

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

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS COMISIONES EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS EN LA
AGENDA PARLAMENTARIA**

ANA MARÍA VILLEGAS DE FORTÍN

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2006.

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

**ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DE LAS COMISIONES EN EL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y SUS EFECTOS EN LA
AGENDA PARLAMENTARIA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Por

ANA MARÍA VILLEGAS DE FORTÍN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2006.

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana.
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López.
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla.
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez.
VOCAL IV:	Br. José Domingo Rodríguez Marroquín.
VOCAL V:	Br. Edgar Alfredo Valdez López.
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana.

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 la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

DEDICATORIA.

A DIOS

Y A LA VIRGEN: Mi gratitud eterna por darme la vida y mi vocación de servicio.

A MI MADRE: Carlota Victoria Villegas.

A MI HERMANO: Ramón Alfonso Garavito Villegas.

A MI ESPOSO: Antonio Fortín.

A MIS HIJOS: Ana Carlota, Mónica Sofía y José Antonio.

A MIS NIETOS: Nicky y Joshua.

A MIS AMIGOS: Marciano Castillo, Carlos García Regás y Guillermo Duarte.

A MI ASESOR Y

A MI REVISOR

Lic. Edgar Armando Castillo Ayala.

Lic. Rolando Segura Grajeda.

Mi sincero agradecimiento por su amistad y por brindarme sus conocimientos y orientación en el desarrollo de mi tesis.

A MI PATRIA

Por darme la oportunidad de servirle.

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

ÍNDICE

Pág.

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

CAPÍTULO I

1. Sistemas de gobierno.....	1
1.1 Sistemas o regímenes políticos.....	4
1.2 Sistema o régimen monárquico.....	4
1.3 Régimen parlamentario.....	5
1.4 Régimen semiparlamentario.....	9
1.5 El sistema presidencialista.....	10
1.6 Régimen semipresidencial.....	15
1.7 De gabinete.....	17
1.8 Régimen mixto o de gobierno parlamental.....	18

CAPÍTULO II

2. El derecho parlamentario.....	21
2.1 Principios del derecho parlamentario.....	22
2.2 La importancia de la legislación.....	26
2.3 Garantías para la función parlamentaria.....	29

CAPÍTULO III

	Pág.
3. El Congreso como órgano del Estado.....	31
3.1 Antecedentes históricos del Congreso.....	31
3.2 Integración del Congreso de la República.....	46
3.3 Sesiones del Congreso.....	47
3.4 Facultades.....	51
3.5 Relación con los otros poderes.....	61
3.6 Espacios de participación ciudadana.....	65

CAPÍTULO IV

4. La estructura organizacional de las comisiones en el Congreso de la República de Guatemala y sus efectos en la agenda parlamentaria.....	67
4.1 Planteamiento del problema.....	70
4.2 Propuesta de solución.....	76
CONCLUSIONES.....	81
RECOMENDACIONES.....	83
BIBLIOGRAFÍA.....	85

INTRODUCCIÓN

La función de los diputados al Congreso de la República es compleja. Aún cuando la percepción general es que su trabajo consiste en redactar leyes, la Constitución Política de la República les asigna atribuciones diversas que van mucho más allá de eso. En primer lugar, el diputado es un representante del pueblo, concepto que en una democracia representativa tiene un sentido muy de fondo. Descansa sobre él la responsabilidad de recoger el sentir de la población y convertirlo en decisiones políticas de beneficio nacional.

Le corresponde asimismo las funciones de control político y presupuestario mediante el ejercicio de las interpelaciones y de revisión de la ejecución del instrumento de desarrollo que debe constituir el Presupuesto Anual de Ingresos y Egresos del Estado. Y en materia legislativa, las expectativas sobre el diputado son de que apruebe leyes de beneficio social, y en consecuencia, actúe con una visión nacional, de Estado y no solamente con una visión de partido o de grupo.

Los diputados al Congreso de la República ejecutan su mayor labor dentro de las comisiones de trabajo del Congreso, y el resultado de estas comisiones se presume que son los puntos medulares o esenciales que van dirigidos a proponer soluciones a los problemas que aquejan a la sociedad a través la creación de normas jurídicas que integran y enriquecen el ordenamiento jurídico del país. Determinar cuál es el aporte de las comisiones de trabajo en el qué hacer de los diputados al Congreso, hoy en día, es de trascendental importancia en virtud que es el mecanismo de mayor viabilidad para fiscalizar y evaluar el trabajo de éstos.

La agenda parlamentaria es el instrumento político de trabajo que es ejecutado por el Honorable Pleno, para desarrollar las actividades que hayan sido definidas por los Jefes de las Bancadas del Congreso. Actualmente la agenda parlamentaria es integrada y definida por costumbre parlamentaria, es decir, por una serie de procedimientos que son de uso reiterado dentro del Congreso, en virtud que la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo no establece la forma por medio de la cual debe definirse la agenda parlamentaria.

Sin embargo definir una agenda parlamentaria no es tarea fácil para los legisladores, esto obedece a que existen innumerables casos y aspectos que son de interés público y que muchas veces se quedan al margen de ser llevados a consideración del Pleno en el momento de su aprobación, en virtud que éstos carecen de importancia para los Jefes de bancada.

De lo anterior, se realiza una sesión en la cual asisten únicamente los Jefes de las Bancadas (actualmente dieciocho bancadas), se procede a la discusión de propuestas de temas o aspectos que son de interés para integrar la agenda parlamentaria y luego efectúan una votación en la cual cada jefe de bancada posee un voto y de esta forma se define la agenda parlamentaria para que posteriormente sea sometida al Pleno para su aprobación.

El presente trabajo se desarrolló en capítulos y subcapítulos, de la siguiente forma: En el capítulo I, realizó un enfoque general de los sistemas de gobierno; en el capítulo II, todo lo relacionado con el derecho parlamentario, sus principios, la importancia de la legislación y las garantías para la función parlamentaria; en el capítulo III, un análisis del Congreso de la República como órgano del Estado, sus antecedentes históricos, integración del mismo, las sesiones y facultades, la relación de este con los otros poderes estatales y los espacios de participación ciudadana; en el capítulo IV enfoco la estructura organizacional de las comisiones en el Congreso de la República

de Guatemala y sus efectos en la agenda parlamentaria, el planteamiento del problema y la propuesta de solución al mismo.

La hipótesis que me planteé para el presente estudio es la siguiente: Se debe legislar un decreto por medio del cual se cree el mecanismo que se debe seguir para la aprobación de la agenda parlamentaria, la cual después de mucho análisis llegué a comprobarla; el objetivo general del presente trabajo consiste en determinar la contribución a la creación de un mecanismo el cual se observe para la aprobación de la agenda parlamentaria; teniendo como objetivos específicos los siguientes:

1. Determinar lo que debe entenderse por bancada en el Congreso de la República.
2. Precisar lo que debe entenderse por representación en el Congreso de la República de Guatemala.
3. Establecer la relevancia para el país, de lo que debe entenderse por agenda parlamentaria; utilicé los siguientes métodos y técnicas de investigación: método científico, método analítico, método deductivo, método inductivo, la síntesis, método jurídico, técnica bibliográfica, fichas bibliográficas, uso de gráficas, los cuales fueron alcanzados a través del desarrollo del presente estudio.

CAPÍTULO I

1. Sistemas de gobierno

Uno de los problemas centrales e irresueltos de la ciencia o teoría política es sin duda establecer una clasificación de las formas de gobierno, ya que si bien se han dado una serie de clasificaciones ninguna de ellas resulta completamente aceptable, basta señalar para ello la diversidad y la heterogeneidad de las formas de gobierno que existen, formas que difieren de país en país, dependiendo de la dinámica institucional, lo que al final dificulta hasta casi la imposibilidad de formular una tipología de las formas de gobierno.

Sin desvalorizar las clasificaciones que pueden formularse que al final solo ofrecen una limitada visión de la realidad política, ya que los gobiernos varían ampliamente en la naturaleza de su organización, en la extensión de la autoridad que ejercen, en la relación entre sus órganos y en muchos y variados aspectos.

Otra de las enormes dificultades que se presentan para hacer una clasificación de las formas de gobierno es debido al apareamiento de nuevos Estados, la gran variedad de nuevas formas de gobierno que han venido a existencia y que experimentan cambios constantemente, cambios que las diferencian fundamentalmente de las antiguas formas de las que originalmente derivaron.

No debe olvidarse al formular una clasificación de las formas de gobierno que el ente jurídico político es un elemento vivo, producto de un ordenamiento en el que está inmerso, las formas de gobierno en ningún momento son creaciones abstractas, así como tampoco lo son las fuerzas políticas que las origina y de las que dependen para su funcionamiento.

Para dar un plano de sustentación a la teoría anteriormente expuesta, cabría citar a Platón, cuando al establecer una clasificación de las formas de gobierno refiere que existen tres: la monarquía, la aristocracia y la democracia.

Cada forma de gobierno afirmaba correspondía a una virtud característica. En la monarquía privaba la sabiduría en la aristocracia el valor y, en la democracia la temperancia, entendiendo que hay tantas especies de gobierno como caracteres de hombres; no podría concebirse una forma de gobierno que no deviniera en consecuencia de los propios hombres.

Las formas de gobierno se han clasificado de modo empírico y racional. En forma empírica se han clasificado atendiendo la llamada división de poderes, así se entienden como formas simples y mixtas, dependiendo si es uno o varios los órganos que desempeñan las funciones públicas, separándolas de las complejas en los que el poder se expresa más o menos falazmente por medio de tres órganos.

Otro modo empírico de clasificar las formas de gobierno es el que se basa en la clasificación en una mera etimología y, divide en monarquía y república las formas de gobierno, como si el mal de la monarquía estuviera fundamentalmente en ser el gobierno de uno y el bien de la república fuera el llamarse el gobierno de todos.

Algunos tratadistas refieren que una clasificación racional y efectivamente científica es la que, descubriendo la superioridad de los gobiernos representativos comparados con los directos, refiere que aquellos corresponden a un procedimiento natural, en tanto que los directos proceden contra la naturaleza de las cosas, tendiendo por ello a denominar las formas de gobierno en naturales y artificiales.

Las diferentes clasificaciones de formas de gobierno no estarán nunca separadas del concepto e idea de Estado. Éste, hasta que no se ha dado a sí mismo una forma definida y regular de organización y hasta que no se ha fundado una Constitución para sí mismo, no llega a ser objeto del derecho público, es decir en tanto no tenga y se dé a sí mismo una forma definida, más difícil será nombrarle y diferenciarle como tal.

- Régimen representativo

Siguiendo las distintas clasificaciones realizadas y los enunciados formulados, el régimen representativo es aquel por medio del cual los ciudadanos ejercen la porción de soberanía que les asiste, por medio de delegados o representantes, ya que no pueden por sí mismos ejercer esa porción de soberanía que le reconocen las constituciones y las leyes para sí mismos.

Cabe aquí señalar que es importante indicar que no en todo régimen en el que existe un parlamento es necesariamente un régimen representativo o parlamentario, ya que muchas veces no obstante existir una división formal del poder, no es real y por lo tanto no necesariamente representativa, principalmente por la falta de responsabilidad política del gobierno frente al congreso.

- Democracia directa

En las democracias directas, regímenes actualmente en desuso, la democracia se ejercía en forma personal y directa, es decir cada ciudadano ejercía por sí mismo su propia porción de soberanía, sin intermediarios, sin representante. Estos sistemas únicamente funcionan en estados muy pequeños en los cuales existe la posibilidad de realizar consultas directas mediante asambleas directas, esta posibilidad no se da en los estados modernos cuya dimensión es considerable y el método de consulta no es dable.

1.1 Sistema o regímenes políticos

Los regímenes políticos se pueden considerar, en términos actuales, como "tipos de gobierno" que, a lo largo del tiempo, se han establecido de diferentes formas dentro de una democracia constitucional. Tales regímenes operan, generalmente, a través de una relación entre el legislativo y el ejecutivo. Dentro de ellos, el régimen de asamblea es el que más concentra poder en el legislativo, mientras que en el régimen directorial es donde hay mayor concentración de poder por parte del ejecutivo.

1.2 Sistema o régimen monárquico

“El régimen monárquico es un régimen político que se ha implantado en distintos países europeos y asiáticos a lo largo de su historia política”¹.

La monarquía sorprende a muchos analistas políticos al subsistir en medio de un mundo globalizado, aunque se entiende que el predominio de este régimen a lo largo de Europa, en países como Inglaterra o España (entre otros), se debe a la confianza que el pueblo (los súbditos) deposita en la figura de un rey o una reina, lo cual implica que, legitimada en una Constitución, la voluntad de los habitantes es depositada en una corona, la cual es responsable de garantizar la convivencia, la democracia, la estabilidad y las libertades de sus ciudadanos.

Para los ingleses, que es el pueblo que con más firmeza representa la tradición de la institución monárquica, la función de la Corona recae en aconsejar, animar o proteger y ser consultado o informado. Este es el sentimiento del pueblo hacia la Corona y cómo ésta debe controlar las instituciones políticas, ayudar a sus habitantes y, sobre todo, consultar sus necesidades y sus interrogantes.

¹ Villatoro, Luis, **El poder y el valor: fundamentos de una ética política**. Pág. 214.

1.3 Régimen parlamentario

Para una mejor comprensión antes de abordar el tema, es necesario definir el término parlamento. “Parlamento tiene su origen de la palabra francesa parler, que en español significa, hablar”², es decir, hablar o conversar unos con otros. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, existen siete significados de la palabra parlamento:

- Asamblea de los grandes del reino, que bajo los primeros reyes de Francia se convocaba para tratar negocios importantes.
- Cada uno de los tribunales superiores de justicia que en Francia tenían además atribuciones políticas y de policía.
- La Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra.
- Por extensión Asamblea legislativa.
- Razonamiento u oración que se dirigía a un congreso o junta.
- Entre actores, relación larga en verso o prosa.
- Acción de parlamentar.

² *Ibid*, Pág. 215.

El concepto de parlamento es definido como “la cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial”.³ “El órgano representativo que ejerce el poder legislativo, sus integrantes son elegidos por sufragio universal, con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegura, además, la representación de las diversas zonas de su territorio.”⁴

El parlamento ha evolucionado, por ejemplo, en sus funciones, composición y estructura. Estos cambios han ocurrido de acuerdo con el contexto particular de alguna zona geográfica determinada, en donde se haya creado y desarrollado históricamente un Estado.

Cada Estado tiene un parlamento diferente y peculiar, que puede ser considerado en última instancia como el resultado de los cambios o modificaciones ocurridos en el tiempo en una sociedad y que pudieron ser influidos directa o indirectamente por sucesos de carácter nacional, regional o internacional.

Su *origen* se remonta a la constitución estamental medieval, surgida en los siglos XIII y XIV en Castilla, Aragón, Francia e Inglaterra, y que se caracteriza por la polarización del poder político en dos centros: el Rey y la Asamblea Estamental. Esta debía otorgar su consentimiento y consejo al rey para cada alteración sustancial del derecho, el establecimiento de nuevos tributos y los asuntos excepcionales o *ardua negotia regni* (negocios o asuntos especiales: como leyes, usos, dirigidos por el escritor o regnícola). Componían las asambleas los *melliores et maiores terrae* (alto clero y alta nobleza) y las ciudades principales, como centros de agrupación de la burguesía. Esta institución cumplía sobre todo funciones judiciales, económicas y presupuestarias.

³ Real Academia de la Lengua Española. **Ob. Cit.**

⁴ Diccionario jurídico Espasa. **Ob. Cit.**

Con el curso del tiempo, la asamblea estamental adopta, según los países, una configuración bicameral (reuniéndose conjuntamente clero y nobleza en una Cámara, frente a la del tercer estamento, estado llano o «común»). Los componentes de la alta Cámara formaban los grupos tradicionalmente privilegiados, contando entre sus privilegios la exención de tributos, lo que explica que no intervinieran en su discusión, siendo éste el origen histórico de la superioridad financiera de la Cámara baja. A partir de este esquema, el desarrollo fue distinto en los diferentes países: mientras en el continente europeo normalmente el absolutismo monárquico sustituyó a la constitución estamental basada en la dualidad rey - asamblea, en *Inglaterra* la antigua constitución subsistió, caracterizándose por un claro predominio del parlamento sobre el rey.

Entre los siglos XIV y XVII, los Comunes lograron acceder al poder legislativo; a partir de 1640, se esfuerzan por añadir a sus prerrogativas legislativas el control e incluso orientación de la política nacional. La revolución de 1688 y el *Bill of rigths* (declaración de derechos, establecen la libertad de elecciones, la ilegalidad de la facultad que se atribuía la autoridad real para suspender las leyes o su cumplimiento, ejercicio auténtico de la soberanía por el gobierno y las cámaras) sitúan al monarca bajo la dependencia del parlamento, negándole el derecho de suspender la ejecución de las leyes y prohibiéndole establecer ningún impuesto o tasa sin el consentimiento de aquél.

En los restantes países, las asambleas representativas se restablecen tras la revolución francesa (primero en Francia, Constitución de 1791), surgiendo como órganos constitucionales destinados a ejercer primordialmente la función legislativa.

El parlamento, desarrolla también funciones de control continuado del gobierno y de colaboración en la orientación política y en la formación de otros órganos constitucionales, así como, en ocasiones, funciones jurisdiccionales. Pese a este abanico de funciones, se habla de la crisis de la institución parlamentaria para designar el declinar del parlamento (y correlativo ascenso del órgano ejecutivo o gobierno), fruto de su inadaptación a las realidades políticas, económicas y sociales del siglo XX.

Al Parlamento se le designa indistintamente con varios nombres, no obstante, en el desarrollo del presente trabajo se empleará el de Asamblea Legislativa.

Al contrario de lo que ocurre con el régimen de asamblea, que consigue que una monarquía claudique, el régimen parlamentario surge y se mantiene con base en una relación optima con el monarca. Este régimen, aunque muy parecido al de asamblea, tiene ciertas características que lo hacen muy diferente, pues se da en el momento en

el que el rey delega sus funciones y poderes en un ministerio o un gabinete. Ese ministerio o gabinete (que está conformado por miembros del parlamento) debe responder ante el propio parlamento, lo que hace que éste y el gobierno no tengan que unificarse, sino que, por el contrario, cada uno conserve sus tareas y responsabilidades de manera independiente, a la vez que hace que la relación con el monarca resulte tolerable.

“Los parlamentos se clasifican, atendiendo a su estructura, en unicamerales, bicamerales y pluricamerales, según que consten de una, dos o varias cámaras.”⁵

⁵ Garrorena Morales, Ángel. **El parlamento y sus transformaciones actuales**, Pág. 35.

Para Guatemala, la tesis de la existencia de una sola cámara es la que ha prevalecido durante su historia política y parlamentaria, ya que existe una sola cámara como organismo legislativo del Estado, denominándose históricamente Congreso, Asamblea Legislativa, Parlamento.

Sin embargo, la génesis del parlamentarismo guatemalteco, no obstante no constituir antecedentes estrictamente propios, se debe referir a la participación guatemalteca en la formulación de la Constitución de Bayona y la participación en las Cortes de Cádiz.

Derivado de lo anterior, se debe mencionar que una nación no nace y se forma de la nada, sino que surge como consecuencia de un proceso histórico y político, razón por la cual los antecedentes relacionados llevaron a su fundación como tal, tienen para el Estado guatemalteco, singular importancia.

1.4 Régimen semiparlamentario

“El régimen semiparlamentario, como su nombre lo indica, es de carácter parlamentario, aunque coexiste al lado de la figura de un Jefe de Estado”⁶. Éste es elegido por medio de elección popular, debiendo obtener una mayoría absoluta en una o dos vueltas.

En el caso de un régimen semiparlamentario, la figura del Presidente cobra gran fuerza, teniendo atribuciones como la de elegir al Primer Ministro, que es el encargado de controlar políticamente al Presidente y al Parlamento.

⁶ Commonwealth Observer Group, **The Presidential, Parliamentary and Civic Elections in Kenya**, Pág. 12.

La importancia del Primer Ministro es fundamental, ya que debe ser un hombre de confianza del Presidente a la vez que ha de mantener buenas relaciones con la mayoría del Parlamento para que el Gobierno funcione de manera efectiva.

Este tipo de régimen se originó en Francia, entre 1830 y 1848, durante el periodo conocido como "la monarquía de julio"⁷ (llamada así debido a los acontecimientos acaecidos entre el 27 y el 29 de julio de 1830, y que precipitaron la caída de Carlos X y propiciaron la ascensión al trono de Luis Felipe de Orleáns, Rey de los franceses, ya no Rey de Francia, por lo cual este régimen es conocido como "Orleanista").

1.5 El sistema presidencialista

El presidencialismo fue establecido por primera vez en los Estados Unidos de América por los federalistas, mediante la Constitución estadounidense del 17 de septiembre de 1787; posteriormente fue adoptado con las modificaciones del caso por la mayoría de los países de América Latina y, en la actualidad, ha llegado a ser el sistema predominante.

“Históricamente, el sistema presidencialista es más antiguo que el parlamentario. Al mismo pertenecen las monarquías constitucionales en las que la constitución establece que el gobierno depende únicamente de la confianza del monarca, mientras que el parlamento participa como instancia legislativa en el proceso político. La democratización del sistema presidencialista significó la abolición de la monarquía, porque el sistema de gobierno presidencialista y la democracia son compatibles en el marco de la república”⁸.

⁷ Ibid.

⁸ Instituto Federal Electoral (IFE) de México, **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**, Pág. 15.

En el presidencialismo existe una separación, equilibrio, autonomía e independencia relativa entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y la relación que existe entre ellos es de coordinación, por lo que esta separación de poderes es tipificada como rígida.

En este sistema de gobierno el presidente está investido con la función de jefe del Ejecutivo o del gobierno, del Estado, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y dirige la diplomacia o relaciones internacionales del país.

El presidente puede nombrar de manera discrecional a los ministros de gobierno o secretarios de Estado; éstos últimos no son responsables políticamente ante la Asamblea; de la misma manera nombra a cierto personal clave en la administración pública.

El presidente y el vicepresidente, al igual que los diputados que conforman la Asamblea Legislativa, son elegidos por el cuerpo electoral del país, a través del sufragio universal para un período determinado, por lo que tanto el presidente y el vicepresidente como la Asamblea Legislativa están investidos con la representatividad que emana de los ciudadanos y, por lo tanto, sólo responden de su gestión ante el pueblo.

En la elección de los diputados tiene la oportunidad de llegar a la Asamblea incluso hasta un sólo diputado que represente a un partido político pequeño.

En la elección de presidente y vicepresidente, el partido político o coalición que salga victorioso de las elecciones, llega solo al Ejecutivo, es decir, es "suma cero", el vencedor se lleva todo el "premio", el cual es indivisible y los perdedores quedan absolutamente excluidos del Ejecutivo y de la dirección de la administración pública. No

obstante, esta situación no es impedimento para formar coaliciones políticas en el seno de la Asamblea Legislativa que apoyen o respalden al Ejecutivo en la formación de políticas públicas.

El presidente y la asamblea legislativa se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo. El presidente puede remover o destituir a miembros de su gabinete de ministros, ya que éstos son responsables de su gestión sólo ante él. El presidente no puede disolver la Asamblea cuando lo considere necesario y convocar a nuevas elecciones, ni la Asamblea destituir al presidente (salvo en casos excepcionales contemplados en las Constituciones) y disolver su gobierno por medio de un voto de censura o desconfianza.

Esta situación ha sido excusa que han utilizado los militares en América Latina para dar golpes de Estado, cuando ellos lo han estimado conveniente, precisamente por no existir un mecanismo que sirva de "fusible" o "válvula de escape" en el sistema político para resolver las crisis que se producen y activar mecanismos que las diriman.

Sin embargo, la historia enseña que los militares cuando dan los cuartelazos o golpes de Estado no es precisamente para resolver crisis políticas o económicas, sino para crearlas y agravarlas. Aquí no cabe la duda si el sistema presidencialista es el disfuncional, sino la perjudicial e innecesaria existencia de las Fuerzas Armadas en los países de América Latina.

"El parlamentarismo de Inglaterra se ha ido configurando paulatinamente, a partir de la segunda mitad del siglo XVII; se extendió primero a Francia"⁹, que sirvió de puerta de entrada al continente europeo y fue el país donde se perfeccionó.

⁹ www.uaca.ac.cr

Es de hacer notar que en el actual parlamentarismo los tres poderes del Estado desarrollan relaciones de integración entre ellos, por lo que la división es calificada como flexible, situación que facilita la formación de alianzas entre los partidos políticos representados en el parlamento.

El poder Ejecutivo, en la mayoría de los casos, tiene una organización dual, está dividido entre el jefe de Estado y el jefe del gobierno.

El jefe de Estado no posee un poder fuerte ni propio, pero desarrolla un papel simbólico y de influencia psicosocial en la población, que podríamos definir como esencial para mantener la integración nacional.

El primer ministro es el jefe del gobierno o del Ejecutivo, desempeña las funciones ejecutivas, preside y dirige el gabinete ministerial.

El jefe del gobierno y los miembros del gabinete son seleccionados por el parlamento, por lo que individual y colectivamente dependen del beneplácito y confianza del poder legislativo.

El Ejecutivo, incluido obviamente el primer ministro, tiene responsabilidad política ante el parlamento, lo que significa que el parlamento puede disolver todo el gabinete o sólo destituir a los ministros y dejar al primer ministro, mediante un voto de censura o de desconfianza.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, los sistemas parlamentarios han introducido un mecanismo tendente a evitar la inestabilidad de los gabinetes: el voto de censura constructiva. Este mecanismo, instaurado por primera vez en la Ley Fundamental de Bonn y adoptado, entre otras, por la Constitución Española de 1978, exige que la moción de censura de un gabinete esté acompañada con la propuesta de un candidato para ocupar la jefatura de gabinete.

Sin embargo, el gobierno tiene la misma prerrogativa: puede disolver una o ambas cámaras del parlamento y convocar inmediatamente a elecciones; de esta forma es la ciudadanía la que con su voto tratará en cierta medida de dirimir el conflicto que dio origen a la disolución. Por tal razón, el gobierno al elaborar su agenda nacional e internacional sabe de antemano que debe ser del agrado y aprobación del parlamento, porque de lo contrario podría derivar en conflicto entre ambos poderes.

La disolución de una o ambas cámaras también puede realizarla el jefe de gobierno, es decir, para saber si la población está o no de acuerdo con determinada decisión del Ejecutivo, la cual es de trascendencia para la nación; por ejemplo, En 1982, ante el conflicto de las islas Malvinas, la Primera Ministra Margaret Thatcher disolvió la cámara y llamó a nuevas elecciones anticipadamente; de esa manera obtuvo clara mayoría parlamentaria.

En resumen, la mejor manera de reseñar las diferencias básicas entre el presidencialismo y el parlamentarismo consiste en destacar que mientras el parlamentarismo le otorga al proceso político flexibilidad, el presidencialismo lo torna rígido.

A la probable crítica a esta concepción por parte de los defensores del presidencialismo, diciendo que la rigidez es una ventaja, pues salvaguarda al proceso político de la incertidumbre e inestabilidad propias del parlamentarismo, contesta afirmando que aunque la necesidad de autoridad y predicción parecería favorecer al presidencialismo, existen circunstancias inesperadas como puede ser la muerte del titular del Ejecutivo o la toma de decisiones erróneas, que convierten al gobierno presidencial en menos predecible y a menudo más débil que el de un Primer Ministro.

Los problemas en el funcionamiento del presidencialismo latinoamericano, no deben conducir a una exigencia por transformar radicalmente el régimen político, esto es instaurar el parlamentarismo, sino más bien producir modificaciones que tengan en cuenta las circunstancias particulares de cada país.

1.6 Régimen semipresidencial

Por otra parte, en ciertos países se han desarrollado últimamente sistemas legislativos denominados mixtos o semipresidenciales, por estar formados con algunos elementos de los dos sistemas; sin embargo, en la realidad tiende invariablemente a predominar el sistema presidencial o parlamentario.

“El régimen semipresidencial es originario de Latinoamérica; además, la gran mayoría de países del hemisferio americano se encuentra bajo este régimen”¹⁰.

Las características principales del régimen semipresidencial varían respecto de las del régimen mixto, pues en este caso el Presidente de la República (el cual es elegido para un periodo de gobierno de cuatro años) funge como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno. Sin embargo, esto no quiere decir que el Presidente pueda tomar decisiones

¹⁰ Interim Electoral Commission of Uganda, <http://www.imul.com:80/interim/#educatio>. (22 de septiembre de 2006).

de forma individual, pues cualquier movimiento o decisión política que se pretenda tomar tiene que ser respaldada por el consejo de ministros que él mismo elige.

El Presidente no debe hacer parte del Parlamento; éste, a su vez, tiene la autoridad para censurar, por medio de una moción de censura, a los ministros del gabinete. Los ministros pueden asistir libremente a los debates del Congreso y participar; además, deben asistir cuando se les cite.

En la mayoría de las Constituciones latinoamericanas se establece una separación de poderes entre los parlamentos y los ministros, esto con el fin de evitar que el legislativo y el ejecutivo colisionen o adquieran mayor poder.

El semipresidencialismo es un híbrido y un intento ecléctico que no se puede situar como un sistema intermedio entre ambos y que sea mejor a cualquiera de los dos que le dieron origen.

Por otra parte, definir las características fundamentales entre el presidencialismo y el parlamentarismo es difícil. Por esta razón hay inclinación a tomar de manera muy simplista como paradigma del presidencialismo al Congreso Federal de los Estados Unidos y como paradigma del parlamentarismo al Parlamento del Reino Unido; asimismo, dentro de esta lógica, como modelo del semipresidencialismo al sistema legislativo de Francia.

Entre los países que tienen sistema de gobierno semipresidencial, podemos mencionar los siguientes: Argentina, Austria, Bolivia, Finlandia, Irlanda, Islandia, Perú y Portugal. En este mismo orden de clasificación de sistemas de gobiernos, el de Suiza es el único que no se puede tipificar como presidencialista, parlamentario o mixto, por lo

que es llamado directorial o colegial. El poder político en este caso no se encuentra personificado en el jefe de Estado o de gobierno, sino que reside en el directorio y no existe, entre otros, el voto de censura.

Carlos Sabino, profesor titular de la Universidad Central de Venezuela, sostiene para el caso de Venezuela que:

Como un modo de reducir el presidencialismo predominante y con el objeto, además, de distanciar a la figura del presidente de los movimientos coyunturales de opinión, se ha propuesto la creación del cargo de Primer Ministro. Se crearía así un régimen semipresidencial, en algún modo semejante al francés, que haría al Primer Ministro responsable ante el Parlamento, pero dejando al Presidente como figura suprema del Estado y del gobierno. Quienes defienden esta modalidad de gobierno señalan que otorga, a la vez, las ventajas del presidencialismo y del parlamentarismo, dando mayor flexibilidad a la obra de gobierno, haciendo más responsable al Ejecutivo frente al congreso y facilitando una válvula de escape para superar las crisis políticas. Quienes se oponen destacan, por otra parte, que el nuevo cargo no podría adquirir real significación dentro de nuestra tradición política, convirtiéndose simplemente en un ministro más, y que en nada reduciría el presidencialismo vigente.

1.7 De gabinete

Este régimen, con características muy similares al Parlamentario, tiene su diferencia principal en el [sistema electoral](#) que se utiliza para elegir a los gobernantes, puesto que hace que los grandes partidos obtengan numerosas votaciones y, por consiguiente, el gobierno (representado en alguno de estos partidos) obtenga una mayoría que facilita su desempeño, al punto que no necesita controlar por medio de censuras o interpelaciones al Parlamento. Esto quiere decir que cuando un partido gana

las elecciones presidenciales, es muy seguro que las del Parlamento hayan sido ganadas por el mismo partido, por lo que se supone que el trabajo y la relación entre el Parlamento y el ejecutivo serán cordiales y benéficos para el país donde ocurra el proceso.

El régimen de gabinete se caracteriza por brindar la posibilidad de que los partidos tradicionales, o en su defecto los más grandes y populares, puedan alternarse el control del poder; es decir, mientras un partido gobierna, el otro controla (esto lo hace el partido opositor mediante el nombramiento de un *contragabinete*, o sea un Ministro equivalente a cada uno del gobierno, ello con el fin de supervisar y vigilar las decisiones del gobierno vigente).

Este régimen está establecido en Australia, Canadá y el Reino Unido, y ha sido también implementado en Suecia y la Unión Sudafricana.

1.8 Régimen mixto o de gobierno "parlamental"

“Este régimen divide responsabilidades entre el Jefe de Estado (representado por la figura del primer ministro) y el parlamento. El primer ministro es elegido por medio del sufragio, debiendo obtener la mayoría absoluta en una o dos vueltas electorales; además debe ser la cabeza de su partido en las listas parlamentarias. El parlamento es elegido el mismo día por la misma vía”¹¹.

¹¹ *Ibid.*

En el régimen mixto existe la posibilidad de censurar y remover al Jefe de Estado; sin embargo, puesto que él es miembro del parlamento, son muy remotas las posibilidades de que eso ocurra. Sin embargo, para brindar mayor estabilidad al primer ministro, a éste se le exige que por lo menos un 50% de los ministros que sean nombrados sean parlamentarios.

En el caso que el Jefe de Estado quiera acabar con el Parlamento, el período de cuatro años para el cual había sido nombrado concluye automáticamente.

CAPÍTULO II

2. El derecho parlamentario

El derecho parlamentario consta de normas, precedentes y usos que son utilizados por los órganos legislativos como base para regular su procedimiento. “El sistema de reglas y precedentes tuvo su origen en el parlamento británico y ha ido evolucionando con el desarrollo de otros órganos legislativos o deliberativos, tanto en Inglaterra como en otros países”.¹²

El derecho parlamentario, al igual que el derecho consuetudinario, es un sistema de normas y reglas fundado en precedentes que tienen su origen en fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden. Su desarrollo se ha guiado por la facultad de establecer reglas inherentes a todo órgano deliberativo.

El derecho común o consuetudinario del procedimiento parlamentario tiene su base en preceptos razonables y debidamente establecidos, no se funda únicamente en la costumbre por sí sola, sino en la costumbre razonable y equitativa.

Respecto al derecho común que es fuente constitutiva de procedimientos en los órganos deliberativos, así como, respecto al derecho común imperante en un país, puede decirse que lo que no es de razón no puede tener fuerza de ley.

¹² Mason, Paul, **Manual de Mason sobre procedimientos legislativos**. Págs. 21, 22, 23, 24 y 25.

El derecho parlamentario es la regla imperante de todo órgano deliberativo destinado a introducir, modificar, discutir propuestas de ley y tomar decisiones sobre las mismas.

2.1 Principios del derecho parlamentario

Tratándose del procedimiento para tomar decisiones, priman ciertos principios fundamentales. Estos son tan básicos que, sin ellos, las decisiones del órgano a cargo de la creación y formación de la ley (órgano legislativo, respectivamente) carecen de validez. Los requisitos en cuestión generalmente rigen aún cuando no hayan sido adoptados y no cuenten con el consentimiento o aprobación del órgano.

El derecho parlamentario es un sistema de principios y no una serie de normas recopiladas al azar. Está basado en razonamientos ponderados y se les ha ido desarrollando a través de un largo periodo al determinarse distintas cuestiones por parte de los órganos legislativos, de sus respectivos presidentes y de los tribunales.

Algunos principios que rigen dentro del derecho parlamentario, sin embargo se mencionan a continuación los más importantes, siendo estos:

- Principio de legitimidad:

Este principio señala que el grupo deliberador, es decir, los parlamentarios tienen que haberse constituido y facultado de tal manera que tengan el poder y la autoridad que deban ejercer. Toda medida que se pretenda tomar tiene que corresponder a las atribuciones del organismo legislativo, de lo contrario, el voto carece de validez.

- Principio de unanimidad y de consenso:

La decisión tiene que ser producto de una reunión de la colectividad. Toda decisión de una colectividad es producto del consenso de opiniones en ella. Para brindar una oportunidad adecuada a que se llegue a tal consenso, los miembros o parlamentarios tienen que reunirse. Las facultades del grupo para tomar decisiones pueden ser ejercidas únicamente en el contexto de una reunión. Todo entendimiento o acuerdo alcanzado antes, después o en ausencia de una reunión lícita no es válido ni de cumplimiento obligatorio.

- Principio de participación:

Este principio indica que debe darse oportuna notificación de la reunión a todos los parlamentarios a fin de que tengan la oportunidad de asistir y participar. Debe notificarse a todos los que tengan derecho a asistir a la reunión o plenaria, dar a conocer el tema o asunto que se va a tratar, hacer constar su fecha, hora, lugar y en todo caso, proceder de manera tal que se facilite la asistencia de todos los parlamentarios.

- Principio de veracidad:

Para la toma de las decisiones es necesaria la presencia de un número específico de parlamentarios y así se les permite actuar en nombre de la colectividad, es decir, tiene que existir quórum, en general, se considera que hay quórum cuando están presentes al menos la mitad de la totalidad de los parlamentarios del organismo

legislativo. Habiendo quórum, los presentes pueden actuar en nombre de la colectividad. Cabe hacer mención que se puede solicitar la presencia de una proporción superior a la mayoría para que pueda actuar en su nombre y tratar determinados asuntos.

- Principio de colectividad:

La colectividad tiene que tener ante sí una cuestión clara que decidir. Tiene que haberseles planteado a los parlamentarios una cuestión clara para que puedan tomar una decisión mediante votación a fin de aprobar o rechazar la propuesta, es decir, los parlamentarios tienen derecho a saber precisamente de que se trata y el efecto que tendrá su votación antes de proceder a ella. El asunto tiene que plantearse de tal manera que los parlamentarios puedan pronunciarse afirmativa o negativamente al respecto.

- Principio de discusión y deliberación:

El organismo legislativo es un órgano deliberativo debido a la toma de decisiones por parte de sus representantes, en este caso los parlamentarios, quienes deben tener oportunidad de debatir el asunto en cuestión y así expresar sus opiniones y escuchar a los demás a fin de que ello les ayude a condensar y tomar decisiones conjuntas válidas, las que deberá reflejar meramente las opiniones colectivas de sus integrantes.

- Principio de decisión y votación:

A fin de que se tome una decisión o una medida, debe efectuarse la votación sobre el asunto en particular. La manifestación de una opinión no constituye un voto y, por lo tanto, no tiene efecto alguno. No puede darse por supuesto: ¿cómo votaría un miembro?, ni siquiera puede darse por supuesto el hecho de que efectivamente votará, por lo tanto, nada puede suceder hasta que no se efectúa una votación.

Para tomar una decisión o aprobar una propuesta, hace falta el voto afirmativo, como mínimo, de la mayoría de los votantes presentes. La Constitución y las leyes a veces requieren para ciertos efectos que el número de votos afirmativos sobrepase la mayoría. El derecho parlamentario exige únicamente mayoría de votos, pero diferentes órganos pueden establecer, según sus propias reglas y para ciertos efectos una proporción superior, por ejemplo, para enmendar o suspender sus propias normas.

- Principio de responsabilidad y transparencia de actuaciones:

Este principio estipula que no se admitirá fraude, trampa o engaño capaz de hacerle daño a nadie. Al igual que en otras situaciones, los que intencionalmente o por negligencia causen daño o perjuicio a otra persona incurrir en responsabilidades, respecto a la creación y formación de leyes.

Sin embargo, dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, este principio no cobra vida en virtud de que la Constitución Política confiere determinadas prerrogativas a los diputados al Congreso de la República y una de ellas es la irresponsabilidad por sus opiniones, iniciativa y por la forma o manera en que estos traten los negocios públicos en el desempeño de su cargo.

- Principio de no contradicción:

Este es un principio del derecho parlamentario sumamente importante ya que estipula que las decisiones no pueden contravenir las leyes, normas ni decisiones de una autoridad superior. Las normas o decisiones vigentes de una autoridad rectora prevalecen por sobre las normas y decisiones de autoridades de menor jerarquía. Este principio es plasmado en la Constitución Política de la República al referir que *cualquier disposición contraria a la misma es nula de pleno derecho*.

2.2 La importancia de la legislación:

La importancia de la legislación radica en que *es ésta la fuente formal fundamental por excelencia del derecho*. La legislación, se presenta como el resultado de la formulación y promulgación de determinadas normas jurídicas o leyes de observancia general que lleva a cabo el órgano del Estado facultado para la ejecución del procedimiento legislativo.

Es necesario puntualizar que en la creación de la normativa jurídica de un país, es preciso conducirse con el cuidado y responsabilidad que amerite, debido a que la legislación como fuente formal fundamental no debe contravenir los derechos y obligaciones estipuladas en el orden constitucional.

Por otro lado, cabe también hacer mención que la legislación por su precisión y carácter sistemático, puede modificarse rápidamente y así adaptarse mejor a las necesidades de la vida moderna.

- Constitución de Bayona:

Decretada en la provincia francesa del mismo nombre en el año de 1808, contó con la participación de diputados de Las Indias en la Asamblea Constituyente que la emitió, ya que al convocarse se estableció la necesidad de integrar órganos como un Consejo de Estado, en el cual tuvieran opinión consultiva por lo menos seis diputados de Las Indias, como se conocían nuestros territorios que formaban parte de la dominación española.¹³

Bayona, es un hecho histórico que además de constituir un seguro e indudable antecedente de la participación de Guatemala, significa también el génesis del constitucionalismo centroamericano.

La Constitución de Bayona fue inspirada por Napoleón y tenía como objetivo la aplicación tanto en España que había sido invadida por los franceses como a los territorios españoles en ultramar, como respuesta francesa al mismo malestar que la invasión de Napoleón había causado entre los españoles.

Originalmente ni en la convocatoria ni en las instrucciones para la integración de la Asamblea Constituyente de Bayona hacían mención a la participación de las provincias americanas, pero gracias a la intervención de Murat el emperador napoleón, el 24 de mayo de 1808, se concedió la participación de seis diputados mencionada anteriormente. Por el “Reino de Guatemala” se nombró a Don Francisco Antonio Cea.

¹³ **Diccionario jurídico Espasa**, Edición electrónica.

No obstante la aprobación de esta Constitución, el generalizado levantamiento español en contra de los franceses, impidió que esta entrara en vigencia en España y en América, pero permitió a nuestros pueblos enterarse de la posibilidad de la existencia de una forma de convivencia sobre bases políticas nuevas y democráticas.

- Las Cortes de Cádiz:

Instaladas en el año de 1810, por decisión del Rey Don Fernando VII de España, tiene para nuestro país gran importancia debido a las enormes transformaciones impuestas al sistema de gobierno español: la representación nacional, la división en el ejercicio del poder público, el concepto de soberanía, entre otras, y, principalmente, lo relativo al concepto de igualdad de participación y derechos de los ciudadanos de la península y de la nueva América, producto del debate parlamentario entre dos posiciones naturalmente antagónicas, como en nuestros tiempos: los liberales y los conservadores.

La representación de las provincias o colonias españolas estaba constituida por un diputado por cada capital, bajo el procedimiento de elección por el ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres naturales de la provincia dotados de probidad, talento e instrucción y el que saliera a primera suerte o sorteo sería diputado en Cortes.

La Constitución de Cádiz emitida en el año 1812, no llega a cobrar vigencia para Guatemala, ya que fue aceptada por el Rey de España, hasta el año 1820 año en que la juró, coincidente con el movimiento independentista centroamericano.

2.3 Garantías para la función parlamentaria:

Por la alta función que están llamados a desempeñar y desarrollar, los diputados, desde el momento de su elección, gozan de *inmunidad* personal para no ser detenidos ni juzgados sin que antes haya una expresión previa de un órgano jurisdiccional específico.

Será la Corte Suprema de Justicia la que declarará que *ha lugar a formación de causa* (después de conocer el informe del juez pesquisidor nombrado para el efecto) el diputado dejara de gozar de inmunidad. Esta forma de procedimiento es producto de la reforma constitucional del año 1994, anteriormente ese prejuzgamiento correspondía al propio Congreso de la República.

Igualmente gozan los diputados de *irresponsabilidad* por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos en el desempeño de sus cargos.

Esta garantía busca dar protección al diputado de cualquier señalamiento que pudiera hacerse por la forma de considerar o tratar una iniciativa o asunto sometido a consideración del Congreso.

Aún cuando la propia Constitución señala que esta garantía no implica arbitrariedad, por la ambigüedad de la norma, la ley interna del Congreso debiera analizar, contemplar y para delimitar con exactitud, el alcance de la norma, hasta donde se contempla la irresponsabilidad por opiniones o por la forma de tratar asuntos de competencia del diputado, que como la práctica ha demostrado, tiene un ámbito excesivamente amplio.

No obstante, el señalamiento anterior, la norma constitucional refiere, como otra garantía al diputado, Artículo 161: *únicamente el Congreso está facultado para calificar cuando se ha producido arbitrariedad o exceso y para imponer las sanciones disciplinarias pertinentes.*

CAPÍTULO III

3. El congreso como órgano del Estado

La importancia que tiene el Congreso de la República de Guatemala, como un órgano del Estado, radica en que es el único facultado para la creación del ordenamiento jurídico ordinario del país atendiendo a su función legislativa. Dentro de esta función legislativa se deben observar siempre los principios que emanan de la Constitución Política de la República debido a que es la ley fundamental y por lo tanto ninguna ley puede tergiversar o contradecir sus preceptos.

De acuerdo con su función fiscalizadora este organismo ejerce un mecanismo de control sobre los actos de la administración pública con el objeto de que se lleve a cabo el bien común como fin supremo del Estado.

Asimismo, la función contralora que ejerce estará siempre enfocada a verificar los planes y programas de gobierno con el objeto de que la aprobación del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado sea año con año en virtud de que las necesidades y prioridades del país se encuentran en constante cambio y será este organismo el que podrá determinar los gastos a realizar para cada una.

3.1 Antecedentes históricos del Congreso

“Con la Constitución de Bayona y Cádiz, en España, se cierra, en forma sistematizada, el contenido de Documentos Constitucionales básicos, para arribar en su

oportunidad al Acta de Independencia de 1821, que planteó nuevas posibilidades para textos constitucionales separados ya de la Madre Patria y del sistema de Monarquía”¹⁴.

El Acta de Independencia fue el hecho que radicalmente cambió nuestra estructura política del Orden Monárquico al Republicano Representativo Federal.

El Punto segundo de dicha Acta dice "Que se proceda a elegir diputados y representantes suyos y estos concurrirán a esta Capital a formar el Congreso (Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa oportunamente), que deba decidir el punto de independencia y fijar en caso de acordarla, la forma de gobierno y ley fundamental que la debe regir”.

Luego aparece la publicación del Decreto de Independencia de la Asamblea Nacional Constituyente del primero de julio de 1823, donde después de la frustrada anexión a México, nuestros pueblos devienen en la historia constitucional autónomos en sus terminaciones y constituciones, al quedar, como proclama el artículo primero *que las expresadas Provincias representadas en esta Asamblea, son libres e Independientes de la antigua España, de Méjico y de cualquier otra potencia, así del antiguo como del Nuevo Mundo, y que nos son ni deben ser patrimonio de persona, ni familia alguna.*

Después, el 25 de julio de 1834, se convoca la Asamblea Nacional Constituyente, la cual quedó instalada el 29 de Mayo de 1839, misma que se disolvió el 14 de Marzo de 1844.

El 9 de febrero de 1849, se hace una nueva convocatoria a Constituyente. La posterior Asamblea se reúne el 16 de agosto del mismo año. Los períodos anteriormente citados corresponden a la época de corte eminentemente Conservador.

¹⁴ Biblioteca del Congreso Nacional de la República, **La participación femenina en el Congreso de la República**, Pág. 14.

Posteriormente, “dentro del período Liberal, de conformidad con el Acta de Patzicía de fecha 3 de junio de 1871, el General Miguel García Granados reúne nuevamente a la Asamblea Constituyente, la cual se suspendió el 23 de enero de 1873”¹⁵.

Es de suma importancia hacer notar que la Asamblea que se instaló el 15 de Marzo de 1879, fue integrada por nueve (9) Diputados, habiendo entregado una Constitución de 104 artículos, que fue promulgada el 12 de diciembre del mismo año.

Durante el período Revolucionario, se instala un nuevo Congreso el 10 de Enero de 1945.

El 29 de octubre de 1956, queda instalada nuevamente la Constituyente (Congreso) perteneciendo ésta al período de la Liberación.

Once años después, el Régimen Militar del coronel Enrique Peralta Azurdia, quien había derrocado al Presidente Miguel Ydígoras Fuentes, convoca a elecciones, y es así como el 6 de julio de 1964, se instaló la Constituyente.

En el año de 1982, siendo Presidente el General Romeo Lucas García, el 23 de Marzo de ese año, se gestó un movimiento Militar que culminó con el derrocamiento de dicho Presidente, habiéndose integrado una junta provisional por los militares José Efraín Ríos Montt, Egberto Maldonado Shaad y Luis Francisco Gordillo Martínez.

Posteriormente quedó como Jefe de Estado el general José Efraín Ríos Montt, a quien el 8 de agosto de 1983, le sucedió el general Oscar Humberto Mejía Víctores, quien convocó a elecciones del Congreso el 19 de Enero de 1984, habiendo tomado posesión el primero de agosto de 1984.

¹⁵ *Ibid.*

Como se puede ver anteriormente, durante el tiempo en que prevalecieron las Constituciones hubo Congreso. Desde 1985, el Congreso ha mantenido la estructura que tiene actualmente.

Parlamento: Congreso de la República de Guatemala.

Estructura: Unicameral

Miembros: 158 Diputados, elegidos directamente

Presidente: Jorge Méndez Herbruger (período: 14 de enero, 2006 al 14 de enero, 2007)

Porcentaje de Mujeres: 9%

Porcentaje de Diputados Indígenas: 13%

Duración: 4 años (período actual: 14 de enero, 2004 al 14 de enero, 2008)

Partidos Políticos Representados: 12

Bancadas: 18

Nombre de los Partidos Políticos Representados:

- FRG - Frente Republicano Guatemalteco
- PAN - Partido de Avanzada Nacional
- ANN - Partido Alianza Nueva Nación

- PSN - Partido Solidaridad Nacional
- DIA - Desarrollo Integral Auténtico
- MR - Movimiento Reformador
- PU- Partido Unionista
- PP- Partido Patriota
- DCG - Democracia Cristiana Guatemalteca
- UNE - Unidad Nacional de la Esperanza
- UD - Unión Democrática.
- URNG - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

Bancadas:

- FRG - Frente Republicano Guatemalteco
- PAN - Partido de Avanzada Nacional
- ANN - Partido Alianza Nueva Nación
- PSN - Partido Solidaridad Nacional
- DIA - Desarrollo Integral Auténtico
- MR – Movimiento Reformador
- PU- Partido Unionista
- PP- Partido Patriota
- DCG - Democracia Cristiana Guatemalteca
- UNE - Unidad Nacional de la Esperanza

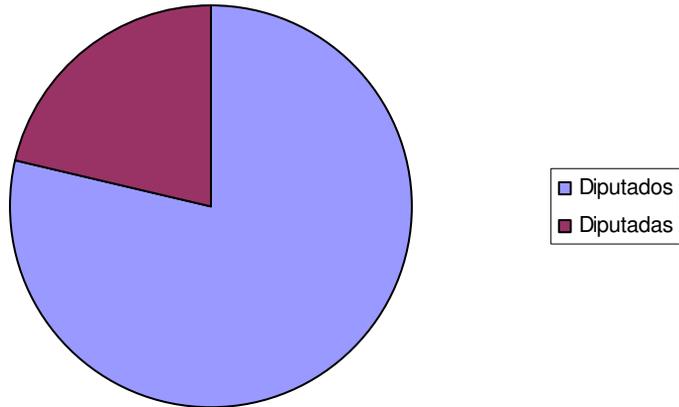
- UD - Unión Democrática.
 - URNG - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
 - BIEN -Bienestar Nacional Bien
 - CASA - Centro de Acción Social
 - GANA - Gran Alianza Nacional
 - IND - Independientes
 - INT - Integracionista
 - EG - Encuentro por Guatemala
-
- Representación gráfica de diputadas y diputados al Congreso de la República



- Diputados al Congreso de la República por el partido FRG

- Diputados: 22

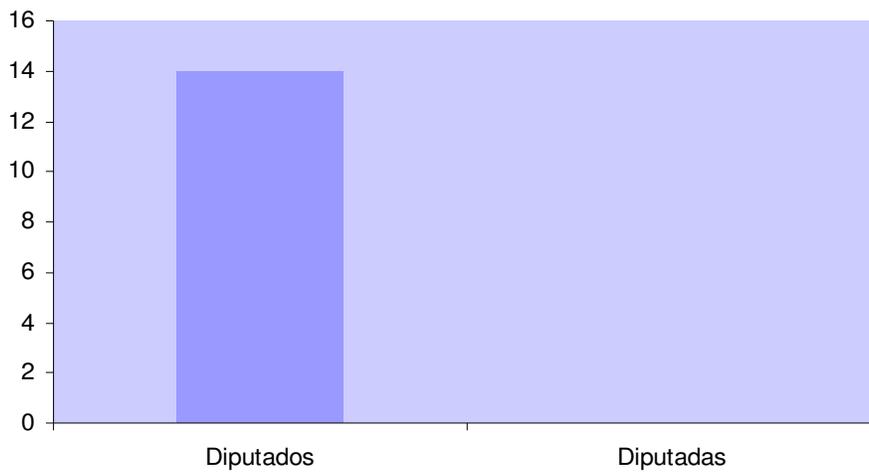
- Diputadas: 6



- Diputados al Congreso de la República por el partido PAN

- Diputados: 14

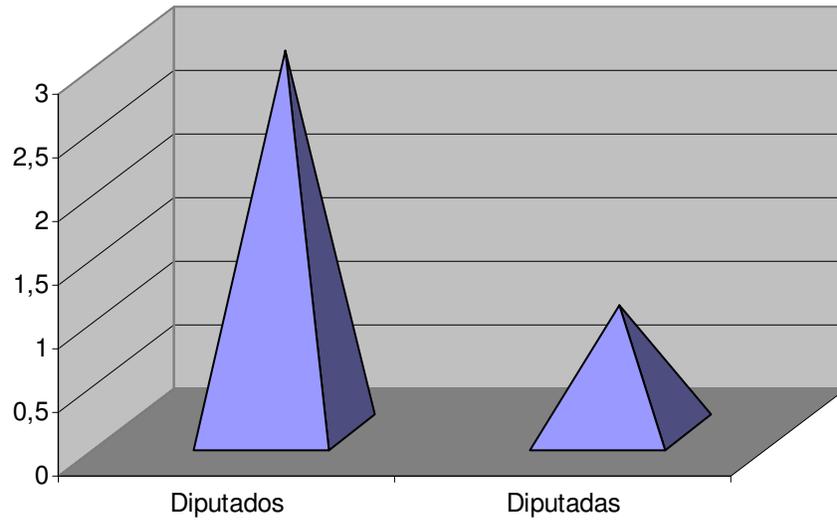
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido ANN

- Diputados: 3

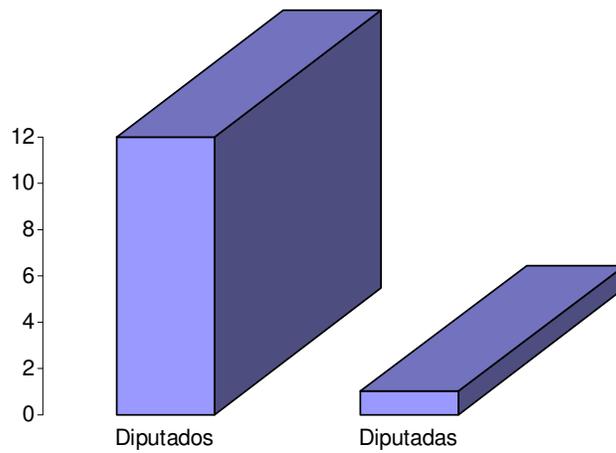
- Diputadas: 1



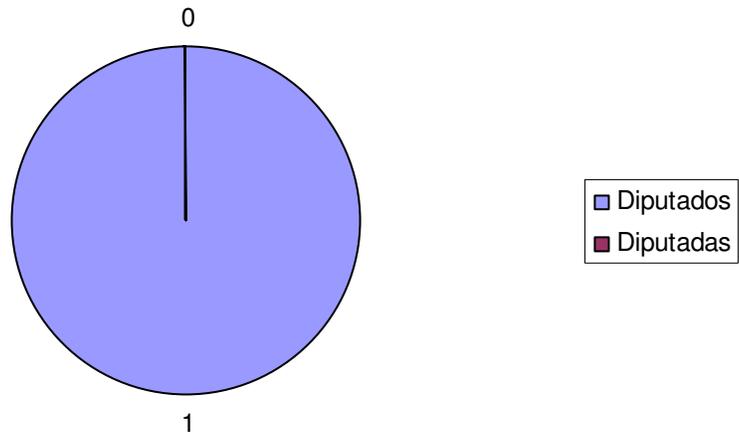
- Diputados al Congreso de la República por el partido PSN

- Diputados: 12

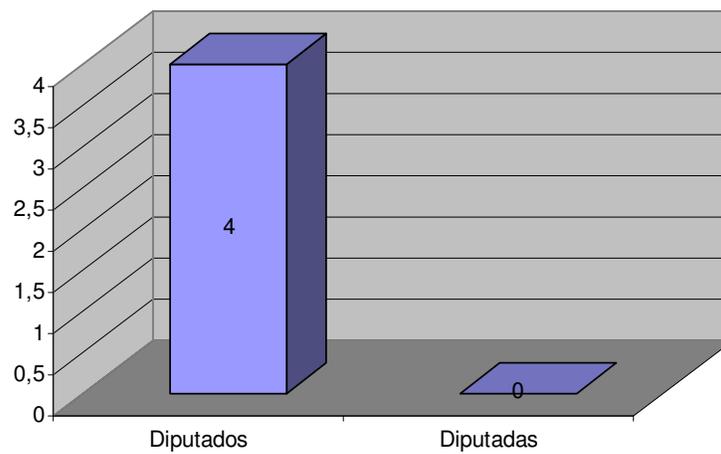
- Diputadas: 1



- Diputados al Congreso de la República por el partido DIA
 - Diputados: 1
 - Diputadas: 0



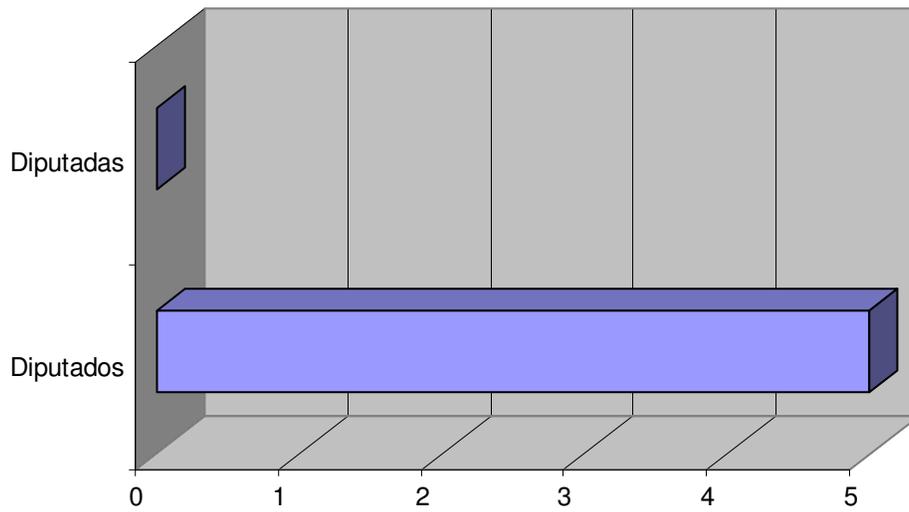
- Diputados al Congreso de la República por el partido MR
 - Diputados: 4
 - Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido PU

- Diputados: 5

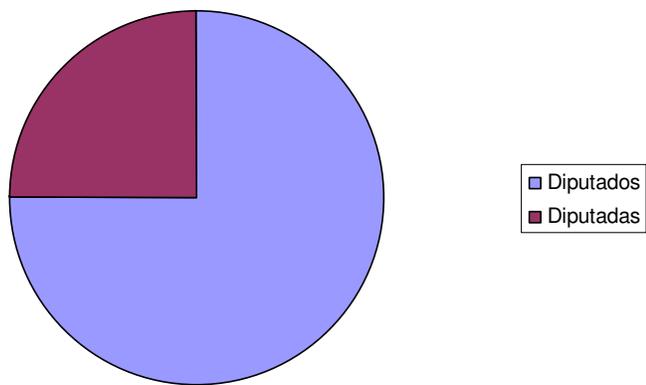
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido PP

- Diputados: 6

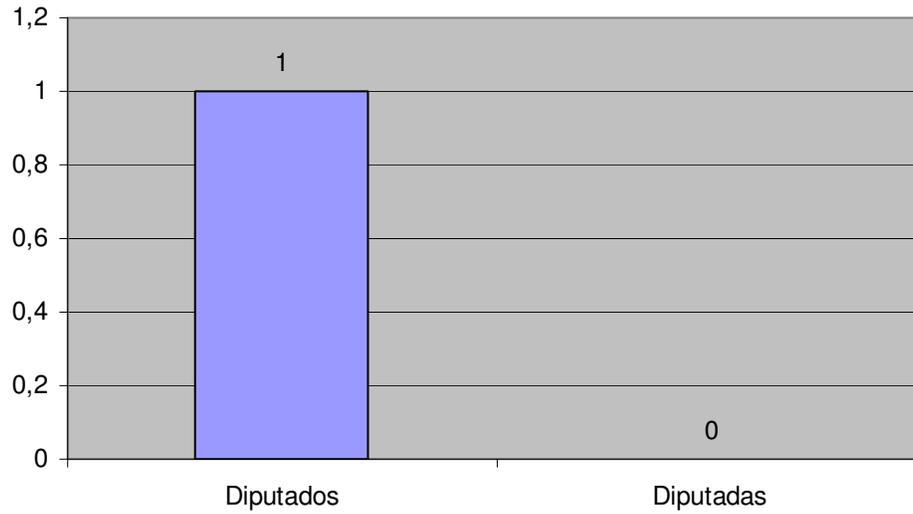
- Diputadas: 2



- Diputados al Congreso de la República por el partido DCG

- Diputados: 1

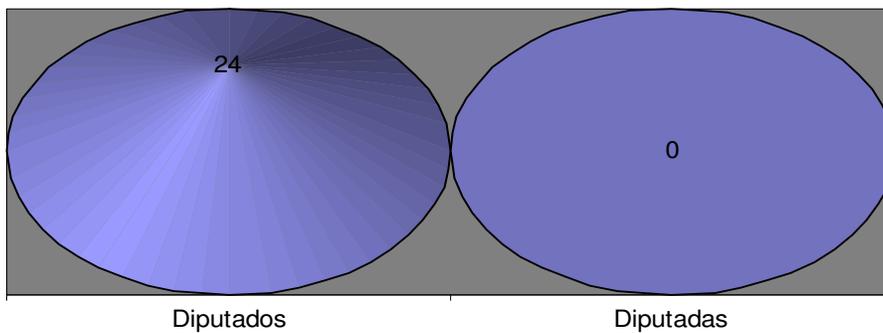
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido UNE

- Diputados: 24

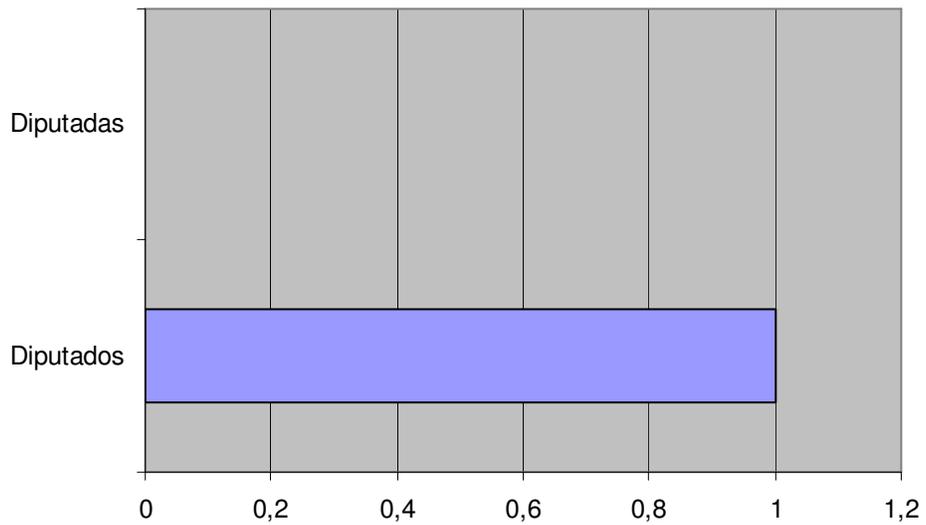
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido UD

- Diputados: 1

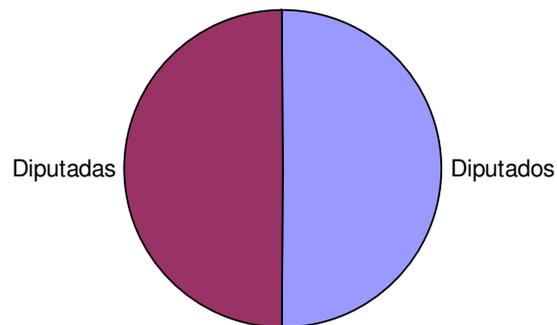
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por el partido URNG

- Diputados: 1

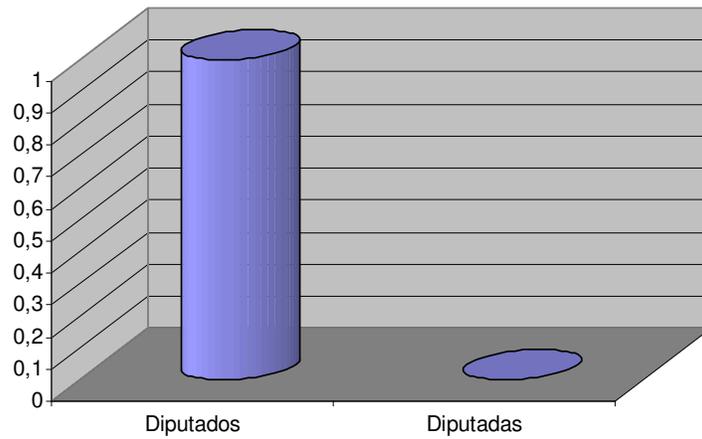
- Diputadas: 1



- Diputados al Congreso de la República por la bancada BIEN

- Diputados: 1

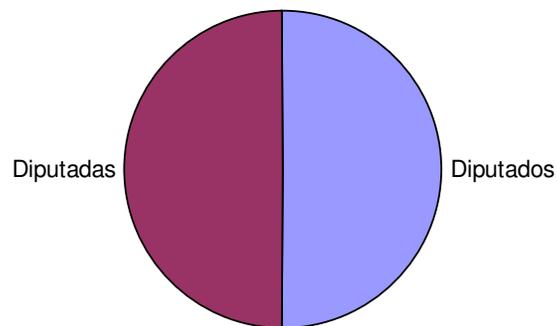
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por la bancada CASA

- Diputados: 1

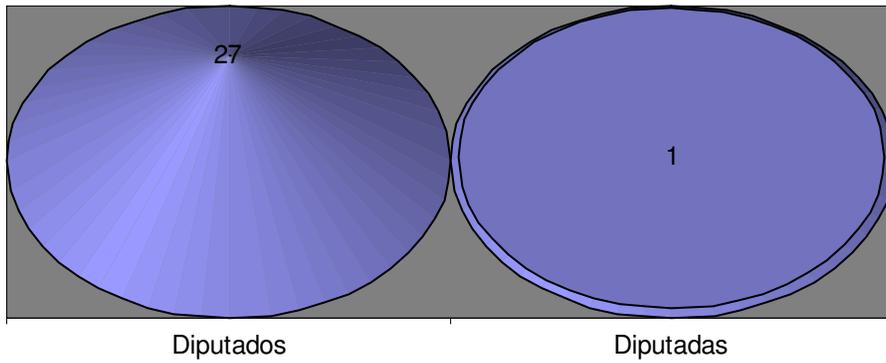
- Diputadas: 1



- Diputados al Congreso de la República por la bancada GANA

- Diputados: 27

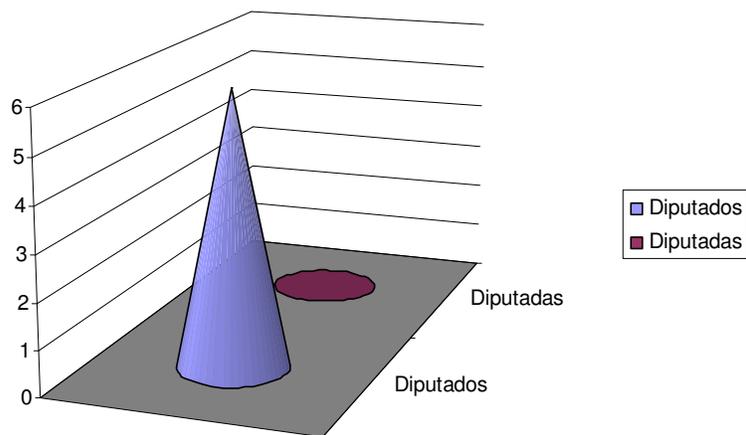
- Diputadas: 1



- Diputados al Congreso de la República por la bancada IND

- Diputados: 6

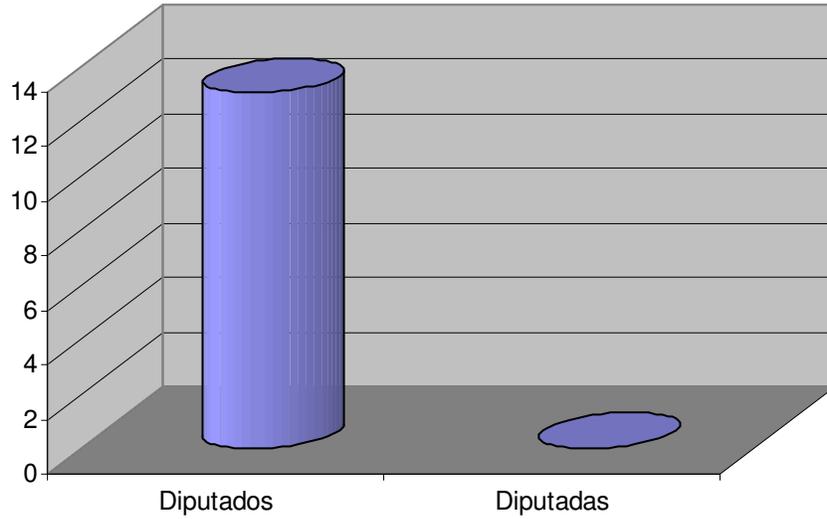
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por la bancada INT

- Diputados: 13

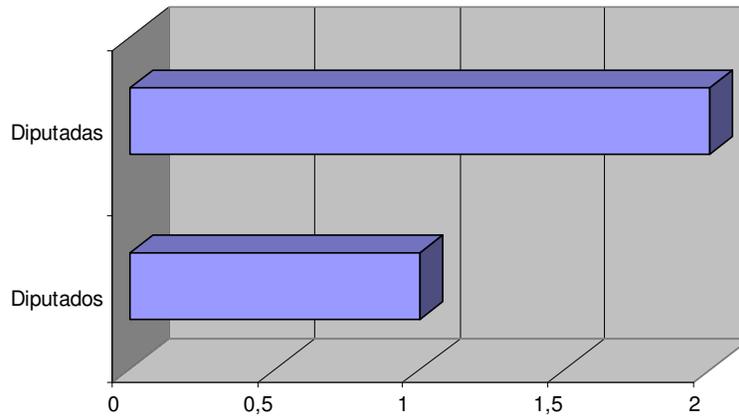
- Diputadas: 0



- Diputados al Congreso de la República por la bancada EG

- Diputados: 1

- Diputadas: 2



Órganos más importantes:

- Pleno
- Junta Directiva
- La Presidencia
- La Comisión Permanente
- La Comisión de Derechos Humanos
- La Comisión de Trabajo
- Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas
- La Junta de Jefes de Bloque

Dirección:

- Palacio Legislativo, 9^a. Avenida 9-44, zona 1, Ciudad de Guatemala.

3.2 Integración del Congreso de la República

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

3.3 Sesiones del Congreso

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. 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 Diputados o más tiene derecho de 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.

- Clases de sesiones

Las sesiones del Congreso de la República son por regla general ordinarias y públicas. Son *sesiones ordinarias* porque se realizan dentro del período ordinario establecido en la Constitución y públicas porque así lo establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su Artículo 78.

La excepción a las sesiones ordinarias son las *sesiones extraordinarias* que se convocan durante los períodos de receso.

La excepción a la publicidad son las sesiones 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 o cuando se conozca de antejucios por delitos contra el pudor de menores de edad*. En la practica, las sesiones secretas no son frecuentes y a ellas asisten los diputados.

Las *sesiones solemnes* no son convocadas para la función parlamentaria sino para actos ceremoniales especiales, tales como el inicio y finalización del período de sesiones legislativas, la juramentación y toma de posesión del Presidente y Vicepresidente de la República y los presidentes y magistrados del Organismo Judicial y de la Corte de Constitucionalidad. También se celebran sesiones solemnes para recibir Jefes de Estado extranjeros y conmemoraciones especiales.

Las sesiones ordinarias o extraordinarias tienen estipulado una duración de tres horas, luego de las cuales el Presidente del Congreso preguntará al Pleno si se continúa o se termina la sesión. La Pregunta puede hacerse a petición de un diputado mediante moción privilegiada - verbalmente - . Si la sesión se levanta, los puntos pendientes en agenda se entenderán incorporados a la agenda de la sesión siguiente. También puede el Pleno declarar *sesión permanente* que terminará hasta agotar algunos o todos los puntos de la agenda. Esta puede tardar incluso varios días y tomar recesos sin que se tenga por levantada la misma.

- Resoluciones del Congreso de la República

Las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo los casos en que la ley exija un número especial.

El poder legislativo es el órgano depositario de la soberanía del pueblo. Con el fin de representar, legislar y controlar, el poder legislativo es el encargado de elaborar normas generales y abstractas con incidencia directa sobre el ejercicio de los derechos subjetivos de los habitantes. Estos derechos se refieren a los atributos esenciales de la persona humana (derecho a la vida, derecho a la integridad física, derecho a la libertad e igualdad).

“La función principal de este órgano es legislar, pero además tiene la facultad de controlar a los otros poderes. También forman parte de este ámbito la auditoría general de la nación, encargada del control externo del sector público y el defensor del pueblo de la nación, quien no depende del Congreso pero funciona autónomamente en su ámbito para asegurar la defensa y protección de los derechos humanos y los derechos declarados en la Constitución ante actos de la administración nacional”¹⁶.

De acuerdo con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el ejercicio del poder legislativo está a cargo del Congreso de la República, señala que la potestad legislativa corresponde al Congreso, así mismo puntualiza la integración del mismo, señalando para el efecto que el mismo se compone por diputados electos directamente por el pueblo por medio de sufragio universal el cual es secreto, por el sistema de distritos electorales y listado nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

De lo citado, se establece que el Congreso de la República tiene dos tipos de representación dentro de sí, una de lista nacional, conformada por diputados electos por la totalidad de electores aptos o inscritos como ciudadanos y que corren directamente en una planilla a nivel nacional, representando el 25 por ciento del total de diputados distritales y los segundos, distritales, que son los ciudadanos electos dentro de una circunscripción territorial previamente definida por la Ley Electoral y de Partidos

¹⁶ Voter Involvement Project, Key to Community. <http://www.otan.dni.us/cdlp/vip/explanation.htm>, (24 de septiembre de 2006).

Políticos, conocidas como distritos electorales y que son quienes representan geográficamente al país, para efectos electorales, conforme la ley vigente a la fecha, constituyen 23 distritos electorales, y debe elegirse a un diputado como mínimo por el solo hecho que es distrito y uno más por cada 80 mil habitantes.

La distinción lista nacional y distrital descrita se hace únicamente para efectos de elección, ya que dentro de la estructura del Congreso, los diputados son considerados como iguales, es decir, como representantes del pueblo y dignatarios de la nación, sin que exista entre ellos preeminencia o jerarquía distinta, así como los mismos derechos y obligaciones.

Dentro de los procedimientos de elección de los diputados, se desprenden dos vías o formas de los mismos, siendo el primero, la propuesta por los partidos políticos, que son los únicos entes legitimados para proponer candidatos; primero, mediante planilla para cada uno de los distritos electorales en que para efectos del proceso electoral se divide políticamente la República de Guatemala, dependiendo del número de habitantes de cada distrito y segundo, la planilla de lista nacional, cuyo número representa el veinticinco por ciento del total de diputados del primer sistema (distrital), los cuales, corren en elección en la totalidad del territorio de la república.

Fuera de estos sistemas o formas, no hay ningún otro procedimiento para proponer o elegir diputados al Congreso de la República, de allí se deriva su carácter representativo y democrático.

Son atribuciones del Congreso de la República las contenidas en los Artículos 165, 166, 170, 171 de la Constitución Política de la República y, para el efecto, se mencionan las que de acuerdo con el presente trabajo de investigación se considera que son las de mayor relación al tema del mismo:

- Decretar, Reformar, y Derogar las leyes;
- Aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado;
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, y sus exenciones;
- Aprobar anualmente la ejecución presupuestaria para cada ejercicio fiscal;
- Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación;
- Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;
- Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos;
- Aprobar o improbar empréstitos o otras formas de deudas del sector público, internas o externas;
- Aprobar o improbar convenios, tratados o cualquier arreglo internacional,
- Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.

3.4 Facultades

Las facultades del Poder Legislativo otorgadas por la Constitución Nacional pueden ser agrupadas en cuatro tipos: legislativa, constituyente, ejecutiva y de contralor.

- *Facultad legislativa*

La función primordial del Poder Legislativo es formular y sancionar las normas de carácter general, es decir las que se aplican a un género de casos y no a uno en particular. Estas normas regulan tanto la conducta de los individuos como la actividad

de los poderes públicos y deben respetar el procedimiento establecido en la Constitución Nacional. Esta función permite instrumentar el estado de derecho para que el Estado no sea el resultado de la voluntad discrecional de las personas sino de un sistema gobernado por la ley.

La actividad legislativa adopta las siguientes las modalidades:

- Legislación general: normas que reglamentan atribuciones o poderes que la Constitución confiere al gobierno nacional;
 - Legislación común: códigos de fondo en cuerpos unificados o separados;
 - Legislación especial: normas generales sobre las distintas materias cuya reglamentación las provincias han confiado al gobierno nacional.
- Iniciativa de ley:

Es conveniente definir qué se debe entender por iniciativa de ley. La iniciativa de ley, es aquella facultad que es otorgada por la norma constitucional con el objeto de que determinados entes puedan someter a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que se presume que es acorde a las necesidades del ordenamiento jurídico del país. Dicha facultad esta encomendada a:

- Los diputados al Congreso de la República, considerados individual o colectivamente,
- El Organismo Ejecutivo,

- La Corte Suprema de Justicia (en pleno, es decir conformado por los 13 magistrados que la integran),
 - La Universidad de San Carlos de Guatemala, y
 - El Tribunal Supremo Electoral.
-
- Presentación y discusión:

La presentación consiste en dar a conocer al Congreso de la República un proyecto de ley, a efecto de que este resuelva si es procedente someterlo a discusión ante el pleno del mismo.

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

- Aprobación:

La aprobación consiste en la votación que realiza el pleno del Congreso posteriormente a la discusión de un proyecto de ley, dicha votación podrá variar atendiendo al carácter de las normas jurídicas.

Como regla general la Constitución Política de la República establece que las resoluciones del Congreso se tomaran por el voto favorable de la mayoría de los diputados que integran el pleno; sin embargo, esta mayoría en el caso de un procedimiento legislativo puede ser “mayoría absoluta o simple” o “mayoría calificada” específicamente cuando la ley así lo establezca.

Actualmente el Congreso de la República se encuentra conformado por ciento cincuenta y ocho diputados, por lo que se considera como mayoría absoluta la mitad mas uno y la mayoría la representan ochenta diputados y se considera mayoría calificada las dos terceras partes del total de los diputados al Congreso de la República y esta mayoría la pueden representar ciento cinco ó ciento seis diputados.

Como por ejemplo una ley de carácter ordinario debe ser aprobada con la mayoría absoluta; con el voto favorable de ochenta diputados al Congreso de la República.

Si fuere el caso de que el Congreso de la República considerare declarar de urgencia nacional una ley, entonces ésta deberá de contar con el voto favorable de las dos terceras partes del total de los diputados al Congreso de la República, es decir mayoría calificada.

Asimismo, la Constitución Política confiere al Congreso de la República facultades para modificar normas de carácter constitucional (aquellas creadas por una Asamblea Nacional Constituyente), sin embargo previo a su reforma el Congreso debe someter a consideración de la Corte de Constitucionalidad dichas modificaciones, en virtud de que este tribunal permanente de jurisdicción privativa e independiente de los tres organismos del Estado, es el encargado de la defensa del orden constitucional y, por lo tanto, si lo juzga conveniente otorgara un dictamen favorable al Congreso y así dichas reformas podrán realizarse dentro del procedimiento legislativo con la característica

esencial que en la *etapa de discusión* esta se llevara en por lo menos tres sesiones y su *aprobación* deberá contar con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados al Congreso de la República; es decir, mayoría calificada.

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

- Sanción:

La sanción es la aceptación que hace el Organismo Ejecutivo de un decreto que ha sido previamente aprobado por el Congreso de la República, por considerar que dicho decreto si se adapta a las necesidades del país. Esta facultad del presidente es realizada con uno o varios ministros de Estado.

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

- Promulgación:

La promulgación es la declaración que se hace en virtud de que una ley debe considerarse de observancia obligatoria en el territorio de la república.

- **Publicación:**

Es el acto solemne a través del cual el Organismo Ejecutivo ordena que se dé a conocer a la población una ley que ha sido creada por el Congreso de la República en el diario oficial (Diario de Centro América).

- **Vigencia:**

La vigencia es el momento en que una ley se convierte de observancia obligatoria para todos los habitantes de la república.

La ley deberá de contener el artículo que indique en qué fecha la misma empezará a tener aplicación.

La ley empieza a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

- **Veto:**

El veto es la facultad que tiene el Organismo Ejecutivo a través del Presidente de la República en Consejo de Ministros de no sancionar una ley que ha sido aprobada por el Congreso de la República en virtud de que a su juicio considere que la misma no se encuentra conforme a las necesidades del país y en este caso deberá devolverla al Congreso para que éste reconsidere las observaciones que el Presidente de la República ha realizado sobre la ley vetada.

Dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. El veto deberá ser en forma total, ya que la norma constitucional establece la prohibición del veto parcial.

Si el Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.

Devuelto el decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en su plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderado o rechazado. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.

- *Facultad constituyente*

El Congreso Nacional es el único órgano de poder facultado para declarar la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en el todo o en alguna de sus partes.

- *Facultad ejecutiva*

Se refiere a facultades de naturaleza administrativa y actos de ejecución.

- *Facultad de contralor*

Las mismas son:

- Ejercer el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, sobre la base de los dictámenes que produce la Auditoría General de la Nación.
- Otorgar con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada cámara, jerarquía constitucional a los demás tratados y convenciones internacionales sobre derechos humanos no incorporados a la Constitución.
- Prestar, asimismo, con mayoría especial, conformidad a las denuncias del Poder Ejecutivo respecto de los tratados internacionales que gozan de rango constitucional.
- Interpelar al Gabinete de Ministros a los efectos del tratamiento de una moción de censura por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las cámaras y removerlo por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de ellas.
- Aprobar, por mayoría calificada, tratados de integración que deleguen competencias en organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad. Otorgar también, conformidad a las denuncias del Poder Ejecutivo sobre este tipo de tratados.

- Designar y remover al Defensor del Pueblo de la Nación, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras.

- Atribuciones específicas:

Corresponde al Congreso de la República:

- a) Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;
- c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;
- d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;
- e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.
- f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos;

- g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;
- h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice-Ministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Sub-Secretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

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

- i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;
- j) Interpelar a los ministros de Estado; y
- j bis) Conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros; y,
- k) Todas las demás atribuciones que le asigne la constitución y otras leyes.

Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieren a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

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

- Asistencia de ministros al congreso.

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

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

3.5 Relación con los otros poderes

- *Aspectos de relación con el Poder Judicial*

“El Poder Judicial adopta el sistema de control de la constitucionalidad de actos del Congreso”¹⁷. El Poder Legislativo interviene en el Poder Judicial mediante:

¹⁷ *Ibid.*

- Dictado de códigos: Civil, Comercial, Penal, de Minería y del Trabajo y Seguridad Social en cuerpos unificados o separados.
- Establecimiento de tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia.
- Juicio político a los jueces. La cámara puede ejercer el derecho de acusar ante la Cámara de Senadores a los jueces de la Corte Suprema de Justicia de Nación.
- Otorgamiento del acuerdo en la designación de los jueces de la Corte Suprema elegidos por el Presidente de la Nación.
- *Relación con el Poder Ejecutivo*

Interviene en el Poder Legislativo a través de lo siguiente:

- Apertura de las sesiones ordinarias.
- Prórroga de las sesiones ordinarias.
- Convocatoria a sesiones extraordinarias.
- Posibilidad de solicitar sesiones especiales.

En la formación y sanción de leyes:

- Iniciativa en la presentación de proyectos de ley.
- Posibilidad para los ministros de participar en la discusión de las leyes.

- Promulgación o veto de los proyectos sancionados en el Congreso.

En la actividad política del poder legislativo:

- Del Vicepresidente de la Nación, que preside el Senado.
- Del bloque oficialista.

Instancias de control:

- Posibilidad de remoción del Presidente y Vicepresidente de la Nación, a través del juicio político y aceptación o rechazo de sus renunciaciones.
- Control político y posibilidad de remoción del Jefe de Gabinete de Ministros (voto de censura).
- Control de la gestión.
- Nombramiento del Defensor del Pueblo.

En materia militar:

- Leyes de organización de las Fuerzas Armadas.
- Permiso de introducción de tropas extranjeras en el territorio nacional y permisos de salida de las fuerzas nacionales.
- Código de Justicia Militar.

- Acuerdo del Senado para los ascensos a los grados superiores.

En materia de política exterior:

- Aprobación de tratados internacionales y declaraciones.
- Acuerdo del Congreso para el nombramiento de embajadores.
- Legislación en materia aduanera y establecer los derechos de importación y exportación.

En la administración de los recursos públicos:

- Ley de Presupuesto Nacional.
- Control de gestión por la Auditoría General de la Nación.
- Aprobación de la Cuenta de Inversión.
- Aprobación o rechazo de los decretos de necesidad y urgencia del PEN.

Específicamente en la función legislativa, el Poder Ejecutivo interviene por mandato constitucional y en circunstancias normales, en dos de las tres etapas del proceso de formación de las leyes. En la etapa de iniciativa, dispone de la facultad de remitir a cualquiera de las cámaras aquellos proyectos de ley que considere necesarios para llevar adelante su plan de gobierno. Su intervención constituye un requisito para que el proyecto sancionado por el Congreso adquiera vigencia de ley y obligatoriedad, mediante la promulgación y posterior publicación de la norma legal.

3.6 Espacios de participación ciudadana

- *Consulta popular e iniciativa popular*

La iniciativa popular y la consulta popular constituyen formas de democracia semidirecta. Se trata de mecanismos o procedimientos mediante los cuales, en alguna medida, el pueblo participa directamente de la creación de ciertos actos de gobierno.

Es la posibilidad para la ciudadanía de presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, los cuales deben ser tratados por el Congreso en el lapso de doce meses. Quedan excluidos los proyectos referidos a la reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Consulta popular vinculante: (conocida también como referéndum) El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, somete a consulta popular vinculante un proyecto de ley. La ley de convocatoria no puede ser vetada por el Poder Ejecutivo. El voto afirmativo del proyecto por el electorado lo convierte en ley y su promulgación es automática.

“Consulta Popular no vinculante: entendida como la facultad que posee el Congreso o el Presidente de la Nación de consultar al pueblo sobre un acto político determinado. En la ley de convocatoria la Cámara de Diputados debe actuar como cámara de origen. En este caso, el voto de la ciudadanía no es obligatorio. El carácter no vinculante significa que la voluntad mayoritaria del cuerpo electoral es una manifestación de opinión y no obliga jurídicamente a los órganos de Estado”¹⁸.

¹⁸ Instituto Federal Electoral (IFE) de México, **Ob. Cit.** Pág. 35

CAPÍTULO IV

4. La estructura organizacional de las comisiones en el Congreso de la República de Guatemala y sus efectos en la agenda parlamentaria.

Las comisiones de trabajo constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les somete a consideración el Pleno del Congreso de la República o que promueven por su propia iniciativa.

Parte de la responsabilidad de las comisiones es ilustrar al Pleno del conocimiento de cada una de las iniciativas que les son sometidas para su estudio, lo cual realizan a través de los dictámenes de comisión, que constituyen una mera ayuda (técnica o jurídica) que informa la intelección del asunto de que se trata.

Por su naturaleza, las comisiones dentro del Congreso de la República se dividen en:

- a. Comisiones ordinarias, mas bien conocidas como comisiones de trabajo.
- b. Comisiones extraordinarias y específicas; éstas también ilustran al Pleno, pero con la característica que lo realizan sobre el conocimiento de asuntos que éste dispone sean tratados particularmente; y,
- c. Comisiones singulares, las que son designadas por el Presidente del Congreso para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos.

- Estructura organizacional y conformación de las comisiones ordinarias

Las comisiones ordinarias o de trabajo, Salvo la de Régimen Interior, la de Derechos Humanos y la de Apoyo Técnico, se conforman por lo menos, por un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiere y lo propone. Respecto de éstas comisiones deben tomarse en cuenta los siguientes aspectos:

- Son integradas anualmente, al inicio de cada período legislativo;
- Tienen un Presidente que el Pleno elige por mayoría absoluta de votos, el cual designa a los demás integrantes, de lo que informa al Pleno al momento de su elección o dentro de las tres sesiones inmediatas siguientes;
- En la misma proporción en que un bloque legislativo se encuentra representado en el Pleno, en esa misma proporción tiene derecho a ser representado en una o todas las comisiones ordinarias a que se refiere la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.
- El número de miembros de las comisiones ordinarias, conforme a la ley tiene un mínimo y un máximo de integrantes. Sin embargo, cuando el Presidente de la Comisión respectiva informa al Pleno el nombre de los diputados que integran la misma, el Pleno, a solicitud presentada por el Presidente de la comisión, puede con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, autorizar que el número de los integrantes de la comisión se exceda en el número de los que la integran, siempre que conforme a la ley no se exceda un límite previamente definido;

- Cada comisión elige, de entre sus miembros, un Vicepresidente y un Secretario, de lo cual debe dar conocimiento al Pleno para fines informativos. Es menester que cada uno de los puestos directivos de la comisión, léase Presidente, Vicepresidente y Secretario, pertenezcan a partidos políticos distintos.

- En lo posible, debiesen estar integradas por diputados que por su experiencia, profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda; ello, sin excluir que los demás diputados pueden asistir a las sesiones de trabajo de las comisiones participando en sus deliberaciones, con voz, pero sin voto, y si lo solicitaran, su opinión podría hacerse constar en el dictamen que se emita sobre determinado asunto; y,

- Tienen derecho a que se les nombre un asesor permanente, pagado con fondos del Congreso, quien actúa como secretario específico de la comisión, debiendo estar presente en todas las sesiones de la misma. Adicional a lo anterior, tienen derecho a que la Junta Directiva del Congreso nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente.

Se señaló que la conformación anterior lo es para todas las comisiones, salvo las que fueron indicadas. Ello por en el caso de la Comisión de Régimen Interior, que también lo es de estilo, se encuentra integrada por la Junta Directiva, la cual se elige al iniciar el período anual de sesiones, o dentro de los noventa días anteriores a la sesión convocada para el efecto.

En cuanto a la Comisión de Derechos Humanos, vale indicar que es la única comisión ordinaria que además de tener un capítulo especial en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tiene su propia ley, que es la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos,

Decreto Número 54 - 86, y adicional a ello, tiene también su asidero legal en la propia Constitución Política de la República, la que en su Artículo 273 establece que estará integrada por un Diputado por cada partido político representado en el correspondiente período.

En torno a la elección de los miembros de la Comisión, conforme al Decreto Número 54 - 86 el Congreso de la República dentro del término de los quince días siguientes al quince de enero de cada año, debe elegir y dar posesión a la comisión.

La Comisión de Apoyo Técnico, en su integración, se encuentra también conformada por un diputado de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso.

4.1 Planteamiento el problema

Para la definición de la agenda parlamentaria, los jefes de bancada del Congreso de la República de Guatemala, son los encargados en una sesión especial la cual debe ser por lógica, previa a las sesiones plenarias.

Se ha acostumbrado que esta sesión de definición de agenda se verifique los primeros días de la semana, es decir lunes y martes. En los últimos dos períodos de gobierno se han llevado a cabo en la tarde del segundo día mencionado.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su Artículo 51, preceptúa que *cada bloque legislativo elegirá a un jefe y un subjefe de bloque, comunicándolo a la Junta Directiva del Congreso, antes del catorce de enero de cada año. Si durante el transcurso del año legislativo, se produce algún cambio en la Jefatura o Subjefatura de bloque, deberá comunicarse a la Junta Directiva del Congreso, para su conocimiento.*

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

En el juego democrático al interior del Congreso, se ha interpretado que, los jefes de bancada tengan esta trascendental responsabilidad. No obstante, existe un elemento que no se ha tomado en cuenta y que permite una irregularidad en el sistema o en todo caso un exceso en la aplicación de la democracia.

El representante de bancada es el jefe de la misma, aún y esta, cuente con sólo un diputado. El ejemplo claro lo tenemos hoy día con el partido de Desarrollo Integral Auténtico, DIA, la Unión Democrática, UD, y la Democracia Cristiana Guatemalteca, DCG, así mismo, las bancadas Bienestar Nacional Bien; Centro de Acción Social, Encuentro por Guatemala, en las cuales existen de uno a tres diputados. En igual forma, son jefes de bancada aquellos en las cuales tan solo hay dos diputados, como la URNG, el caso actual de la ANN en la cual hay cuatro legisladores o diputados.

Estas minorías parlamentarias, a las que se hace referencia en los párrafos anteriores, llegan a la sesión mencionada con voto cada jefe. Sumando a los partidos políticos del DIA (1 diputado), la DCG (1 diputado) y la UD (1 diputado), se tienen categóricamente tres votos. Por otro lado, en el caso de las que son mayoritarias, deben conformarse también con un solo voto, aún y tengan 28 diputados en su bancada, o más.

Este mecanismo se ha entendido así, porque la interpretación que se da es homologar la dinámica que impone la Constitución Política de la República de Guatemala, en casos como el de la Comisión de Derechos Humanos, en la cual deben tener participación todos los partidos políticos. No obstante, para su representación o la

legitimidad con la que se llega a discutir un ante proyecto de ley, las mayoritarias, como se dijo, deben mandar a tan solo un representante.

Lo anterior resulta tan trascendental que con 3 votos se puede llegar a establecer una agenda parlamentaria, mientras que las mayorías con todo y que representan a medio ciento de Congresistas, pueden llegar a quedarse sin que se incluya en dicha agenda el proyecto de ley que consideran importante, desde este punto de vista puede decirse que en determinados casos puede existir un exceso de democracia, pero ¿será realmente un exceso de democracia o, es que existe un erróneo procedimiento para definir la agenda parlamentaria?.

Respecto a las juntas de jefes de bloque legislativos, en el Artículo 52 de la Ley Orgánica se estipula que estos deberán de reunirse semanalmente con el Presidente del Congreso para:

- a) Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno.
- b) Conocer de los informes de la Presidencia del Congreso.
- c) Conocer los asuntos que se presenten y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este.
- d) Conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan que interés el Congreso.
- e) Conocer de cualquier otro asunto que los jefes de Bloque pidan que se ponga a discusión.

- f) Anualmente al inicio del período de sesiones, acordar la propuesta que deberá elevarse a consideración del Pleno del Congreso, para determinar los días y horas de las reuniones del Pleno.
- g) Acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las comisiones.
- h) Proponer a la Junta Directiva la terna para la contratación de la auditoria externa del Congreso.

La junta de Jefes de Bloque Legislativo, deberá llevar acta de lo acordado en sus reuniones, los que podrán ser consultadas por cualquier diputado.

Atendiendo a los artículos citados se comprueba que no hay mayor especificación en cuanto a los mecanismos que se deben de utilizar para definir una agenda parlamentaria, es decir, la problemática primordial que existe hasta el día de hoy dentro del Congreso de la República, radica en la ausencia de un cuerpo legal que tenga como objetivo reglamentar los procedimientos que se deben de observar al momento de definir una agenda parlamentaria como plan de trabajo legislativo, ya que es ésta ausencia la que permite que los diputados al Congreso de la República arbitrariamente o consensuadamente señalen cuáles son estos pasos por costumbre consuetudinaria y olvidándose que las necesidades de la sociedad no se pueden satisfacer de forma improvisada, por lo anterior es preciso que en la creación de éste cuerpo legal se señalen preceptos indispensables, tales como:

- Qué día de la semana y de qué forma se definirá la agenda parlamentaria.
- Cuáles son los puntos a abordar.
- Desarrollar las propuestas de las comisiones de trabajo.

- Desarrollar las propuestas que se planteen al Congreso de la República por otras entidades.

A lo anterior, cabe agregar que es necesario establecer en ésta serie de presupuestos, que la agenda parlamentaria debe de desarrollarse de una forma lógica, es decir, las propuestas para la misma deben derivarse de las comisiones de trabajo en virtud que son éstas las que de acuerdo a la materia que les compete, deben de investigar y conocer cuáles son las necesidades de la sociedad en cada rubro y de esta forma ir satisfaciendo las mismas, ya que en determinados casos no existe una lógica en cuanto a lo que es *prioridad* para los legisladores con la realidad política, cultural y socioeconómica del país.

Los diputados al Congreso de la República de Guatemala están en la obligación de conocer cuáles son los problemas que aquejan a los ciudadanos, esto se puede determinar de acuerdo a la forma de su elección, es decir, si fueron electos por listado nacional o bien por listado distrital. ¿Cómo pueden los diputados conocer o informarse de estas situaciones?... en los intervalos o recesos de los periodos legislativos ordinarios, es decir, en los periodos legislativos extraordinarios que son del 16 de mayo al 31 de agosto y del 1 de diciembre al 13 de enero, ya que son estos períodos los que le permiten con mayor eficacia a los diputados al Congreso de la República, trasladarse al lugar territorial del cual resultaron electos y verificar todos aquellos aspectos que sean de interés y necesidad en sus comunidades para que al retornar al período legislativo ordinario correspondiente puedan proponer en agenda parlamentaria las propuestas de solución, éstas podrían ser analizadas y desarrolladas a través de dos vías:

- Comisiones de trabajo.
- Sesión de Jefes de Bancada.

Si se somete a la respectiva comisión de trabajo y el tema es estudiado con la diligencia debida es muy probable que el resultado sea favorable para la porción ciudadana interesada.

Si el tema es sometido a la sesión de jefes de bancada, puede ser que carezca de importancia en comparación con los otros aspectos que sean presentados por los jefes de las demás bancadas en virtud del sistema de votación que actualmente se utiliza para definir la agenda parlamentaria, el cual viene a ser de un voto por bancada, ya sea que esta este integrada por uno ó cien diputados o legisladores. Sin embargo por ser el Pleno el órgano supremo del Organismo Legislativo en determinado momento puede ser que el tema que careció de importancia para la sesión de jefes de bancada sea de importancia para los 158 diputados reunidos en pleno y utilizando los mecanismos que la misma Ley Orgánica del Congreso de la República le proporciona a los diputados al Congreso sean llevados a tratar en la agenda parlamentaria, tal y como lo sería al presentar una moción privilegiada y que esta posteriormente sea respaldada por los diputados en pleno del Congreso de la República.

Resulta interesante el juego político que tiene viabilidad incluso en la legislación, ya que aunque resulte definida una agenda parlamentaria en sesión de jefes de bancada, el curso de esta puede cambiar si en el momento de ser sometida a aprobación por el Pleno del Congreso este decide otra cosa. Los intereses políticos que respaldan una agenda parlamentaria son innumerables y es necesario insistir en darle vida al mecanismo que proyecte transparencia, honestidad, eficiencia y ante todo que ponga de manifiesto los intereses del pueblo que a través del sufragio universal han delegado sus intereses y su porción de soberanía en un grupo selecto de ciudadanos que se presume que serán responsables y eficientes en el desempeño de tan digno cargo, estado siempre al servicio del Estado y de esta forma alcanzar el fin supremo del mismo, como lo es el bien común, es decir, que no responderán, ni estarán al servicio de intereses pro partidistas tal y como lo establece la Constitución Política de la República.

4.2 Propuesta de solución

Por lo anteriormente expuesto, y por el contenido desarrollado en todo el presente trabajo puede establecerse que debe legislarse un Decreto por medio del cual se cree el mecanismo que se debe seguir para la aprobación de la agenda parlamentaria.

A continuación se propone un proyecto de ley en el cual se establecen determinados presupuestos y parámetros para definir una agenda parlamentaria. Si fuere el caso que el Organismo Legislativo considerare en algún momento la regulación de un cuerpo legal similar al que se propondrá en este trabajo de investigación, este debería de modificar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en virtud que se adicionarían los respectivos artículos a la ley citada.

MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO DECRETO NÚMERO - 2006 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

CONSIDERANDO:

Que la República de Guatemala, está organizada bajo un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.

CONSIDERANDO:

Que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial;

CONSIDERANDO:

Que la consolidación del régimen democrático y del régimen de legalidad, exigen un organismo cuyo funcionamiento propio garantice la representatividad y la legalidad y transparencia en sus actuaciones;

CONSIDERANDO:

Que es necesario emitir modificaciones a la Ley Orgánica y de Régimen Interior, a efecto que esté actualizada con los principios del derecho generalmente aceptados, las prácticas de representación democrática y de que los asuntos del Organismo Legislativo, se administren con transparencia,

POR TANTO:

En cumplimiento con lo que preceptúan los Artículos 170, 171 inciso a, 176 y 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

Las siguientes:

MODIFICACIONES A LA LEY ORGÁNICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

TITULO I

ORGANIZACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CAPÍTULO ÚNICO

ARTÍCULO 1.- Objetivo. La presente ley tiene por objeto normar los lineamientos básicos para definir la agenda parlamentaria del Congreso de la República.

ARTÍCULO 2.- Agenda Parlamentaria. La agenda parlamentaria es el instrumento con el cual se ordena el trabajo legislativo que se desarrolla en sesiones plenarias, esta contiene un conjunto de actividades ordenadas de forma lógica que revisten una gama de asuntos a tratar por los diputados al Congreso de la República.

ARTÍCULO 3.- Definición de la agenda parlamentaria. Los diputados al Congreso de la República podrán presentar los asuntos que considere necesarios para integrar y definir la agenda parlamentaria al jefe de bancada o de partido político que lo desee o

bien ante el Honorable Pleno a través de moción privilegiada en el momento en que la misma sea sometida a discusión y aprobación.

Los jefes de bancada o de partido político, deberán reunirse semanalmente con el Presidente del Congreso de la República para someter a consideración una propuesta de la agenda parlamentaria a efecto de que esta posteriormente sea sometida a consideración y aprobación por el Honorable Pleno.

Las comisiones ordinarias de trabajo podrán proponer al Honorable Pleno los asuntos que consideren necesarios a formar parte en la agenda parlamentaria en el momento en que esta sea sometida a discusión y aprobación.

ARTÍCULO 4.- Facultades de Proponer. La personas que de acuerdo a la Constitución Política de la República, que tienen iniciativa de ley, están facultados para someter a consideración del Honorable Pleno las propuestas que estimen necesarias para integrar y definir la agenda parlamentaria, las cuales tendrán que contar con la aprobación de mayoría absoluta.

ARTÍCULO 5.- Ampliación de la Agenda Parlamentaria. Una vez la agenda parlamentaria sea aprobada, esta podrá aún ser ampliada en las próximas tres sesiones siguientes a su aprobación a través de mayoría simple. Las ampliaciones se adherirán de forma inmediata.

ARTÍCULO 6. – Informes. La junta directiva del Congreso de la República remitirá los informes necesarios a cada comisión de trabajo, a cada bancada y si fuere el caso quienes tienen iniciativa de ley, en el momento en que el tema u aspecto propuesto para integrar la agenda parlamentaria haya sido tratado y resuelto definitivamente.

ARTÍCULO 7. – Publicación. Una vez aprobada la agenda parlamentaria y sus ampliaciones si las hubiere, ésta deberá ser publicada en la página web del Congreso de la República de Guatemala, con el objeto de que la ciudadanía verifique el desarrollo

de la agenda parlamentaria y a la vez puedan proponer al diputado representante ó a las comisiones de trabajo respectivas, aspectos que sean de importancia para sus comunidades.

ARTÍCULO 8. – Vigencia. La presente ley entrará en vigencia el día de su publicación en el Diario Oficial y podrá ser reformada de conformidad con el procedimiento de reforma de ley, pero ninguna modificación será válida cuando restrinja, tergiverse o disminuya los derechos de los Diputados de conformidad con las prácticas parlamentarias.

PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO, PARA SU PÚBLICACION.

**DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, MES
DE OCTUBRE DE DOS MIL SEIS.**

CONCLUSIONES

1. Todo sistema o forma de gobierno se fundamenta en la forma a través de la cual un Estado se gobierna, es decir, representa el conjunto de bases y elementos que se observaran para que gobernados y gobernantes exijan el cumplimiento mutuo de los derechos y obligaciones que se encuentran plasmados en la ley suprema y en su ordenamiento jurídico ordinario vigente.
2. El estudio del derecho parlamentario surge de la necesidad que existe de regular y definir los aspectos que van relacionados con el actuar de los parlamentarios o dignatarios del pueblo, esto a raíz de la implementación de la Democracia Delegada actualmente en la mayor parte del mundo.
3. De acuerdo con la teoría de los pesos y contrapesos, surge la división o separación de poderes en todo Estado, esto a raíz de los abusos constantes que se originaron en Estados tipo déspotas o anárquicos; hoy en día el Congreso de la República de Guatemala, representa el órgano que tiene a su cargo, como función más importante, la creación del ordenamiento jurídico ordinario con el objeto de satisfacer las necesidades de la población en virtud de actuar como representantes de la ciudadanía; y por ultimo, la fiscalización que ejerce este ente jurídico político a los restantes organismos del Estado de Guatemala confirma la división de los poderes estatales dentro de un Estado Constitucional de Derecho.
4. Las comisiones de trabajo del Congreso de la República cuentan con una estructura organizacional definida en la ley de régimen interior, sin embargo, para definir la agenda parlamentaria, actualmente se toma como referencia la estructura organizacional de las comisiones de Derechos Humanos, de Régimen Interior, y de Estilo; lo cual incide en la propuesta final que se somete al Pleno para su aprobación.

5. El Estado de Guatemala tiene como característica, dentro de su sistema de gobierno mixto, la democracia, por lo que es obligación de los parlamentarios representar dignamente a la población tal y como lo estipula la Constitución Política de la República, utilizando con medio idóneo la creación de normas jurídicas de aplicación positiva dentro del ordenamiento jurídico social del país.

RECOMENDACIONES

1. Los diputados al Congreso de la República deben de realizar un estudio minucioso de los temas que pasaran a ser propuesta para integrar la agenda parlamentaria y tener la plena certeza que los mismos constituyen en su mayoría los intereses de la población y de esta manera evitar la integración de una agenda parlamentaria que responda a intereses políticos y carezca del matiz económico - social que por su naturaleza es de vital importancia para el desarrollo del país.
2. Al no estar regulado en ley, el procedimiento a través del cual se define con exactitud la agenda parlamentaria del país, los diputados al Congreso de la República proceden a definirla mediante la costumbre parlamentaria, la que ha sido utilizada años atrás, dando como resultado, el desinterés de los parlamentarios por tratar los asuntos que son prioridad para la ciudadanía; por lo tanto, es necesaria la modificación de la ley de régimen interior del organismo legislativo para definir la agenda parlamentaria en base al principio de legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

Biblioteca del Congreso Nacional de la República, **La participación femenina en el Congreso de la República.**

Diccionario jurídico Espasa. Ed. Espasa Calpe SA. ed. Electrónica. Guatemala. 2005.

Diccionario usual. Real Academia de la Lengua Española. Ed. Electrónica. Guatemala. 2004.

GARRORENA MORALES, Ángel. **El parlamento y sus transformaciones actuales.** Ed. Madrid Tecnos.; 1ª. ed. España. 1990.

INTERIM ELECTORAL COMMISSION OF UGANDA, Interim Electoral Commission (información en línea sobre la Comisión). Acceso disponible a través de <http://www.imul.com:80/interim/#educatio>.

MASON, Paul. **Manual de procedimientos legislativos:** Versión Española. Ed. Saavedra. 1ª. ed. España. 1995.

VILLATORO Luis. **El poder y el valor: fundamentos de una ética política,** Fondo de Cultura Económica – El Colegio Nacional, México, 1997.

VOTER INVOLVEMENT PROJECT, Key to Community, Voter Information Project: Introduction, Acceso disponible a través <http://www.otan.dni.us/cdlp/vip/explanation.htm>,

Legislación:

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

Instituto Federal Electoral (IFE) de México, **Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,** Libro Tercero, México 1996.

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