Japón, Francia, Filipinas e Irlanda son ejemplo de sistemas bicamerales en estados unitarios. Habiendo tantos ejemplos contradictorios de lo que debe ser la unicameralidad o en este caso la bicameralidad, es prudente decir que la elección y composición de sus cámaras, debe darse de acuerdo a las condiciones y necesidades de cada Estado, y no a lo que determina la doctrina.

Las atribuciones de cada una de las cámaras dependen de la representatividad que cada una ejerce y la forma de su elección, en el caso de los estados federales, las cámaras acostumbran tener un mismo nivel, y sus funciones



suelen ser las mismas, con la atribución del control de una sobre la otra. En los estados unitarios, la segunda cámara sirve, únicamente, de órgano de control de la función legislativa de la cámara baja.

El bicameralismo en términos sencillos significa dos cámaras, la organización interna, funciones, elección, y demás, es cuestión de adaptación para cada caso y para cada Estado de acuerdo a sus necesidades. La principal justificación de su aplicación es la distribución del poder, la cual pretende que con el fraccionamiento de la cuota de poder se pueda evitar abusos, y es de allí de donde se debe partir al momento de generar la idea de su implementación.

### **3.3.1 Historia**

El sistema bicameral, proviene de Inglaterra, y aunque se conoce que el primer parlamento tuvo su origen desde el año 1188 en la ciudad de León, España, no fue sino a partir de 1300 cuando se crean la Cámara de los comunes, donde se reunían los representantes de los condados o caballeros y los burgueses, y una Cámara Alta o la Cámara de los Lores, compuesta por la nobleza y por la alta jerarquía de la Iglesia (Núñez y Matos, 2006).

(Moulet, 2008) narra que la monarquía inglesa poseía el poder en toda su magnitud (función ejecutiva, legislativa y judicial). El rey reunía al consejo común porque lo necesitaba para gobernar y administrar ya que requería información detallada y precisa acerca de las necesidades de los vasallos, y súbditos, así como de los peligros de las invasiones, epidemias herejías, traiciones, infracciones a las leyes, entre otros. En algunas ocasiones debía persuadir para obtener una buena política tributaria. El Concilio estaba formado por los principales prelados y señores del reino, era un cuerpo aristocrático que no tenía carácter electivo, luego sufrió transformaciones paulatinas, por la vía de la representación electiva se van incorporando personalidades feudales bajo una estructura bicameral.

El sistema unicameral fue el primero en surgir, dando origen, posteriormente, al bicameral, que tuvo su génesis en la Inglaterra medieval del siglo XIV cuando se estableció el parlamento con una Cámara de los Lores y una Cámara de los Comunes. Cada Cámara representaba intereses distintos, y en algunas ocasiones contrapuestos, debido a las diferencias sociales y económicas de los miembros que



componían cada una de las cámaras, de esa forma se lograba el control mutuo y el equilibrio. En la Cámara Alta se sentaban los representantes de la nobleza y del clero, mientras que en la Cámara Baja, se sentaban los representantes de los caballeros y de los burgueses.

La fundamentación teórica puede encontrarse en la doctrina de Montesquieu, plasmada en su obra “El espíritu de las leyes”, donde señala que el Parlamento se divide en dos Cámaras que, siguiendo el ejemplo inglés, representarían a la sociedad de acuerdo con sus partes: la baja para el pueblo y la alta para los propietarios; era una manera que las dos cámaras se frenarían mutuamente y se integrarían por estamentos distintos, poderes sociales y políticos diferentes. En la actualidad, los poderes legislativos no son un escenario en donde se reproduce la división de clases de la sociedad, en donde por un lado están representados los propietarios y por el otro los trabajadores (Garat y Casales, 2004).

Aunque en la actualidad no se da la división de un parlamento en clases, sí cabe la posibilidad de procurarse un parlamento en división de géneros, sectores o provincias, incluso edades, que puede ser sano si las condiciones lo requieren. A partir de lo sucedido en Inglaterra, el modelo adoptado, se extendió por todo el mundo, principalmente, por Europa, en la que después de la modificación para adaptarse a cada estado. En la actualidad es el sistema predominante.

En relación al Continente Americano, Estados Unidos de América es el país más emblemático que posee este sistema. La diferencia es que en este caso se trata de un Estado federal, por lo que su creación no obedece a la misma razón creada en Europa, sino por la lucha de los estados miembros para representar sus intereses de manera igualitaria ante el congreso.

### **3.3.2 Formas**

El bicameralismo, tiene diversidad de formas que dependen, principalmente, de la asignación de funciones de cada una de las cámaras. Dentro de las formas más comunes de división se encuentran al bicameralismo perfecto, y al bicameralismo imperfecto. El primero se refiere a: “dos cámaras parlamentarias que desempeñan funciones legislativas y políticas. La única diferencia está en las facultades de ejercicio del juicio político o antejuicio” (Moulet, 2008, p.102). Poseen



los mismos poderes, y deben cumplir con las mismas tareas, las cuales son delegadas constitucionalmente. Aunque en estructura y origen sean diferentes, los poderes deben estar equiparados.

El término bicameralismo perfecto, regularmente, se utiliza para describir sólo la forma en la que se aprueban las leyes, es decir, que intervención posee cada cámara en la realización de las leyes (quien propone, aprueba, revisa), pero esto limita su condición, ya que se refiere a todas las funciones (política, representativa, de control y fiscalización), no sólo la función legislativa. En la aprobación de leyes, el sistema de bicameralismo perfecto establece que un decreto legislativo debe ser formulado, exclusivamente, por una de las dos ramas, y luego enviado al examen y sometido a discusión por el otro. En ella las leyes deben ser aprobadas por ambas cámaras.

Suiza y Estados Unidos son ejemplos del sistema de bicameralismo perfecto. En Suiza, el parlamento está compuesto por el Consejo Nacional (cámara baja) y el Consejo de Estados (cámara alta). Tanto el Consejo Nacional, que representa a la nación en su totalidad, como el Consejo de Estados, que representa a los cantones individuales, ejercen colectivamente el poder legislativo y aprueban las leyes federales en el mismo texto ([www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch)). Los Estados Unidos de América establece en su constitución: "todos los poderes legislativos otorgados en la presente constitución, corresponderán a un Congreso de los Estados Unidos, compuesto por un senado y una cámara de representantes", por lo que ambas cámara tienen las mismas prerrogativas en el proceso legislativo que es obligatoriamente bicameral.

El bicameralismo imperfecto o diferenciado, supone la existencia de dos cámaras. En este: "Una desempeña funciones políticas del Parlamento así como la mayor parte de las funciones legislativas, La otra con muy limitado poder, es una Cámara más deliberativa y técnica" (Moulet, 2008, p.102). La característica es que las funciones de ambas cámaras son distintas, podrían ser muy parecidas, pero no con las mismas libertades. Una con mayores competencia y poder de decisión (regularmente cámara baja), y la otra actúa principalmente como asesora o de control (cámara alta). Las relaciones políticas con el gobierno, regularmente, son consignadas al Senado



El bicameralismo imperfecto es el sistema más utilizado, como ejemplo está el caso de Inglaterra donde la Cámara de los Comunes goza de amplios poderes derivados de su representatividad política, los que no goza la Cámara de los Lores, que carece de verdaderos poderes parlamentarios, como son los legislativos y de control político del Parlamento, su función es deliberativa y técnica. Se acentúa en la clara diferenciación de funciones entre una y otra Cámara.

Actualmente, Italia posee un sistema de bicameralismo perfecto en la organización de su parlamento, pero que ha insistido en más de una ocasión en cambiarlo a otro sistema, sea este la unicameralidad o el bicameralismo imperfecto, el último de estos intentos se dio en el año 2015, en el que la cámara alta votó a favor de la modificación para darle fin al bicameralismo perfecto (HispanTV, 2015). Se sometió a referéndum en diciembre de 2016 pero no se confirmó en el voto popular.

El problema del bicameralismo imperfecto, es que se concreta a la revisión de lo actuado por la otra cámara, por lo que al no concederle función legislativa, se desperdicia la posibilidad de que legisladores más técnicos, con más experiencia e intelectuales (comúnmente elegidos en cámara alta), puedan proponer leyes que desde otro punto de vista, pueden ser de mayor beneficio para el Estado.

### **3.3.3 Ventajas y desventajas**

El poder legislativo posee un rol importante en la transformación de las sociedades y en la búsqueda de soluciones para los problemas más comunes que a diario aquejan a cada población. Dado su nivel de importancia, se necesita perfeccionar su estructura, sus recursos, y en general, su funcionamiento, pero, antes de entrar a discutir esos cambios, es necesario conocer todas las bondades; así como dificultades que giran en torno a la posibilidad de ese ideal de perfeccionamiento.

La doctrina, así como la experiencia de algunos países, han coincidido en determinar cuáles son las ventajas y desventajas más recurrentes del bicameralismo, las que se resumen de la siguiente manera:

1. La doble discusión en las Cámaras evita decisiones precipitadas. La Cámara actúa como Cámara de enfriamiento o de reflexión.
2. Se evita el



despotismo de una Cámara única. 3. Se representan con más amplitud los distintos sectores de la vida nacional. 4. La Cámara de Diputados o de Representantes por tener gente joven entre sus miembros es más impulsiva, la Cámara de Senado por estar integrada por personas de más edad, la controla. 5. Las Leyes se estudian con más detenimiento. 6. La Cámara de Senadores en un Estado Federal representa a los Estados, la Cámara de Diputados a la Población como si fuera un Estado Unitario. (Arismendi, 2004, 600).

La reflexión en la elaboración y aprobación de cada dictamen o decreto, dará mejores leyes, un trabajo más eficiente. Los errores que comentan los legisladores de una cámara, pueden ser rectificadas y corregidos por la otra. Jiménez (citado por Garat y Casales, 2004) señala: "La doble discusión de un mismo asunto en dos Cámaras distintas además de ser una garantía de acierto en la confección de las leyes ofrece otras ventajas de considerables importancias" (p.27). La constante discusión no hace más que explicar el sentido y alcance de la propuesta legislativa, lo cual asegura que lo que se hace no sea contrario a la ley, a la moral o a las necesidades primarias de la población.

La existencia de dos cámaras garantiza el equilibrio del poder, dándole mayor fuerza al legislativo para no ser manipulado por el ejecutivo o el judicial, además, es contrapeso y sirve de freno a la otra cámara, evitando que pase lo contrario a dejarse manipular y se vuelva autoritaria e impositiva sobre las instituciones públicas o incluso sobre la cabeza del ejecutivo; lo cual es más factible en la cámara única. Impulsa el pluralismo en los partidos políticos, ya que en la composición de cada cámara se requiere diversidad, por lo que se establecen cuotas de representación.

La bicameralidad permite una mejor representación, al tener una mayor amplitud de los sectores que componen cada Estado, en el caso de los Estados Federales es a través de la inclusión de cada uno de los estados miembros en igualdad de condiciones, en el caso de los países unicamerales heterogéneos, la representación debe ser de los distintos sectores que la conforman. También permite una doble representación, lo cual no es malo, puesto que en caso de que una de las cámaras no atiendan las demandas de los sectores que representan puede hacerlo



la otra, ya que ambas representan a la población, una de manera ~~seccional~~ y otra de manera nacional.

La integración de cada cámara debe ser distinta, y al serlo, se amplía en gran manera su alcance, para dar un balance perfecto entre juventud y experiencia, entre área urbana y rural, estado miembro y estado nacional, hombres y mujeres, indígena y mestizo, y cualquier otra representación que quiera incluirse en cada una de las cámaras, favoreciendo la heterogeneidad. Se exige que por lo menos una de las cámaras esté integrada por especialistas en materia legal, y la otra será la de la experiencia en realidad nacional, y de acuerdo al ámbito del grupo al cual se representa, con criterios distintos pero complementarios. Esta mezcla de conocimiento y experiencia harán del poder legislativo un ente especializado y calificado para realizar un trabajo efectivo. Comúnmente, los senadores direccionan su atención a los temas referidos a la política exterior, defensa nacional y descentralización, los diputados se dedican al control, a la fiscalización y a la aprobación de leyes ordinarias.

Al establecer dos cámaras se crea un filtro, que permite estudios más detenidos y evitan que ocurran situaciones perjudiciales. Funciona como un mecanismo que busca evadir aquellas acciones que son llevadas a cabo con mucha ligereza, para luego observar cómo es que el Congreso retrocede sobre sus pasos al percibir la opinión pública desfavorable. La discusión en ambas cámaras es útil para la misma ley, ya que no basta con aprobarla, o modificarla, es también importante que esta sea comprendida, y por sobre todo, sea aceptada o por lo menos no rechazada por la sociedad. La buena calidad de las leyes debe ser lo más importante.

La votación de un proyecto de ley por ambas cámaras una después de la otra, ofrecen muchas más garantías de aciertos que una sola, impidiendo la mala calidad de leyes, permitiendo reparar los errores que se hayan cometido antes que ellos hayan podido producir desgracias públicas. Con una sola Cámara no hay modo alguno de impedir que pasiones del momento o falsa corriente de opinión determinen la adopción de medidas inconvenientes y peligrosas, sin una previa y madura deliberación.



Por último, una segunda cámara puede significar reducir la carga de trabajo de una sola cámara, la cual puede ser motivo del atraso y lentitud de muchos parlamentos en el ejercicio de sus funciones. Al realizar una división racional del trabajo, ambas cámaras redundan en agilidad, eficiencia y funcionalidad. Apaciguando la crítica y representando una mejora de la imagen del parlamento frente a la ciudadanía.

Con relación a las desventajas Sánchez Bringas (en <https://duradavila.com>) señala como desventajas a este sistema, las siguientes: 1) El proceso legislativo se hace más lento; 2) Se presta a que un proyecto aprobado en una Cámara se neutralice en la otra; 3) La existencia de dos Cámaras hace posible que el poder Ejecutivo aumente su poder real; 4) La Cámara Alta suele presentar rasgos elitistas. Para Verdesoto (2007), las desventajas del bicameralismo se resumen así: "Ineficiencia, Dilata decisiones, duplica gastos, complejiza relaciones con el ejecutivo, las cámaras pueden bloquearse mutuamente" (p.194).

La aprobación de proyectos de ley se dice que es lento, pero también es lento el parlamento unicameral, con la diferencia que en la bicameralidad existe una doble reflexión. Las discrepancias entre las cámaras son cuestiones meramente operativas o de la práctica política, pero existe la garantía de una cámara reflexiva frente a otra que puede cometer abusos.

Las rivalidades políticas podrían frenar el avance de proyectos de ley. Comúnmente, las dos cámaras son desiguales, no solo en su forma de elección o en las cualidades de los elementos que la componen, también, políticamente alguna podría tener más poder que otra, aún cuando sus funciones estén establecidas como iguales. Entonces, en este debate de superioridad de una hacia la otra, podría resultar una herramienta de hegemonía, frenar los proyectos de la otra cámara, sin razón alguna más que la idea de establecerse como un órgano superior.

La relación entre el Ejecutivo y el Congreso llega a ser conflictiva debido a que ambos buscan mantener y ampliar sus poderes en la materia; es decir, la relación se caracteriza por una lucha constante entre ambos para hacer prevalecer sus preferencias. Otra fuente de conflicto ha sido la interpretación de las leyes en cuanto a sus funciones; por ejemplo, algunos presidentes argumentan que la



Constitución les otorga poderes amplios y que no tienen la obligación de consultar al Legislativo en el proceso de toma de decisiones. Por su parte, los representantes insisten en que su papel es fundamental en la política exterior y que tienen que ser consultados. Sin embargo, es frecuente que, en situaciones de crisis o en asuntos de Estado de vital importancia, tenga que negociarse con ambas cámaras, lo que complica o puede agravar la situación.

Otra de las críticas que se han hecho es sobre el costo que significará para el Estado tener un congreso con dos cámaras. Pero, el costo va más allá de la forma de organizar el legislativo, un sistema bicameral, económicamente, podría ser más caro, si en su composición se decide simplemente duplicar las funciones que realiza una sola cámara, teniendo un número elevado de senadores y congresistas, lo cual también podría darse en un congreso único con la diferencia de que al no haber una doble revisión de los proyectos del ley, el costo de leyes de mala calidad tendrá un mayor costo político. Es costoso si no presentan resultados, o bien, el número de congresistas que la integran, además de ser un número exageradamente grande, no realizan la función que les corresponde y se vuelva únicamente un desperdicio de recursos. Sin embargo, es importante concluir que no se debe economizar en democracia. La democracia cuesta, porque existe un costo humano, social, económico, político.

#### **3.3.4 Cámara de representantes**

También conocida como Cámara Baja o Cámara de Diputados, junto al senado, conforma el Congreso de la República, en los sistemas de organización bicameral. Sus funciones constituyen parte de la rama legislativa del Estado, es un organismo integrado por representantes, de las regiones, departamentos, etnias, géneros, o circunscripción que se elija. Sus integrantes poseen vínculo más estrechos con sus representados, ya que pertenecen la fracción de la población que representan, siendo este uno de los requisitos indispensables para participar, y en muchas ocasiones el único. La cama de representantes es considerada la voz de la heterogeneidad de un Estado.

Comúnmente es electo por la población, a través del voto directo, el sistema utilizado para la asignación de escaños en la cámara, dependerá de cada país,



coincidiendo la mayoría de países en establecer un número fijo de representantes, en otra ocasión se hace dependiendo del número de habitantes. La elección puede darse con el voto uninominal o a través del sistema de representación proporcional o de listados, incluso cabe la posibilidad de utilizar ambos, como en el caso de Alemania.

La Constitución de Bolivia dice que la cámara de diputados estará conformada por 130 miembros (Artículo 146), la de Chile 120 (Artículo 47) y Uruguay 99 (Artículo 88). El Bundestag en Alemania Federal, que equivale a la Cámara de Diputados, según su portal electrónico ([www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)) tiene 709 componentes, los cuales de acuerdo al método utilizado para su elección (Sainte-Laguë/Schepers) hace que el número de diputados sea variable en cada legislatura de ese país. La Cámara de los Comunes en Reino Unido tiene 650 miembros ([www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)), el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España según su Constitución en su artículo 68.1 indica que puede tener entre 300 y 400. En Italia, la Cámara de Diputados tiene 630 miembros, de los cuales 12 son elegidos por los italianos que viven en el exterior de acuerdo al Artículo 56 de su Constitución, y la Asamblea Nacional de Francia, que es la Cámara baja, cuyo número no podrá exceder de 577, según el Artículo 24 de su carta magna.

Estados Unidos de América con su estructura de carácter federativo es, quizá, el que mejor ha estructurado el modelo bicameral. El presidencialismo puro de su régimen político le otorga a cada Cámara prerrogativas y contrapesos excepcionales. Según su Constitución, la Cámara de Representantes de los Estados Unidos elabora y aprueba leyes federales. La Cámara es una de las dos cámaras del Congreso (la otra es el Senado) Y parte de la rama legislativa del gobierno federal. El número de representantes con derecho a voto en la Cámara está fijado por ley en no más de 435, representando, proporcionalmente, a la población de los 50 estados.

En cuanto a la forma en que se hacen las leyes en ese país. Las leyes comienzan como ideas. Primero, un representante patrocina un proyecto de ley. El proyecto de ley se asigna a un comité de estudio. Si el comité lo libera, el proyecto de ley se incluirá en un calendario para votar, debatir o enmendar. Si el proyecto de ley se aprueba por mayoría simple (218 de 435), la cuenta se traslada al Senado. En



el Senado, el proyecto de ley se asigna a otro comité y, si se libera, se debate y se vota. Una vez más, una mayoría simple (51 de 100) pasa la factura. Finalmente, un comité de conferencia formado por miembros de la Cámara de Representantes y del Senado resuelve cualquier diferencia entre las versiones del proyecto de ley de la Cámara de Representantes y del Senado. El proyecto de ley resultante regresa a la Cámara de Representantes y al Senado para su aprobación final. La Oficina de Impresión del Gobierno imprime la factura revisada en un proceso llamado inscripción. El Presidente tiene 10 días para firmar o vetar la factura registrada ([www.house.gov](http://www.house.gov)).

### **3.3.5 Senado**

La palabra senado viene del latín *senatus* formada de *sen* (viejo) y el sufijo *atus* (equivalente al sufijo castellano *ado*) ([www.etimologias.dechile.net](http://www.etimologias.dechile.net)). En política así como en la vida en general, siempre ha existido la necesidad de recibir consejo, y los consejos más sabios, provendrán de los más experimentados. En casi todas las ciudades antiguas, se dirigían a los más ancianos para recibir consejos, y ese fue el papel con el que se crea el senado.

En la actualidad, es una de las cámaras que conforman el poder legislativo junto con la cámara de diputados, regularmente, representa a los distintos territorios del país, y sirve de segunda opinión (una más técnica y experimentada), encargada de perfeccionar, rechazar o aceptar, los proyectos de ley que propone la otra cámara. En el bicameralismo perfecto tiene la potestad de proponer leyes, en muchos casos, sin ningún tipo de limitación en cuanto a espacio y tema, y posee facultades políticas especiales, tal como nombramiento de funcionarios y la regulación de las relaciones internacional, entre otros.

En relación a la conformación y elección del senado, De Vergottini (2004) manifiesta:

Debe aclararse, como en parte se dijo, que la cámara alta se forma a veces siguiendo principios diversos. Pueden darse hipótesis en las cuales los miembros de tales cámaras son nombrados por el Ejecutivo (en Canadá los senadores son nombrados por el gobernador general tras su designación por el primer ministro [BNA Act de 1867, artículo 24]; en Gran Bretaña los Lores



son hereditarios o nombrados por el soberano con carácter vitalicio), o bien se eligen con base corporativa (en Irlanda, como se recordó, se considera al Senado representante de los intereses socioeconómicos y profesionales y su elección se hace conforme a cinco listas diferentes por miembros de la cámara electiva). En los Estados federales la cámara alta se compone por individuos que representan a los estados miembros, que en ocasiones son elegidos y revocados por sus gobiernos (República Federal Alemana, artículo 51 de la Ley Fundamental de 1949), o por los electores que son ciudadanos de los estados miembros, como en Australia (Constitución, artículo 7) y en la mayor parte de los cantones suizos, ya que en principio se remite a los cantones el optar entre fijar la competencia de las asambleas locales o la competencia directa de las poblaciones (ex artículo 84 de la Constitución revisada en 1978) (p405).

La forma de de estructurar y elegir al senado, como se ha mostrado, es más diversa que la manera en la que se elige a la cámara de diputados. Los países que deciden elegir al bicameralismo, como la forma de organización del poder legislativo, lo hacen pensando en el beneficio que provee el senado; por lo que su conformación y funciones son esenciales en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades particulares de cada Estado. Al analizar la legislación de los países del mundo, aparece una gran diversidad de sistemas para esta conformación.

En Estados Unidos de América el Senado está conformado por dos senadores por cada estado, haciendo un total de cien senadores para un periodo de cuatro años. En el caso de Bolivia para conformar el senado se eligen 4 diputados por cada circunscripción departamental, para un periodo de cinco años. México, muestran su forma particular, en ese país de acuerdo a lo establecido en los artículos 49, 50 y 56, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Cámara de Senadores se integra por 128 senadores. En cada Estado y ciudad de México, dos son elegidos por votación mayoritaria relativa (64 senadores) y uno asignado a la primera minoría (32 senadores); los restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas en una sola circunscripción plurinominal. La Cámara de Senadores es renovada cada seis años.



La Cámara de Representantes trata con el Senado en un pie de igualdad y existe, recíprocamente, ese tratamiento (Bidegain, 1950, 53). Las funciones pueden ser las misma, parecidas o totalmente distintas, pero, aunque las facultades sean distintas, ambas cámaras siempre deben estar en un mismo grado de igualdad, y trabajar en coordinación, lo cual no implica que se pierdan los controles, hay que coincidir en que la existencia de un ente con facultades de control y de decisión política, aumenta los incentivos para que la política adoptada por el gobierno refleje un consenso más amplio en la sociedad.

### **3.4 Tricameralidad**

El tricameralismo es la práctica de tener tres cámaras legislativas o parlamentarias. A diferencia del el unicameralismo y el bicameralismo, que son mucho más comunes, este sistema es muy poco común, con tres Cámaras parlamentarias donde una asume funciones de garante del cumplimiento de ciertas normas y del control de las otras dos Cámaras. Ejemplo de ello lo encontramos en los Parlamentos estamentales el directorio francés y el caso más típico de los Parlamentos de la constitución bolivariana de Perú y Bolivia, con una larga duración en éste último y muy fugaz en el primero.

En relación a este sistema en la Constitución Bolivariana del Perú, Chigne (en Díaz, 2016) señala:

Conocida también como la Constitución vitalicia o Bolivariana plantea un sistema tricameral, es decir un congreso con tres cámaras: la cámara de los tribunos, equivalente a una cámara de diputados, una cámara de senadores y una cámara de censores encargada de velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, así como de la declaración de suspensión del presidente del vicepresidente y los secretarios de estado, encargados de la administración pública (p.38).

En la actualidad, el debate mundial se da únicamente entre la posibilidad de la implementación del unicameralismo o bicameralismo, y si los argumentos más recurrentes del rechazo a la bicameralidad (anteponiéndola a la democracia), es el alto costo que conlleva tener dos cámaras, y luego la burocracia, tres cámaras, ni siquiera entran en la discusión.



Simón Bolívar (citado por Morón, 2000), justifica la implementación del tricameralismo diciendo que:

No se hallará siempre dividido por falta de juez árbitro, como sucede donde no hay más que dos Cámaras. Habiendo aquí tres, la discordia entre dos contrarios queda resuelta por la tercera; y la cuestión examinada por dos partes contendientes, y un imparcial que la juzga; de este modo ninguna ley útil queda sin efecto, o por lo menos, habrá sido vista una, dos y tres veces, antes de sufrir su negativa. En todos los negocios entre dos contrarios se nombra un tercero para decidir, y ¿no sería absurdo que en los intereses más arduos de la sociedad se desdeñara esta providencia dictada por una necesidad imperiosa? (p.483).

Los sistemas de organización del poder legislativo han ido alternando a lo largo de la historia, únicamente entre el unicameralismo y el bicameralismo, siendo el segundo el que predomina en el continente americano, muy poco se sabe de la implementación de la tricameralidad, y hasta hay señales de la implementación de cuatro cámaras, de las cuales también se sabe poco, únicamente, que han estado en proyectos constitucionales en algunos países, principalmente de África.

### **3.5 Condiciones previas para reorganizar el poder legislativo**

Cuando se realiza un cambio en el sistema de organización del poder legislativo, es importante establecer los parámetros que configuran la necesidad de que, por ejemplo, la segunda cámara se configure como un actor relevante en el proceso legislativo y garantizar la función de representar a grupos poblacionales, territoriales o no territoriales que no tienen representación en la cámara baja.

A continuación se exponen las condiciones más sobresalientes de las cámaras altas a fin de que se constituyan en un actor relevante en el proceso legislativo.

- La primera condición es la no congruencia en los mecanismos electorales para configurar las dos cámaras. Este aspecto es de especial importancia en cuanto a la funcionalidad de la segunda cámara, ya que si no existe una diferenciación entre ambas no parece tener sentido una duplicidad cameral. El bicameralismo busca mejorar la representatividad en el legislativo al dar cabida a



sectores poblacionales que no tienen representación. Para llegar a la situación de incongruencia cameral, no sólo debemos fijarnos en el mecanismo utilizado para la distribución de los escaños, sino que, adicionalmente, debe observarse especialmente, la configuración del distrito electoral y la no concurrencia electoral, en cuanto al distrito electoral su importancia radica para estos efectos en que, en la mayor parte de los países bicamerales, la cámara alta justifica su existencia en la representación de unidades territoriales determinadas como elemento de mayor profundización del proceso de descentralización. En lo que respecta a la no concurrencia electoral entre las dos cámaras, cobra importancia por cuanto la coincidencia de elecciones hace reducir la diversidad de resultados electorales, dado que el elector tiende a votar a la misma agrupación política en ambas cámaras.

- La simetría o asimetría que muestra el bicameralismo, en relación a si la segunda cámara, dispone de potestades en cuanto a iniciativa legislativa. Esta condición se refiere a la importancia de poder introducir propuestas de ley en el legislativo por parte de los grupos no representados en la primera cámara. Por otro lado, resulta también interesante determinar cuál es la cámara que tiene la decisión última en caso de desacuerdo cameral, ya que este factor implicara mayor o menor fuerza en la posibilidad de representar a estos grupos no representados en la primera cámara. En este sentido, se observa que en varios sistemas bicamerales existe una simetría en cuanto la iniciativa legislativa o en la potestad de tener la decisión final en caso de desacuerdo entre ambas cámaras, pero cuando se analizan las potestades en legislación presupuestaria la situación es diversa, es evidente que las potestades en esta materia son de especial relevancia.

Además, existen otras tres características que también indican cierto grado de diferencia entre ambas cámaras: la primera, las segundas cámaras suelen ser más pequeñas que las primeras, la segunda, los mandatos legislativos suelen ser más largos en las segundas cámaras que en las primeras y, la tercera las segundas cámara suelen tener una elección escalonada, a diferencia de las primeras, que se renuevan en su totalidad en las mismas elecciones.





## Capítulo IV

### Bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala

#### 4.1 Necesidad de implementar la bicameralidad en Guatemala

Durante la historia, el ser humano ha intentado encontrar la mejor forma para que una sociedad sea representada, debido a que la vida en comunidad hace necesario el establecimiento de reglas y una forma ordenada de convivir. Una de estas reglas que se estableció desde que el hombre y la mujer cohabitaron en el mismo espacio, fue el buscar y designar a un líder que guiara el quehacer cotidiano de la comunidad y que ayudara a dar respuesta a los problemas que se llegaran a presentar.

En un principio, obviamente, las poblaciones eran pequeñas y la elección del representante era sencilla, comúnmente de manera directa y a viva voz, sin embargo, a medida que las ciudades van creciendo y la población aumentando, se va volviendo más compleja la elección. Los males repetitivos en las elecciones en los Estados modernos es la falta de participación de todos los sectores de la población, principalmente de las y los jóvenes, mujeres e indígenas, o al menos una participación real, activa, de liderazgo y visible, no de maquillaje, como se ha dado en las últimas elecciones en Guatemala, en las que se aparenta tener representación de todos los sectores en los partidos políticos, pero que a la larga se continúa con el caudillismo que priva de posibilidades a nuevos liderazgos provenientes de otros sectores.

Ello, aunado a los altos niveles de abstencionismo en las elecciones, hace que en la actualidad en diferentes países del continente americano y del mundo, se busquen soluciones a la falta de participación ciudadana, motivando e incluyendo estrategias para que los grupos que históricamente han sido excluidos de una real participación política puedan involucrarse. Dentro de estas posibles soluciones figuran: A) La reducción de la mayoría de edad; B) El apoyo a partidos políticos integrados por jóvenes y/o mujeres; y C) Las cuotas paritarias de indígenas y mujeres. Pero, en Guatemala solamente llegan a rumorearse acerca de la necesidad y posible inclusión de alguna de estas u otras propuestas.



Es necesaria la participación de toda la población en el quehacer político guatemalteco, en búsqueda de la apertura de espacios que se han negado durante muchos años a la mayoría de sectores. Esto se logrará si la participación inicia con la presentación de propuestas para el cambio, ya que solamente con un buen dialogo de coordinación con todos los sectores, y acciones concretas y conjuntas, ayudaran al crecimiento y desarrollo de un país.

#### **4.1.1 Realidad histórica y socio política de Guatemala**

Guatemala es un país que se caracteriza, principalmente, por su heterogeneidad. Su población es altamente joven, hay más mujeres que hombres, y más de la mitad de la población es indígena. El último censo de población realizado en Guatemala se dio en el año 2002, sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística (INE), realiza aproximaciones. En la última aproximación realizada en el año 2015, se estimaba una población de: dieciséis millones ciento setenta y seis mil ciento treinta y tres (16,176,133) personas, de las cuales casi el 70% (10,989,804) eran menores de 30 años. Un 52% por ciento de la población pertenecía al sexo femenino; mientras que los que en ese entonces se reconocían indígenas equivalían alrededor del 40% del total de la población ([www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)).

En un país donde el 70% de la población es joven, la presencia de jóvenes en puestos de toma decisiones es indispensable, ya que beneficia no solo a ese grupo en particular sino que a todos los ciudadanos. Pero la juventud ha sido excluida sistemáticamente, han sido marginados por su edad, evitando que puedan ser candidatos políticos, ya que la política suele considerarse, erróneamente, como un espacio para personas con experiencia, lo cual es contradictorio, ya que en ningún momento se podrá obtener esa experiencia si no se les da la oportunidad de participar.

La Unión Interparlamentaria (UIP) indica que los jóvenes menores de 30 años representan el 1.9% en los parlamentarios del mundo, y más del 80% de las cámaras superiores del parlamento no tiene diputados menores de 30 años ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)). En Guatemala solamente un 6% del total de diputados tiene menos de 30 años ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)), lo cual es preocupante, ya que no es representativo de ese 70% de la población.



La historia ha demostrado que las y los jóvenes pueden llegar a tener un gran poder político e influencia en el desarrollo de un país. Ejemplo de ello se dio en Colombia hace 25 años, en el que un grupo de estudiantes de derecho provenientes de universidades privadas, promovió una asamblea nacional constituyente que sentaría las bases de una nueva estructura política para ese país. Y en el Año 2011 en Santiago de Chile, ocurrió la marcha más grande desde que ese país volvió a la democracia ([www.plazapublica.com](http://www.plazapublica.com)). Participaron en este último, alrededor de 200 mil personas dirigidas por jóvenes, que marcharon contra el gobierno del presidente Sebastián Piñera, pero sus argumentos iban más allá de quejarse por la mala administración o escasos de recursos, buscaban replantear de manera total la política, proponiendo un plebiscito para que la ciudadanía pudieran decidir la forma en que se debía llevar a cabo la política en Chile.

La juventud guatemalteca afronta realidades de violencia, carencia de oportunidades laborales, y de participación. Esto debido a la falta de interés por parte de las autoridades en solucionar los problemas que más aquejan a este grupo, se le ha abandonado por mucho tiempo, pasando a un segundo o tercer plano la satisfacción de sus necesidades, lo cual ha empujado a que se busquen soluciones propias, forzando el interés político al no encontrar respuesta por parte de sus representantes, y en aras de ejercer su derecho a ser escuchados.

Desde el año 2010, la UIP adoptó la resolución "Participación de los jóvenes en el proceso democrático" en su 122ª Asamblea y en 2013, estableció el Foro de Jóvenes Parlamentarios. Desde entonces, la UIP publicó dos estudios, uno en 2014 y otro en 2016, utilizando un cuestionario para recopilar datos de los Parlamentos Miembros de todo el mundo sobre la participación de las juventudes en los parlamentos ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)). A través de estos estudios, la UIP ofrece una serie de recomendaciones de acción que, si se llevan a cabo, asegurarán que los jóvenes participen plenamente en la política. Estas incluyen el diseño de estrategias por los parlamentos nacionales y los partidos políticos que tienen como objetivo la inclusión de los jóvenes diputados y asegurar la diversidad entre los jóvenes, abordando las disparidades entre el número de mujeres y hombres jóvenes que entran al parlamento.



En el año 2016, como iniciativa conjunta de varios socios en los que están incluidos PNUD, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y UIP entre otros, se lanza la campaña global “Not too Young to run” (No demasiado joven para ser candidato) ([www.nottooyoungtorun.org](http://www.nottooyoungtorun.org)), la cual está hecha para mejorar la promoción de los derechos de las personas jóvenes para postularse a puestos de representación, buscando además: a) Aumentar la conciencia en los Estados, de los derechos de los jóvenes en las elecciones para cargos de elección popular; b) Abogar por los derechos de los jóvenes que se postulan para cargos electivos; c) Eliminar el asunto de discriminación por edad extendido por el mundo; y d) Inspirar a los jóvenes de todas partes para postularse.

Ante la necesidad de hacer expresar la voz de los jóvenes, la UIP, como la organización más importante a nivel mundial en el tema de la organización del parlamento, pide a los parlamentos que desarrollen medidas prácticas (como la posible introducción de cuotas para los jóvenes, escaños reservados, cuotas legisladas, cuotas de partidos) para aumentar la participación de los jóvenes en el parlamento y otros órganos representativos, respetando al mismo tiempo los valores de la dignidad humana, la libertad, la democracia y la igualdad (<http://archive.ipu.org>).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) en su último informe mundial sobre juventud realizado en el año 2016, solicita que las sociedades democráticas deban ofrecer oportunidades a cada nueva generación de jóvenes para expresar sus opiniones y para que sus intereses queden representados en los procesos legislativos. Sin embargo, como se apunta en el informe, gran parte de la población joven mundial se siente desilusionada con la política general y en clara desventaja frente a los adultos en las leyes y medidas parlamentarias. Lo cual provoca en la mayoría de países democráticos, el descenso de votantes, en una tendencia a largo plazo desde la década de los 80 y que ese descenso se concentra especialmente en los jóvenes. Según la encuesta presentada en el mismo informe en más de 33 países, solo un 44% de los jóvenes entre los 18 y los 29 años “siempre votan” frente al 60% de los ciudadanos del resto de rangos de edad ([www.unworldyouthreporta.org](http://www.unworldyouthreporta.org)).



En relación al tema de mujeres, se ha establecido que Guatemala posee una población muy pareja en relación a hombres y mujeres, siendo las mujeres las que sobre salen con un 52%. Pero su representatividad en el actual Congreso de la República, apenas alcanza un 18% del total de diputados ([www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)). Evidenciando, la necesidad de establecer estrategias, que propugnen a alcanzar la igualdad promulgada en la Constitución Política de la República.

Entre 1955 y 1985 fueron electas solamente 5 mujeres como diputadas al Congreso de la República de Guatemala. Los distintos gobiernos militares que se sucedieron excluyeron a las mujeres y solamente se nombró a una mujer como Ministra en 1983. En 1986, con el inicio de la transición democrática, nuevamente se abren espacios para la participación social y política de las mujeres. Se crean nuevas organizaciones o salen de la clandestinidad y varias mujeres se incorporan a los organismos del Estado. Durante el primer Gobierno democrático de 1986-1991 cinco mujeres ocuparon puestos de importancia. Fue también en 1986 que es electa por primera vez una mujer indígena como diputada. En 1991, por primera vez en la historia del país, una mujer asume la Presidencia del Congreso de la República (Catalina Soberanis). Sin embargo, los resultados de los procesos electorales de los últimos años, en los que la participación de las mujeres ha sido minoritaria, es lento el proceso de inserción de las mujeres en los espacios de toma de decisiones (González y Vásquez, 2010).

Las cifras de mujeres en puestos de liderazgo y participación política alrededor de mundo, son demasiado bajas en comparación a su proporcionalidad, siendo estas las siguientes: A) Presencia de mujeres en los parlamentos alcanza únicamente un 23,3 % de parlamentarios en junio de 2017, lo que significa que la proporción de mujeres parlamentarias ha aumentado muy lentamente desde 1995, cuando se situaba en un 11,3 %. B) En octubre de 2017, 11 mujeres eran jefas de estado y 12 eran jefas de gobierno. C) Ruanda es el país con mayor número de parlamentarias; un 61,3 % de los escaños de la cámara baja están ocupados por mujeres. D) A escala mundial, en junio de 2017 había 32 Estados donde las mujeres representan menos del 10 % del total del parlamento en cámaras únicas o bajas, incluidas tres cámaras sin presencia femenina ([www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)).



Es necesario cambiar las estadísticas, una mayor participación y liderazgo de las mujeres en el ámbito político, y principalmente, su participación en el parlamento el cual es el centro de participación política, es fundamental para la democracia y justicia. La demanda de igualdad que se presenta como sociedad debe generar la necesidad de impulsar un trato desigual a manera de compensar la histórica discriminación por razones de género.

Según la UIP en junio de 2017, 46 cámaras únicas o bajas estaban compuestas en un 30 % o más por mujeres. Esto incluye 19 países de Europa, 13 del África subsahariana y 11 de América Latina. Además, algunos países han aplicado algún tipo de cuota de paridad (cuotas establecidas por ley o escaños reservados) y han abierto así un espacio para la participación política de las mujeres en los parlamentos nacionales.

El equilibrio de género en la participación política y la toma de decisiones, es un objetivo acordado, internacionalmente, en la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing en la cual Guatemala fue asistente. Así también los compromisos internacionales que ratificaron los Estados Miembros de la ONU establecen parámetros acordados globalmente que orientan las acciones y el progreso hacia la igualdad de género.

Guatemala tiene la obligación de cumplir con los compromisos internacionales, y de acuerdo a los principios que inspiran el derecho internacional, su cumplimiento además debería darse de manera espontánea y de buena fe. Si no fuera de esta manera, existen sistemas de control internacional que a través de comisiones, inspecciones u órganos de control, pueden obligar al Estado su cumplimiento.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (por sus siglas en inglés), de la cual Guatemala es signataria, exhorta a los Estados a adoptar estrategias para fortalecer el liderazgo político de las mujeres e incrementar su participación en la gestión pública. En su Artículo 2. Orienta a los Estados a eliminar la discriminación contra la mujer; en el Artículo 4. A adoptar medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre hombres y mujeres: Artículos 7 y 8. Llama a la



eliminación de la discriminación contra las mujeres en la vida política y pública del país y a garantizar su participación en igualdad de condiciones para ocupar cargos y ejercer funciones públicas a nivel nacional e internacional.

La situación de la falta de participación en puestos de toma de decisiones de las mujeres es el reflejo y el resultado de una sociedad con estructuras de poder a nivel local y nacional que responden aún, en gran parte, al viejo modelo político autoritario y vertical y a las estructuras sociales tradicionales. La desigualdad de la participación política entre las mujeres y los hombres se evidencia en los cargos públicos por nombramiento, como en los cargos de elección popular. En los comités ejecutivos de los partidos políticos la presencia de las mujeres es mínima, incluidos los de izquierda. La desigualdad es aún mayor en cuanto a la participación de mujeres indígenas.

La CEDAW, además, reconoce que: “como resultado de la discriminación histórica, las mujeres no se encuentran en igualdad de condiciones frente a los hombres y, por ello, aunque algunas leyes formalmente promuevan la igualdad, en la práctica podrían producir una mayor desigualdad” (Vásquez, Galicia, Monzón, 2013, P.4).

Hay una necesidad urgente de revisar, enmendar o derogar las leyes y políticas que discriminan a la mujer. Lo cual es doblemente complicado, ya que la mayoría de parlamentos, están conformados por hombres que se niegan a ceder su cuota de poder, y opuestos a la reforma política. El Parlamento es la clave, tiene un papel decisivo para asegurar que las leyes respeten los derechos humanos y la igualdad de género.

La representación de las mujeres en los gobiernos locales puede suponer una gran diferencia. Una investigación sobre los panchayats (consejos locales) de la India puso de relieve que el número de proyectos de abastecimiento de agua potable en zonas en los que dichos consejos están dirigidos por mujeres era un 62 % mayor que en el caso de aquellas cuyos consejos están dirigidos por hombres (Chattopadhyay y Duflo, 2004). En Noruega, se encontró una relación de causalidad directa, entre la presencia de mujeres en los consejos municipales y la cobertura del cuidado infantil (Bratton, 2002).



Hay cada vez más pruebas fehacientes de que el liderazgo de las mujeres en los procesos políticos y de toma de decisiones mejora dichos procesos. Las mujeres demuestran liderazgo político, trabajando, independientemente de su afiliación política, en los grupos parlamentarios de mujeres, incluso en los ambientes políticos más reacios dominados por hombres, y defendiendo cuestiones relativas a la igualdad de género, como la lucha contra la violencia de género, las licencias parentales y el cuidado de los hijos, las leyes sobre igualdad de género y las reformas electorales. Para el Ex Secretario General de la ONU Ban ki-Moon: “Allí donde las mujeres están plenamente representadas, las sociedades son más pacíficas y más estables” ([www.onu.org](http://www.onu.org)).

Guatemala es un país de alta diversidad étnica y cultural, en cuyo territorio conviven el pueblo maya (k'iche's, kaqchikeles, mames, q'eqchies, entre otros), el pueblo xinka, el pueblo garífuna y el ladino. El Estado reconoce, pero además, debe respetar y promover sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos (Constitución Política de Guatemala, Artículo 66).

La Historia de la discriminación hacia los pueblos indígenas en Guatemala, en todas sus manifestaciones, se inicia con la llegada de los españoles a América en 1492 y la invasión española al actual territorio guatemalteco en 1524. Desde entonces empezó un proceso de colonización que, además de exterminar poblaciones enteras, negó y trató de destruir sistemáticamente todo vestigio de la milenaria cultura Maya. Como fue en otras partes de América, los pueblos originarios fueron despojados de sus tierras y sometidos a la servidumbre, obligados a aceptar un sistema político, jurídico y espiritual extraño a su cosmovisión (Barrios, 2001).

En los acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, se reconoce el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del país. Reconociendo además, la necesidad del respeto a la identidad y los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos Maya, garífuna y Xinca, dentro de la unidad de la Nación y la indivisibilidad del territorio del Estado guatemalteco como componentes de dicha unidad.



Los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que, como muchos otros sectores de la colectividad nacional, padecen de malos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social. Esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala.

Según el último censo poblacional del 2002, la población que se autoidentifica como indígena es el 40%, correspondiendo el 99,5 de ese porcentaje a quienes se autoidentifican como parte de alguna comunidad sociolingüística del pueblo maya ([www.ine.org](http://www.ine.org)). La Comisión Interamericana de Derecho Humanos valora que la boleta censal, utilizada en el 2002, haya tomado como criterio la auto identificación y pertenencia a un grupo étnico o pueblo específico. Sin embargo, como se presenta una diferencia entre esta fuente y otras que indican que la población indígena en Guatemala sería cercana al 60%.

La Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (OACNUDH) en América Central (Diagnóstico sobre la Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas de América Central, 2011), en cuanto al pueblo xinka advierte una inconsistencia entre la información proporcionada a través del censo, con otras fuentes que estiman en 400 mil las personas que se auto identifican como xinkas. De otro lado, cuando se realizó el censo, se reconocían 21 idiomas maya, ya que el Chalchiteko fue oficialmente reconocido el 3 de junio de 2003, mediante Decreto 24-2003, por lo que no se contaría con información desagregada sobre esta comunidad lingüística.

De acuerdo a los datos proporcionados por el INE, la mayoría de la población indígena se encuentra en el área rural; mientras que en el área urbana, el 13,87% son mujeres indígenas y 13,28% son hombres indígenas. En 12 de los 22 departamentos al menos el 25% de la población es indígena. Los departamentos de Totonicapán, Sololá, Alta Verapaz, Quiché y Chimaltenango; tienen un porcentaje de entre 75% y 100% de población indígena. La población indígena es la más



marginada del desarrollo social, la brecha social en Guatemala, se encuentra entre las más grandes del mundo ([www.oacnudh.org.gt](http://www.oacnudh.org.gt)).

La discriminación y racismo en la actualidad se manifiesta, además, en las instituciones del Estado a través del sesgo desfavorable hacia los pueblos indígenas en la distribución del gasto público, y los bienes colectivos, así también en la falta de oportunidades de participación en puestos de representación. Así como, en los retardos en materia jurídica, omisión de enunciados favorables de derechos humanos de pueblos indígenas en las leyes y la insuficiente adecuación de la legislación nacional a instrumentos internacionales ratificados por Guatemala.

La discriminación de los grupos indígenas se relaciona con sus características culturales, que hacen que tengan una forma de pensar distinta, y se traduce en bajos niveles socioeconómicos, restringida participación en la administración pública, particularmente en puestos de decisión; limitado acceso a la salud, educación y justicia, servicios públicos básicos y la falta de oportunidades laborales o de acceso a la tierra de las poblaciones indígenas.

Por mucho tiempo se ha considerado a los pueblos indígenas como inferiores, principalmente, por cuestiones biológicas como el fenotipo, entendiendo a este como: "La apariencia física y la constitución, o manifestación específica de un determinado rasgo, como el tamaño o el color de ojos; esto varía entre los diferentes individuos, aunque puede ser similar en rasgos familiares" (Zerón, 2011, p.22). La discriminación hacia este grupo también existe por su forma de vestir, idioma, posición económica y hasta por sus costumbres y tradiciones. Todas esas características distinguen a los pueblos indígenas, y deben ser motivo de orgullo, y reconocidas como parte de la riqueza cultural de un país, pero no solo debe extenderse la mano y felicitar a los pueblos indígenas, deben abrirse espacios de participación, para que esa cultura se traduzca en ideas de convivencia que harán un país más democrático, participativo y de bien común.

Casaús y Dávila (2007) expone: "A partir de preceptos biológicos y culturales, el racismo ha afectado a los xincas, garífunas y mayas. De este grupo, las mujeres indígenas son quienes padecen con más fuerza y crudeza la discriminación y la opresión en Guatemala" (p. 22). El racismo en sus diversas expresiones, es un factor



histórico estructural que funciona, y ha funcionado, como uno de los principales mecanismos de opresión, explotación y sobre todo como la mejor justificación de un sistema de dominación y mantenimiento del status quo.

Guatemala es el segundo país con mayor población indígena en Latinoamérica, solo después de Bolivia ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)). Lo que no se refleja en la representación de sus instituciones, principalmente en el Congreso de la República. Actualmente, solamente un 10% de los diputados son indígenas, habiendo un gran déficit de representación en concordancia a la cantidad de población indígena en este país.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI) hace especial hincapié en la importancia que tiene la participación efectiva de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en todos los extremos. El Artículo 5 distingue, especialmente, entre el derecho de los pueblos indígenas a la toma de decisiones dentro de su ámbito, para desarrollar y mantener sus propias instituciones de autogobierno, y su derecho a tomar decisiones de carácter externo, destinadas a su plena participación en la vida política, económica, social y cultural de sus respectivos Estados. La Declaración de Santa Cruz de la Sierra de la UIP, de 2014, atribuye una gran importancia a la participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en el ámbito estatal; afirma que su participación específica es necesaria, a todos los efectos, tanto en el Parlamento, como en el Gobierno, a fin de garantizar políticas destinadas a resolver los problemas generados por su situación, a satisfacer sus necesidades, hacer realidad sus aspiraciones y añade que, por todo ello, debe contar con la suficiente atribución de recursos.

Por su parte, en relación al tema de protección a los pueblos indígenas, la apertura de espacios de participación, y el cumplimiento de los tratados internacionales, la Corte de Constitucionalidad (CC) ha dicho:

El Convenio 169 de la OIT versa sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes; Guatemala se caracteriza sociológicamente como un país multiétnico, pluricultural y multilingüe, dentro de la unidad del Estado y la indivisibilidad de su territorio, por lo que al suscribir, aprobar y ratificar el



Convenio sobre esa materia, desarrolla aspectos complementarios dentro de su ordenamiento jurídico interno... Guatemala, ha suscrito, aprobado y ratificado con anterioridad varios instrumentos jurídicos internacionales de reconocimiento, promoción y defensa de los derechos humanos de los habitantes en general y de los cuales también son nominalmente destinatarios los pueblos indígenas; sin embargo, tomando en cuenta que si bien es cierto que las reglas del juego democrático son formalmente iguales para todos, existe una evidente desigualdad real de los pueblos indígenas con relación a otros sectores de los habitantes del país... Opinión consultiva emitida por solicitud del Congreso de la República, Gaceta No. 37, expediente No. 199-95, página No. 9, resolución: 18-05-95.

Es indispensable, por las razones expuestas, incluir a los indígenas en el conglomerado de voces y votos que defienden las leyes que dirigen los destinos del país. Pero además, como un compromiso internacional asumido por Guatemala en la Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su Artículo 23 establece: Los pueblos indígenas tienen derecho a la participación plena y efectiva, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propias instituciones, en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con la elaboración y ejecución de leyes, políticas públicas, programas, planes y acciones relacionadas con los asuntos indígenas. Esto se logra propiciando la inclusión política, y la participación efectiva de los legisladores indígenas, mediante métodos democráticos y plurales que, en lugar de retomar viejas prácticas clientelares y corporativas, incentiven la competencia equitativa, equiparando las fuerzas para que se pueda competir en igualdad de condiciones, dando cuotas de poder hasta ahora inexistentes a la población indígena, para propiciar su inclusión.

La salud democrática depende en gran manera de los jóvenes, mujeres e indígenas, que con esa gran mayoría en el país, representan los pulmones de la sociedad. Las instituciones políticas existentes cada vez encajan menos en el propósito con el cual fueron creadas, son cada vez menos representativas de la nación. Para solucionarlo necesitan incorporar nuevas estrategias de participación,



deben incluir a los jóvenes, mujeres e indígenas si quieren seguir siendo relevantes, ya que existe una necesidad urgente por parte de las instituciones políticas de encontrar vías para comunicarse de mejor manera con los ciudadanos y dar respuestas a los problemas locales, regionales, nacionales y sectoriales.

El verdadero desafío reside no sólo en el incremento del número de legisladores jóvenes, mujeres e indígenas, sino en la calidad y en la sustancialidad de su representación política; y el problema a resolver radica menos en la definición de los objetivos que en la identificación de los medios adecuados para alcanzarlos. Ello implica partir de un diagnóstico acertado de la situación actual, basado en información rigurosa, sistemática y confiable, más que en prejuicios estereotipados y sesgados.

Superar las desigualdades en las condiciones de participación política que afectan a diferentes actores constitutivos de las sociedades, es un desafío pendiente de la mayor parte de los sistemas políticos del mundo. La promoción de la participación de las mujeres, pueblos indígenas, juventud y otros actores de la población con bajos niveles de participación política y acceso al poder la inclusión de los jóvenes en la política es algo fundamental.

Igualdad y equidad suelen utilizarse como sinónimos, sin embargo, son conceptos distintos. Igualdad se define como: el trato idéntico, la existencia de los mismos derechos y responsabilidades que corresponden a todos los miembros de la sociedad por igual.

Diferentes disciplinas como la Filosofía, la Sociología, la Antropología y la Política analizan el concepto de la igualdad entre los miembros de una sociedad. De una forma genérica se entiende que la igualdad social es un concepto relacionado con la justicia social. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por ejemplo, afirma que 'todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos'. La igualdad social es también uno de los objetivos de algunos partidos políticos, organizaciones y asociaciones ([www.significados.com/igualdad](http://www.significados.com/igualdad)).

En principio, la igualdad reconoce a todos los ciudadanos los mismos derechos y obligaciones. No más, ni menos, todos por igual y en la misma cantidad.



En tanto que la equidad, es considerada como la: “Justicia natural por oposición a la letra de la ley positiva” ([www.rae.es](http://www.rae.es)). La equidad resalta las diferencias, se enfoca en ellas; tratando de equilibrarlas para lograr la igualdad. Para lograr este equilibrio en la balanza se requiere: primero, reconocer las diferencias, y segundo, agregar peso a las deficiencias para llegar a distribuir, adecuadamente, el mismo.

Mientras que la igualdad exige un trato idéntico para todas las personas, la equidad requiere de tratos diferentes para cada género o sector, dependiendo de sus necesidades, esto con la intención de lograr una igualdad verdadera. La experiencia ha demostrado que la igualdad no se garantiza con leyes o tratos iguales, sino con leyes equilibradas que atiendan a las necesidades particulares de cada género o sector.

La igualdad es un principio inquebrantable y absolutamente necesario en las actuales sociedades democráticas, pero su uso debe ser de manera coherente, tendiente a evitar la discriminación y creando mecanismos que aseguren su eliminación, ya que la búsqueda de la igualdad implica un trato idéntico o diferenciado entre hombres, mujeres, jóvenes e indígenas. El principio de Igualdad requiere que algunas veces se dé un trato igual y otras veces un trato distinto. No puede otorgarse los mismos derechos y obligaciones a los que notoriamente no son iguales, o que en condición de desventaja, no puedan valerse de estos derechos y obligaciones de la misma manera.

La búsqueda de la igualdad implica la aplicación de la equidad. Para ello, el Estado necesita crear acciones y mecanismo que conlleven a garantizar la igualdad de los distintos sectores que conforman la sociedad guatemalteca, asegurando su participación política, lo cual no es suficiente con leyes que den tratos igualitarios, se requieren acciones reales que garanticen esta participación, como el establecimiento de cuotas para mujeres, jóvenes e indígenas en el Congreso de la República, ya que las relaciones de género, misoginia, fenotipo, estereotipos, prejuicios y discriminación arraigados en una sociedad como la guatemalteca, afectan la participación de todos los sectores impidiendo que pueda darse una participación igualitaria.



#### **4.1.2 Deficiencias del Congreso de la República de Guatemala**

La percepción que la población de Guatemala tiene actualmente de los diputados del Congreso de la República es desconfianza, falta de trabajo, falta de representación y de corrupción, y aunque no se cuente con datos estadísticos oficiales relacionados a la aprobación del trabajo del Congreso de la República, por parte de la población guatemalteca, sí existen encuestas particulares que demuestran lo dicho.

Prensa Libre en el año 2015 realizó una encuesta que coloca al Congreso de la República como la institución pública con menos credibilidad en Guatemala, así mismo en el año 2017, Latin American Public Opinion Project (LAPOP) hace un análisis, colocando nuevamente al Congreso de la República, como la institución pública con menos confianza para los guatemaltecos ([www.soy502.com](http://www.soy502.com)).

Existe una total desvinculación entre la población y el Congreso, ello a pesar de la renovación de sus integrantes. Siendo algo paradójico que siendo la propia ciudadanía quien elige a sus representantes, luego los califica de irresponsables, corruptos e ignorantes. Se debe entonces a factores de fondo que explican su poca legitimidad y que necesitan ser solucionados para cerrar la brecha profunda de identidad de la población con el Congreso

Son pocos los ciudadanos que aprueban el trabajo del congreso, siendo muy común hasta el día de hoy, en Guatemala, los diálogos en torno a la necesidad de una reforma política, y la tan esperada renovación del Congreso, pero no se habla aún de una verdadera refundación de las instituciones, siendo la implementación de la bicameralidad una muy buena opción.

El Trabajo de los diputados del Congreso es deficiente, estos se han alejado completamente de su verdadera función que es la representación de los intereses de los ciudadanos y la transformación de las necesidades de los mismos en leyes que los beneficien, prevaleciendo el poco compromiso hacia la población que se representa y solamente la búsqueda de la satisfacción de intereses propios o partidarios.

No puede hablarse siquiera de la rendición de cuentas, que en la actualidad, es totalmente inexistente por parte de los diputados del Congreso de la República,



esto debido a que no existe una obligación legal que haga que sean los mismos lo que se acercan a la población a rendirla, sino que obliga al ciudadano a pedirla, lo cual se hace casi imposible por el poco acceso a los diputados representantes de cada distrito, ni siquiera existe conexión con las bases electorales, existe una separación evidente entre el servidor público llamado diputado y la población a quien representa.

El Organismo Legislativo debe ser por excelencia un ente que represente los intereses de la población, canalizando las necesidades de la misma en leyes que beneficien a los diferentes sectores, de acuerdo a las prioridades que vayan descubriendo en su convivencia con la población, es por ello que surge entonces la necesidad de que los que poseen la iniciativa de ley, deben ser conocedores del tema, estar allí, ser legítimos representantes de los diferentes sectores de la población, lo que implica más allá de solamente ser originario de un determinado departamento o residir en él, se debe conocer a plenitud al sector que se representa, defenderlo, ser partícipe y tener comunicación con sus habitantes.

El problema radica en que la manera actual de integración y estructuración del Congreso de la República de Guatemala, hace deficiente su trabajo, por una parte, porque el diputado distrital o de lista nacional no se siente verdaderamente comprometido con el ciudadano o con la población, sino con el partido que lo eligió, por lo que los intereses que se enlistan en las discusiones del pleno del Congreso van más inclinados a intereses partidarios, dificultando con ello la agenda legislativa, y por la otra parte la falta de interacción del diputado distrital o nacional con quien representan que es el pueblo de Guatemala o su distrito hace que el ciudadano no se sienta verdaderamente representado en el Congreso.

La integración del Congreso de la República de Guatemala ha sido un tema controversial y que se ha discutido en muchas ocasiones en la sociedad civil, producto de estas discusiones han nacido varias propuestas, una de ellas es la creada por la Convergencia Nacional para la Reforma Política (CONAREP) (<http://conarepwordexpres.com>). Otras, se han presentado al Congreso de la República tanto por diputados como por el poder ejecutivo, o Tribunal Supremo Electoral, entre otros, iniciativa de ley 3818, 4556, 5022, 5389, son ejemplo de la



preocupación por la integración del Congreso de la República, pero que han tenido poca aceptación por quienes se rehúsan a cambiar el modelo actual.

Pero no es de extrañarse la falta de conexión de los diputados del Congreso con quienes se supone representa, ya que esta falta de conexión existe y ha existido desde los partidos políticos, pero por ser una práctica común no significa que sea bueno, o que deba seguir igual, es por ello, que es necesario atacar el problema desde la base, y esto puede lograrse implementando la bicameralidad, es decir, la creación de dos cámaras, una que pudiera ser revisora de la otra, y que a su vez sea la que tenga el acercamiento directo con la población y que se dedique a traducir efectivamente las necesidades de la población en leyes para su beneficio, para mejorar la representatividad y la efectividad del trabajo del Congreso de la República de Guatemala.

Además del problema de representación, en las iniciativas que se encuentran en el Congreso, y discusiones de sociedad civil, se argumentan varios cambios en el modelo actual de organización y estructura del Congreso de la República, esto con la intención de hacerlo funcional, el principal es la necesidad de reducir el Congreso, eliminando el listado nacional. Hasta ahora, la integración es solamente una lista repetitiva de diputados, no hay diferencia alguna entre ellos, quedó atrás el distrito electoral, no existe una verdadera representatividad de los grupos electores, por lo tanto, no es necesario un gran número de ellos, ya que es solamente un desperdicio de recursos, ya que el trabajo tiende a ser el mismo. Esta integración del Congreso unicameral con dos clases de diputados resultaría más congruente si se hubieran diferenciado de alguna manera las atribuciones. La forma de elegirlos es la misma, siendo la única diferencia su procedencia, entre distritales y nacionales, pero tener diputados originarios de departamentos no necesariamente se traduce en mayor representatividad.

Es necesario, aperturar los listados y el establecimiento del voto uninominal: actualmente, la elección se realiza por medio de listas cerradas, lo que significa que el votante no puede modificar dicho listado; entonces, se está votando por partidos políticos que además no cuentan con una ideología, y, no por personas con capacidad y cercanos a la población que es como debería ser. Por esto, la mayoría



la mayoría de veces, es difícil tener un contacto directo con el candidato, ya que se le desconoce y hasta se ignora su posición en la lista, y no digamos después de elegidos, pocas veces se preocupan, verdaderamente, por las necesidades del departamento que representan y se concentran más en las negociaciones realizadas en el Congreso.

La votación debe ser uninominal, es decir, personalizada, la elección de los representantes debe realizarse con pleno conocimiento de quien se trata, y con plena libertad de opción, elegir personas y no listas impuestas, todo ello con el fin de elegir a personas capaces, y ya no más partidos políticos sin ideología. A partir de ahí surge la apertura de los listados y la participación, pudiendo permitir que otras organizaciones políticas tales como comités cívicos, los cuales deberán llenar una cuota de afiliados un poco mayor a la establecida actualmente, puedan participar en las elecciones, y con ello motivar los liderazgos emergentes y locales que puedan representar a los grupos de mujeres, jóvenes e indígenas dando una voz a los que históricamente han estado excluidos.

Las cuotas de participación: la integración del Congreso debe ser más representativa. La población guatemalteca, está integrada en mayor cantidad por mujeres, indígenas y también por jóvenes, pero eso no se ve reflejado en los espacios de representación. Los diputados distritales y por lista nacional no están cumpliendo la función encomendada, que es representar las necesidades más urgentes de la nación, que solo se logra al responder a situaciones particulares de cada grupo existente en la heterogeneidad del Estado. Al representar a todos, terminan representando a nadie, es por ello que en este caso la propuesta es que se elimine el listado nacional, y la forma actual de elegir a los diputados, y se cambie por cuotas de poder, en las que se incluyan, representantes por departamentos, mujeres, jóvenes e indígenas en una cámara baja, con requisitos de capacidad e idoneidad. Estableciendo además el senado que suple la representación nacional.

Las cuotas de participación no son ajenas a los parlamentos del mundo, existe en muchos países. Aunque es considerado como discriminación, se trata de una discriminación positiva, necesaria, ya que establece políticas que buscan favorecer a grupos históricamente discriminados, que no son minoría, y por ello, necesitan



mayores niveles de representación y participación con el respaldo de la ley promoviendo su participación para la realización de leyes.

Limitar la reelección: Según datos recopilados del portal electrónico del Congreso, en las pasadas elecciones generales, 68 diputados fueron reelectos, y muchos de ellos como en el caso de quien fuera presidente del Congreso Mario Taracena Díaz-Sol ya tiene hasta la fecha 23 años de estar en el Congreso, faltándole aún más de 1 año como diputado a menos que vuelva a reelegirse, y por ende ampliar aún más su puesto como diputado. Los diputados reelegidos al convertirse en personajes experimentados en la política, tiene mayores ventajas para negociar una posición dentro del listado cerrado, con el cual, actualmente se vota, tienen además; mayor influencia hacia la población y esta influencia deviene del poder que ostenta y no precisamente de su capacidad de representar los intereses de la población.

Se ha comprobado que ser candidatos y a la vez estar en el puesto político al cual se aspira, constituye una enorme ventaja que rompe, totalmente, con las condiciones de igualdad que deberían existir en elecciones limpias, ya que quien ostenta el poder en ese entonces posee a su alcance recursos extraordinarios que no poseen sus contrincantes. Todo esto favorece al enquistamiento de élites en el poder, o perpetuidad en el poder, y cuando esto sucede, la mayoría de veces se pierde la esencia del porque se ocupa el puesto, y se empiezan a adquirir compromisos que poco tienen que ver con los intereses de la población, sino con financistas y/o negociaciones con diputados de otras bancadas para beneficiarse personalmente el uno al otro.

Pero la reelección también tiene sus ventajas, una de ellas es el favorecimiento de la democracia. Esto se da al permitir que el elector decida sobre la continuidad o no del diputado, tomando en cuenta el trabajo hecho durante los años en el poder, es decir, que el elector puede premiar o castigar la labor hecha por su representante en el Congreso durante esos cuatro años, ya que también podría causar frustración en el votante no poder reelegir a alguien que a su criterio ha hecho un buen trabajo, esto, siempre y cuando se abran los listados y se incluya el voto uninominal.



Revocatoria del mandato: es imprescindible que exista la posibilidad por parte de la población, hacer cesar del cargo a cualquier funcionario público electo democráticamente, y que no ha cumplido o ha dejado de cumplir la tarea asignada para la cual fue electo. En algunas legislaciones, esta posibilidad es conocida como referéndum, contemplado necesariamente en la Constitución, y afecta a todos los políticos, incluso al presidente. Su procedencia requiere de requisitos que ayuden a que no se haga como un simple capricho de un pequeño grupo de inconformes o por cuestiones puramente políticas.

Y por último, en Guatemala desde el año 2015 se ha evidenciado el despertar de la conciencia ciudadana, y algo que el pueblo exige es que los políticos, y en el caso en concreto, los congresistas, cumplan con su función de actuar a favor de la población guatemalteca. Los diputados juegan un papel importante en el rescate de la institucionalidad del país, pero antes, deben desprenderse de los compromisos adquiridos con sus financistas ya que actualmente carecen de legitimidad para comandar cualquier proceso de cambio ya que esa institución es vista por la población como un nido de corrupción.

La forma actual de integración del Congreso, tal y como lo legisla tanto la Constitución Política de Guatemala, como la Ley Electoral, no se adecua a las necesidades de la población, muy pocos se sienten verdaderamente representados por los que integran el Congreso. Guatemala deben apostarle a la impostergable reforma del estado, invitando a participar y dialogar a todos los sectores de la población, se necesita que el Congreso adquiriera legitimidad, para así asumir el liderazgo necesario ante la actual crisis política, y con ello, ampliar los canales de participación cívico-políticos, tan necesario en estos tiempos.

#### **4.1.3 Bicameralidad como solución a las deficiencias del Congreso**

El principal argumento en favor de la bicameralidad al momento de ser adoptada en los Estados Unidos de América fue: "Este sistema forma una gran fiscalización sobre cualquier legislación apresurada y opresiva. Los cuerpos legislativos públicos, al igual que las personas privadas, están ocasionalmente bajo el dominio de fuertes pasiones y excitaciones; impacientes, irritables e impetuosos". (Fabre, sf, p.14). Al tener que pasar por dos cámaras, los debates se hacen más



minuciosos, podrían tomar más tiempo pero este tiempo es utilizado en la búsqueda y obtención de leyes mejor calidad. Una sola cámara tenderá a ser más eficiente pero así mismo puede cometer más errores y producir leyes improvisadas, de mala calidad.

La bicameralidad opera contra la legislación apresurada, imprudente y peligrosa; y permite que los errores y equivocaciones sean corregidos antes que éstos produzcan cualquier perjuicio público. Esta interpone una pausa entre la presentación y adopción final de cada acto legislativo, a la vez que ofrece tiempo para la reflexión y para las consecuentes deliberaciones de los distintos cuerpos legislativos, actuando por motivaciones diferentes y organizadas bajo principios diferentes, otorgando una legislación más precisa.

Los beneficios de dividir el poder legislativo en dos son variados, dependiendo principalmente de las características y necesidades de cada Estado. En el caso del Estado guatemalteco, como ya se ha señalado, los mayores problemas en la forma en la que actualmente ese encuentra estructurado el Congreso, son, la falta de representación idónea y real de todos los sectores, principalmente, los mayoritarios, y la calidad legislativa. La implementación de la bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala, como forma de organizar el poder legislativo puede suplir esas deficiencias.

Con relación al problema de la falta de representación, el modelo actual hace que la representación sea casi nula, no se representan los intereses nacionales, tampoco los sectoriales de la población, y ambos son necesarios. Se ha impreso un carácter altamente centralizado, en el que resaltan los representantes capitalinos o los del interior del país que viven en la capital y cuya actividad e interés poco o nada tienen que ver con los distritos en los que fueron elegidos. La representación territorial, en este sentido, ha quedado absolutamente relegada.

Una cámara de diputados elegidos por departamentos, por genero, edad y por etnia, garantiza la cercanía con el representante, facilitando la comunicación y el dialogo. Además, al establecer cuotas de participación, la cámara de representes del Congreso tendría representación heterogénea, lo cual no es malo ya que justamente el país está compuesto por ello, pero, al existir un congreso sectorizado, se pierde la



visión de país, la cual es cubierta por la segunda cámara o senado, elegido a nivel nacional.

Cámara de representantes y senado serán complementarias, no se duplican funciones sino cada una contará con las propias, establecidas en la Constitución, y algunas comunes como aprobar leyes. La segunda cámara sirve de contrapeso, será una cámara revisora, evitando con ello el alto número de leyes que son devueltas porque no han tenido el estudio suficiente o necesario, mejorando la calidad legislativa.

Se necesitan especialistas, pero por otra parte, también se necesita la experiencia que da la vida en el interior del país, y es demasiado difícil en un país en el que según el INE reporta menos del 1% de la población que tiene la posibilidad de optar por estudios de postgrado, reunir ambas calidades; lo cual hace necesario que tenga que dividirse en dos cámaras, cada una con su función de acuerdo a sus características y también las comunes.

El senado tendrá la última palabra como cámara revisora, siendo esta revisión o reflexión muy importante. Algunos países, entre ellos Perú, que actualmente posee un sistema unicameral, según su legislación en materia de creación de leyes (Constitución Política y Reglamento del Congreso), al crear una ley, se necesitan se votan en dos ocasiones, dejando un lapso de ocho días de una votación a otra, esto con la intención de que ese lapso de tiempo sirva como una nueva reflexión y la posibilidad de cambiar de parecer, lo cual es algo que en la práctica no sucede ya que regularmente se vuelve a votar de la misma manera, es por ello que es más efectivo, el establecimiento de una segunda cámara.

La posibilidad de instalar una segunda cámara, comúnmente genera rechazo por dos razones, la primera, que al pensar en dos cámaras se piensa en duplicar el gasto, y en general tener más representantes. La sola idea de tener más de lo mismo en el Congreso molesta a algunos y asusta a otros. Segundo, en el retardo en la creación de las leyes.

Es un error pensar que la bicameralidad se trata de tener más diputados, y que implica un mayor costo. Como ya se ha planteado, si se tiene solamente una lista de los mismos diputados en este caso 158, sin distinción de funciones, sin



ideología, sin sentimiento de pertenencia a un género o un distrito, por supuesto que no valdría la pena tener más de lo mismo; pero en este caso, no se trata de aumentar el número de diputados. Es más, se pretende que sean menos, incluyendo ambas cámaras, una segunda cámara no necesariamente genera más gasto, pero, no es el número de diputados lo más relevante de la propuesta, sino la reunión de calidades, la experiencia en los problemas de país, y el conocimiento, se está frente a una cuestión más que económica, de funcionalidad. Es la forma de asegurarle a la ciudadanía leyes de calidad y que sean representados adecuadamente.

La bicameralidad permite una mejor representación, la que puede ser poblacional, sectorial o bien territorial, representando intereses distintos ayuda a tener un mejor debate político en el que se discutan los intereses de todos los sectores, lo cual abogaría por leyes más acordes a las necesidades de la población, siendo con ello además mucho más democrático. Permite también tener un mejor control de las leyes a través de un doble filtro, una mejor elección de altos funcionarios del Estado, pudiendo incorporar figuras brillantes, intelectuales, y letrados, y cada una de las cámaras contribuye además al sistema de pesos y contrapesos. En términos comparados, las democracias más estables y modernas son bicamerales.

Por otro lado, las cámaras de un Congreso bicameral pueden ser elegidas sobre bases distintas. Siendo esto una ventaja porque, en un país tan heterogéneo como Guatemala, en donde las regiones son distintas, las necesidades son distintas, un país pluricultural que necesita una mayor y mejor representación de acuerdo de sus necesidades, pero, actualmente, solo existe la representación por departamentos, por lo que muchos ciudadanos y sus intereses se quedan sin voz.

El proceso de cambio del poder legislativo hacia el bicameralismo debe darse a través de una Reforma Constitucional, dicho proceso otorga una excusa perfecta para además modificar los requisitos o criterios de representación, para los que pretendan optar a un puesto de diputado representante del pueblo, y adecuarlos a la complejidad social, tanto de la cámara baja que debieran ser representantes legítimos de los distintos sectores de la población, lo que obligaría a una mayor interacción con los ciudadanos, como los de la cámara alta, quienes en su función asesora, revisora



y de representación de toda la nación, podría requerirse que fuese un conglomerado de intelectuales.

En la teoría, el bicameralismo, es mejor que el sistema unicameral, sin embargo, la teoría también nos enseña que este tipo de medidas solo funcionan correctamente, si van de la mano con otros factores, es decir, resulta una estafa decirle al ciudadano que tendremos mejores leyes o serán mejor representados solo por el hecho de tener una cámara de diputados y una cámara de senadores. Para que la bicameralidad funcione debe ir acompañada de planes que garanticen su adecuación, entendimiento y funcionalidad.

En resumen, las implicaciones de la implementación del bicameralismo en Guatemala, son: a) capacidad de revisar o repensar los proyectos, asegurando su calidad. El senado como cámara reflexiva; b) Su funcionamiento no implica necesariamente un aumento significativo del presupuesto del parlamento; c) Resuelve el problema de la falta de representación, en la medida que permite conjugar dos variables: la representación nacional y la poblacional; d) Se asegura una representación parlamentaria de mejor calidad; e) Se cumple con los requerimientos internacionales y los compromisos asumidos por Guatemala en materia de Derecho Humanos; f) Se mejora el control político de las acciones de gobierno con dos cámaras; g) Disponer de un Senado de representación territorial en un Estado unitario descentralizado resulta indispensable, puesto que las regiones no son simples circunscripciones territoriales, sino comunidades con intereses, preocupaciones, aspiraciones y problemas propios.

Es importante el análisis maduro y actual de la posibilidad de un Congreso Bicameral para Guatemala ante la posibilidad de representar de mejor manera la pluriculturalidad del país. Una sola cámara no puede responder a dos criterios de representación distintos: el nacional y el poblacional. Por lo que el presente trabajo de investigación muestra la necesidad de la formulación y puesta en práctica del cambio de organización del actual Organismo Legislativo a la creación de un Congreso Bicameral, ello ante la crisis política por la que, actualmente, se encuentra pasando el Congreso de la República de Guatemala y las constantes muestras de rechazo que han venido recibiendo los legisladores por parte de la población



guatemalteca. Logrando con ello aportes concretos, analíticos y jurídicos de las bondades del cambio del Poder Legislativo hacia un Congreso con dos cámaras.

#### **4.2 Proyecto de implementación de la bicameralidad en Guatemala**

Corresponde al Congreso, un papel fundamental en la instauración de confianza hacia las instituciones del Estado. Siendo la entidad central de la democracia, lleva consigo la voluntad del pueblo en el gobierno. Su trabajo ayuda a que la población pueda confiar en que la democracia funciona y responde verdaderamente a las necesidades, ayudando a resolver los problemas más apremiantes de la vida cotidiana.

Representa a la sociedad en toda su diversidad. En su función legislativa, debe adecuar las leyes a las necesidades y circunstancias tanto de la nación en su conjunto como de grupos específicos, lo cual, es complicado y necesita la interacción ya que las circunstancias de las necesidades cambian con rapidez. En su función de control, supervisa la acción gubernamental, frenando el abuso de poder, debiendo garantizar la rendición de cuentas por parte del poder legislativo hacia la ciudadanía.

Los cambios en el mundo, y en las sociedades, demandan que el Congreso deba adaptarse a los requerimientos del nuevo siglo. El modelo ideal debe ser un Congreso verdaderamente representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz en sus funciones.

La tendencia de los parlamento en el mundo, gracias a los requerimientos de entidades internacionales como la ONU y la UIP, lleva esa línea. La procuración de la integración de una mayor participación, incluyendo cuotas de participación principalmente a los grupos marginados. Una mejor comunicación, propiciando diálogos con la ciudadanía, buscando manera de hacer participar a la ciudadanía, y permitiéndole contribuir en el proceso legislativo. Ser legítimamente más representativos de sus electores, más accesibles y responsables ante la población. Más abiertos y transparentes en sus procedimientos, y abriendo sus labores a los medios de comunicación, desarrollando transmisiones de su trabajo por canales de televisión o internet. En general, más eficaces en sus tareas.

El Congreso de la República de Guatemala no reúne ninguna de esas características, salvo la apertura de su trabajo a los medios de comunicación y a la



población a través de su canal de televisión e insuficiente en su portal electrónico. Ello lleva a sostener que al ser seriamente dañada la credibilidad del Congreso, se ha dañado además, la credibilidad en el sistema político en su conjunto. El resultado de todos estos factores permiten sostener, sin equivocaciones, que el régimen unicameral ha fracasado en Guatemala, y que se necesita una profunda reforma política y constitucional para instituir el bicameralismo y adecuarlo a la realidad que describe el país.

#### **4.2.1 Presupuestos legales necesarios para la implementación de la bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala**

La viabilidad de la presente propuesta necesita reformas a la Constitución Política de la República, Ley Electoral y de Partidos Políticos, y Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Las leyes en Guatemala tienen un procedimiento común de reforma, formación o derogación, el cual es aplicable a los tres casos, sin embargo, en el caso de las dos primeras, consideradas leyes constitucionales, necesitan requisitos especiales adicionales para su modificación. En el caso de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se realiza a través del procedimiento común, con algunos privilegios.

El procedimiento de formación de ley, es una serie de etapas necesarias para la aprobación, modificación o derogación de una ley, tiene su base en los artículos del 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y Título V de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y su reglamento respectivo. El Proceso está a cargo del Congreso de la República, a este respecto Osorio (2001) indica: "A título de orientación cabe señalar que en los Estados democráticos, con separación o equilibrio de poderes la formación de las leyes está atribuida a los poderes legislativos, sean éstos unicamerales o bicamerales, Congreso nacional, cortes, cámaras legislativas, asambleas legislativas" (p.423). Esto no sucede en estados totalitarios o en las antiguas monarquías, en ellas, el rey o jefe de gobierno, es quien dicta las leyes, ya que en ellas, el poder se ejerce sin división ni restricciones.

El procedimiento para la creación, reforma o supresión de una ley cuenta con las siguientes fases: a) Iniciativa de ley; b) Presentación; c) Discusión; d) Aprobación; e) Sanción; f) Publicación; g) Vigencia. La iniciativa consiste en la potestad que tiene

ciertos entes, para someter a consideración del congreso, un proyecto para la creación, rectificación o derogación de una ley. Al tenor del Artículo 174 constitucional, tiene potestad legislativa: Los diputados al congreso (uno o varios diputados), el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos y el Tribunal Supremo Electoral.



Resumen del proceso legislativo: quien posea potestad legislativa, presentará un proyecto de ley redactado en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa, y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifiquen la iniciativa, todo esto por escrito y en forma digital. Se presenta a la Dirección Legislativa, esta le da lectura solamente a la exposición de motivos ante el pleno del Congreso de la República, luego de ello, podrá tomar la palabra el diputado ponente o un funcionario invitado de suficiente jerarquía, para que justifique o explique la iniciativa. Concluido, el pleno del Congreso remite el proyecto o iniciativa de ley a la comisión de trabajo respectiva.

La comisión estudia la iniciativa de ley y puede proponer enmiendas, dar su dictamen favorable o desfavorable. Con el dictamen favorable, entra a deliberación por el pleno del Congreso en tres sesiones en distintos días, en el primer y segundo debate, se discute la importancia y constitucionalidad del proyecto o iniciativa de ley. En el tercer debate se da la votación para determinar si se conoce artículo por artículo. En ninguno de los debates se dará lectura al proyecto de ley, únicamente al dictamen y únicamente en el primer debate. Durante cualquiera de los debates cinco diputados podrán proponer al Pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso.

Se tendrá por suficientemente discutido cada artículo, cuando ya no hubiere Diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él, y se pasará a votar seguidamente. Si hubiera enmiendas, se pondrán a votación del pleno en orden, primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, después las que tiendan a la



sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total, y finalmente, ~~las que~~ pretenden adiciones.

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

La junta directiva del Congreso, deberá remitir el decreto al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, dentro de los 10 días hábiles posteriores a la aprobación de su redacción final. La sanción es el acto a través del cual el Presidente de la República confirma una ley. La promulgación es la orden solemne emitida por el Presidente de la República o en su defecto el Congreso de la República, para que sea cumplida una ley en el país. Deberá hacerse dentro del plazo de quince días hábiles desde su recepción y mandarlo a publicar en el diario oficial llamado Diario de Centro América, para que todos se enteren y pueda ser obligatoriamente cumplida, sin poder alegar desconocimiento. Vigencia: La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

El Veto: Es la facultad que le asiste al Presidente de la República para rechazar un proyecto de ley, previo acuerdo tomado en Consejo de Ministro. Dentro de los quince días siguientes de haber recibido el proyecto, podrá devolverlo al congreso con las observaciones pertinentes. Si no lo hiciere en ese tiempo, el proyecto se tendrá por sancionado y el Congreso deberá promulgarlo dentro de los ocho días siguientes. No podrá vetarse una ley parcialmente. Si el Congreso está de acuerdo con los argumentos del presidente, mandará a archivar el proyecto, pero si no lo está podrá ordenar que se publique aún en contra de la voluntad del presidente, pero para esto necesita el voto de dos tercios del total de diputados.

En el caso concreto de la modificación o reforma de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 del Congreso de la República, se necesita



realizar cambio que más adelante se señalan relacionados con la integración del Congreso, órganos y estructura, derechos, deberes, prohibiciones, sanciones, y prerrogativas de los diputados, la actividad parlamentaria y procedimiento legislativo.

Ello debe hacerse a través del procedimiento de formación, reforma, o derogación de ley común, con la única diferencia, que no necesita la sanción de parte del Organismo Ejecutivo, según lo contemplado en el Artículo 181 de la Constitución Política de la República, por lo tanto, no cabe la posibilidad de ser vetado. Sin embargo, la Constitución no exime a las disposiciones legales referentes al Régimen Interior del Organismo Legislativo de la obligación de publicarlas en el Diario Oficial para que principie su vigencia.

Las reformas necesarias en la Ley Electoral y de Partidos Políticos son, la nueva forma de elección de los diputados de la cámara de representantes, la cual es por voto uninominal (modificación del Artículo 203); y la integración de esa misma cámara a través de las cuotas de participación para jóvenes, mujeres, y pueblos indígenas, entre otros, que se señalan más adelante (modificación del Artículo 205). El procedimiento de reforma varía únicamente en dos aspectos: 1) siendo una norma de carácter constitucional, el Artículo 175 constitucional establece que toda reforma a normas de este rango, deben realizarse con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados del Congreso; 2) Previo a la aprobación por parte del Congreso, obligatoriamente debe someterse a conocimiento de la Corte de Constitucionalidad para que emita su dictamen, y si este es favorable, se podrá continuar con la aprobación, sanción, promulgación y publicación, de la misma manera que se ha establecido.

En el caso de la reforma constitucional, primero hay que aclarar que se trata de la reforma a la constitución Política de la República, siendo esta la norma de mayor jerarquía en un país. Para Linares (1978) "La Constitución es la ley fundamental proclamada en el país, en la cual se echan los cimientos para la organización del derecho público de esa nación" (p.13). Es la norma suprema, que regula las relaciones de poder de los gobernantes con la población, pero que principalmente, contiene todo el andamiaje jurídico en busca del fin supremo del Estado que es el bien común.



La actual Constitución Política de la República de Guatemala, consta de 281 artículos, se encuentra vigente desde 1985 y se le ha realizado una reforma constitucional en el año 1993. Jurídicamente se divide en tres partes, la primera la parte dogmática: Esta parte comienza desde el Artículo 1 al Artículo 139, en la cual se encuentran los derechos y libertades fundamentales. Es considerada la parte más importante de la Constitución. La parte orgánica, regula la organización del Estado, y los organismos del Estado, lo cuales son: Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo, y Organismo Judicial, así como entidades autónomas y descentralizadas del Estado, comprende desde el Artículo 140 al 262. La parte pragmática, también llamada parte procesal o práctica, establece las garantías y mecanismos para hacer valer los derechos establecido en la constitución, en defensa del orden constitucional. Comprende del Artículo 263 al 281, y en sus artículos 277 al 281, se encuentra lo relacionado a la reforma constitucional.

Se entiende por reforma constitucional a:

Todo cambio o incorporación que se realiza a las normas, instituciones, derechos o garantías contenidos en la Constitución y las leyes que tengan dicha jerarquía; con el fin de actualizar el contenido constitucional a la realidad social, encontrando su legitimidad en la soberanía ejercida por el pueblo (Pereira-Orozco y Richter, 2008, P.173).

Al igual que con la reforma a ley ordinaria, la reforma constitucional requiere de cierto procedimiento o etapas concatenadas que dan como resultado la modificación de la ley suprema del país. La reforma constitucional es realizada por el llamado Poder Constituyente o Poder Reformador, y al respecto Carbonell (2005) afirma que se debe entender por poder Constituyente: "Al órgano creador de la Constitución de un orden jurídico, esto es, al órgano que crea el conjunto de normas fundamentales positivas de un orden jurídico específico" (p.173). En Guatemala la Asamblea Nacional Constituyente, tiene ambas funciones, puede integrarse con el único propósito de reformar la Constitución o crear una nueva. El Congreso de la República también puede asumir las funciones de Poder Reformador en algunos casos específicos, de acuerdo a lo contemplado en el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



El procedimiento de reforma constitucional comienza con la iniciativa. Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a) El presidente de la República en Consejo de Ministros; b) Diez o más diputados al Congreso de la República; c) La Corte de Constitucionalidad; y d) El pueblo mediante petición que dirija al Congreso de la República, siempre que no sea menor a cinco mil ciudadanos, debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

La Constitución Política de la República es bastante amplia en cuanto a la legitimación para solicitar la reforma, esta puede provenir de diferentes sectores del gobierno e incluso de la población. No todos los sistemas jurídicos confieren iniciativa a los tribunales constitucionales para proponer reformas a la Constitución, sin embargo, es conveniente y muy importante su inclusión, ya que a través de la revisión o enmienda se adecua el texto constitucional a la realidad existente en un momento determinado, convirtiéndose el procedimiento de reforma en un medio de defensa del orden constitucional, puesto que a través de este proceso, se evita que se modifique o que se suspenda su vigencia por métodos extrajurídicos;

Siendo la función esencial de la Corte de Constitucionalidad la defensa del orden constitucional, también podría establecer en un momento determinado la necesidad de una revisión a la Constitución, al considerar que una de sus normas no es aplicable o resulta necesaria su modificación, y que no hacerlo por los procedimientos legalmente establecidos podría dar lugar a su alteración por las vías de hecho, que vendría a poner en peligro el Estado de derecho, por lo que en aras de mantener la vigencia de la norma suprema se encontraría legitimada para solicitar las reformas a la misma.

También cabe mencionar que desde la creación de la Corte de Constitucionalidad, en ningún momento se ha iniciado por este tribunal ninguna propuesta de reforma constitucional, sin embargo posee la facultad de hacerlo, por lo que en un momento determinado podría producirse una acción de esta naturaleza, dado el alto grado de credibilidad y legitimidad de que goza la Corte de Constitucionalidad.

La misma Constitución Política de la República de Guatemala establece los parámetros para su reforma y los poderes que pueden reformarla, éstos son: a)



Asamblea Nacional Constituyente; y b) Congreso de la República. Existen tres clases de reformas: a) Reformas que sólo pueden ser hechas por una nueva Asamblea Nacional Constituyente; b) Reformas que pueden ser hechas por el Congreso de la República; y c) Hay artículos de la constitución que no pueden ser reformados nunca.

La Asamblea Nacional Constituyente es convocada por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los miembros que lo integran. Será necesaria la convocatoria cuando pretenda modificarse el Artículo 278 o cualquier de los contenido en el Capítulo I del Título II de la Constitución Política de la República. El decreto de convocatoria señalará el o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevará a cabo las elecciones de los 160 diputados asambleístas, con las mismas condiciones, prerrogativas y requisitos que los establecidos para los actuales diputados del Congreso. La elección deberá hacerse dentro de un plazo máximo de de ciento veinte días, podrán funcionar simultáneamente ambos cuerpos legislativos.

Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República lleve a cabo el proceso de formación de ley, y que la aprobación de la reforma sea con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, esta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

Artículos pétreos: En ningún caso podrán reformarse los artículos 140, 141, 165 inciso g), 186 y 187, ni en forma alguna toda cuestión que se refiera a la forma republicana de gobierno, al principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República, ni restársele efectividad o vigencia a los artículos que estatuyen la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República, así como tampoco dejárseles en suspenso, variar o modificar su contenido.

El trámite de reforma constitucional dentro del Congreso o Asamblea Nacional Constituyente es el mismo que para realizar una reforma a una norma cualquier, con



las diferencias siguientes: a) Dentro del trámite establecido para la reforma a una ley constitucional se establece que previamente a su aprobación debe contarse con el dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad respecto de la reforma; b) La reforma debe aprobarse con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados; y c) Si la modificación es realizada por el Congreso de la República, se necesita la ratificación por medio de consulta popular.

#### **4.2.2 Reforma política y constitucional: la nueva integración del Congreso**

La implementación de la bicameralidad en el Congreso de la República de Guatemala requiere un cambio total del Capítulo II del Título IV de la Constitución Política de la República, artículos del 157 al 181; reformas profundas al Decreto 63-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y Artículos 203 y 205 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, debiendo establecerse las definiciones, composición, requerimientos, derechos y deberes, prerrogativas, prohibiciones, órganos y organización, procedimientos, funciones, obligaciones y todo lo relacionado al trabajo y organización del poder legislativo, replanteado en el sistema bicameral. Algunos de ellos no necesariamente vinculados al bicameralismo, pero que en su replanteamiento ayudarán a garantizar el éxito de la reforma.

No hay en el mundo un modelo único de bicameralismo, De Vergottini (2004) dice al respecto: "Donde existe, no responde a un modelo único organizativo; al contrario, se observa el hecho de que se ha diversificado profundamente" (p.403). Cada modelo trata de adaptarse a las necesidades específicas y de acuerdo a las características propias de cada Estado. En el presente caso, la propuesta de modelo es una adaptación del bicameralismo perfecto, a las necesidades y características específicas de Guatemala, su composición es totalmente nueva en América y en el mundo.

Comienza con establecer los siguientes cambios en la integración del Congreso: a) nombre del ente; b) división del poder legislativo en dos cámaras y nombre de cada una; c) modo de elección; d) composición de cada una de las cámaras; e) tiempo de funciones; y f) definir el tema de la reelección. Todo lo anterior



puede ir englobado en un solo artículo, el cual, quedaría redactado de la siguiente manera:

La Potestad Legislativa del Estado reside en el Congreso de la República, el cual, consta de dos cámaras, la cámara de representantes y la cámara de senadores.

La cámara de representantes estará integrada por noventa y nueve diputados o diputadas distribuidos de la siguiente manera: 25 que representan cada una de las etnias existentes en el país y elegidos por los que pertenezcan a cada una de estas; 22 que representan cada uno de los departamentos del país, 22 entre 18 y 30 años elegidos uno por cada departamento, 22 mujeres elegidas una por cada departamento, y 8 representantes de cada región, la elección se realizará en elecciones generales y por voto uninominal, durarán en su cargo cuatro años sin posibilidad de ser reelectos.

La cámara de Senadores se compone de 15 diputados o diputadas electos por comisiones de postulación y propuestos por: Organismo legislativo, Organismo Judicial, Cámara de Representantes, universidades del país con por lo menos 25 años de fundación a partir de la presente fecha, Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, y población, en este último caso la propuesta deberá ir acompañada de por lo menos 5 mil firmas de ciudadanos. Cada uno realizará por lo menos 3 propuestas y un máximo de 6, cuando ninguno de los propuestos sea elegible, se deberán realizar propuestas hasta alcanzar por lo menos 2 representantes en el Senado y lo mismo sucederá en caso de existir vacantes. La cámara del senado no podrá estar conformada con menos de 2 representantes de cada uno de los proponentes. Duraran en sus cargos nueve años y podrán ser electos.

El nombre es el idóneo por ser el más utilizado a lo largo de la historia guatemalteca, ya que al ser un proyecto totalmente nuevo, para Guatemala se necesitan nombres comunes y de dominio público para no crear confusión. Es por ello que se mantiene como Congreso de la República y no asamblea, congreso nacional o corte, entre otros países. Además, los nombres cámara de representantes y cámara de senadores se adecuan de mejor manera a lo que cada uno representa.



Se ha establecido la necesidad de crear cuotas de participación, en el caso de la elección por etnias, el reconocimiento de la etnia la realiza cada persona en el Registro Nacional de las Personas, que es donde se extrae la información que obtiene el Registro de Ciudadanos para formar el padrón electoral, en este caso será necesario y obligatorio para poseer el derecho de votar para representantes de las distintas etnias, que cada uno se reconozca dentro de las existentes, y de acuerdo a eso, se hará la votación no importando el lugar donde la persona se encuentre ya que el sentido de pertenencia a una etnia se mantiene aún fuera del lugar de nacimiento. Con ello, además, se promueve la auto identificación étnica y diversidad cultural, las cuales son de las principales características y riquezas de la población guatemalteca.

Salvo que se haga una modificación a la edad para considerarse mayor de edad, 18 años es la edad mínima para participar, y el máximo 30, como diputado joven. En Latinoamérica, algunas constituciones requieren la edad de 25 años como mínima, para poder participar como diputado, prevaleciendo aún la discriminación por edad, pero en países mucho más desarrollados como Alemania y España, según sus constituciones, es permitida la participación política desde los 18 años que también es en la que se cumple la mayoría de edad.

Los departamentos y regiones, son tan variados unos de otros, que, necesitan sus propios representantes. Estos espacios o curules no tiene más limitante que la de haber residido en el lugar que se represente, por lo que podrá ser el espacio en el que los hombres mayores de treinta y cinco años, y que hasta ahora, han dominado las cuotas de participación en el Congreso de la República, puedan incluirse, ya que la inclusión de todos los sectores necesita, también, de estas personas para que la integridad de todas las ideas sea real, y verdaderamente inclusivo.

Las mujeres, por la imperiosa necesidad de fomentar su participación y equidad, se establece una cuota de participación. El voto para la elección de diputados de la cámara de representantes debe ser uninominal, debido a que al representar a un grupo específico, es imprescindible que este grupo conozca a la persona que lo representará, ya que será con quien mayor acercamiento tendrá en la cuota de representación que corresponda.



Una mayor cantidad de diputados no hace una mejor representación, es por ello, que esta propuesta reduce el número de diputados actuales. El promedio de representación de los diputados en Guatemala es uno por cada cien mil habitantes. Países como Ecuador, Perú, España, haciendo un análisis de sus constituciones, han tenido un diputado por cada doscientos mil habitantes. Requerir una mayor cantidad de representantes, contraría el sistema democrático representativo guatemalteco, ya que este sistema tiene como fin, la delegación de la representación en un pequeño grupo, debido a que no es posible que todos gobiernen al mismo tiempo, y mientras más representantes existan, más difícil se tornan las discusiones y la toma de decisiones. Con la representación de sectores, es suficiente, la representación de masas es propia de tiempos pasados. En la actualidad se apunta a la representación de calidad.

Los diputados de la Cámara de Representantes no deben reelegirse porque su función es la de representar los problemas coyunturales, por lo tanto no necesitan especializarse en ningún tema que vaya surgiendo, tampoco en la creación de leyes ya que habrá un órgano encargado de darles forma a los proyectos de ley. Será suficiente la experiencia vivida en el grupo al que pertenecen, su contacto y buena comunicación con la población, su conocimiento general y sus deseos de realizar un trabajo de representación digno. La negativa a la reelección motiva la creación de nuevos liderazgos, tan necesarios en el desarrollo de un país.

En el caso de la Cámara de Senadores, será el encargado de la representación de la nación en su conjunto. No es necesaria una gran cantidad de diputados que la conformen, el número es, aproximadamente, el mismo de los que atienden los asuntos del organismo ejecutivo a nivel nacional, los ministros de estado que en la actualidad son catorce. No se necesitan más de quince diputados para conocer todos los problemas nacionales, además, estos serán personas intelectuales y conocedoras de distintos temas, lo cual, hace que en un número correcto, se puedan tener asambleas más productivas, de mayor calidad y con ideas aterrizadas por el nivel de compromiso que cada uno asume.

Al exigir mayores requisitos para pertenecer a la Cámara de Senadores, la elección deben realizarla quienes mayor representación política y académica



poseen, ya que son quienes mejor capacidad tendrán de conocer **profesionales** idóneos para los puestos requeridos. Es necesario que el periodo de los **senadores** sea mayor por tres razones, primero, porque debe diferenciarse del periodo de la cámara de representantes para evitar pugna o influencia, y garantizar la independencia de cada cámara, el sistema de control y la continuidad del trabajo legislativo, por lo menos en una de las cámaras. Segundo, un periodo corto trunca cualquier idea de carrera profesional, lo que a su vez hace desincentivar la participación de los mejores profesionales. Por último, asegura la especialidad en el desempeño del cargo, estos dos últimos también son fundamento para la reelección.

La propuesta presenta una representación regional y nacional, en una sola, combinando la experiencia con la intelectualidad. Los senadores procuraran una mejor legislación, más apegada a derecho y a los formalismos, pero no puede pedirse que todos sean intelectuales, también, se necesitan representantes verdaderos que a pesar de tener pocos estudios, pueden tener mucha capacidad de representación; ser perfectos conocedores de la realidad local y nacional.

Se fomenta el liderazgo, tanto el liderazgo local o sectorial como a nivel nacional. Los postulantes a la cámara de representantes serán líderes locales, sectoriales o regionales, mientras que para el senado lo harán aquellos líderes, dirigentes o personalidades que tengan proyección nacional, logrando con ello una mayor y mejor representación política. Fomentando, además, la especialización, el desarrollo personal y profesional; que en su conjunto colaboran al desarrollo de todo un país.

En cuanto a los requisitos para optar al cargo de diputado de la cámara de representantes o de la cámara de senadores, la propuesta es la siguiente:

Para ser electo diputado de la cámara de representantes se requiere ser guatemalteco de origen, estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, pertenecer a la etnia, genero, grupo, departamento o región para el cual es postulado, saber leer y escribir, domiciliado con 5 años de anticipación en el departamento o región donde se le elija.

Para ser electo diputado en la cámara de senadores se requiere ser guatemalteco de origen o naturalizado por más de 15 años, estar en el



ejercicio de sus derechos ciudadanos, ser abogado y notario, con títulos de posgrado en gestión pública, y por lo menos, otro, y haber obtenido por lo menos 65 punto en la tabla de gradación en la comisión de postulación.

Tanto diputados de la cámara de representantes como de la cámara de senadores, deberán ser personas de reconocida honorabilidad, capaces, idóneas y con proyección social comprobable.

Los requisitos anteriores son acorde a las necesidades de implementación de un mayor grado de representatividad en el Congreso. En el primer caso, los requisitos deben ser mínimos, siempre que se garantice la representación real, y la idoneidad para el puesto. Se debe pertenecer al grupo al cual se representa, ya que solo de esa manera, se puede poseer un sentido real de pertenencia y compromiso, además, la idea de la creación de la cámara de representantes es ser la voz y dar viabilidad a las necesidades de los grupos marginados, pero que según datos estadísticos, son mayoría en el país. El sentido de pertenencia a un lugar requiere vivir y conocer sus necesidades, consensuar soluciones, comunicarse, algo que solo puede darse con un tiempo prologando que, en este caso, se estima que cinco años es el tiempo idóneo y que además; no permite que se prepare una candidatura improvisada de una elección a otra. Saber leer y escribir es imprescindible en un puesto delicado como el de realizar leyes, además, no hacerlo sería un retroceso, ya que la idea es eliminar por completo el analfabetismo en Guatemala.

Los senadores deben ser intelectuales, son los que dan el contraste y un magnifico contrapeso a las malas decisiones que pudiera tomar la otra cámara. Es necesaria la incorporación de guatemaltecos naturalizados ya que este país se ha vuelto un lugar en el que conviven nacionalidades de todo el mundo, muchos de ellos, han decidido formar una vida, casarse y tener hijos guatemaltecos, llevando muchos años, con estudios profesionales, en muchas oportunidades conocedores de la realidad nacional y afectos a las decisiones políticas de los gobernantes.

Se requiere que sean abogados y notarios, preferentemente, profesionales en derecho constitucional, porque son estos los que conocen de leyes. Una de las críticas que se hacen a los actuales diputados es la utilización de una cantidad exagerada de asesores, incluso, algunos que no han presentado ningún proyecto de



ley. Son los asesores quienes al final hacen el trabajo, pero, ellos no ostentan el sentido de pertenencia necesario en un proyecto de ley, además, del peso de la responsabilidad en la rendición de cuentas a la población. Haber aprobado la licenciatura en ciencias jurídicas y sociales tampoco garantiza la creación de leyes que favorecen el desarrollo del país, para ello se necesitan estudios superiores, y el conocimiento de la gestión pública es imprescindible para tener una guía de por donde comenzar.

Otros cambios necesarios, son: establecer las prohibiciones, deberes y derechos, infracciones, ausencias y sanciones, prerrogativas, órganos y estructura de las cámaras, la forma en que se llevarán a cabo las sesiones, establecer funciones, diferenciando las funciones legislativas, de las políticas y de control de cada cámara, así como las disposiciones comunes para ambas cámaras, y por último, el procedimiento legislativo.

En cuanto las prohibiciones, no necesita mejoras ya que las establecidas actualmente en el Artículo 164 de la Constitución Política de la República de Guatemala, refleja y contiene las incompatibilidades necesarias con el cargo de diputado, tanto de la cámara de representantes, como de la cámara de senadores. Los únicos cambios necesarios son: a) establecer que no se trata de incompatibilidades con el cargo sino de inelegibilidad, ya que no es lo mismo, se trata de cuestiones relacionadas con la elección, con la incompatibilidad una elección puede ser regular y válida mientras no se inicie a desempeñar el cargo, una inelegibilidad refiere la nulidad de la elección, y esta última la que busca regular la Constitución, evitando así confusiones y pérdida de tiempo y recursos. b) establecer que las prohibiciones serán para los cargos de ambas cámaras.

El cambio que se incorpora a los deberes de los diputados o diputadas del Congreso de la República es la rendición de cuentas. Estableciéndola como una obligación del diputado para que de manera periódica (semestralmente y de manera pública en el departamento que representa o con mayor número de representados), presente informes que expliquen a los ciudadanos las acciones realizadas, sujetándose a la opinión pública. La actividad deberá ser organizada por la misma población, y los gastos serán municipales.



Los derechos de los diputados del Congreso de la República sufren los siguientes cambios: a) Suprimir el derecho a tener asesores contratados por el Estado para cada diputado, comisiones, o bloques, en cambio se propone la creación de un ente único de asesoría, redacción y estilo, y de investigación al cual los diputados pueden acceder. b) Suprimir los gastos de alimentación, transporte, teléfono celular, dietas y otros. La remuneración deberá ser suficiente para poder cubrir sus propios gastos. c) Establecer el monto de la remuneración, la cual debe ser para los diputados de la cámara de representantes, de no más de dieciséis salarios mínimos, y para los de la cámara de senadores, no mayor a veintiún salarios mínimos. La remuneración se aumenta en comparación a la actual, debido a la supresión de los asesores, y reducción de gastos innecesarios, que actualmente se hacen. Es preferible aumentar la remuneración en un monto fijo el cual puede auditarse, que seguir con el poco control que se tiene de los gastos exagerados e innecesarios que se hacen.

En las infracciones el cambio necesario es que en la primera infracción la cual es una amonestación verbal, podrá conocerla y sancionarla la cámara de representantes. En el caso de una segunda infracción, deberá ser el senado quien conozca y aplique la suspensión temporal del cargo, descuento de hasta el ciento por ciento de la remuneración mensual o la cesación del cargo. No se aceptará más de 6 días de ausencia seguidos sin excusa, y no más de treinta inasistencia en un año, aunque exista justificación.

Prerrogativas, se mantienen las establecidas en el Artículo 161 de la Constitución Política de la República de Guatemala, agregando la necesidad de establecer con claridad la definición de Antejudio, y los alcances del mismo. En la actualidad, erróneamente se cree que el Antejudio es la posibilidad de no ser investigado ni molestado de ninguna forma incluso en la posibilidad de haber cometido un hecho delictivo, motivando la impunidad y la corrupción, pero esa creencia es falsa, ya que la investigación gira en torno al hecho, y no precisamente en la persona, por lo que para no entorpecer la búsqueda de justicia se tendrá que precisar que la inmunidad personal únicamente comprende no poder ser detenido ni juzgado, pero sí investigado.



Los órganos y estructura de las cámaras serán iguales, con un pleno, una junta directiva, comisión permanente, de cinco y tres diputados, ambas con un presidente, un vicepresidente y los restantes secretarios, elegidos cada año. La cámara de representantes tendrá comisiones ordinarias, y jefes de bloques; el senado no. Ambas cámaras podrán crear comisiones especiales. La dirección de asesoría, investigación, estilo y redacción, y demás órganos administrativos dependerán en jerarquía de la Dirección General del Organismo Legislativo, la cual rinde cuentas a ambas juntas directivas.

El periodo de sesiones cambia, habiendo únicamente dos periodos de receso de quince días hábiles cada uno, las sesiones ordinarias del Congreso iniciaran el cinco de enero de cada año. Durante los recesos podrá haber sesiones extraordinarias, estas solo se ocuparán de los asuntos asignados en la convocatoria. Podrá sesionarse en lugar distinto al acostumbrado, dentro del territorio de la República, siempre que medien motivos razonables para ello y que se informe al presidente de la República quien por sus medios inmediatamente lo hará de conocimiento público.

En cuanto a las funciones, tratándose este proyecto de un bicameralismo perfecto, ambas cámaras poseen las mismas funciones, las que podrán ejercer de manera conjunta a la otra cámara o de manera separada. Haciendo la salvedad que proyectos como el presupuesto general, creación y modificación de leyes tributarias, así como préstamos, deberán ser iniciadas por la cámara de representantes ya que son temas que requieren una mayor discusión, pudiendo incluir a más actores, incluso de sociedad civil, para que el análisis sea minucioso y conveniente en temas delicados relacionados con el erario público.

El sistema bicameral magnifica las funciones del poder legislativo. La función de representación, adquiere mayor calidad y certeza. La función legislativa, mejor calidad al existir un filtro que evitará decisiones apresuradas, así como otorga la posibilidad de que ambas cámaras con pensamientos distintos, pero una misma visión de desarrollo, puedan trabajar en beneficio de la población. Y, La función de control, dando la posibilidad de que ambas cámaras puedan ejercerla, duplicando la efectividad, lo cual, es importante, ya que esta es una de las funciones primordiales,

la cual está tomando mucho valor en la actualidad por la importancia de mantener un equilibrio de poderes, tratando de poner límites al ilimitado poder que posee el organismo ejecutivo en un sistema presidencial como el guatemalteco.

El procedimiento legislativo, los cambios importantes en este sentido son: dar a la población iniciativa de ley, es importante establecer la democracia semidirecta (combina el poder ejercido por el pueblo con el gobierno representativo), ya que a lo largo de la historia se ha demostrado que es necesario que la población ejerza control para la correcta aplicación del poder por parte de los gobernantes. Es ilógico pensar que, actualmente, la población tiene potestad para plantear reformas a la constitución y no para leyes ordinarias. Si para una reforma a la constitución se necesitan que sea presentada por lo menos con cinco mil ciudadanos, para la creación de una ley, tendría que ser por lo menos la mitad.

La bicameralidad perfecta implica que un decreto legislativo debe ser formulado, exclusivamente, por una de las dos cámaras, y luego, enviado al examen y sometido a discusión por el otro, debe ser aprobada por ambas. La diferencia será en relación al criterio que cada una plasme a sus decretos, ya que la representación que cada cámara realiza es diferente. Por lo que, otro cambio importante en el procedimiento legislativo con la implementación de la bicameralidad, es la revisión, discusión y aprobación por parte de la otra cámara, esto se hace antes de ser enviada al ejecutivo para su promulgación. En el caso de que no se apruebe el proyecto de reforma por parte de la otra cámara, esta volverá a la cámara que lo presentó para hacer las correcciones sugeridas, si no se estuviera de acuerdo con las correcciones o su rechazo hubiese sido total, podrá volverse a presentar al pleno, y con el voto favorable del ochenta por ciento del total de diputados, podrá acordarse enviar el proyecto a la Corte de Constitucionalidad para que esta apruebe el proyecto, lo cual suple la aprobación de la otra cámara.

Según González (en Valadés y Gutierrez, 2011) se consideran como tales de la democracia semidirecta "el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación" (p. 86). El referéndum y el plebiscito se encuentran contempladas en la Constitución Política de la República de Guatemala (artículos 280 y 173, en ese orden). Ya se ha mencionado la incorporación de la iniciativa popular o iniciativa de



ley por parte de la población, en el procedimiento legislativo. La propuesta en este caso es la incorporación de la revocación, específicamente, la **revocación de mandato**.

Es imprescindible que exista la posibilidad de poder revocar un mandato otorgado a un funcionario que incumplió sus promesas o se aparte de sus obligaciones como tal. Es frustrante perder dos, o tres años, esperando que termine el mandato de un mal gobernante esperanzado en que el próximo no sea igual. El pueblo tiene derecho a equivocarse, pero también, debe tener el derecho de rectificar. La propuesta aplica no solo para diputados sino para cualquier funcionario que haya sido electo popularmente.

La revocatoria del mandato o referendo revocatorio podrá solicitarse cuando haya transcurrido al menos un tercio del periodo del mandato. La revocatoria del mandato no podrá tener lugar durante el último año de la gestión en el cargo ya que podría ser un desperdicio de recursos. El referendo revocatorio procederá por iniciativa ciudadana, a solicitud de al menos el cincuenta por ciento del total de votos obtenido por el funcionario, ratificado con la mayoría de votos en la circunscripción que eligió al servidor público. Producida la revocatoria de mandato, el afectado deberá cesar en el cargo, proveyéndose su suplencia conforme a ley; y la revocatoria procederá una sola vez en cada mandato constitucional del cargo electo.





## Conclusión

La implementación de la bicameralidad como forma de organizar el poder legislativo en Guatemala, permitirá una mejor representatividad, incorporando a los sectores de la población que han sido excluidos históricamente, tales como jóvenes, mujeres e indígenas, ello sin arriesgar la calidad legislativa, que conlleva la falta de experiencia en elaboración de leyes, contribuyendo además a mejorar el trabajo del Congreso, ya que al tener una segunda opinión, más técnica y experimentada, se perfecciona el trabajo, evitando decisiones precipitadas impudentes y peligrosas, dando como resultado, mejores leyes, y en general, un trabajo más eficiente.







## Referencias

- Arismendi A., Alfredo (2004). Derecho Constitucional. Caracas, **Venezuela**.  
Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas.  
Tomo I.
- Atienza, Manuel (1985). Introducción al derecho. España: Editorial Barcanova, S.A.
- Barrios, Lina (2001). Tras las huellas del poder local: La alcaldía indígena en Guatemala, del siglo XVI al siglo XX. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Bartra, Roger (1973). Breve diccionario de sociología marxista. México: Editorial Grijalvo.
- Bátiz Vázquez, Bernardo (1999). Teoría del derecho parlamentario. México: Oxford, Primera edición.
- Berlín Valenzuela, Francisco (2000). Derecho Parlamentario. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bernales, Enrique (2002). Manual Parlamentario. Lima, Perú: Comisión Andina de Juristas.
- Bidegain, Carlos Maria (1950). El Congreso de Estados Unidos de América. Buenos Aires, Argentina: Depalma.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo (1965). Derecho Constitucional. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Blanco Vargas, Adriana y Franco Diaz, Andrea (2004). Congreso: ¿unicameralismo o bicameralismo?. Chile: Universidad de la Sabana.
- Bobbio, Norberto (1994). El futuro de la democracia. México: Fondo de cultura económica.
- Bobbio, Norberto. (2010). Estado, gobierno y sociedad, Fondo de cultura económica, Mexico.
- Bratton, Ray (2002). Representación descriptiva: Resultados de políticas y cobertura de guarderías municipales en Noruega. American Journal of Political Science.
- Brunet, Pierre (2012). Acerca del concepto de representación política. Paris, Francia: Universidad de Paris.



- Cabanellas, de Torres G. (2003), Diccionario jurídico elemental. Argentina: Editorial Heliasta.
- Cáceres Rodríguez, Luis E. (2011). Estado de derecho y derechos humanos. Guatemala: Editorial Fenix.
- Cámara de representantes de los Estados Unidos de América, <https://www.house.gov/the-house-explained/the-legislative-process>
- Carbonell, Miguel (2005). Diccionario de derecho constitucional. México: Editorial Porrúa, 2ª. Edición.
- Casaús, Marta y Dávila, Amilcar (2007). Diagnóstico del racismo en Guatemala: investigación interdisciplinaria y participativa para una política integral por la convivencia y la eliminación del racismo / Vol. I, Informe general y costos de la discriminación. Guatemala: Vicepresidencia de la República de Guatemala.
- Castillo González, Jorge Mario (2005). Derecho administrativo guatemalteco. Guatemala: Impresiones Gráficas 16ª. Edición.
- Censo de Población 2017, paso a paso. En: [www.soy502.com/articulo/censo-poblacion-2017-paso-paso](http://www.soy502.com/articulo/censo-poblacion-2017-paso-paso)
- Cervantes Gómez, Juan Carlos (2012). Derecho parlamentario, organización y funcionamiento del Congreso. México: Serie Roja.
- Chattopadhyay, R. y Duflo E. (2004). Las mujeres como creadoras de políticas: evidencia de un experimento de políticas aleatorias en India. India: Econometrica.
- CICIG y MP concentran confianza en guatemaltecos. En [www.soy502.com/articulo/cicig-medios-mp-concentran-confianza-guatemaltecos-100931](http://www.soy502.com/articulo/cicig-medios-mp-concentran-confianza-guatemaltecos-100931)
- De Vergottini, Giuseppe (2004). Derecho constitucional comparado. Traducción Claudia Herrera: México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición.
- Del Vecchio, Giorgio (1974). Filosofía del derecho. España: Bosch, Casa Editorial S. A.
- Díaz Zárate, Silvia Isabel (2016). "El Congreso Peruano: hacia una nueva bicameralidad de representación poblacional. Perú: Universidad Nacional de



Trujillo, escuela de postgrado sección de postgrado en derecho y ciencias políticas.

Duran Davila, Rodolfo (2011). Estudio sobre el bicameralismo. Consultado en <https://durandavila.com/2011/01/10/estudio-sobre-el-bicameralismo/>

Educatina. Publicado el 8 mayo 2012, Jhon Locke: El Contrato Social - Filosofía – Educatina [Archivo de Video] recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=88pY0RDmdPY>

Encuesta libre: crece desconfianza hacia el Estado. En [www.prenslibre.com/guatemala/decision-libre-2015-encuesta-libre-crece-desconfianza-hacia-el-estado](http://www.prenslibre.com/guatemala/decision-libre-2015-encuesta-libre-crece-desconfianza-hacia-el-estado)

Fabra Zamora, Jorge Luis y Núñez Vaquero, Álvaro (2015). Enciclopedia de Filosofía y teoría del derecho. México: Instituto de investigaciones jurídicas de la Universidad Autónoma de México.

Fabre Carrasquillo, Rafael (sf). Unicameralidad, ¿sí o no?. Recuperado de <http://www.lexjuris.com/revistaponce/volumenes/1999Vol38-1/Unicameralidad%20si%20o%20no.pdf>

Garat, Cecilia y Casales, Sandra (2004). Bicameralismo y unicameralismo. Perú: División Estudios Legislativos del Senado.

García Laguardia, Jorge Mario (2015). Breve historia constitucional de Guatemala. Guatemala: Editorial Universitaria, Universidad de San Carlos de Guatemala.

García Maynez, Eduardo (1993). Introducción al estudio del derecho. México: Editorial Porrúa, S. A.

Gentile, Jorge, H. (1997). Derecho parlamentario argentino. Buenos Aires. Argentina: Ediciones Ciudad Argentina.

Gentile, Jorge Horacio (2008). Poder Legislativo. Uruguay: Mastergraf srl.

González, Vilma y Vásquez Vargas, Sofía (2010). Mujeres y partidos políticos. Guatemala: National Democratic Institute (NDI).

Henriquez Franco, Humberto (2007). Derecho constitucional, Perú: Editorial Fecat, 1 edición.



HispanTV publicado el 13 de octubre de 2015. Senado italiano aprueba el fin del bicameralismo perfecto [Archivo de Video] recuperado de <https://youtu.be/QNeD6Aqm9Oo>

<http://archive.ipu.org/conf-e/122/Res-3.htm>

<http://conarepwordexpres.com>

<http://contrymeteres.info>

<http://countrymeters.info/es/China> consultado el 19/05/2018

<https://deconceptos.com/general/fuente> consultado el 19/04/2018

<http://etimologias.dechile.net/?senado> consultado el 26/05/2018

<https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/7/21237/delpopolo.pdf?linksfalse>

<https://www.lifeder.com/paises-socialistas/> consultado el 20/03/2018

<https://www.significados.com/democracia-representativa/> consultado el 16/03/2018

<https://www.swissinfo.ch/spa/el-parlamento-suizo--diputados-no-profesionales/814196>

<http://www.unesco.org/new/es/communication-and-information/memory-of-the-world/register/full-list-of-registered-heritage/registered-heritage-page-8/the-decreta-of-leon-of-1188-the-oldest-documentary-manifestation-of-the-european-parliamentary-system/>

<http://www.unwomen.org/es/what-we-do/leadership-and-political-participation/facts-and-figures#notes>

[http://www.unworldyouthreport.org/images/docs/un\\_world\\_youth\\_report\\_youth\\_civic\\_engagement.pdf](http://www.unworldyouthreport.org/images/docs/un_world_youth_report_youth_civic_engagement.pdf)

Informe anual 2012, recuperado de <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>

Jóvenes, dipukids y partidos políticos en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/jóvenes-dipukids-y-partidos-politicos>

La Roche, Humberto (1956). Monocameralismo y bicameralismo. Maracaibo, Venezuela: Universidad Nacional del Zulia.

Levene, Ricardo (1942). El pensamiento vivo de Mariano Moreno. Buenos Aires, Argentina: Losada.



- Lifante Vida, Isabel (2009). Sobre el concepto de representación. **España**.  
Universidad de Alicante.
- Linares Quintanilla, Segundo V. (1978). Tratado de la ciencia del derecho constitucional. Argentina: Editorial Plus Ultra.
- López Mayorga, Leonel Armando (2004). Introducción al estudio del derecho I. Guatemala: Editorial Lovi, cuarta edición.
- Maquiavelo, Nicolás (sf). El príncipe. España: Espasa Calpe. Recuperado de <http://xavier.balearweb.net/get/EI%20principe%20MAQUIAVELO.pdf>
- Morón Ursina, Juan Carlos (2000). Bolívar y su propuesta constitucional de 1826. Perú: Revista del pensamiento constitucional, volumen 7.
- Moulet Morales, Ruth (2008). La bicameralidad como organismo de control democrático. Perú: Universidad de San Martín de Porres.
- Núñez Nava, Rosa Virginia y Matos Mosquera, María Gabriela (2006). El Estado federal unicameral: nuevo paradigma del federalismo. Mérida, Venezuela: Universidad de los Andes
- Ossorio, Manuel (2001). Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Argentina: Editorial Heliasta, 28ª. Edición.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalia (2003). El Congreso General Mexicano. Análisis sobre su evolución y funcionamiento actual. México: Porrúa.
- Pereira-Orozco, Alberto (2007). Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del Estado de Guatemala. Guatemala: Ediciones De Pereira.
- Pereira-Orozco, Alberto, E. Richter, Marcelo Pablo. (2008). Derecho Constitucional, Guatemala: Ediciones De Pereira, 4ª. Edición.
- Plazas Vega, Mauricio A. (2000). Derecho de la hacienda pública y derecho tributario. Bogotá, Colombia: Editorial Temis.
- Población supera los 17.1 Millones. En: [www.prensalibre.com/guatemala/poblacion-supera-los-171-millones](http://www.prensalibre.com/guatemala/poblacion-supera-los-171-millones)
- Poitevin, René et al (2004). Compendio de historia de Guatemala 1944-2000. Guatemala: Centro de Impresiones Gráficas -CIMGRA-.
- Porrúa Pérez, Francisco (2005). Teoría del estado. México: Editorial Porrúa.
- Prado, Gerardo (2003). Teoría del Estado. Guatemala: Editorial Fénix.

- 
- Rousseau, Jean-Jacques (2017). Contrato social. España: Espasa Calpe.
- Salcedo Cuadros, Carlo Magno (2007). ¿Unicameralidad o bicameralidad? Falsos dilemas en la discusión sobre la reforma del Parlamento peruano. Perú. Derecho constitucional / artículos recuperado de [http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase\\_4\\_-\\_unicameralidad\\_o\\_bicameralidad\\_\(carlo\\_salcedo\).pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/cursos/2017/files/clase_4_-_unicameralidad_o_bicameralidad_(carlo_salcedo).pdf)
- Sartori, Giovanni (1993). ¿Qué es la democracia?. México: Solar, Servicios editoriales.
- Schröder, Peter (2004). Estrategias políticas. México: Fundación Friedrich Naumann.
- Smith, Anthony D (2004). Nacionalismo. Madrid: Alianza.
- Suarez Arana, Paul A. (2011). Apuntes de teoría del Estado (ciencia política) un vistazo desde lo jurídico. La Paz, Bolivia: Diseño impresión, Wara.
- Tarazona Palma, Roberto et al. (2016). Derecho parlamentario. Perú: Congreso de la República del Perú.
- Torres Rodas, Misael (2009). La necesidad de aplicar políticas de Estado y modificar el período presidencial. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Unión Interparlamentaria (2012). Informe parlamentario mundial. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/democratic-governance/the-global-parliamentary-report.html>
- Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas, Rodrigo (2011). Democracia y gobernabilidad. México: Universidad Nacional Autónoma De México.
- Vásquez V., Sofia L., Galicia Nuñez, Elena Patricia y Monzón, Ana Silvia (2013). Entre la realidad y el desafío: mujeres y participación política en Guatemala. Guatemala: ONU.
- Valverth Morales, Victor Manuel (2016). Derecho parlamentario guatemalteco. Guatemala: Legis.
- Verdesoto Custode, Luis. (2007) Procesos constituyentes y reforma estacional. Ecuador: Ediciones Abya-Yala.
- Villabella Armengol, Carlos Manuel (2006). La forma de gobierno en el derecho constitucional. España: ici comparado

Villanueva Gómez, Luis Enrique (2014). La división de poderes: teoría y realidad. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>



[www.bundestag.de](http://www.bundestag.de)

[www.cepal.org](http://www.cepal.org)

[www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

[www.etimologias.dechile.net/senado](http://www.etimologias.dechile.net/senado)

[www.house.gov](http://www.house.gov)

[www.ine.org.gt](http://www.ine.org.gt)

[www.ipu.org](http://www.ipu.org)

[www.nottooyoungtorun.org](http://www.nottooyoungtorun.org)

[www.oacnudh.org.gt](http://www.oacnudh.org.gt)

[www.onu.org](http://www.onu.org)

[www.parliament.uk](http://www.parliament.uk)

[www.rae.es/atribucion](http://www.rae.es/atribucion) consultado el 03/04/2018

[www.rae.es/elecciones](http://www.rae.es/elecciones) consultado el 03-04-2018

[www.rae.es/funcion](http://www.rae.es/funcion) consultado el 03/04/2018

[www.rae.es/representacion-politica](http://www.rae.es/representacion-politica) consultado el 03/04/2018

[www.swissinfo.ch](http://www.swissinfo.ch)

[www.unesco.org](http://www.unesco.org)

[www.unwomen.org](http://www.unwomen.org)

[www.unworldyouthreporta.org](http://www.unworldyouthreporta.org)

Zerón, Agustín (2011). Biotipos, fenotipos y genotipos. ¿Qué biotipo tenemos? (Segunda parte). Revista mexicana de periodontología. Vol.2 Numero 1.

### **Referencias jurídicas**

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

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

Convención Sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación **Contra la**  
Mujer (CEDAW) de 18 de diciembre de 1979.

Declaración Americana Sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. 14 de **Junio de**  
2016.

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

