

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

**LÍMITES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD
LEGISLATIVA EN GUATEMALA**

SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAR

GUATEMALA, JULIO DE 2023

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

**LÍMITES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD
LEGISLATIVA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAR

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, julio de 2023

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

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Javier Eduardo Sarmiento Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Licda.	Evelyn Johanna Chevez Juárez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXÁMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Licda.	Roxana Elizabeth Alarcón Monzón
Vocal:	Lic.	Armin Cristóbal Crisóstomo López
Secretario:	Lic.	José Miguel Cermeño Castillo

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Teddy Andrés Grajeda Boche
Vocal:	Lic.	David Ernesto Sánchez Recinos
Secretario:	Lic.	Carlos Erick Ortiz Gómez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis.” (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala 08 de marzo de 2017.

Atentamente pase a el LICENCIADO CARLOS DIONISIO ALVARADO GARCÍA, en sustitución del asesor propuesto con anterioridad LICENCIADO CARLOS GIOVANNI MELGAR GARCÍA, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis de el estudiante SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS, carné:200515521 intitulado "MODERNIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para recomendar a el estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, así mismo, el título del punto de tesis propuesto. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. ROBERTO EREDY ORELLANA MARTÍNEZ
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis, interesado y archivo
RFOM/darao.

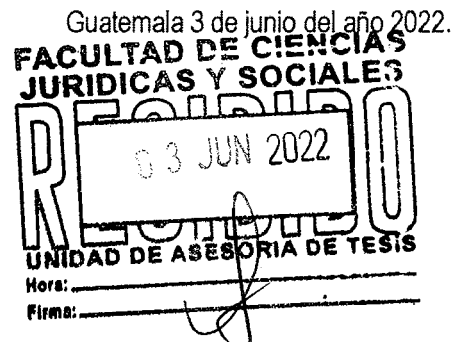




Alvarado & García Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



Doctor. Carlos Ebertito Herrera
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

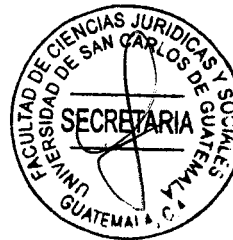
En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de asesor del trabajo de tesis del bachiller **SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS**, intitulado **"MODERNIZACIÓN DE LA CALIDAD DE LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN GUATEMALA"**.

En el desempeño de mi función como asesor de tesis consideré que debería cambiarse el título de la tesis, el cual quedó de la siguiente manera, **SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS**, intitulado **"LÍMITES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN GUATEMALA"**; procedente resulta dictaminar respecto a la asesoría del mismo debido a las siguientes justificaciones.

- i. El estudiante **SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS**, en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad con apoyo en el derecho positivo y la doctrina, sobre la inobservancia de las normas que establecen los límites convencionales y constitucionales de la potestad legislativa guatemalteca.
- ii. El tema es abordado en una forma sistemática, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas constitucionales y derecho internacional especialmente en los tratados y convenios sobre derechos humanos especialmente sobre los límites convencionales y constitucionales de la potestad legislativa en Guatemala.
- iii. Aunado a lo expuesto, se pudo establecer que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento a los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala ya que las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- iv. El contenido del trabajo de tesis tiene relación con las conclusiones y recomendaciones, siendo la bibliografía empleada la correcta y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos. Al sustentante, le sugerí ampliar sus capítulos, introducción y bibliografía, bajo el respeto de su posición ideológica; quien se encontró conforme con llevarlas a cabo, y por último pude constatar que la bibliografía era la adecuada para la elaboración del tema.



Alvarado & García Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



- v. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño y personalmente me encargué de guiarla durante las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y los métodos analíticos y sintéticos; con lo cual se comprobó la hipótesis que plantea.
- vi. No fueron necesarios la presentación de cuadros estadísticos, debido a que la investigación no lo ameritaba.
- vii. El lenguaje empleado durante el desarrollo de la tesis es correcto y el contenido de la misma es de interés para la ciudadanía guatemalteca, siendo el trabajo un aporte técnico y científico para los estudiantes y catedráticos que manejen el tema del derecho constitucional especialmente sobre la convencionalidad.
- viii. Por lo expuesto concluyo que el trabajo de tesis, no se limita a cumplir únicamente con los presupuestos de presentación y desarrollo, sino también a la sustentación en teorías análisis y aportes tanto de orden legal como académica, ello en atención a los preceptos del normativo en mención regulados para el efecto, resultando como relevante el contenido analítico inserto en todo el trabajo de investigación
- ix. Aunado a lo anterior manifiesto expresamente que con el bachiller **SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAR**, no me unen nexos de parentesco, amistad íntima o enemistad, ni cualquier otro tipo de relación que pudiera afectar la imparcialidad de este dictamen, la cual ofrezco sin ningún interés directo o indirecto.
- x. En consecuencia, en mi calidad de **asesor** de tesis me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado del autor amerita seguir su trámite hasta su total aprobación para ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales y los título de Abogado Y notario.

Sin otro particular me suscribo como su atento y seguro servidor.

Deferentemente;


Carlos Dionisio Alvarado García

Aesor
Col. 9824

Lic. Carlos Dionisio Alvarado García
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Guatemala, 24 de octubre de 2022

**FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES**



Hora: _____
Firma: _____

DOCTOR CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS:

Por este medio me permito expedir **DICTAMEN EN FORMA FAVORABLE** respecto de la tesis de **SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS**, la cual se titula **LÍMITES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN GUATEMALA**.

El estudiante realizó todos los cambios sugeridos, por lo que, a mi criterio, la misma cumple con todos los requisitos establecidos en el Normativo respectivo para que le otorgue la **ORDEN DE IMPRESIÓN** correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Marvin Omar Castillo García
Docente consejero de la Comisión de Estilo

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Edificio S-7, Ciudad Universitaria Zona 12 – Guatemala, Guatemala





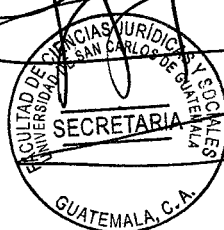
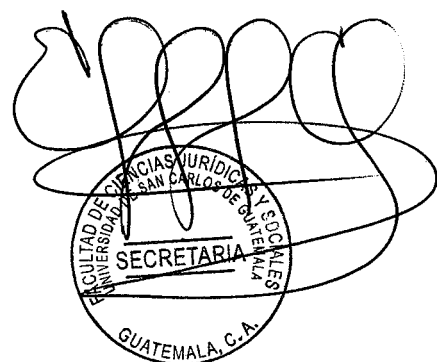
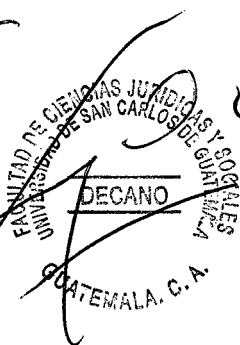
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, diez de mayo de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante SEBASTIÁN SEBASTIÁN GASPAS, titulado LÍMITES CONVENCIONALES Y CONSTITUCIONALES DE LA POTESTAD LEGISLATIVA EN GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A Ajaw:** Creador y Formador, fuente de vida y conocimiento, eterna gratitud.
- A:** Los abuelos y abuelas, de cuyo linaje es mi sangre, eterna gratitud
- A MIS PADRES:** Daniel y Margarita, con su arduo esfuerzo avancé en este proyecto, infinitas gracias.
- A MIS HERMANOS:** Gracias por todo el apoyo brindado.
- A MIS HIJOS:** Vladimir y André, con amor les dedico este logro.
- A:** Antoño Morales (+) y su esposa María Sebastián, por los consejos brindados y el apoyo incondicional, agradecimiento extensivo a toda la familia Morales Sebastián.
- A:** M.Sc. Neftaly Aldana, por los sabios consejos brindados en momentos difíciles y el apoyo incondicional durante mi formación universitaria, extensivo el agradecimiento a toda la familia Aldana Moscoso.



A: El pueblo de Guatemala, en general y pueblo Q'anjobal en especial, quienes financian la USAC, espero servirles como se merece.

A: El pueblo de los Estados Unidos de América, que por medio de USAID, me brindó su apoyo para avanzar en este proyecto de vida.

A: Todos mis amigos y amigas, en especial a los profesionales del derecho, Carlos Alvarado García y Edwin Cocón, gracias por su apoyo incondicional.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por abrirme la puerta al conocimiento científico, por siempre mi gloriosa *Alma Mater*.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, mi amada casa de estudios.

A: Las licenciadas que laboran en la Sección Socioeconómica de la División de Bienestar Estudiantil, de la USAC, por el apoyo brindado para mi superación personal y profesional.



PRESENTACIÓN

La presente investigación se refiere a los límites de la potestad legislativa del Congreso de la República de Guatemala en materia de derechos humanos. Lo anterior, tomando en cuenta que si bien la Constitución Política de la República de Guatemala establece que ese alto organismo del Estado es el único ente encargado para legislar los asuntos que afectan a todos los habitantes del país, esa facultad no le está conferido de manera absoluta, pues la misma Carta Magna establece las limitaciones.

La función y potestad legislativa encuentra sus límites también en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, siendo de esa manera que el Congreso de la República de Guatemala, en el proceso legislativo debe observar los principios de legalidad, supremacía constitucional y además someter las iniciativas de ley a un examen de convencionalidad. De esa cuenta, la problemática planteada y su comprobación, se tomó como base para el desarrollo de la investigación de tipo cualitativa, los aportes doctrinarios y legales respecto al ejercicio de la potestad legislativa en Guatemala; asimismo los pronunciamientos emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad de Guatemala comprendido del año 2019 al 2021.

El objeto del estudio es el ejercicio de la potestad legislativa en Guatemala; el sujeto de estudio lo constituye el Congreso de la República de Guatemala. El aporte académico del estudio, es la determinación de los límites tanto constitucionales como convencionales de esa potestad legislativa, especialmente cuando se trata de legislar en materia de derechos humanos.



HIPÓTESIS

La hipótesis planteada es la siguiente: los límites de la potestad legislativa son inobservados por el Congreso de la República de Guatemala, al no someter a examen de constitucionalidad ni convencionalidad las iniciativas de ley que versan sobre derechos humanos, circunstancia que violenta los principios de legalidad y supremacía constitucional e inobserva los compromisos internacionales asumidos por el Estado de Guatemala en esa materia.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La hipótesis establecida en la tesis fue comprobada por medio de distintos métodos y técnicas de investigación.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron los métodos de investigación siguientes: analítico, con el cual se examina cada uno de los conceptos fundamentales del tema; el sintético, con el cual se presentan las conclusiones del mismo; finalmente con el método deductivo, se llega a presentar las recomendaciones.

Por medio del método analítico se estudia la doctrina y las normativas constitucionales y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos aplicables al tema, así como los elementos que engloban, su naturaleza, aspectos generales, específicos, sociales, económicos, organismos del Estado y sus funciones.

La hipótesis es válida debido a que, en el caso concreto analizado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos conminó al Estado de Guatemala y, por ende, al Congreso de la República de Guatemala suspender el trámite de un proyecto de ley que contrariaba sus compromisos en materia de derechos humanos, y ese procedimiento legislativo fue suspendido en definitiva por sentencia en amparo de la Corte de Constitucionalidad.

ÍNDICE

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

CAPÍTULO I

1. El parlamento.....	1
1.1. Separación de funciones del Estado.....	3
1.2. Distintas denominaciones.....	7
1.3. La función parlamentaria.....	10
1.4. Integración del parlamento.....	15
1.5. Funcionamiento.....	18
1.6. Los poderes del parlamento.....	20
1.6.1. Poder de delimitación.....	20
1.6.2. Poder de control político.....	21
1.6.3. Poder de impulsión.....	22
1.6.4. Poder de provisión de cargos públicos.....	23
1.6.5. Poder constituyente derivado.....	24

CAPÍTULO II

2. El parlamento como órgano de representación política.....	29
2.1. La representación en el ámbito jurídico y político.....	30
2.2. Origen de la representación y su desarrollo.....	36
2.3. Justificación de la representación política.....	38
2.4. El sistema político y la representación.....	42
2.5. Principios de la representación política.....	44
2.5.1. Principio de la división y equilibrio de poderes.....	44
2.5.2. Principio democrático.....	45
2.5.3. Principio de constitucionalidad.....	46

2.5.4. Principio de pluralismo.....	47
2.6. La función representativa como esencia del parlamento.....	48

CAPÍTULO III

3. La gestión legislativa en Guatemala.....	51
3.1. Sesiones.....	52
3.2. Quórum y apertura de la sesión.....	55
3.3. Clases de sesiones.....	58
3.3.1. Sesiones ordinarias.....	58
3.3.2. Sesiones extraordinarias.....	58
3.3.3. Sesiones públicas.....	59
3.3.4. Sesiones secretas.....	60
3.3.5. Sesiones solemnes.....	61
3.4. La técnica legislativa.....	62
3.5. Transparencia de la gestión legislativa.....	64

CAPÍTULO IV

4. Límites convencionales y constitucionales de la potestad legislativa en Guatemala.....	67
4.1. Límites en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.....	67
4.2. Límites constitucionales.....	73
4.2.1. Supremacía constitucional y potestad legislativa.....	74
4.2.2. Principio de legalidad del ejercicio del poder público.....	80
4.3. El tribunal constitucional y los límites de la potestad legislativa.....	82
4.4. Margen de libertad de la potestad legislativa y la justicia constitucional.....	83
CONCLUSIONES.....	91



RECOMENDACIONES.....

BIBLIOGRAFÍA.....



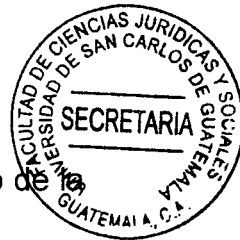
INTRODUCCIÓN

La potestad legislativa está taxativamente delimitada en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, lo cual significa que el Congreso de la República de Guatemala en el ejercicio de esa potestad debe observar el principio de legalidad y supremacía constitucional. El problema se presenta cuando el legislador sin someter los proyectos de ley a un examen de constitucionalidad ni convencionalidad, pretende aprobarlo, cuyo contenido violentaría los derechos humanos y contradice los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala en el derecho internacional y convencional, traspasando esos límites. Este panorama jurídico parlamentario motivó a la realización de la presente tesis.

El objetivo principal de esta tesis es establecer que el ente legislador encuentra sus límites en cuanto a su potestad legislativa, en la Constitución Política de la República y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; no posee facultad absoluta para legislar conforme los caprichos e intereses ideológicos o políticos de los bloque parlamentario alguno.

La hipótesis planteada es que: los límites de la potestad legislativa son frecuentemente inobservados por el Congreso de la República de Guatemala, al no someter a examen de constitucionalidad ni convencionalidad las iniciativas de ley, circunstancia que violenta los principios de legalidad y supremacía constitucional.

La hipótesis se comprueba ya que en un caso concreto analizado, la Corte Interamericana



de Derechos Humanos conminó al Estado de Guatemala y por ende, al Congreso de la República de Guatemala suspender el trámite de un proyecto de ley que contrariaba sus compromisos en materia de derechos humanos, y ese procedimiento legislativo fue suspendido en definitiva por sentencia en amparo de la Corte de Constitucionalidad.

El presente estudio se estructuró en cuatro capítulos: el primero, trata sobre las generalidades del parlamento; en el segundo, se aborda el tema del parlamento como órgano de representación política; en el tercero, se aborda el tema de la gestión legislativa en Guatemala; y en el capítulo cuatro, se analizan los límites convencionales y constitucionales de la potestad legislativa en Guatemala.

Para el desarrollo del presente trabajo se utilizaron los métodos de investigación siguientes: analítico, con el cual se examina cada uno de los conceptos fundamentales del tema; el sintético, con el cual se presentan las conclusiones relativas al tema; finalmente con el método deductivo, se llega a presentar las recomendaciones. Asimismo, se aplicaron las técnicas de investigación documental y bibliográfica.

Se espera que el presente trabajo de investigación, sirva como un instrumento de ayuda y fuente de información para quienes se interesen en el estudio del derecho parlamentario guatemalteco, especialmente en cuanto a los límites convencionales y constitucionales de cuya observancia se encuentra sujeto el ejercicio de la potestad legislativa del Congreso de la República de Guatemala.

CAPÍTULO I

1. El parlamento

El Estado es una abstracción jurídica en términos del derecho, puesto que su conformación y actuar dependen por completo de las personas individuales que lo integran, pero constituyendo una persona jurídica distinta, actúa representado por personas individuales cuya facultad de actuación deriva de la forma en la que está configurado en la Carta Magna de cada Estado su forma de designación.

Este ente abstracto debe siempre tener como fin procurar el desarrollo integral del ser humano y funciona en los países que han adoptado regímenes democráticos por vía de órganos cuyo reconocimiento aparece en la Carta Magna y que permiten la prestación de servicios públicos, la emisión de legislación y la administración de justicia.

En la actualidad, el Estado moderno tiene ciertas características importantes, porque si se entiende que se está en presencia del Estado moderno cuando la sociedad se encuentra con el fenómeno de una organización política dotada de facultades para crear derecho e imponerlo coactivamente, es evidente que sí se está ante una realidad estatal.

Los estados para el correcto ejercicio de las funciones que les corresponden, deben ejercitar el poder, es decir básicamente toda forma gubernamental se relaciona de manera íntima con una esfera de poder que puede venir dada desde la unción divina – teoría que predomina para los estados monárquicos-, hasta una elección popular –

régimen democrático, a analizar más adelante-. Pero siempre en un régimen jurídico que valide de alguna forma el ejercicio del poder.

En la configuración orgánica de los Estados en la actualidad se encuentra el parlamento, un órgano de alto grado y de carácter deliberativo, institucionalmente importante en donde reside en teoría la representación popular.

El parlamento es considerado como la institución que se remonta a las reuniones de los representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades con derecho a ello que los reyes convocaban a fin de que aprobaran la imposición de gravámenes y derechos y trataban los negocios graves del Reino. Ello tiene su razón de ser en el principio comúnmente aceptado de que el Rey sólo podía exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos.

Paulatinamente los representantes de los reinos fueron exigiendo concesiones, garantías y privilegios a cambio de autorizar los ingresos que paliaran las crisis que atravesaron las arcas reales por los gastos en que incurrían para hacer frente a guerras y otras necesidades.

Para mejor comprensión sobre el parlamento, conviene hacer algunas precisiones sobre los temas relacionados, sin ahondar en su devenir histórico, atendiendo a la naturaleza de este trabajo de investigación, pues se trata de exponer en esencia sus funciones primordiales dentro del Estado actual, tales como la representación, la facultad legislativa y fiscalizadora de las demás entidades gubernamentales.

1.1. Separación de funciones del Estado

El Estado como ente jurídico y político, cumple fines determinados, los cuales constituyen su propia justificación y que se encuentran principalmente en la normativa fundamental que lo rige. Sus atributos consisten fundamentalmente en la búsqueda del bien común, entendiéndose por éste, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad política organizada.

Para lograr la realización de sus fines, el Estado actúa dentro del marco de esa normativa fundamental; los cuales se entienden en el ámbito del derecho como las diversas actividades manifestadas en el ejercicio del poder público.

En atención a las características del ejercicio del poder, se pueden distinguir tradicionalmente tres funciones fundamentales del Estado que tienen por lo demás, el carácter de funciones jurídicas, las cuales son: función legislativa, función administrativa o ejecutiva y función jurisdiccional o judicial.

En cuanto a la división funcional se plantea que: “la tri-división clásica, cuyos orígenes encontramos en los griegos y cuyo moderno planteamiento se debe en gran medida a Montesquieu. Pero posteriormente en la época contemporánea muchos autores y legisladores han hablado otras funciones adicionales, dada la trascendencia de las mismas, como es el caso de la función constituyente, de la electoral o de la fiscalizadora.”¹

¹ Naranjo Mesa, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Pág. 244.

En la determinación de las funciones antes relacionadas se pueden seguir tres criterios que son: orgánico, material y formal.

El criterio orgánico distingue las funciones estatales según el órgano que las cumple. En ese sentido, toda función o actividad que provenga del parlamento, será función legislativa, todos los actos de los jueces o tribunales serán función jurisdiccional y todos los actos que cumpla el gobierno serán función administrativa o ejecutiva. Cada una de estas funciones están delimitadas en la norma fundamental, y no puede haber subordinación entre los organismos que las llevan a cabo, sino la coordinación entre ellas para alcanzar el fin último del Estado.

El criterio formal por su parte, considera la manera cómo actúa el Estado a través de sus órganos; porque un mismo órgano puede actuar de diversas formas y según el procedimiento empleado, realiza una determinada función. Por ejemplo, habrá actos que realiza el poder ejecutivo, que no son administrativos, sino que tienen una naturaleza legislativa cuando emite los reglamentos u ordenanzas para determinadas actividades ciudadanas. El Organismo Legislativo también realiza actividades administrativas en su estructura interna, así como el Organismo Judicial administra todos los órganos jurisdiccionales de manera que cumplan con eficiencia sus funciones.

Por último, el criterio material expone que las funciones estatales se distinguen según el contenido o naturaleza mismos del acto, sin consideración al órgano que lo produce ni a la forma que reviste.

La separación de funciones consiste en una de las principales características de los regímenes democráticos en el Estado moderno, esta teoría tiene sus antecedentes en organizaciones políticas, particularmente la griega y fue objeto de análisis por parte de algunos pensadores.

En ese orden de ideas, se afirma que: "...en todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial."²

Las denominadas partes del pensamiento político antiguo griego que corresponden a las modernas funciones estatales que se tienen actualmente son: los órganos deliberativos, es el Organismo Legislativo, los órganos de magistratura, el Organismo Ejecutivo y los tribunales, el Organismo Judicial. Más adelante, se sostiene que ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en la de los otros.

De esa manera se expone que: "...en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder

² **Ibíd.** Pág. 246.

legislativo, el poder judicial de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder judicial de los que dependen del derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado, promulgan leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes, por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro simplemente poder ejecutivo del Estado.”³

La teoría planteada por Montesquieu, conforme el párrafo anterior, ha sido modificada o complementada sucesivamente, adaptándola a circunstancias históricas, políticas y sociales determinadas por parte de la doctrina que evoluciona la teoría del Estado.

Actualmente la acepción más generalizada de la teoría de la separación de poderes, es el reconocimiento de que por una parte el Estado estructurado en varios organismos tiene que cumplir determinadas funciones para alcanzar el bien común como fin último, o sea es cuestión técnica de la división del trabajo, y que por otra parte, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos.

Es la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político; pues lo que corrientemente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, en realidad y en esencia es la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos. Definir la función

³ **Ibíd.** Pág. 248.

legislativa puede variar según el criterio que se utilice para determinarla.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la separación de las tres principales funciones clásicas del Estado en: legislativa, ejecutiva y judicial; en el Artículo 141 se prohíbe la subordinación entre los organismos del Estado.

La existencia real de la separación de funciones en Guatemala se ilustra de la siguiente manera: “a) Sí, constitucionalmente, cuando se acepta que prohibición de subordinación y separación es lo mismo. b) No, políticamente, cuando se reconoce que el Organismo Ejecutivo suprime la separación, concentrando en su seno las tres funciones del Estado... C) No, administrativamente, cuando el cacicazgo favorece la centralización administrativa en el Organismo Ejecutivo.”⁴

Lo expuesto en el párrafo anterior es el panorama que se da en Guatemala, debido a la dinámica del ejercicio del poder público, que en muchas ocasiones abiertamente o frente a la opinión pública se dan injerencias en las decisiones de uno u otro organismo del Estado.

1.2. Distintas denominaciones

El parlamento como órgano constitucional del Estado, es compuesto por representantes del pueblo cuya principal misión es expresar la voluntad de éste, en el proceso de

⁴ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Pág. 144.

elaboración y aprobación de normas jurídicas de observancia general. En los Estados con sistema de gobierno parlamentario, ese organismo interviene en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado.

Mientras que, en los estados con sistema de gobierno presidencialista, en los que se incluye Guatemala, la función del parlamento está definida por la separación funcional antes referida y no interviene en la integración de los altos funcionarios del Organismo Ejecutivo, pero sí en el proceso de integración de la Corte Suprema de Justicia, órgano rector del Organismo Judicial, y en la integración de otras instituciones importantes que no se configuran dentro de la triada del gobierno estatal.

En ese sentido, el término parlamento se conoce como genérico para designar al ente que reúne a los representantes del pueblo, de un Estado o región, y en cada país existen distintos términos para denominarlo, aunque las funciones no varían en gran medida por la forma de esa denominación.

Por ejemplo, se denomina parlamento a las asambleas legislativas de Reino Unido, Irlanda, Francia y Bélgica; en España se llama Cortes Generales; en los Países Bajos se le denomina Estados Generales.

En América Latina, se denomina habitualmente Congreso Nacional, Congreso de la Unión o Congreso General y en unos países se estructura en cámaras, una de representantes o diputados y otra de senadores, generalmente esto se da en los países organizados en estados federales como el caso más cercano, México. En Guatemala, se



le denomina Congreso de la República de Guatemala y es unicameral. En el resto del mundo se dan indistintamente los términos parlamento o congreso, también existen países donde se le conoce como asamblea nacional.

En ese contexto, se refiere al conjunto de diputados o senadores que representan a la nación, que discuten y participan en el proceso de aprobación o abrogación de las leyes que rigen el país.

Dentro de la organización política social, el parlamento constituye la expresión más característica de la soberanía popular, de representación y por eso, sin merma de su equilibrio respecto a los otros órganos estatales, ejerce una función fiscalizadora de ellos, además de la función esencialmente legislativa que le es propia.

El órgano legislativo se integra por representantes que ostentan legitimidad democrática al ser electos popularmente. El poder legislativo en el sistema presidencial es interdependiente del ejecutivo y ambos detentan facultades y ámbitos funcionales específicos. En teoría, siendo este organismo no subordinado a ningún otro, no está obligado a aprobar los proyectos de ley enviados por el ejecutivo, pues la aprobación de un instrumento normativo es producto del proceso debate legislativo.

En los sistemas parlamentaristas, la existencia del Estado y el ejercicio del poder político, depende en gran manera de la configuración del parlamento, lo cual significa de modo más genuino el ejercicio exclusivo del poder legislativo de origen popular y además la fiscalización del poder ejecutivo que ha de gozar de la confianza parlamentaria expresada

por la mayoría de los componentes de la asamblea.

1.3. La función parlamentaria

Por este término se entiende la acción propia del parlamento, que se traduce en sus facultades para realizar actos cuya naturaleza le es encomendado por las normas constitucionales y legales.

En ese contexto, puede llevar a cabo: “actos que creen circunstancias particulares, concretas, individuales y que ejecutan una ley; actos que crean circunstancias particulares, concretas, individuales, pero que dirimen una controversia, declaran la existencia de un deber o derecho o que culminaron una resolución de la institución representativa; actos que verifiquen, analicen o controlen la actividad del gobierno; actos para establecer y percibir contribuciones; actos que determinen los objetivos de la política nacional y los medios o instrumentos para alcanzarlos.”⁵

Para comprender a grandes rasgos lo que es la función de este ente en el contexto actual, es necesario apuntar que: “el parlamento o congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son las de hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Aparte de estas suele tener otras funciones muy importantes como lo son las de ejercer el poder constituyente derivado,

⁵ Pedroza de la Llave, Susana Thalía. **El Congreso de la unión, integración y regulación.** Pág. 215.

elegir o proveer altos cargos del Estado.”⁶ Es importante notar que en esencia este dedicado a producir las normas de observancia general en el Estado, asimismo, el control o fiscalización de la actividad administrativa del gobierno.

Así entonces, la definición de función legislativa en su sentido amplio, varía según el criterio que se utilice para determinarla.

Punto de vista orgánico. Desde este punto de vista, la función legislativa es la que realiza el Organismo Legislativo. Esta determinación sería precisa si la triple división de órganos corresponde exactamente a la separación de funciones. Sin embargo, ello no ocurre así, porque en realidad al legislativo, también le es asignado otras funciones, de orden administrativo y de juicio político.

Punto de vista formal. Según este criterio, la función legislativa es la actividad estatal manifestada conforme al proceso establecido para la sanción de las leyes. Todo acto aprobado en la forma prescrita para la sanción de las leyes, cualquiera que sea su contenido jurídico, es una ley y por lo tanto supone el ejercicio de la función legislativa.

Punto de vista material. Según éste, la función legislativa es la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales o en otras palabras, la de hacer las leyes, entendiendo por leyes en sentido material las normas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general y permanente. Se considera que este

⁶ Naranjo Mesa, Vladimiro. **Op. Cit.** Pág. 251.

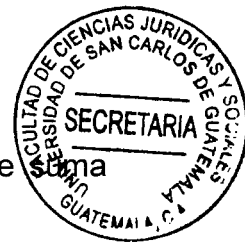
criterio es el más adecuado a lo que se denomina función legislativa, en el Estado moderno.

De esa manera se puede decir que la función legislativa es la actividad que formula las normas generales que deben regular dentro de la estructura del Estado, reglamentar las relaciones entre ciudadanos y entre éstos y el Estado. Así entonces, se concibe como una de las funciones esenciales, sin perder de vista la importancia que tiene como ente representativo.

La función legislativa está relacionada con el órgano normal como son las cámaras o las asambleas representativas de carácter deliberante donde se observan los siguientes elementos:

- a. Una pluralidad de miembros formando una entidad, que disfrutan de inmunidad procesal y de inviolabilidad personal e irresponsabilidad por sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función;
- b. Los miembros de la cámara se integran en virtud de una representación y la cámara a su vez representa a la nación o al pueblo;
- c. La actuación de ese cuerpo se opera mediante la deliberación, y;
- d. La función central se constituye en la discusión y aprobación de las leyes.

A la ley se le atribuyen ciertas cualidades como: la imperatividad, por ser regla que contiene un mandato, una prohibición o una permisión; la generalidad, pues es una norma abstracta; la cualidad orientadora al bien común o a un fin público; y la cualidad



innovadora, que resulta de su naturaleza constitutiva de ordenamiento, ya que no incluye algún contenido al sistema jurídico.

Asimismo, se puede clasificar la función legislativa desde el punto de vista práctico, en ordinaria y extraordinaria, porque existe la función legislativa ordinaria que regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien cuando se enfoca hacia la estructuración de otros órganos del Estado. Por otro lado, existe la función legislativa constituyente o extraordinaria, que tienen como objetivo la elaboración de normas que han de regir la estructuración fundamental del Estado, como se configura en la norma fundamental de cada país.

El parlamento comparte en todos los Estados democráticos del mundo unas características generales, tanto en lo que se refiere a su naturaleza como a sus funciones.

En cuanto a su naturaleza, se puede enunciar las siguientes características esenciales:

- a. Elección de sus miembros por la vía del sufragio universal, libre, directo y secreto de todos sus miembros o, cuando está compuesto por más de una cámara, al menos de una de ellas (normalmente denominada cámara baja y electa conforme al principio de representación proporcional).
- b. Autonomía plena en lo que se refiere a su autorregulación, presupuestos y estatus de sus miembros.

En cuanto a las funciones generales, le corresponden básicamente las siguientes:

- a. La elaboración y aprobación de las leyes.
- b. La elección de los integrantes del poder ejecutivo o al menos la fiscalización de su acción. En Guatemala no se da el caso de la elección de los integrantes del Ejecutivo, sólo la función fiscalizadora de los actos gubernamentales.
- c. La orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado.
- d. La integración de otros órganos constitucionales.

Por regla general la función legislativa está confiada específicamente al parlamento. Ello no obsta para que en determinados casos previstos en la Ley Fundamental como en circunstancias de crisis, se atribuya el ejercicio de la función legislativa al organismo ejecutivo y aun se reconozcan funciones de este carácter al poder jurisdiccional. Pero sólo en situaciones especiales, como en el caso de un rompimiento del orden constitucional.

El parlamento puede estar compuesto por una o dos cámaras. En el primer caso se habla del sistema unicameral, en segundo del sistema bicameral. Guatemala posee el sistema unicameral, por ser un único ente el encargado de las funciones descritas anteriormente.

Para que el parlamento pueda hacer un contrapeso efectivo en el ejercicio del gobierno y garantizar el equilibrio de poderes, se compone de una organización interna mediante la que trata de asegurar la independencia de sus miembros en el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

1.4. Integración del parlamento

En las distintas partes del mundo, el parlamento como una institución única, está compuesto de hombres y mujeres que han sido elegidos para representar al pueblo. Elaboran y adoptan leyes y hacen que el gobierno rinda cuentas. En ese sentido, el parlamento ha sido la institución central de la democracia y constituye una expresión de la soberanía misma de las naciones.

Asimismo, es una institución política, puesto que constituye un espacio para el debate político, que con frecuencia resulta en confrontación entre los distintos grupos parlamentarios que lo integran, inclusive con otras entidades del Estado. Es también un foro en donde, se forjan las políticas nacionales y se trata de resolver los conflictos de la sociedad, a través del diálogo, de cesiones y de acuerdos.

Conforme las ideas anteriores, el parlamento es una institución compleja y funciona en distintos niveles y muchos actores influyen en ese funcionamiento. Los diputados, el presidente del parlamento y los líderes políticos, los partidos y grupos políticos, los secretarios generales, el personal administrativo, todos contribuyen a darle forma a su trabajo.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la integración del Congreso de la República de Guatemala mediante el sistema de distritos electorales y fórmula electoral proporcional, a la vez que fija los requisitos para aspirar al cargo. De esa cuenta, el derecho parlamentario tiene amplia relación con el derecho electoral, toda

vez que la máxima representación deriva de eventos electorales, en que la población acude a ejercer sufragio.

Para ser miembro del parlamento se requiere ante todo, contar con la confianza del electorado dentro de la correspondiente jurisdicción distrital; en el caso de Guatemala cada departamento de la República constituye un distrito electoral y la ciudad capital forma un distrito, por lo que suman 23, de donde los 160 diputados que integran la actual legislatura 2020-2024, fueron electos de acuerdo al número de habitantes en cada una de esas circunscripciones territoriales.

El Pleno del Congreso de la República de Guatemala, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Salvo los casos de excepción, constituye un quórum para el pleno la mitad más uno del número total de diputados que lo integran.

La Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, es la encargada de dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del pleno, y de conocer la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo, además es elegida por el pleno para el período de un año; se rige por la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

El Presidente del Congreso de la República de Guatemala, es el funcionario de mayor jerarquía dentro de la organización parlamentaria. Es quien ejerce su representación.

Por el hecho de ser también Presidente del Organismo Legislativo tiene las mismas prerrogativas, calidades y jerarquías que las que ostentan los presidentes de los otros dos organismos del Estado.

La Junta de Jefes de Bloque. Está integrada por uno o más miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes, y que mantenga su calidad de partido político de conformidad con las leyes aplicables. En general, esta junta tiene a su cargo la determinación de la agenda legislativa a lo largo de cada periodo de sesiones, días y horas en que se llevarán a cabo las sesiones del pleno, conocer sobre aquellos asuntos que sean de trascendencia para la actividad del congreso y las demás funciones que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Las Comisiones de Trabajo. Constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República de Guatemala o que promuevan por su propia iniciativa. Para su funcionamiento, las comisiones tienen irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada, de conformidad con la Ley.

Administración. Son todas aquellas direcciones, departamentos y unidades funcionales que pertenecen al Congreso de la República de Guatemala, para llevar a cabo el trabajo técnico legislativo, administrativo, jurídico y tecnológico, en apoyo a los funcionarios y personal de este alto organismo.

Comisión Permanente. Es la encargada de dirigir las funciones de ese organismo mientras no se encuentre reunido en sus sesiones ordinarias establecidas por la Constitución Política de la República de Guatemala y La Ley del Organismo Legislativo, con el propósito de velar porque cualquier actividad o asunto que por su naturaleza corresponda ser conocida por el Congreso de la República de Guatemala no quede desatendida y si fuere de tal trascendencia, que el pleno la conozca de inmediato. Antes de clausurar sus sesiones, el pleno procederá a integrar la Comisión Permanente la cual siempre se conforma por siete diputados.

1.5. Funcionamiento

El parlamento moderno ha superado los obstáculos que durante el siglo XIX limitaron su funcionamiento independiente, con miras a lograr un control más o menos directo por parte del gobierno. En la actualidad, el funcionamiento del parlamento, al menos en las democracias occidentales, tienen características más o menos análogas, y que se exponen a continuación.

- a. La iniciativa parlamentaria. La iniciativa es el derecho de proponer proyectos de ley, de resolución o mociones con el objeto de que sean discutidos y votados por el parlamento. Asimismo, existe el derecho de proponer enmiendas o modificaciones a los textos propuestos. “En un principio los gobiernos trataron de monopolizar el derecho de iniciativa y de restringir el de enmienda con lo cual se aseguraba la

preponderancia del poder ejecutivo sobre la institución parlamentaria.”⁷

circunstancia actualmente ha sido superada y desarrollada, y se ha provisto de herramientas políticas a los parlamentarios para el debate en el proceso legislativo.

- b. Órganos internos del parlamento. Entre estos órganos figuran la mesa directiva, en Guatemala se refiere a la junta directiva, integrada por un presidente uno o varios vicepresidentes y una o varias secretarías. A ellos corresponde hacer cumplir el reglamento interno del parlamento, hacer respetar el orden del día o autorizar sus alteraciones si fuera el caso, conducir los debates, vigilar el orden interno durante las sesiones, designar funcionarios y empleados internos.
- c. Votaciones en el parlamento. La presentación de proyectos de ley y enmiendas, así como de proposiciones, mociones o nombramientos da lugar a votaciones. El voto parlamentario puede revestir modalidades diversas. Puede ser secreto cuando se trata de asuntos extremadamente delicados o de ciertos nombramientos; público, que es el más utilizado en los parlamentos modernos; este puede ser de viva voz, por mano elevada, y por medio de sistema electrónico, modalidad aplicable ya en Guatemala.
- d. Publicidad de los actos del parlamento. Como cuerpo de representación popular que es por excelencia, los actos que realice el parlamento deben ser públicos, es decir, que cualquier ciudadano puede tener acceso a la información sobre esos actos, sea

⁷ **Ibíd.** Pág. 256.

posterior o en el proceso de debate mismo en el recinto parlamentario.

1.6. Los poderes del parlamento

En el sistema democrático liberal es necesario que el parlamento tenga poderes lo suficientemente importantes para que ejerza un real contrapeso al Organismo Ejecutivo. Los poderes del parlamento en general, puede resumirse en cinco categorías que son: delimitación, control político, impulsión, provisión de ciertos cargos y de constituyente derivado.

1.6.1. Poderes de delimitación

Corresponde al parlamento definir el marco de acción del poder ejecutivo y en general del Estado. Esta función la ejerce principalmente a través del poder legislativo propiamente dicho, del poder presupuestal y del poder de aprobación de los tratados internacionales.

El poder legislativo consiste en hacer las leyes, las reglas que el ejecutivo y la administración pública en general deben cumplir y hacer cumplir en el desempeño de su función. En virtud del principio de legalidad, la administración pública no puede modificar las leyes; el ejecutivo solamente puede, por medio su poder reglamentario, precisar su aplicación. Las leyes fijan los límites de actuación del gobierno y obligan a desempeñarse dentro de esos límites para asegurar su aplicación efectiva. De ahí que el gobierno sea el ente ejecutivo conminado a cumplir y hacer cumplir las leyes.

En cuanto al poder presupuestal, se determina las cifras de rentas y gastos anuales del Estado y se decide sobre los medios con los cuales se atenderán esos gastos principalmente por medio de los impuestos. Al aprobar el presupuesto, el parlamento fija límites a la acción del gobierno.

La facultad de delimitación es el de aprobación de los tratados internacionales que el gobierno negocia y suscribe. Al parlamento le es reservado en efecto, el derecho de autorizar al ejecutivo a poner en vigencia los tratados internacionales que este ha negociado con otras naciones, particularmente en ciertas materias importantes. La aprobación de un tratado por el parlamento es lo que le da carácter de ley y posibilita su aplicación o cumplimiento en el territorio nacional.

1.6.2. Poder de control político

Otro de los poderes fundamentales del parlamento, de carácter eminentemente político es el de ejercer control sobre el gobierno, a nombre de la representación pública, de los distritos si fuese un parlamentario en particular, de intereses regionales o sobre temas específicos que afectan a un segmento poblacional, donde generalmente este tipo de control se hace en bloque parlamentario o mediante las comisiones de trabajo integradas por diputados de distintas bancadas.

Este tipo de poder parlamentario se ejercita por diversos medios o métodos. En primer lugar, por medio de las citaciones e interpelaciones a los ministros de Estado y otros altos funcionarios de la administración, citaciones y debates que tienen por objeto solicitarles

informes sobre la gestión que realizan, explicaciones sobre aspectos concretos de la gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de la misma; de esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario.

1.6.3. Poder de impulsión

La práctica de los debates parlamentarios, así como la facultad de presentar proyectos de ley que tienen los representantes, son quizás las dos más importantes funciones del parlamento, constituyen el poder de impulsión en el sentido de que, con esas acciones se busca promover a la administración pública y en general al Estado en búsqueda del bien común.

De esa cuenta, los debates deben ser públicos y difundidos a través de los órganos propios del parlamento, pues son el medio más adecuado para que desde él mismo se haga escuchar la opinión pública, se propongan soluciones a las necesidades y problemas de la comunidad, al menos se conozca las leyes que con posterioridad inciden en la sociedad.

El objeto de la iniciativa parlamentaria, es concretar las soluciones por medio de leyes, pues éstas impulsan la vida del Estado de derecho al conformar un mandato de acción para los gobernantes y de acatamiento para estos y los gobernados.

1.6.4. Poder de provisión de cargos públicos

En general los parlamentos poseen adicionalmente algunos poderes calificados como administrativos y que consisten en hacer ciertos nombramientos. En primer término, ellos designan a los funcionarios y empleados del parlamento de conformidad con su propio reglamento y presupuesto. Pero además se les asigna la provisión de algunos de los más altos cargos del Estado.

En el caso guatemalteco, se puede citar por ejemplo la designación por parte del Congreso de la República de Guatemala a altos funcionarios de otros organismos del Estado, especialmente los que son propuestos mediante el mecanismo de las comisiones de postulación.

Entre estos están los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y magistrados de las Salas de la Corte de Apelaciones y otros tribunales de igual jerarquía. En este caso, el congreso de la República de Guatemala designa funcionarios para integrar órganos colegiados.

Pero también designa a otros funcionarios o autoridades unipersonales, por ejemplo, el caso del Contralor General de Cuentas, que para su elección y designación, pasa por una comisión de postulación, que está a cargo representantes del gremio de Contadores Públicos y Auditores.

También para el nombramiento del Procurador de los Derechos Humanos que es



propuesto por la comisión del mismo nombre y es electo por el Pleno del Congreso de la República de Guatemala.

Asimismo, el caso del Director del Instituto de la Defensa Pública Penal. Para su elección y designación, la ley establece ciertos requisitos de naturaleza formal y sustancial. En este caso, existe un Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal, que se constituye como comisión de postulación para elegir una terna de candidatos, que lo presenta al Congreso de la República de Guatemala, ente que finalmente toma la decisión deliberada para nombrar a quien dirige la institución conforme el periodo legalmente establecido.

Para la integración de los magistrados del Tribunal Supremo Electoral, pasa por el procedimiento de las comisiones de postulación que presenta ante el Congreso de la República de Guatemala una nómina de donde se eligen los cinco magistrados titulares y cinco suplentes.

Cabe agregar que para que se integre las comisiones de postulación en cada uno de estos casos, es el mismo Congreso de la República de Guatemala que tiene que hacer la convocatoria, dependiendo la fecha prevista del vencimiento del periodo del ejercicio de las funciones respectivas.

1.6.5. Poder constituyente derivado

Es importante abordar primero lo que es el poder constituyente. En ese sentido: “es la voluntad originaria, creadora del orden jurídico y por lo mismo no sujeta a ninguna forma

legal anterior. También podría decirse que el poder constituyente es la fuerza o energía que da origen al Estado, el mismo tiene carácter fundacional.”⁸

El poder constituyente se puede estudiar como función y como órgano. Como función en lo que hace a la creación de la Carta Magna y como órgano, se refiere al legislativo extraordinario con facultades para dictar una constitución y organizar el estado política y jurídicamente.

El poder constituyente en sentido amplio, decide sobre la estructura y organización de la sociedad política.

De esa forma es que se dice que el poder constituyente le corresponde al pueblo. Lo que se conoce en oportunidades como asamblea constituyente, se integra por elección popular con el encargo de redactar, sancionar y promulgar una constitución.

Este aparece cuando surge un Estado a la vida jurídica, o bien cuando se rompe el orden constitucional por un hecho ilegítimo respecto del ordenamiento jurídico. Por ejemplo, un golpe de Estado, una revolución.

En tales hipótesis, al no existir ningún ordenamiento jurídico vigente, surge el poder constituyente fundacional u originario. Su ejercicio pasa a manos del gobierno de facto y posteriormente a una asamblea constituyente que se integra para redactar un nuevo texto

⁸ Richter, Marcelo Pablo. **Diccionario de derecho constitucional, con definiciones y conceptos jurídicos emitidos por la Corte de Constitucionalidad.** Pág. 137.



constitucional. Este tipo de poder es ilimitado, autónomo e incondicional, pues se caracteriza por su libertad total. En el caso del poder constituyente derivado, se da porque en muchos países, su constitución confía al parlamento el poder o la facultad de hacer reformas a la misma.

Esta facultad, quizás la de mayor trascendencia que pueda tener el parlamento, se le otorga o bien de manera exclusiva o compartiéndola con otros órganos del Estado o con el pueblo mismo, es decir, combinándola con los procedimientos de la democracia directa.

En este sentido, cuando el parlamento convoca a una reforma constitucional no actúa como legislador, sino como constituyentes. Por lo demás, los procedimientos que utilizan en este caso son procedimientos especiales, diferentes a los utilizados para la formación de la ley.

Desde la entrada en vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, el Congreso de la República de Guatemala ha ejercido solamente dos veces la función de poder constituyente derivado, la primera en 1993 y la segunda en 1999.

En 1993 mediante el Acuerdo Legislativo 18-93 de fecha 17 de noviembre de 1993, aprobó el proyecto de reforma constitucional consensuado entre el Presidente de la República y los partidos representados en el Congreso de la República de Guatemala, cuya base fue la propuesta del gobernante De León Carpio, que fue elaborada por una comisión técnica independiente.

Dicha enmienda fue ratificada en la consulta popular celebrada el 30 de enero de 1994. Algunos de los aspectos que se pueden resaltar es que por medio de la referida modificación constitucional se dieron por terminados los períodos y funciones de los diputados y de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones, como respuesta al clamor popular por la depuración de los Organismos Legislativo y Judicial, originada del denominado autogolpe de Estado del 25 de mayo de 1993.

Asimismo, se aprobó que la Corte Suprema de Justicia debe resolver el antejuicio de los diputados y no el propio Congreso de la República de Guatemala, determinación que abrió la puerta para que los congresistas pudieran ser despojados de su inmunidad y enjuiciados penalmente.

Otro ejercicio constitucional de reforma constitucional se produjo en el año 1999, reformas que no obstante haber sido aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala, no fueron ratificadas en la consulta popular celebrada el 16 de mayo de 1999; y, en consecuencia, no cobraron vigencia. En 2012 el Gobierno de la República de Guatemala presentó un proyecto de reforma constitucional, pero no tuvo avances en su discusión.

Lo expuesto en este capítulo refleja la importancia que radica en el parlamento, puesto que como órgano soberano y deliberativo ejerce una de las funciones esenciales del Estado. De esta manera es que su integración y la dinámica de la actividad parlamentaria debe ser un tema de estudio para desarrollar conocimiento en esta materia.



CAPÍTULO II

2. El parlamento como órgano de representación política

El vocablo representación se refiere a la institución jurídica por medio de la cual una persona, en nombre y por cuenta de otra realiza uno o más actos jurídicos, cuyos efectos se producen en relación con la persona representada.

En términos jurídicos, representar significa colocar a una persona en lugar de otra, o bien, en la situación jurídica que corresponde a la primera. En esa relación representativa deben existir por lo menos dos figuras, un representado, quien delega ciertas atribuciones o deberes y un representante, a quien corresponde ejecutar los actos para los cuales se haya autorizado por el aquel.

Puede ejercerse la representación por distintos motivos, entre ellos, por voluntad del sujeto cuando la ley así lo permite y por mandato específico y obligatorio de la legislación. Pero en el campo del derecho público, la representación adquiere un matiz sumamente especial, pues en la actualidad ya que la misma se convierte en algo necesario y obligatorio.

El representante actúa en nombre y por cuenta del representado, con facultades para realizar actos que producen consecuencias en la esfera jurídica entre el representado y terceras personas. Va a depender si estos poderes resulten de la ley o del acuerdo de voluntades, la representación será legal o convencional; de esa cuenta, es legal la

representación que es conferida por la ley a las personas que no pueden por sí mismos practicar actos de la vida civil; y es convencional, la que resulta del mandato por el cual alguien recibe de otros, la facultad para practicar actos o administrar intereses en su nombre.

2.1. La representación en el ámbito jurídico y político

En el ámbito jurídico político, el concepto representación es tan extenso, pues tiene necesaria relación con la noción de soberanía, que en la mayor parte de países modernos la misma emana del pueblo. Pero como el soberano no tiene la posibilidad de ejercer por sí mismo el poder del que está investido, debe delegar en sus representantes el ejercicio efectivo de ese poder. De esa manera, el pueblo cede parte de su libertad para que sus representantes ejerzan las acciones que conduzcan a la realización de sus aspiraciones como comunidad.

La representación política, es la expresión de la voluntad, de quienes por sí mismos no pueden hacerse escuchar ante el poder público. En el ejercicio de esa función, el está sujeto a los límites que la legislación dispone al respecto. De ahí que: “la idea de la república es sólo representada en las formas de dominio. La voluntad soberana universal sólo puede ser representada. Cada gobierno históricamente determinado es representativo en el sentido de que no ejerce su poder por derecho propio, en tanto que parte natural de una sociedad, sino que lo ejerce representativamente...”⁹

⁹ Accarino, Bruno. **Representación, léxico de la política**. Pág. 124.

Se entiende en este caso que el parlamento es una de las ramas del gobierno del pueblo no en el sentido ejecutivo, sino como uno de los órganos esenciales que conducen a la finalidad del Estado.

Para conceptualizar este término específicamente en el ámbito público, se refiere a que: “es una forma de racionalización de la actividad del poder en el Estado.”¹⁰ Y en este sentido, la representación convierte al gobierno en responsable de las decisiones que adopta en nombre de la comunidad política.

Este tema, visto desde la perspectiva deliberativa, conlleva a formularse: “ideas en términos de lo que, por propia naturaleza, debería ser un legislativo representativo.”¹¹ Y en cuanto a los procedimientos para integrar ese órgano legislativo conlleva abordar lo concerniente al tema de los electores, distritos electorales y la distribución de los mismos, sufragio, organización de partidos y los sistemas electorales.

El aspecto deliberativo es una característica propia del principio de representación, del cual está revestido el parlamento, pues en ese foro es donde se discuten y toman las grandes decisiones de Estado, cuyas implicaciones se dirige directamente a los representados.

La representación en este sentido, conduce a pensar en dos ideas: la composición del organismo legislativo y la actividad que desarrolla de ese ente. Lo primero, se refiere a

¹⁰ Castillo Ralda, Luis y otros. **Diccionario de derecho electoral**. Pág. 595.

¹¹ Pitkin, Hanna Fenichel. **El concepto de representación**. Pág. 65.

quiénes son los representantes; y lo segundo, cómo o en qué forma ejercen esa función.

La representación depende de las características del representante, de lo que es o de lo que parece ser, en el ser algo antes que hacer algo. El representante sustituye a otras personas en virtud de una correspondencia o conexión entre ellos, de una semejanza o reflejo. En términos políticos, lo que parece importante es menos lo que hace el legislativo que su composición.

En este sentido, hay que darle más atención a quiénes integran el ente representativo, porque de ahí depende el desenvolvimiento de sus funciones, el tratamiento que se le da a la soberanía nacional. Al titular de la soberanía debe importarle la calidad y capacidad de quienes ostentan ser dignatarios suyos.

Es preciso acotar que el gobierno representativo es lo opuesto a la democracia directa o pura, pues en su acepción política, régimen representativo significa que el pueblo se gobierna por medio de los elegidos, que son nombrados por un tiempo limitado, pues la comunidad política necesita una voluntad común y la representación, por su carácter reducido la hace posible.

En el ámbito parlamentario la verdadera representación exige que los que integran el ente legislativo sean elegidos de una forma tan estricta, que su composición corresponda con exactitud a la de toda la nación; sólo de esa forma será verdaderamente un cuerpo representativo.

Se puede afirmar en ese sentido que un ente legislativo representativo debería ser un retrato exacto, en miniatura, del pueblo en toda su amplitud y que debería pensar, sentir, razonar y actuar como ese pueblo. De esa manera, el término representación se traduce en una expresión reducida a la voluntad popular, concretada comúnmente mediante el sufragio, que se elige entre distintos candidatos.

En términos electorales, la conformación del parlamento es el producto del ejercicio democrático de los ciudadanos, que teniendo en frente a diversos candidatos designa por voluntad propia, a ese reducido número de personas para que represente sus aspiraciones.

Lo expuesto ilustra que la representación es un mecanismo mediante el cual se sustituye la voluntad popular en varias personas, quienes deberán cumplir o hacer valer dicha voluntad como órgano colegiado.

Difícilmente exista otro tema que como el de la representación popular, permite exhibir mejor el desarrollo del Estado moderno hasta su situación actual, en virtud de que el Estado actual de tipo representativo, se caracteriza por el pre establecimiento por medio de la organización institucional de quiénes gobernarán y con arreglo a qué fines u objetivos gobernarán.

Es preciso afirmar que la representación política juega un rol importante no solo en el ámbito político parlamentario, sino también en los distintos órganos del poder público; puesto que: “el principio representativo es uno de los cuatro fundamentales que consagra

el constitucionalismo como movimiento político dominante a partir de los últimos años del siglo XVIII, juntamente con los principios de legalidad, de organización y de distribución.”¹²

Tan importante es el principio representativo para la dirección de uno de los ejes de gobierno, que recae en el parlamento. Con la inobservancia de este principio carecería de sentido hablar y pensar en el parlamento.

En ese sentido, la representación política, completa el sistema de principios ideológicos que sirve de soporte a la denominación legal, característica de la organización política moderna y actual. Se conexas con la elección, en cuanto mecanismos de transmisión y delegación del poder de autoridad; con el sufragio, por ser la actividad que materializa el poder electoral de los ciudadanos, a quienes el mismo Estado les confiere esa facultad.

En síntesis, la representación es la manifestación por la cual, el pueblo designa a cierto número de ciudadanos para que, ante la imposibilidad de hacerlo por sí misma participen en la creación de la voluntad estatal.

La institución de la representación completa el sistema de aspiraciones de la organización política moderna; a partir de este concepto es que la representación política tiene una conexión muy importante con el tema de la elección popular, pues, la organización estatal no tiene voluntad propia. Porque la que se expresa mediante el gobierno y el parlamento

¹² Castillo Ralda, Luis y otros. **Op. Cit.** Pág. 474.

es voluntad meramente humana, de los representados.

Cuando la representación se realiza en virtud de los preceptos del mismo ordenamiento jurídico estatal, es considerada como la voluntad de la comunidad políticamente organizada. La voluntad de los gobernantes se encuentra sometida a una función, la que debe de cumplirse dentro de los parámetros previstos por la legislación constitucional y ordinaria aplicable.

La investidura de los representantes se fundamenta en la Ley Fundamental y las leyes ordinarias, de esa manera se confiere legitimidad a sus actos, en virtud de la forma en que son designados para ejercer esa importante función. Se considera como legítimo un gobierno -en este caso un representante- instituido conforme a las previsiones constitucionales y legales. La legitimidad se refiere a la investidura. Por lo que la representación, es el aspecto objetivo por la que la acción del gobierno en sentido amplio, se hace responsable a los gobernados, siendo para estos últimos de efecto obligatorio, siempre que se ejercite legítimamente en su nombre y con su aprobación expresa, en observancia de las reglas previamente establecidas para ello.

Lo anterior, significa que debe existir una relación dinámica del ejercicio del poder en la comunidad. Porque se da una vinculación entre el gobierno, los representantes y otros órganos del poder público y la comunidad; pudiendo variar el mecanismo de designación y el grado de aprobación y participación de los gobernantes.

En términos generales, se considera representativa toda actividad del poder que se

ejercita en nombre del pueblo. Y muy particularmente, lo representativo se vincula al Organismo Legislativo, por ser este ente el centro de deliberación de las decisiones estatales cuyas implicaciones abarca todo el país y toda la población.

La forma idónea de delegar el ejercicio del poder en el campo político, está constituido por medio del sufragio universal, a través del cual se legitima a aquellas personas que luego ejercen poder sobre los electores, para que en cumplimiento de su mandato procuren el bienestar de la comunidad.

De lo enunciado se refleja la necesidad que tienen los Estados de contar con métodos transparentes de elección, para que exista legitimidad en el ejercicio del poder soberano; de lo contrario quedaría sin contenido y probablemente entra en una situación de crisis, como ha sucedido en varias ocasiones en la historia de Guatemala.

2.2. Origen de la representación y su desarrollo

La idea de representación surge en el momento mismo de que alguien o algunas personas necesitan realizar o estar presentes en un evento determinado y ante la imposibilidad de hacerlo por sí mismos designa a otro para que decidan en nombre de ellos.

Desde la antigüedad, los ciudadanos de las *polis* griegas, convirtieron en ley la costumbre de reunirse a deliberar sobre los asuntos de interés público o de las ciudades. Las leyes se discutían y se votaban de acuerdo a lo que les convenía. El reducido número de

habitantes permitía entonces la discusión directa de dichos asuntos, pero con el paso del tiempo y el crecimiento de la población, se establecieron órganos deliberativos con un número determinado de personas elegidas por sus provincias para estar presentes y así fue como nació la representación popular.

La figura de la representación política aparece juntamente con los órganos colegiados de toma de decisión colectiva. La corriente de pensamiento político de la representación popular, tuvo su origen a partir de los siglos XVII y XVIII.

En la elección de los gobernantes, se consideró que el elegido representaba al elector; es decir, en una especie de noción jurídica de la representación que se da en el derecho privado, según la cual una persona da a otra, el derecho de actuar en su nombre y representarlo, soportando la primera las consecuencias de los actos efectuados por la segunda. Esta idea del derecho privado, tiene su adecuación propia en la teoría de la representación del derecho público.

“En la estructura de la organización estamental, propia del final de la Edad Media, la representación no podía ser libre sino vinculada, de acuerdo a los esquemas del derecho privado...con la Revolución Francesa, la representación se emancipa del derecho privado. El mandato imperativo es desplazado por representación libre, originándose no una relación mandante-mandatario, sino una relación general gobernante-gobernado.”¹³

¹³ Castillo Ralda, Luis y otros. **Op. Cit.** Pág. 237.

En ese contexto, la representación política aparece, enunciada por primera vez en la Constitución Francesa de 1791, como consecuencia del principio consagrado en el Artículo 3 de la Declaración de Derechos de 1789 de que: “toda soberanía reside esencialmente en la Nación.” Originalmente, la representación política proviene de un sustento jurídico en la esfera privada de las relaciones humanas. A partir de entonces se origina la sistematización jurídica de la representación política, en el ámbito y con los principios del derecho público.

Como antecedente para Guatemala, se puede citar el hecho a principios del siglo XIX. En 1808 cuando se instalan las Cortes para la emisión de un texto constitucional en España, en donde participaron representantes de las provincias americanas, entre ellas Guatemala. Las designaciones de los representantes americanos a la referidas Cortes se hicieron efectivas hasta en 1810, cuando resultó electo Don Antonio Larrazábal Vicario Capitular y Gobernador del Arzobispado. Este escenario sería la primera práctica de la representación política en Guatemala, aun siendo colonia española.

2.3. Justificación de la representación política

Toda sociedad, se ordena en torno a un cierto ideal de vida en común, se expande en un estado de conciencia nacido de la solidaridad de los seres humanos por la cual sus miembros se sienten unidos y pueden alcanzar objetivos comunes. La sociedad como se conoce actualmente no puede vivir y convertirse en una realidad, si no es impulsada por una fuerza que controla los movimientos por los cuales se consigue el bienestar social. La fuerza a la que se hace alusión es precisamente el poder político, cuyo ejercicio

se legitima de acuerdo al procedimiento democrático que la sociedad diseña y lo plasma en la ley.

El ejercicio del poder necesita de legitimidad, sobre todo en los regímenes democráticos. La legitimidad acompaña necesariamente a los representantes del pueblo, pues no puede apartarse de los ideales que unen a la comunidad política, porque entonces perderían esa naturaleza.

Los elementos del poder político son los que se denominan como la competencia y la legitimidad, los cuales son componentes fundamentales que consolidan el sistema de gobierno.

El principio de legitimidad de la sociedad política es el consentimiento. Los hombres para salir del estado de guerra y encontrar la seguridad y la paz, se someten a la voluntad de otro hombre o de una asamblea.

Es ese consentimiento o consenso lo que legitima el poder que ejerce el representante del pueblo ante el órgano colegiado, que en este caso no solo es el Congreso de la República de Guatemala, también puede ser ante el Consejo Municipal, el Consejo Comunitario de Desarrollo, el Consejo Municipal de Desarrollo, entre otros.

Se dice que: “en las democracias, los ciudadanos son libres de estar en desacuerdo con la ley, pero no de desobedecerla. Ello implica el intento de ganar el control del gobierno sin usar la fuerza, siguiendo el proceso constitucional, como competición libre por el

apoyo pacífico de la mayoría de los ciudadanos.”¹⁴

En todas partes del mundo, las grandes decisiones generalmente se toman por la mayoría del total de los representantes. Por citar algunos ejemplos, en el caso de Guatemala hay decisiones legislativas que se aprueban por mayoría absoluta y otras por mayoría calificada, del total de diputados.

La legitimidad del poder está por el consenso de los miembros de la comunidad a someterse a ese poder; al ser el hombre libre por naturaleza no puede suponerse que se someta a ningún poder terrenal si no es por su propio consentimiento, el cual legitima y justifica el poder.

Entonces, por el principio de representación se reputa que la legitimidad del poder se encuentra en el consentimiento de los gobernados y que ninguna autoridad puede ejercerse en virtud de la efectiva participación de los destinatarios del poder, o sea el pueblo.

Al pretender el constitucionalismo regir a la comunidad política por un ordenamiento igualmente obligatorio para los gobernantes y los gobernados, deriva en la consecuente necesidad de fundar la vinculación jurídica y política entre el pueblo y el gobierno en el principio de la representación.

¹⁴ Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Op. Cit.** Pág. 416.

Así, entonces se constituye como una mecánica indispensable para el funcionamiento del Estado de derecho cuya falta o distorsión lo convierte en un Estado autocrático, o sea, no representativo.

Asimismo, puede afirmarse que las elecciones libres, aunque no constituyan un fin último, son un instrumento de gran valor, pues nada mejor se ha inventado para asegurar en sociedades numerosas las dos condiciones necesarias que mantienen la autoridad del gobierno en toda sociedad.

“En primer término, las elecciones crean un sentir común de apoyo popular y de participación en los asuntos públicos, aun cuando el gobierno sea algo tan complejo que escape a la comprensión directa del ciudadano corriente.”¹⁵

Las elecciones pueden considerarse como un método mediante el cual, las acciones de los gobernantes pueden estar sometidas a la influencia de los gobernados. Desde esta perspectiva, el papel esencial de la elección es actuar como mecanismo mediante el cual los gobernantes se encuentran limitados y se hacen conscientes de que su posición es contingente, al menos por la existencia de una posibilidad real de que puedan perder el poder.

Este es, naturalmente, un elemento esencial del mito democrático, idea según la cual los gobernantes son elegidos por y gobiernan con la aprobación del pueblo.

¹⁵ **Ibíd.** Pág. 417.

“En segundo término, en cuanto la aprobación popular se retira, los gobernantes tendrán probablemente que enfrentarse a la derrota -y aceptarla- en las elecciones; de ahí que éstas procuren una ordenada sucesión de los gobiernos, por la pacífica transferencia de la autoridad a los nuevos gobernantes, esto es, a los triunfadores en los comicios.”¹⁶

Una de las condiciones fundamentales del régimen democrático es la de que los ciudadanos puedan escoger libremente a sus gobernantes a través de la elección, y mediante ésta, también pueden ejercer una forma de castigo, no eligiéndolos de nuevo.

Tomando en cuenta lo anterior, nadie puede legítimamente imponer órdenes a los demás sin tener la investidura de autoridad, tratándose de los gobernantes en la más alta jerarquía, cuyas funciones son encomendadas por medio de las elecciones por los ciudadanos facultados.

La representación política se justifica como respuesta en términos de poder, a un cambio de la estructura social, una evolución de las ideas y una transformación de la organización del poder del Estado. Con la figura de la representación política, el parlamento se convierte en institución de poder efectivo.

2.4. El sistema político y la representación

La representación funciona dentro de un sistema. Este es un: “conjunto formado por unas

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 417.

determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno.”¹⁷

Por otra parte se dice que un sistema político es: “la entidad en la cual concluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un subsistema político que es lo que se denomina régimen político.”¹⁸

Dentro de la configuración del sistema de Guatemala, el ordenamiento refiere desde su instauración a una sistema político, la Carta Magna no se denomina jurídica, sino política por tener un origen de este tipo, ya que es la manifestación del ejercicio del poder por vía de la soberanía que decide darse un cuerpo normativo supremo con el fin de organizar políticamente al Estado.

En sentido general, el sistema político se refiere a un conjunto de instituciones y procesos políticos, caracterizados por una relación de interdependencia recíproca, es decir que es la expresión organizada de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población.

Este sistema se encuentra formado por agentes, instituciones, organizaciones, normas, ideas, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del

¹⁷ Díaz de León, Carlos Gómez. **Ciencia política, perspectiva multidisciplinaria. Sistema político y formas de gobierno.** Pág. 31.

¹⁸ **Ibíd.**

que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican de cierta manera, la utilización del poder.

2.5. Principios de la representación política

La democracia al igual que los derechos humanos parte de la dignidad del individuo. Los principios básicos de la democracia se enumeran a continuación.

2.5.1. Principio de la división y equilibrio de poderes

El autor Vladimiro Naranjo Mesa, como ya se apuntó en el capítulo anterior, habla ya no de división de poderes, teniendo en consideración que el poder es único e indivisible, sino de división de funciones.

La división y no sujeción de poderes, es un principio del constitucionalismo clásico relacionado con la organización política del Estado de derecho, que busca la desconcentración del poder público, para que el bien común se alcance y desarrolle por medio de órganos separados y en una relación de control mutuo.

Esta división originalmente, se ha basado en la existencia de tres poderes (triada tradicional de poderes), que se justifican por necesidades funcionales y de mutuo control: legislativo, el ejecutivo y judicial.

En tal sentido dispone la Constitución Política de la República de Guatemala, en los

Artículos 140 y 141 no sólo el carácter republicano, democrático y representativo del gobierno, sino la prohibición de sujeción entre los organismos del Estado.

Lo anterior no implica que no pueda existir colaboración entre los mismos, sino que fuera de los medios de control establecidos legalmente, no puede ningún organismo incidir en las funciones atribuidas a otro.

El sistema republicano como se hizo mención tiene como una de sus principales características la división de funciones, lo anterior no demerita la reflexión relacionada a que cuando existe un golpe de Estado la función que se toma es la ejecutiva por acumular de hecho mayor poder que los demás organismos.

2.5.2. Principio democrático

Este principio enuncia precisamente una de sus principales características de la representación política.

Se desprende del modelo constitucional del Estado social y democrático de derecho, el cual se complementa con el principio de la soberanía popular, pues reconoce una forma particular de organización de la sociedad, a la elección y renovación periódica de los gobernantes. Además la posibilidad de participación libre en las elecciones de toda la población independientemente de la raza, sexo religión etcétera de los habitantes de la república.

Una buena parte de la doctrina ubica dentro de este principio el de alternabilidad en el ejercicio del poder que tan discutido resulta en el ámbito latinoamericano, especialmente en Guatemala donde se ha querido quebrantar en muchas oportunidades, quizás no de la manera formal, pero sí real en fraude de las normas prohibitivas dispuestas por la Constitución Política de la República de Guatemala.

El principio democrático esencial en cualquier Estado y sustenta la legitimidad de los órganos que representan a la población por vía de la elección directa.

2.5.3. Principio de constitucionalidad

El principio de constitucionalidad, es el reconocimiento de la soberanía constitucional, de la jerarquía, supremacía e inviolabilidad de la Carta Magna, donde gobernantes y gobernados se someten a la autoridad de ella.

Este principio sustenta la legitimidad de los actos propios de los representantes de los organismos de Estado que se presumen constitucionales.

Sujeta por otro lado a los funcionarios a que sus actos deban estar fundamentados en las disposiciones que para el cumplimiento de su función se hallen en el propio sistema jurídico, el principio de legalidad.

Como ocurre en el caso de Guatemala, el sistema democrático cuenta con un reconocimiento constitucional que lo ubica en la cima del ordenamiento jurídico,

establecido por algunos autores como un límite implícito de reforma y en el caso de Guatemala como límite explícito, dado que el sistema democrático y republicano de gobierno no puede ser objeto de reforma.

2.5.4. Principio de pluralismo

Por medio de este principio se reconoce a la sociedad como una comunidad formada de personas de distintas clases, grupos y entidades sociales, más o menos interdependientes entre sí, que actúan dentro de la sociedad para asegurar el cumplimiento de sus respectivos intereses.

Precisamente el propio concepto de democracia atiende a la necesidad del reconocimiento que el Estado hace de la multiplicidad de las condiciones de los actores políticos. La Constitución Política de la República de Guatemala entre otras disposiciones reconoce a los grupos étnicos que la conforman, en el Artículo 66 y determina la imposibilidad jurídica de excluir a las personas dentro del mismo régimen democrático por defender ideologías o ideas distintas de las del gobierno que se encuentre ejerciendo el poder.

Este principio, defiende en realidad la condición de igualdad de todos los seres humanos del mundo y es un reflejo de un anhelo de vivir en paz, reconociendo las diferencias de cada una de las personas que integran los estados.

2.6. La función representativa como esencia del parlamento

Precisamente como se apuntó en párrafos anteriores, la representación es complemento directo de la democracia, dado que la primera constituye un efecto de esta última, es decir, el sistema democrático permite la participación de los actores políticos en un proceso en el cual pueden elegir a las autoridades gubernamentales, pero estas últimas adquieren la calidad de tal en un ejercicio representativo, finalmente los gobernantes no actúan por cuenta propia, sino en representación de sus respectivos electores.

En concordancia con lo anterior, se llama representativo aquel gobierno en el cual: “cierto número de ciudadanos escogidos y libremente nombrados por la nación, intervienen directamente en la formación de las leyes, contienen a la potestad ejecutiva, ya esté en manos de uno solo, ya en las de muchos, dentro de los límites que la Constitución ha puesto a su autoridad, y cuidan de que la ley fundamental sea fielmente observada en todos sus artículos, y de que los derechos de los individuos y los fueros generales de la nación sean religiosamente respetados.”¹⁹

Aquí se habla de gobierno en el sentido amplio de conducción del Estado, lo que incluye al Organismo Legislativo como una rama del gobierno.

El sistema representativo analizado como un sistema político y un sistema de gobierno encuentra su sustento en la voluntad popular, manifestada a través del sufragio universal

¹⁹ Carbajosa Aguilera, Manuel. **Revista internacional de pensamiento político, Época I. Alberto Lista y el origen del gobierno representativo.** Pág. 196.

como mecanismo base de la democracia.

Guatemala al igual que otros países latinoamericanos ha adoptado el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, según lo establecido en el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El primer elemento de la fórmula compleja que enuncia el Artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala es el de gobierno republicano, pues esta forma de gobierno se ha opuesto, desde su surgimiento en las ciudades – Estado romanas a la monarquía.

Puede afirmarse entonces que un Estado es republicano cuando su jefatura no se transmite por vía hereditaria ni es desempeñada con carácter vitalicio, y que además se observan una serie de valores y conductas acordes primordialmente en el hecho de que las funciones estatales están divididas y coordinadas entre sí para ejercer el gobierno de la nación.

En la forma democrática y republicana de gobierno, la jefatura del Estado no solo no es hereditaria ni vitalicia, sino que además se renueva con una participación relativamente directa del pueblo por medio de sufragio directo y universal y los gobernantes a su vez rinden cuentas a los mismos.

El parlamento es el ente representativo y político por excelencia, que afianza la naturaleza del gobierno del Estado establecido en el Artículo 140 de la Constitución

Política de la República de Guatemala. El Artículo 157 de la Carta Magna dispone: potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional...Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral...Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado...”

La esencia del parlamento es la de ser representativo, lo que le da el verdadero sentido democrático en la actualidad y le acerca a los intereses de las personas que conforman la comunidad política.

Por lo tanto, la naturaleza representativa del parlamento es su finalidad primigenia. El Congreso de la República de Guatemala, en cuanto representa políticamente a la ciudadanía, es el símbolo por excelencia del pluralismo y de la participación consustancial a la libertad. Solo así puede ser configurado el foro público en el que se debaten las cuestiones de interés general y se legitima para ser el verdadero protagonista del sistema institucional.

CAPÍTULO III

3. La gestión legislativa en Guatemala

El Organismo Legislativo tiene como función primordial, la de crear leyes; sin embargo conviene señalar que no todos los actos de este alto organismo se circunscriben en esos términos. Al respecto, se indica que: “Algunos de sus actos son esencialmente de administración pública y otros son tan solo reguladores de su actividad normativa, a la cual reglan o delimitan, es decir, que su contenido jurídico no concierne a la actividad libre y consciente de los individuos en sus relaciones de convivencia social, política y jurídica, ni tampoco regulan el ejercicio de las atribuciones, funciones y competencia de los organismo, sino que se limitan en unos casos a autorizar un acto, o a permitirlo o a aprobarlo.”²⁰

El Organismo Legislativo es en esencia un ente 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 esta establece. Tiene tres más importantes funciones, las cuales se sintetizan en: la función de creación, modificación y derogación de las leyes; el ejercicio de los controles interórganos; y el ejercicio de los controles intraórganos.

²⁰ Pereira – Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho constitucional**. Pág. 235.

De acuerdo con lo indicado, se señala principalmente que la gestión legislativa se enfoca en la emisión de leyes y los dos tipos de controles que ejerce, tanto a los otros dos organismos del Estado como a los distintos órganos de la administración pública en general.

3.1. Sesiones

Al inicio de cada período legislativo, que es de cuatro años, el Congreso de la República de Guatemala debe reunirse sin necesidad de convocatoria, el 14 de enero del año en que se inicia el período constitucional, ese día se realiza la sesión de instalación, en la cual deberán participar todos los ciudadanos que resultaron electos en las elecciones generales realizadas y cuyas credenciales hubieren sido calificadas previamente.

El día de la sesión de instalación en las curules, los ciudadanos electos deberán prestar juramento de fidelidad a la Constitución Política de la República de Guatemala, y en esta forma iniciar el período constitucional para el cual fueron electos. En la misma sesión de instalación, deberán proceder a elegir la primera junta directiva, la cual dura en sus funciones un año.

El período anual de sesiones del Congreso de la República de Guatemala inicia el 14 de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. Se reúne en sesiones ordinarias del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año.

Asimismo, se reúne también en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la

Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos específicos o de interés nacional que motivan la convocatoria. Puede también conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran.

El 25% de diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente, la convocatoria del Congreso de la República de Guatemala, por razones suficientes de necesidad o conveniencia pública. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a su convocatoria.

Al iniciar cada sesión ordinaria, conforme la invocación contenida en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala, los representantes se comprometen a consolidar la organización jurídica y política de Guatemala, afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad; responsabilizando al Estado de la Promoción del bien común, de la consolidación del régimen de la legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

El período de sesiones consiste en el tiempo efectivo de trabajo; de conformidad con la Constitución Política de República de Guatemala se establecen dos períodos de sesiones al año, tal como lo preceptúa en el Artículo 158 de esta forma: “el período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al



quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria...”

La convocatoria a sesiones consiste en el llamamiento con el objeto de reunirse, para ejercer legítimamente sus funciones; esta constituye un elemento de validez de los acuerdos adoptados en las sesiones parlamentarias.

La excepción, sucede en la primera sesión para la toma de posesión, el cual es obligación de los diputados electos reunirse sin necesidad de convocatoria alguna el 14 de enero del año en que se inicie el período legislativo.

Al respecto, la ley Orgánica del Organismo Legislativo, Artículo 68 establece lo siguiente:

“Los diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a sesiones por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediar entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los diputados presentarse ese día sin previa citación.”

Este artículo dispone la forma de cada citación a las sesiones parlamentarias, cuando no sean las que se celebran cada 14 de enero que es la fecha señalada para el inicio del

primer periodo de sesiones.

3.2. Quórum y apertura de la sesión

El término quórum es: “una palabra latina que nos indica el número de individuos necesarios para que sea válida una votación.”²¹

Se refiere al número mínimo de diputados que deben estar presentes en una sesión para que el órgano parlamentario pueda reunirse y adoptar acuerdos válidos. En el derecho comparado se pueden distinguir varias clases de quórum como las siguientes:

- a. Quórum de presencia o constitución: que hace referencia al número mínimo de miembros que deben estar presentes para abrir la sesión.
- b. Quórum de reducido: se refiere al número mínimo de miembros que tiene que estar presentes para votar sobre un acuerdo.
- c. El quórum de votación: constituyen la mitad más uno de los parlamentarios que integran el parlamento.

Al respecto, la ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula lo referente al quórum, en el Artículo 69 de la siguiente forma: “El Presidente del Congreso, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, declarará abierta la sesión el día y la hora señalados. Constituye quórum la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran el

²¹ Soberanis Gatica, Hernán. **El congreso guatemalteco, historia y funcionamiento.** Pág. 33.

Congreso de la República. Si el número de diputados fuere impar, se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto. El quórum será establecido por la Secretaría a través de conteo individual o de manera electrónica. Durante el desarrollo de la sesión se considerará que se encuentra integrada la Junta Directiva con la presencia del Presidente, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, y dos Secretarios.”

Este es el quorum de presencia o constitución que regula el Artículo 69 relacionado.

El Artículo 70 del mismo instrumento normativo citado, indica que: “con la presencia del Presidente, de dos Secretarios y del veinticinco por ciento del número total de diputados que integran el Congreso, se puede declarar abierta la sesión y tratar los siguientes asuntos:

- a. Discusión, aprobación o modificación del orden del día de la sesión que se celebre.
- b. Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior.
- c. Conocimiento del despacho y correspondencia del Congreso, calificado por la Junta Directiva.
- d. Conocimiento del orden del día para la sesión inmediata siguiente. Salvo que en la misma sesión el Pleno disponga otra cosa, la agenda, debe someterse al conocimiento de los diputados a más tardar el día anterior en que deba celebrarse la sesión correspondiente.

Para tomar las decisiones sobre los asuntos indicados, será necesario el voto afirmativo de la mitad más uno de los diputados presentes en el momento en que se efectúe la

votación.

Las propuestas de agendas u órdenes del día para la sesión inmediata siguiente, serán sometidas a votación del quórum reducido, aunque ello no hace precluir el derecho a los diputados para que en cualquier tiempo puedan presentar la moción de modificación del orden del día y aprobarse por mayoría del Pleno. Esta moción es privilegiada conforme lo establecido en esta ley.”

En síntesis, lo que concierne al quórum legislativo se puede indicar que es el número mínimo requerido para tratar y aprobar determinados asuntos de la agenda, para que el Congreso de la República Guatemala pueda expresarse en forma legítima y válida.

En cuanto a la denominada mayoría en el parlamento, se refiere al número mínimo de legisladores que tienen que votar para adoptar acuerdos, dentro de los tipos de mayorías que existen se puede citar los siguientes: absoluta o simple y la mayoría calificada.

Mayoría absoluta. Conocida también en la jerga parlamentaria como mayoría simple, el cual exige el voto a favor de un asunto, de la mitad más uno de los parlamentarios que componen el pleno, la Constitución Política de la República de Guatemala en concordancia con lo preceptuado en la ley Orgánica del Organismo Legislativo establecen que las resoluciones del ente legislativo, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran.

Mayoría calificada. Es la exigida por encima de la mayoría absoluta el cual constituye las

dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala, se exige normalmente para la reforma a leyes constitucionales, la aprobación de leyes que crean o suprimen instituciones autónomas o descentralizadas y otras leyes que han dejado normado dentro de sus mismas disposiciones, que para su reforma se requiere dicha mayoría.

3.3. Clases de sesiones

Las sesiones se clasifican de la siguiente forma: sesiones ordinarias, sesiones extraordinarias, sesiones públicas, sesiones secretas, sesiones solemnes.

3.3.1. Sesiones ordinarias

En éstas sesiones se pueden conocer y tratar toda clase de asuntos, mismos que previamente figuren en las agendas u órdenes del día, o se acuerden por cuestiones previas. Las sesiones ordinarias se realizan del 14 de enero al 15 de mayo y del 01 de agosto al 30 de noviembre de cada año.

3.3.2. Sesiones extraordinarias

Estas sesiones se realizan solo cuando es convocada por la Comisión Permanente, se realizan del 16 de mayo al 31 de julio de cada año y del 01 de diciembre al 13 de enero de cada año próximo.

Al respecto, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en el Artículo 75, así:

“El Congreso de la República se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de los diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.

En el caso de la solicitud del veinticinco por ciento del total de diputados que integran el Congreso, la Comisión Permanente, dentro de las cuarenta y ocho horas de recibida la solicitud procederá a realizar la convocatoria a sesión extraordinaria, la que deberá realizarse dentro de la semana siguiente a la convocatoria.”

3.3.3. Sesiones públicas

De conformidad con el principio constitucional de publicidad, todos los actos de la administración deben ser públicos.

El instrumento normativo citado anteriormente preceptúa en el Artículo 78 así:

“exceptuando los casos a que alude el artículo siguiente, todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todo los ciudadanos que lo deseen.

La Junta Directiva del Congreso de la República deberá hacer las provisiones correspondientes para que estas sesiones sean grabadas en su totalidad en sistemas electrónicos de audio y audiovisuales, que se conservarán como testimonio para la historia de lo acontecido en el parlamento. Asimismo, deberá hacer los trámites necesarios para que se transmitan directamente a la población a través de los sistemas estatales de radio y televisión.

El ingreso de los ciudadanos a observar las sesiones será regulado por la Junta Directiva con el propósito de mantener el orden en el desarrollo de las mismas.

Cuando se trate de sesiones de tipo ceremonial o se tenga prevista una enorme concurrencia se podrán numerar y ordenar los espacios del hemiciclo parlamentario, a fin de lograr el mayor orden posible, regulando el ingreso de personas.”

3.3.4. Sesiones secretas

Esta clase de sesiones es considerada como una excepción al principio de publicidad. Al respecto el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en el Artículo 79: “las sesiones del Congreso serán secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionados con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional. Lo serán también cuando conozca de antejucios por delitos contra el pudor de menores de edad. En este caso, toda persona que no tenga la calidad de diputado deberá abandonar el hemiciclo parlamentario y la Junta Directiva adoptará las precauciones adecuadas para evitar que

se haga público lo tratado. Si un diputado revelare lo tratado en sesión secreta, se instruirá en su contra las correspondientes diligencias por revelación de secretos.”

La disposición general de la ley es que las sesiones del ente legislativo deben ser públicas con acceso a quienes deseen presenciarlas; no obstante la disposición relacionada sobre este punto, la propia ley establece la excepción y que las sesiones secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionados con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes; en igual forma las sesiones serán secretas, cuando se conozca de antejuicios por delitos contra el pudor de menores de edad.

3.3.5. Sesiones solemnes

Estas sesiones son las que se realizan para consagrar alguna fecha extraordinaria, o cuando se inaugura el período de sesiones; también se celebra cuando hay elección de nueva junta directiva.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo al referirse a las sesiones solemnes establece en el Artículo 80 que: “El Congreso de la República celebrará sesión solemne:

1. Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones.
2. Al recibir el juramento de ley del Presidente o Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a aquellos Magistrados y Funcionarios que corresponda y darles posesión de sus

cargos cuando la Constitución o la ley lo requiera.

3. Al dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta del Presidente.
4. Al recibir a Jefes de Estado extranjeros, conforme al ceremonial que establezca para el efecto.
5. Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualquiera otras ocasiones en que el Pleno así lo determine.

Concluida una sesión solemne, el Congreso podrá celebrar sesión ordinaria, siempre que hubiere sido convocado previamente para el efecto.”

Cuando el Pleno del Congreso celebre sesión solemne, una vez concluida esta, podrá celebrar sesión ordinaria o extraordinaria, según el caso, pero cuando se trate de celebrar sesión extraordinaria, es decir dentro de los recesos que establece la Constitución de la República, deberá hacerse la convocatoria específica a sesión extraordinaria.

3.4. La técnica legislativa

En principio, la técnica legislativa comprende propiamente la redacción de la ley en dos vertientes, la técnica jurídica y la técnica lingüística, siendo la primera de ellas la más desarrollada ya que son los juristas los que se han dedicado al estudio de la formulación de las leyes.

Sin embargo no deja de existir confusión a la hora de separar fondo y forma, puesto que

algunas negligencias de carácter jurídico son atribuidos a problemas de redacción, en algunos casos se podrá incorporar el componente político de negociación y el aspecto de procedimientos, éste último consiste en las etapas para aprobar la ley y así como el conjunto de reglas del debate legislativo, constituyéndose éste en el elemento propio del derecho parlamentario.

La técnica legislativa, surge como una respuesta a la necesidad de la sociedad en conocer el contenido de la legislación; con esta disciplina se pretende facilitar la comprensión del contenido de una ley, permitiendo de tal manera la transparencia y la seguridad jurídica; cuya finalidad es expresar o traducir la voluntad del legislador mediante una adecuada regulación para una correcta interpretación y aplicación de la ley, obteniendo con ello el mejoramiento de la legislación.

Esta disciplina crea una serie de reglas que buscan plasmar la voluntad política del legislador de tal manera que pueda ser aplicada adecuada y uniformemente.

La función esencial de dicha técnica es dar formulaciones lingüísticas y jurídicas a un instrumento que posteriormente brindará soluciones a los conflictos políticos, sociales o económicos de un país.

La vertiente lingüística es considerada de suma importancia para la formación de la ley, con el objetivo que ésta sea de fácil comprensión por la mayoría de la población. Esto es de gran importancia en virtud que el contenido de una ley y su imperativo cumplimiento es para el pueblo en general.

“El legislador, al fundamentarse sobre bases técnicas, produce una legislación con mayor racionalidad jurídica, más armonía, coherencia y solidez. Así, su decisión no es producto simplemente de una discrecionalidad o de la arbitrariedad política; debe resultar de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y eventualmente, en la justicia.”²²

Se considera de vital importancia que el Congreso de la República de Guatemala, desarrolle una buena técnica legislativa, con la finalidad de unificar criterios lingüísticos y jurídicos en la redacción de proyectos de ley, con el objetivo de presentar proyectos bien formulados y fundamentados a la realidad de su objeto.

La excesiva emisión de leyes también influye en la calidad de las mismas y la seguridad jurídica que otorgan, en virtud que en algunos casos por la inadecuada aplicación de la técnica legislativa se encuentran conflicto entre leyes ya establecidas.

3.5. Transparencia de la gestión legislativa

La transparencia en el ejercicio de las funciones del congreso puede contribuir a detectar y subsanar irregularidades en el cumplimiento efectivo de la representación, legislación y fiscalización.

Se dice que: “en Reino Unido, los mecanismos de transparencia contribuyeron a detectar irregularidades en los gastos de los representantes, lo que llevó a que algunos

²² Muñoz, Hugo Alfonso. **Manual centroamericano de técnica legislativa**. Pág. 71.

involucrados decidieran no presentarse a la reelección e incluso a la apertura de causas penales. En América Latina, la evidencia periodística sugiere la existencia de irregularidades en los poderes legislativos que mayor transparencia podría contribuir a subsanar.”²³ En ese orden de ideas, una mayor transparencia puede significar en la gestión legislativa mayor avance en los siguientes ámbitos:

- a. El diseño, discusión, y aprobación de leyes y políticas.
- b. Sus funciones de rendición de cuentas horizontal, como en el control de la gestión del ejecutivo y de la administración pública en general, hasta donde sea su competencia.
- c. Como espacio de representación ciudadana y de incidencia para la sociedad civil.

La falta de transparencia en el parlamento tiene como consecuencia la baja participación en asuntos legislativos, y genera percepción negativa de la ciudadanía hacia este organismo estatal.

En síntesis, la transparencia legislativa se circunscribe en: a) la disponibilidad de información es una condición necesaria y que sea suficiente para una auditoria social y la rendición de cuentas; b) para contribuir a la rendición de cuentas, la información debe ser oportuna, confiable, permitir identificar responsabilidades y evaluar resultados; c) la rendición de cuentas requiere de la activación de mecanismos institucionales de control, y la posibilidad de adjudicar sanciones en caso de irregularidades.

²³ Red Latinoamericana por la Transparencia. **Estado de la transparencia en los poderes legislativos de América Latina, hacia la definición de estándares internacionales.** Pág. 7.



CAPÍTULO IV

4. Límites convencionales y constitucionales de la potestad legislativa en Guatemala

La idea fundamental en este capítulo es analizar el encuadramiento convencional constitucional de los límites de la potestad legislativa en Guatemala, de manera que, en circunstancias determinadas, se pueda evaluar de manera crítica la actuación de este alto organismo del Estado, en cuanto a que si, en el uso de su potestad traspasa esos límites establecidos, representaría una transgresión a los propios postulados de la Carta Magna, y como consecuencia, tales actuaciones, procedimientos, o leyes emitidas en ese ejercicio devendrían inconstitucionales o nulas.

4.1. Límites en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, también denominada Pacto de San José, fue suscrita, en la Conferencia Especializada Interamericana de Derechos Humanos, el 22 de noviembre de 1969 en la ciudad de San José, Costa Rica y entró en vigencia el 18 de julio de 1978. Guatemala lo ratificó el 27 de abril de 1978 y aceptó la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el de marzo de 1987.

En la jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos se encuentra la figura del control de convencionalidad que desarrolla el tratamiento de la dogmática de los derechos fundamentales y el constitucionalismo, así como su adecuación dentro de

la jurisprudencia de los tribunales de los Estados de la región. La aparición de esta figura se inspira en el control de constitucionalidad ampliamente desarrollado en la jurisprudencia interna y está estrechamente relacionada con las obligaciones que impone la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el desarrollo progresivo de los estándares de derechos humanos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

De esa cuenta, es que en la actualidad no basta con la mera incorporación formal de los tratados internacionales de derechos humanos en el derecho interno, pues para dar cumplimiento a sus normativas, es necesaria una intelección interpretativa por parte de los jueces nacionales, que incorporen en sus fallos la desarrollada jurisprudencia y los estándares a nivel internacional.

Es de afirmar también que, en cuanto al juzgamiento de los asuntos internos, son los jueces los primeros llamados a aplicar el derecho convencional en la medida que la resolución de los asuntos así lo requieran, pero también todo el poder público especialmente los altos organismos del Estado están obligados en todas sus actuaciones a la observancia de la referida convención, de manera que en ningún procedimiento, resolución o actuación del Estado se violenten los derechos fundamentales ahí protegidos.

Ahora, resulta importante aclarar desde un inicio, que el control de convencionalidad y aplicabilidad de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos resulta de observancia obligatoria para los Estados parte, no porque esté aportando una

nueva obligación a las ya existentes, sino que: “surge del déficit que es posible constatar en los múltiples casos que llegan al sistema de protección de derechos humanos. Esto es especialmente evidente en los casos que llegan ante la Corte IDH donde el problema se produce porque las autoridades locales, principalmente del poder judicial, no aplican las obligaciones contraídas por el Estado e incorporadas a la legislación nacional.”²⁴

En ese sentido, la figura del control de convencionalidad viene a clarificar las obligaciones ya existentes y lo dota de contenido y especificidad dentro de toda la complejidad de casos puestos al conocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es importante acotar que si bien el control de convencionalidad tiene su origen jurisprudencial, su fundamento normativo se encuentra en los Artículos 1.1, 2 y 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo cual se complementa con la obligación que tienen los Estados de cumplir sus obligaciones de carácter internacional bajo el principio *pacta sunt servanda*, es decir de buena fe, sin que puedan invocar para su incumplimiento normas de derecho interno, de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

La obligación internacional de los Estados se manifiesta de dos maneras: “la primera, consiste en el compromiso de no dictar disposiciones que conlleven violación a los derechos o libertades que reconoce el tratado internacional y, la segunda, que conlleva al Estado a efectuar una revisión de su normativa interna con el objeto de adecuarla al

²⁴ Fundación Konrad Adenauer. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2013**. Pág. 491.

contenido del instrumento internacional.”²⁵

Es preciso apuntar sobre qué el control de convencionalidad es aquel: “necesario análisis que deben realizar los órganos y agentes estatales (particularmente los jueces y demás operadores de justicia) sobre la compatibilidad de las normas y prácticas nacionales con la Convención Americana. En sus decisiones y actos concretos dichos órganos y agentes deben cumplir con la obligación general de garantizar los derechos y libertades protegidos en dicho tratado, asegurándose de no aplicar normas jurídicas internas violatorias de la Convención Americana así como aplicando correctamente este tratado y los estándares desarrollados por la Corte Interamericana.”²⁶

Respecto de la obligación internacional de los Estados de desarrollar progresivamente la protección de los derechos humanos, se encuentra expresamente regulado en el Pacto de San José en el Artículo 2 de esta manera: “si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el Artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.”

En ese marco normativo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha emitido

²⁵ Gonzáles Soto, Ricardo Antonio. **El control de convencionalidad y la imprescriptibilidad de los crímenes de derecho internacional en Guatemala. Opus magna constitucional 2019 tomo XV.** Pág. 240.

²⁶ **Ibíd.** Pág. 241.

pronunciamientos y preocupaciones mediante comunicados de prensa sobre el accionar de diputados al Congreso de la República de Guatemala, haciendo alusión sobre temas puntuales como el avance en las sesiones del pleno de este organismo del trámite del antejuicio contra algunos magistrados de la Corte de Constitucionalidad que integraron la VII Magistratura que culminó en abril de 2021.

La referida comisión se pronunció en el sentido que: “la vigencia de los derechos y libertades en un sistema democrático requiere de un orden jurídico e institucional en el que las leyes prevalezcan sobre la voluntad de los gobernantes y los particulares, y en el que exista un efectivo control judicial de la constitucionalidad y legalidad de los actos del poder público.”²⁷

En ese contexto, la referida comisión ha señalado que: “está prohibido por el derecho internacional establecer como causal disciplinaria o, en este caso, de antejuicio, actuaciones relacionadas con el juicio o criterio jurídico que desarrollen las y los operadores de justicia en una resolución, en ejercicio de su función jurisdiccional.”²⁸

Si bien estas preocupaciones y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se dirigen al Estado de Guatemala, las circunstancias que motivaron las mismas son los procedimientos que se siguen en el Congreso de la Púbrica de Guatemala por las referidas diligencias de antejuicio, puesto que los jueces

²⁷ <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/065.asp>, **Organización de Estados Americanos**. (consultado: 26/02/2022)

²⁸ **Ibid.**

constitucionales gozan de garantías reforzadas para el desarrollo de su potestad jurisdiccional, especialmente la independencia en el ejercicio de sus funciones.

De la misma forma, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en 2019 expresó su preocupación al Congreso de la República de Guatemala, por el avance en el proceso de aprobación, la iniciativa de ley 5377 que buscaba reformar la Ley de Reconciliación Nacional en la República de Guatemala, pues a su consideración, dicha iniciativa vulnera los compromisos internacionales del país en materia de memoria, verdad y justicia, en particular en lo referente a amnistías.

Sobre este punto específico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, emitió una resolución que ordena al Estado de Guatemala, entendiendo que se dirige específicamente al Congreso de la República de Guatemala suspender el trámite de la iniciativa de ley 5377 que pretende reformar la Ley de Reconciliación Nacional, y que mediante esta conceda una amnistía para todas las graves violaciones cometidas durante el conflicto armado interno, al considerar que en ese procedimiento legislativo se configura el requisito de extrema gravedad.

En ese sentido, en su resolución de 12 de marzo de 2019, apartado 37 consideró que la aprobación de dicha iniciativa de ley constituiría un desacato a lo ordenado por la misma Corte Interamericana de Derechos Humanos a Guatemala respecto a la imposibilidad de aplicar amnistías en la investigación, juzgamiento y sanción, debido a que la amnistía que contempla no distingue entre delitos, sino que está dirigida a asegurar la impunidad incluso para las graves violaciones de los derechos humanos, entre ellas los crímenes

de lesa humanidad, cometidas durante el conflicto armado interno en Guatemala. De ser aprobada, indicó, sería una ley incompatible con los Artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y, por tanto, de conformidad con el Artículo 2 de dicho tratado y la jurisprudencia constante en esa materia, carecería de efectos jurídicos.

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la promulgación de una ley manifiestamente contraria a las obligaciones asumidas por un Estado parte en la Convención Americana sobre Derechos Humanos constituye *per se* una violación de ésta y genera responsabilidad internacional del Estado de Guatemala.

Lo anterior está contenida en la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 12 de marzo de 2019, Medidas Provisionales y Supervisión de Cumplimiento de Sentencia Caso de los miembros de la aldea Chichupac y comunidades vecinas del municipio de Rabinal, caso Molina Theissen y otros 12 casos contra Guatemala.

De esta forma se exponen los casos en los cuales se ha emitido pronunciamientos sobre los límites de la potestad legislativa en Guatemala a la luz del derecho convencional, específicamente en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

4.2. Límites constitucionales

Es importante citar en esta parte el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala que inspira los valores y principios del ejercicio del poder público en el país

de esta forma: "...afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; inspirados en los ideales de nuestros antepasados y recogiendo nuestras tradiciones y herencia cultural; decididos a impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al derecho."

Si bien el preámbulo constitucional no constituye una norma positiva, sí contiene una declaración de principios y valores que los constituyentes plasmaron en el texto, siendo además una invocación que solemniza el mandato recibido y el acto de promulgación de la carta fundamental. Uno de los principios es el régimen de legalidad al que deben someterse tanto gobernantes y gobernados, el cual se analiza en este capítulo.

4.2.1. Supremacía constitucional y la potestad legislativa

En los capítulos anteriores se ha enunciado que el poder legislativo consiste en hacer las leyes, que no son otra cosa que las reglas que el ejecutivo debe observar y hacer observar en el desempeño de su función. Las leyes definen, pues, el marco jurídico de la acción del gobierno. En virtud del principio de legalidad, este no puede modificar las leyes; solamente puede, a través del poder reglamentario, precisar su aplicación.

En este sentido, es claro que la ley es el marco de acción del gobierno. En sentido amplio,

el gobierno abarca la actuación de todo el aparato estatal, pues cada institución del Estado, debe regirse por una ley general o por una especial emanada del parlamento, en este caso, la actuación del Congreso de la República de Guatemala debe enmarcarse en los postulados constitucionales y las leyes, incluyendo el derecho convencional antes expuesto.

Pero, si la potestad legislativa fija los límites de acción de las instituciones del Estado, ¿estará también supeditado el legislador a límites en el ejercicio de esa potestad? ¿Qué alcance le otorga la ley fundamental a la potestad del parlamento, en cuanto a la forma y fondo para legislar sobre los asuntos de interés nacional?

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el Artículo 157 que: “La potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República...”. Esta es la norma determinante, que reconoce que ese ente, es el depositario de la potestad legislativa en el ejercicio ordinario, como el único que puede emitir leyes de observancia general. Las leyes emitidas por el Parlamento en el ejercicio ordinario de su función, poseen también el carácter de ser normas jurídicas ordinarias.

La Corte de Constitucionalidad ha emitido pronunciamiento respecto de estos tópicos, al interpretar el primer párrafo del Artículo 157 de la Carta Magna de esta manera: “sobre esta declaración del texto constitucional se basa el régimen democrático y representativo vigente del que dimanarían dos consecuencias: a) el reconocimiento de que el Congreso [...] es el depositario de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; y b) la jerarquía especial de las leyes emitidas por el mismo, como expresión de la voluntad soberana del



pueblo a través de sus representantes, sometida a la supremacía de la Constitución (Sentencia de 26 de junio de 1991, dentro del expediente 364-90)

El Congreso de la República de Guatemala en su función y facultad de emitir las leyes de trascendencia nacional, se encuentra supeditado a la supremacía constitucional, que en términos generales, es la principal limitación a la potestad conferida al parlamento. Como se puede ver, la supremacía constitucional, es un principio general que debe ser observado en todas las actuaciones del Estado, especialmente en cuanto a la potestad legislativa se refiere.

La supremacía constitucional supone que en la estructura jerárquica del orden jurídico del Estado, la unidad del sistema jurídico es precisamente que la creación de todas las normas, termina en la norma de grado más alto, o norma básica que representa la suprema razón de validez de todo el orden jurídico.

De esa cuenta, se traslada la realidad de una supremacía jurídica de la ley a la supremacía jurídica constitucional. La Constitución Política de la República de Guatemala es en esencia la *norma normarum*, aunque necesita de las denominadas leyes constitucionales para desarrollar sus postulados. Es en esta parte, donde los tribunales constitucionales en la actualidad desempeñan la función importante en la interpretación de las normas supremas y crean jurisprudencia de observancia obligatoria para los demás tribunales, como es el caso de Guatemala.

En ese contexto, se da la sujeción material del legislador a la Constitución Política de la

República de Guatemala y la primacía interpretativa del tribunal constitucional. Acerca de este último punto, la sujeción material de los legisladores a una norma superior, cabe decir que la ley fundamental consagra en sus textos un conjunto de principios y valores rectores de todo el ordenamiento, de manera que así crea un sistema de garantías que tiene como fin limitar objetivamente el poder del legislador.

Inicialmente la idea del control constitucional apuntaba hacia la revisión formal y procedimental de las normas expedidas por el parlamento, pero con el reconocimiento del poder obligatorio de la parte dogmática de la norma suprema, la capacidad de configuración del legislativo se redujo porque ya no solamente debía respetar el procedimiento, sino, además, el contenido de los principios, valores y derechos reconocidos por la norma suprema, -como se apuntará más adelante- cuyo alcance, a su vez, es determinado por el propio tribunal constitucional, ante las eventualidades en las que el ente legislador pretende regular arbitrariamente los asuntos del Estado.

La supremacía sustantiva y formal de la norma suprema, constituye la fuerza normativa, propia y directa, de los valores, principios y normas incluidos en su texto y en el bloque de constitucionalidad, de modo que su interpretación en la aplicación de la ley cumpla con la eficacia de los derechos fundamentales. Implica la subordinación de la ley a la Constitución, de manera que la primera vale, sólo en la medida que respeta a la segunda.

La Constitución Política de la República de Guatemala, de manera taxativa establece en el Artículo 175 que: “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*.”

Sobre este punto, existen pronunciamientos de la Corte de Constitucionalidad que desarrollan con precisión su alcance. El máximo tribunal ha indicado: “El principio de supremacía constitucional requiere que todas las situaciones jurídicas se conformen con los principios y preceptos de la Constitución: es la falta de tal conformidad la que hace posible las objeciones de inconstitucionalidad y su eventual declaración por esta Corte. De acuerdo con el principio de supremacía, también todas las normas del ordenamiento jurídico deben adecuarse a la Constitución y es el sistema normativo en ella contenido el que sirve de parámetro para el control de constitucionalidad y, además que ésta esté vigente y haya cumplido con todos los requisitos formales para su validez.” Sentencia de 10 de abril de 1997, dentro del expediente 515-96.

En ese contexto, la supremacía constitucional, para ser efectiva, exige un control que ha de ser especialmente realizada por el tribunal constitucional, como órgano distinto a la judicatura ordinaria, y configurado con la misión de ser guardián del Magno Texto, en el caso de Guatemala, se ejerce por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Sobre los valores y dogmas contenidos en el amplio tema de la supremacía constitucional, el máximo Tribunal, en el expediente 364-90, ha expresado que: “la superlegalidad constitucional tiene su origen en la fuente especialísima de donde proviene, el Poder Constituyente, lo que le da carácter de superioridad sobre todas las demás normas, inspirándose en los siguientes principios político constitucionales: la soberanía popular como base de la organización política, la primacía de la persona humana sobre las instituciones del Estado y el régimen de legalidad solamente justificado por su legitimidad.”

Asimismo, la referida Corte ha sostenido en el expediente antes señalado que: preeminencia de la Constitución se plasma, entre otras, en dos características privilegiadas, a saber: a) es la norma fundamental del ordenamiento jurídico en la que deben basarse las demás disposiciones que lo integran; y b) tiene jerarquía de ley suprema. Por eso, la función legislativa asignada al Congreso debe ejercerse bajo el marco de la Constitución, y ésta prevalece sobre cualquier otra ley, de manera que aquéllas que la contraríen devienen ineficaces.”

De esa cuenta, la supremacía constitucional como limitante de la potestad legislativa, se desglosa fundamentalmente en los tópicos determinados en el pronunciamiento de la propia Corte de Constitucionalidad, siendo estos:

- a. La soberanía popular;
- b. La primacía de la persona humana sobre el Estado;
- c. El régimen de legalidad solamente justificado por su legitimidad;
- d. La Constitución como parámetro de validez de las demás normas jurídicas; y
- e. La Constitución tienen la jerarquía de ley suprema, de donde emana su eficacia jurídica y su carácter vinculante para el poder público, órganos, autoridades y personas.

De manera que el Congreso de la República de Guatemala, en su función legisladora debe tomar como parámetro de su función legisladora, las normas de la Carta Magna, dependiendo del objeto general de la ley ordinaria en creación.

4.2.2. Principio de legalidad del ejercicio del poder público

Es importante resaltar el elemento limitante de la potestad legislativa consistente en que el sistema de legalidad se justifica únicamente si se es legítimo. La legitimidad actúa como elemento necesario de la relación que existe entre la autoridad que ejerce el poder y aquel sujeto quien se encuentra sometido o subordinado. De esa cuenta, el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce que el Estado es el responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

Como parte del análisis de la limitación de la potestad legislativa, es pertinente citar que el Artículo 152 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece respecto del ejercicio del poder público, de esta forma: “el poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la Ley...”

La Corte de Constitucionalidad ha emitido pronunciamiento sobre este tópico, en sentencia de 14 de septiembre de 2016, dentro del expediente 2956-2016, en el que indicó: “...un funcionario público solamente puede realizar lo que una disposición normativa expresa le autoriza a hacer y, le está prohibido, todo lo no explícitamente autorizado. Lo anterior, guarda relación con el principio de legalidad de las funciones públicas contenido en el artículo 152 de la Constitución... el cual establece que el ejercicio del poder está sujeto a las limitaciones señaladas por la Norma Suprema y la ley, lo que significa que la función pública debe estar debidamente establecida en el régimen de legalidad constitucional.”

Este parámetro constitucional, enfocado al tema de la potestad legislativa, se dirige precisamente a fijar un límite a esa potestad en cuanto se refiere al procedimiento legislativo. Un límite, en el sentido de que deben observarse todas las reglas establecidas en las normas constitucionales para la válida emisión de la ley. De lo contrario, el legislador incurriría en vicio en el procedimiento legislativo, denominado en la jurisprudencia como vicio *interna corporis*, pues al no seguirse todos los pasos y procedimientos establecidos, conllevaría a declaratoria de inconstitucionalidad.

Es importante acotar que es el Estado de Guatemala, el responsable de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz, por medio del cumplimiento de su obligación de administrar justicia, conforme lo enunciado en el preámbulo y normado en los Artículos 2º, 12, 29, 203 y 204 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En conjunto, todos los organismos e instituciones del Estado están obligados a procurar la consolidación de esos valores y principios mediante sus actos y resoluciones.

Las disposiciones citadas, realzan la importancia que tiene el Estado de Guatemala en participar en el desarrollo de los derechos que le son inherentes a la persona humana. Se debe entender entonces que, el régimen de legalidad es aquel donde los gobernantes y los gobernados procedan con absoluto apego al derecho, como aspecto teológico contenido en el preámbulo de la Constitución Política de la República de Guatemala.

¿Qué pasa si en el ejercicio de la potestad legislativa, se saltan los límites establecidos constitucionalmente? La Corte de Constitucionalidad, en sentencia de seis de enero de

1993, dentro del expediente 441-92 estableció que: “Esta Corte ha declarado que cuando los actos del poder público se realizan fuera de la competencia prevista en la Constitución o sin cumplir con los requisitos establecidos por ella, es procedente poner en funcionamiento la actividad de la justicia constitucional a fin de asegurar el régimen de derecho.”

Para el efecto, la propia Constitución Política de la República de Guatemala, establece los mecanismos y procedimientos de la declaratoria de inconstitucionalidad de las normas, leyes o disposiciones de carácter general.

4.3. El tribunal constitucional y los límites de la potestad legislativa

Cabe preguntarse si en la actualidad ¿es posible que los tribunales constitucionales ejercen una especie de límite por medio de sus resoluciones a la potestad legislativa? En el nuevo escenario del constitucionalismo moderno o neoconstitucionalismo, existen nuevos paradigmas en la forma de pensar y hacer derecho en el Estado y su funcionamiento.

Cabe resaltar que: “anteriormente el poder legislativo tenía un papel determinante, no obstante, el carácter esencial de la Constitución, su aplicación directa y su interpretación, ha puesto en un lugar preponderante la función judicial, en tanto que el control de constitucionalidad permite a los jueces, sobre todo a los constitucionales, invalidar decisiones de todos los poderes del Estado, y especialmente, del legislativo, tomando en cuenta que la función asignada a los tribunales constitucionales en el modelo primigenio

ideado por Kelsen era el de funcionar, precisamente, como legislador negativo.”²⁹

En ese orden de ideas, actualmente es posible y justificable que los tribunales constitucionales ejerzan un especie de control de la potestad legislativa, en la medida que ese control se realice basado en la supremacía y fuerza normativa de la Carta Magna, complementado con los derechos humanos contenidos en instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, para controlar los excesos del poder parlamentario.

En Guatemala, ha sucedido que cuando se traslada al plano de la justicia constitucional la discusión de los grandes problemas de índole social, económico o político que trastocan la potestad legislativa ha generado grandes tensiones entre el poder legislativo, los operadores de justicia y el máximo tribunal.

Aunque hay que aclarar que no siempre es así, pues la realidad ha demostrado que esa tensión depende del ambiente en que se desarrollan los conflictos sometidos al conocimiento del máximo tribunal, de quienes controlan el poder parlamentario y quienes ejercen la función jurisdiccional constitucional.

4.4. Margen de libertad de la potestad legislativa y la justicia constitucional

En los últimos años de la gestión legislativa guatemalteca, se ha visto con frecuencia que el parlamento ha tomado rumbos que atentan contra la supremacía constitucional, puesto

²⁹ González Soto, Ricardo Antonio. **La legitimidad de los tribunales constitucionales en el Estado de derecho constitucional**, Opus magna constitucional 2020, Tomo XVI. Pág. 238.

que los bloques legislativos con mayoría en el Congreso de la República de Guatemala se han arrogado un margen de libertad fuera de los parámetros constitucionales y convencionales para permitirse convertir en ley y acuerdos, sus preferencias ideológicas, favoreciendo sus inclinaciones ideológicas, políticas y juicios de oportunidad.

En algunos casos, ha sido la Corte de Constitucionalidad quien ha reconducido por vía de la defensa del orden constitucional, la efectividad de la sujeción a la Constitución Política de la República de Guatemala, en tanto es *norma normarum* del ordenamiento jurídico guatemalteco.

Como ejemplo, resulta importante citar el caso suscitado durante el trámite de la iniciativa de ley número 5377, Reformas a la Ley de Reconciliación Nacional, promovida por un bloque de diputados ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala, dicha iniciativa fue aprobada en segunda lectura, es decir, faltó una etapa para que se convirtiera en ley.

La referida iniciativa tenía como objetivo principal declarar la amnistía o extinción total de responsabilidad penal por los delitos que hasta la entrada en vigencia de la referida ley, se hubiera cometido en el enfrentamiento armado interno, las personas que pertenecieron a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y autoridades del Estado, miembros de sus instituciones o cualquiera otra fuerza establecida por ley; amnistía que de haber entrado en vigencia, se extendería a los delitos de esa índole tipificados en el Código Penal y otros cuerpos legales vigentes al 27 de diciembre de 1996.

Como se apuntó anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó la interrupción de ese procedimiento legislativo. Sin embargo, fue suspendido por un amparo provisional otorgado por la Corte de Constitucionalidad y quedó anulado, al declararse la suspensión en definitiva, por vía de la acción de amparo, en virtud de haber determinado el alto tribunal constitucional su inviabilidad, atendiendo a los compromisos del Estado de Guatemala, asumidos en el marco de la protección de los derechos humanos plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala y la observancia y desarrollo a través de la adopción de instrumentos internacionales y de la jurisprudencia constitucional.

En ese sentido, la Corte de Constitucionalidad analizó los temas relevantes como la regulación de la responsabilidad penal, las limitaciones internas y externas para otorgar amnistía en delitos que constituyan graves violaciones a derechos humanos o crímenes de lesa humanidad, y la inviabilidad constitucional y convencional de la iniciativa de reforma legislativa pretendida sobre la amnistía regulada en la Ley de Reconciliación Nacional.

En la sentencia de nueve de febrero de 2021, dentro de los expedientes 682-2019 y 1214-2019, en los que resolvió el caso expuesto en el párrafo anterior, la Corte de Constitucionalidad declaró con lugar los amparos interpuestos y suspendió en definitiva el acto reclamado consistente en el procedimiento legislativo aludido, al considerar que en armonía con los valores y dogmas constitucionales que, de ser aprobada la iniciativa 5377, conllevaría, no solo inobservancia de estándares y obligaciones internacionales, sino de la cosa juzgada internacional con relación a varios casos contenciosos en los

cuales el Estado de Guatemala ha sido condenada en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, así como la vulneración al acceso a la justicia de las personas afectadas por las violaciones objeto de esos procesos.

Bajo esos términos, la Corte de Constitucionalidad determinó que el procedimiento legislativo aludido, se trató de un ejercicio improcedente de la facultad prevista para el Congreso de la República en el Artículo 171, literal g), constitucional, y por ende, es contraria al principio de legalidad del ejercicio de la función pública, por lo que consideró era improsperable.

El Artículo 171, literal g) establece: “Corresponde también al Congreso: ...g) Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública”. De esa cuenta resulta importante puntualizar que los alcances de la potestad del Congreso de la República de Guatemala para disponer amnistías no son ilimitados y deben interpretarse como cualquier otra potestad conferida a los poderes públicos, en conformidad con el contenido del bloque de constitucionalidad.

De lo expuesto en el párrafo precedente, se concluye que la facultad del Congreso de la República de Guatemala para decretar amnistías, prevista en el Artículo 171, literal g) de la Carta Magna, se encuentra limitada, pues los casos en los cuales puede aprobar una normativa de esa categoría están taxativamente regulada, es decir, únicamente por delitos políticos y comunes conexos; no aplicable para delitos considerados de grave violación a derechos humanos o de lesa humanidad.

Esa limitación encuentra fundamento en el compromiso general de protección de derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política de la República de Guatemala, particularmente en los Artículos 1º, 2º, 44 y 46, que apuntan hacia un desarrollo progresivo de protección de los derechos humanos y no al contrario.

Como se apuntó en líneas precedentes, este caso, es una muestra del riesgo para el Estado de derecho que exista un margen de libertad de la potestad legislativa, o que el ente legislativo se arroge ese margen de libertad, fuera de los parámetros constitucionales y convencionales pues convertir en ley un asunto de grandes implicaciones sociales, atendiendo los intereses del bloque legislativo mayoritario, las preferencias ideológicas de quienes en determinado momento ostentan la calidad de diputados al Congreso de la República de Guatemala, favoreciendo sus opciones políticas y juicios de oportunidad, entre otros intereses.

En el actual panorama, se vislumbra la posibilidad de un legislador controlado o al menos, controlable, puesto que en el Estado legal de derecho se tenía un legislador todopoderoso, que raras veces era cuestionado. El nuevo panorama es el estado constitucional de derecho.

Este es el resultado de una larga trayectoria de la transición del Estado de derecho legal al Estado de derecho constitucional, ya que en la actualidad: “la Constitución adquiere un papel fundamental orientado a desarrollarse como un conjunto de normas y principios

que protegen los derechos de las personas, con verdadera fuerza normativa y aplicación directa, interesando con más intensidad su parte dogmática.”³⁰

Como resultado de esa trayectoria, en la actualidad el legislador es controlado y cuestionado permanentemente. En este panorama, el tribunal constitucional juega el papel importante del control de la supremacía constitucional, específicamente en cuanto a la función legislativa, mediante los mecanismos que la propia Norma Suprema establece.

En este proceso, se incorpora en primer lugar, la revalorización de la persona humana, de su dignidad y derechos inalienables; que de esa premisa fluye la nueva legitimidad que debe singularizar al derecho, esto es, la Constitución Política de la República de Guatemala, cuyo contenido dogmático y de garantías es anterior y superior a todos los instrumentos legales de gobierno.

Esta situación plantea tres consecuencias de carácter positivo: primero, que los tribunales constitucionales adquieren una mayor jerarquía que el legislador, al imponer a éste el respeto a contenidos no explícitos en el texto constitucional; segundo, que el Tribunal Constitucional, en su función de máximo intérprete de la Constitución Política de la República de Guatemala, queda exento del control de las decisiones que adopte y, tercero, que sus decisiones no están sometidas a esa presunción de validez por su origen

³⁰ González Soto, Ricardo Antonio. **Op. Cit.** Pág. 235.

democrático, como las del legislador, sino que ella proviene de la racionalidad de su contenido.

De conformidad con lo expuesto, los parámetros que rigen la función legislativa, son los valores, principios y normas contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, además en el resto del bloque de constitucionalidad y en los tratados y convenios internacionales ratificados por Guatemala. De esto se desprende que la potestad legislativa sea controlable por medio de los mecanismos previstos por la misma Carta Magna y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En el contexto actual, ocurre un fenómeno de subordinación del poder público a la Constitución Política de la República de Guatemala y al derecho, de modo que los actores del poder legislativo deben sujetarse no solo a los procedimientos constitucionales, como la vigencia, sino también al contenido material de validez, de manera que el legislador deja de ser el ente onnipotente en el ejercicio de la potestad que le fue conferida, ajustándose a la medida de los postulados constitucionales y convencionales, en cuyos principios encuentra el límite de su función.



CONCLUSIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala se encuentra sujeta a límites en cuanto a su potestad legislativa; no le está otorgado una facultad absoluta para legislar conforme los caprichos e intereses ideológicos o políticos de los bloques parlamentarios que controlen la mayoría de curules, de diputados que integran la Junta Directiva o del partido político que ejerce gobierno en el Organismo Ejecutivo.
2. El principio de legalidad del ejercicio del poder público y de supremacía constitucional son aplicables a la potestad legislativa pues, pues la Constitución Política de la República de Guatemala establece de manera taxativa las funciones del Congreso de la República de Guatemala en materia de formación y sanción de la ley, al disponer expresamente del ámbito de asuntos sobre los cuales legislar.
3. La inobservancia de los límites de la potestad legislativa implica la activación de los mecanismos para la defensa por vía de la supremacía constitucional y la justicia constitucional, y que por medio de las garantías establecidas se expulsa del ordenamiento jurídico la norma arbitraria, y se previene o repara la violación a los derechos fundamentales.
4. En el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por medio de la figura del control de convencionalidad, la potestad legislativa se encuentra sujeta a límites, pues las disposiciones de la referida convención y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, imponen al Estado la obligación de legislar en favor del desarrollo progresivo de los derechos humanos y no al contrario.

5. La Corte de Constitucionalidad como máximo intérprete de la Carta Magna y de la defensa de la supremacía constitucional, ha sentado precedente respecto de los límites de la potestad legislativa por medio de la garantía constitucional del amparo, frenando las actuaciones al margen de los límites de la potestad legislativa ajustado a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

RECOMENDACIONES

1. Si bien el Congreso de la República de Guatemala tiene a su cargo la potestad legislativa, debe ejercerla dentro de los límites fijados por la propia Constitución Política de la República de Guatemala y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que no puede contradecir los compromisos internacionales que ha asumido el Estado de Guatemala, pues ello generaría responsabilidad internacional.
2. El Congreso de la República de Guatemala, en observancia del principio de legalidad debe ejercer su función legislativa apegada a los límites constitucionales, pues taxativamente se encuentran dispuestas, lo cual no permite que se legisle en detrimento de la progresividad de los derechos humanos o contrario a los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala a nivel internacional.
3. El Congreso de la República de Guatemala, en el proceso de formación y sanción de leyes o reformas legislativas, está obligado a observar que las iniciativas de ley se encuadren en los parámetros de constitucionalidad y convencionalidad, de manera que se evite la emisión de normas inconstitucionales y que estas materialicen la violación a los derechos humanos.
4. La Convención Americana sobre Derechos Humanos obliga al Estado de Guatemala, a que por medio de su legislación desarrolle los derechos fundamentales, de ahí se desprende que no puede legislar contrario a esos compromisos, pues de hacerlo, compromete su responsabilidad internacional en materia de derechos humanos, tal como en su oportunidad ha ordenado la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

5. El congreso de la República de Guatemala, en el trámite de iniciativas de ley que tienen que ver con la protección de los derechos humanos, debe hacer efectivo el compromiso en esa materia conforme los principios constitucionales y convencionales, pues como detentador de poder público, sus potestades y facultades no pueden sobrepasar los límites dispuestos en el propio texto constitucional, así como lo convenido en el Pacto de San José.



BIBLIOGRAFÍA

- ACCARINO, Bruno. **Representación. Léxico de la política.** Buenos Aires, Argentina. Ed. Nueva Visión. 2003.
- CARBAJOSA AGUILERA, Manuel. **Revista internacional de pensamiento político, Época I. Alberto Lista y el origen del gobierno representativo.** Sevilla, España. Ed. Aconcagua Libros. 2016.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco, tomo I, teoría general.** 18º ed. Guatemala: Ed. Impresiones Gráficas; 2008.
- CASTILLO RALDA, Luis; et, al. **Diccionario de derecho electoral.** San José, Costa Rica. Instituto Interamericano de Derechos Humanos y Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral. 1988.
- DÍAZ DE LEÓN, Carlos Gómez. **Ciencia política, perspectiva multidisciplinaria. Sistema político y formas de gobierno.** México, Distrito Federal, Ed. Guada Impresos, S.L. 2015.
- Fundación Konrad Adenauer. **Anuario de derecho constitucional latinoamericano 2013.** Bogotá, Colombia. Ed, Universidad del Rosario. 2013.
- GONZÁLEZ SOTO, Ricardo Antonio. **El control de convencionalidad y la imprescriptibilidad de los crímenes de derecho internacional en Guatemala. Opus magna constitucional 2019, Tomo XV.** Guatemala, Ed. Serviprensa. 2019.
- GONZÁLEZ SOTO, Ricardo Antonio. **La legitimidad de los tribunales constitucionales en el Estado de derecho constitucional. Opus magna constitucional 2020, Tomo VVI.** Guatemala, Ed. CIMGRA. 2020.
- <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/065.asp>
Organización de Estados Americanos. (Consultado: 26/02/2022.)
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos. **Diccionario electoral. Serie elecciones y democracia.** San José, Costa Rica, Centro de Asesoría y



Promoción Electoral. (CAPEL) 1989.

MUÑOZ, Hugo Alfonso. **Manual centroamericano de técnica legislativa.** San José, Costa Rica. Ed, Diseño Alternativo, 2000.

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas.** 9ª ed. Bogotá Colombia: Ed. Temis, S.A; 2003.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. **El Congreso de la unión, integración y regulación.** Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México, D.F.1997.

PEREIRA-OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo Ernesto Richter. **Derecho constitucional.** 3a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

PITKIN, Hanna Fenichel. **El concepto de representación.** Madrid, España, Ed. Fareso, S.A., 1985.

Red Latinoamericana por la Transparencia. **Estado de la transparencia en los poderes legislativos de América Latina, hacia la definición de estándares internacionales.**

RICHTER, Marcelo Pablo. **Diccionario de derecho constitucional, con definiciones y conceptos jurídicos emitidos por la Corte de Constitucionalidad.** 2da. ed, (s.e) Guatemala 2009.

SOBERANIS GATICA, Hernán. **El congreso guatemalteco, historia y funcionamiento.** Guatemala, Ed. Comercial, (s.f.)

Legislación:

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica. 1969.



Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente de 1985. Guatemala 1986.

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