

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



**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE TRABAJO  
DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

**ELSA FABIOLA RODRÍGUEZ ARGUETA**

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

**FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES  
DE TRABAJO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

**TESIS**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**ELSA FABIOLA RODRÍGUEZ ARGUETA**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

y los títulos profesionales de

**ABOGADA Y NOTARIA**

Guatemala, diciembre de 2007

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV:	Br. Hector Mauricio Ortega Pantoja
VOCAL V:	Br. Marco Vinicio Villatoro López
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ  
EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

**Primera Fase:**

Presidente:	Héctor Antonio Roldán Cabrera
Vocal:	Emma Graciela Salazar Castillo
Secretario:	Jorge Leonel Franco Morán

**Segunda Fase:**

Presidente:	Francisco Vásquez Castillo
Vocal:	Daniel Ubaldo Ramírez Gaitán
Secretaria:	Dora René Cruz Navas

**RAZÓN:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la Tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de la tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Lic. Rolando Echeverría Morataya  
10<sup>a</sup>. calle 7-43 zona 1  
Ciudad de Guatemala  
Teléfono 2251-5236



Guatemala, 6 de julio de 2007

Licenciado

**Bonerge Amílcar Mejía Orellana**

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Ciudad

Estimado Señor Decano:

En cumplimiento de mi calidad de Asesor de Tesis de la Bachiller ELSA FABIOLA RODRIGUEZ ARGUETA, intitulado: "Fortalecimiento Institucional de las Comisiones de Trabajo del Organismo Legislativo".

Con la Bachiller Rodríguez Argueta, sostuvimos varias sesiones de trabajo, durante las cuales le sugerí recomendaciones en la estructura y desarrollo de su trabajo, las cuales fueron aceptadas.

Por tal razón el tema se desarrolló debidamente, utilizando los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva. La metodología y técnicas de investigación utilizadas en la redacción, conclusiones, recomendaciones y bibliografía son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Por lo que me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Con mis más altas muestras de consideración y estima.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Rolando Echeverría Morataya  
Asesor  
Colegiado 3868


Lic. Rolando Echeverría Morataya  
Abogado y Notario



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

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) VÍCTOR LEONEL RECINOS MARTÍNEZ**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ELSA FABIOLA RODRÍGUEZ ARGUETA**, Intitulado: **"FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE TRABAJO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO"**.

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

  
**LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc. Unidad de Tesis  
MTCL/sllh



Bufete de Abogados y Notarios  
3ª.Avenida 12-20, Zona 1, 2º Nivel Of. "C"  
leonelrecinos@yahoo.com  
Guatemala, C.A.

Guatemala, 25 de julio 2007



Licenciado  
**Bonerge Amical Mejía Orellana**  
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Señor Decano:

En atención a la providencia dictada por la Unidad Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de fecha dieciocho de julio del año en curso, respetuosamente me dirijo a usted con el objeto de rendirle informe sobre la labor que desarrollé como REVISOR DEL TRABAJO DE TESIS realizado por la Bachiller Elsa Fabiola Rodríguez Argueta, intitulado "FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE TRABAJO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO", la revisión se realizó de la siguiente forma:

- a) Se instruyó a la estudiante para realizar algunas modificaciones de fondo y de forma con el objeto del buen desarrollo del trabajo.
- b) La estudiante acató las observaciones que estimé pertinentes realizar en el trabajo de investigación.

En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requerimientos científicos y técnicos que se deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, las conclusiones, recomendaciones y bibliografía son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, es procedente aprobar el trabajo de tesis revisado me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE**.

Sin otro particular.

Atentamente,

  
Lic. Victor Leonel Recinos Martínez  
Colegiado 5264

**Victor Leonel Recinos Martínez**  
ABOGADO Y NOTARIO



INSTITUCIONES  
ECONÓMICAS Y SOCIALES  
Administración, Zona 12  
GUATEMALA, C. A.



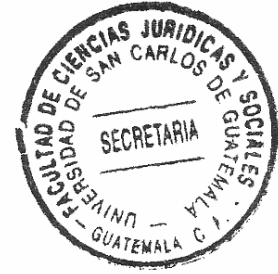
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, seis de noviembre del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ELSA FABIOLA RODRÍGUEZ ARGUETA, Titulado FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS COMISIONES DE TRABAJO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.

MTCL/slh





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Que me ha dado la vida, fortaleza y sabiduría para alcanzar éste triunfo.
- A MIS PADRES:** Marco Tulio Rodríguez López y Elsa Argueta Barrios de Rodríguez, con amor fraternal; éste triunfo para ustedes premio a sus esfuerzos y sacrificios de toda la vida.
- A MI ESPOSO:** Ever Alexander Marroquín, con amor, por haberme brindado su apoyo y comprensión para alcanzar ésta meta.
- A MI HIJA:** Andrea Fabiola, por ser la alegría de mi vida, te quiero mucho.
- A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:** En especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
- A CADA UNO DE USTEDES:** Jesús los envió como ángeles en mí camino para darme esa ayuda o consejo que necesitaba para seguir adelante.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. Historia del parlamento. . . . .	1
1.1. Origen del parlamento.....	1
1.1.1. Etimología del parlamento.....	1
1.1.2. Definiciones del parlamento. ....	1
1.1.2.1. De acuerdo Diccionario Real Academia Española. ....	2
1.1.2.2. De acuerdo Diccionario Política Mundial. . . . .	2
1.1.2.3. De acuerdo al Diccionario Manuel Ossorio . . . . .	2
1.1.2.4. De acuerdo Enciclopedia Espasa Calpe . . . . .	2
1.1.3. Distintas denominaciones . . . . .	2
1.1.4. Naturaleza del parlamento.....	4
1.2. Composición del parlamento.....	5
1.2.1. Congreso nacionales.....	6
1.2.2. Estructura de los poderes.....	7
1.2.3. Naturaleza jurídica.....	8
1.2.4. Historia de la elección.....	9
1.3. Antecedentes del parlamento. ....	9
1.3.1. Configuración del parlamento en la edad moderna.....	15
1.3.2. Antecedentes históricos parlamento en Guatemala . . . . .	19
1.3.4. Las Cortes de Cádiz.....	20
1.3.5. Legislación sobre comisiones de trabajo.....	22

### CAPÍTULO II

2. Integración del Congreso de la República de Guatemala . . . . .	27
2.1. Tipos de representación.....	27
2.1.1. Diputado por lista nacional.....	27
2.1.2. Diputado por distrito.....	27
2.1.3. Teorías de la representación popular.....	27
2.2. Garantías de la función parlamentaria. ....	28
2.3. Funciones del diputado al Congreso de la República . . . . .	29
2.3.1. Funciones del diputado a Congreso de la República.....	29
2.3.2. Función legislativa.....	29
2.3.3. Función representativa.....	30
2.3.4. Función de fiscalización.....	30
2.3.5. Función financiera.....	31
2.3.6. Función del control político.....	31

Pág.

### **CAPÍTULO III**

3. Proceso de formación de la ley . . . . .	33
3.1 Iniciativas de ley.....	33
3.1.1. Forma de presentación . . . . .	33
3.1.2. Discusión.....	34
3.1.3. Aprobación.....	34
3.1.4. Sanción.....	35
3.1.5. Veto.....	35
3.1.6. Publicación Vigencia.....	35
3.1.7. Clases de leyes. . . . .	36
3.2. Practicas parlamentarias.....	38
3.2.1. Moción privilegiada.....	38
3.2.2. Cuestión previa.....	39
3.2.3. Moción de orden.....	39
3.2.4. Apelación al pleno.....	40
3.2.5. Duda de votación.....	40

### **CAPÍTULO IV**

4. Comisiones de trabajo en el Congreso de la República.....	41
4.1. Clases comisiones de trabajo. . . . .	42
4.1.1. Comisiones ordinarias.....	42
4.1.2. Comisiones específicas.....	44
4.1.3. Comisiones extraordinarias.....	44
4.1.4. Comisiones singulares . . . . .	45
4.2. Integración de las comisiones.....	45
4.2.1. Integración de la comisión de derechos humanos.....	47
4.2.1. Integración de la comisión de apoyo . . . . .	47
4.2.3. Unidad permanente de asesoría técnica.....	48
4.2.3. Función de la unidad permanente de asesoría.....	50
4.2.4. Qué hace la unidad permanente de asesoría.. . . . .	50

### **CAPÍTULO V**

5. Dictamen.....	53
5.1. La necesidad de división del trabajo . . . . .	54
5.2. Antecedentes.. . . . .	56
5.3. Clases de dictámenes. . . . .	58
5.3.1. Dictamen favorable.....	58
5.3.2. Dictamen desfavorable.....	58
5.3.3. Dictamen conjunto.....	59
5.3.4. Dictamen defectuoso. . . . .	59
5.4. Requisitos que debe contener el dictamen . . . . .	60

5.4.1. Requisitos de fondo que debe contener el dictamen.....	60
5.4.1.1. Concordancia y congruencia.....	60
5.4.1.2. Disposiciones derogatorias .....	61
5.4.1.3. Calidad del dictamen.....	61
5.4.1.4. Análisis del impacto de la ley.....	61
5.4.1.5. Análisis de viabilidad.....	62
5.4.1.6. Procedencia o no procedencia.....	62
5.4.2. Requisitos de forma.....	63
5.4.2.1. Identificación del ponente.....	63
5.4.2.2. Número de registro.....	64
5.4.2.3. Consideraciones de la comisión.....	64
5.4.2.4. Conclusión de la comisión.....	64
5.4.2.5. Propuesta de decisión.....	65
5.4.2.6. Firmas de los miembros de la comisión.....	65
5.4.2.7. Lugar y fecha de emisión.....	65
5.5. Formalidades de la presentación.....	65
5.6. Formato del dictamen.....	66
5.7. Elaboración del trabajo de investigación.....	66

## **CAPÍTULO VI**

6. El asesor como personal de apoyo .....	69
6.1 Funciones de los asesores.....	70
6.2 El modelo racional puro.....	71
6.3 El Modelo incremental.....	72
 CONCLUSIONES.....	 77
RECOMENDACIONES.....	79
ANEXO A Entrevistas de expertos.....	81
ANEXO B Iniciativa de ley.....	85
BIBLIOGRAFÍA.....	93

## INTRODUCCIÓN

La consolidación del proceso democrático iniciado hace más de veinte, con la promulgación de la Constitución Política de la República de Guatemala, en nuestro país fue el principio del camino para reinstaurar en el país el régimen de derecho en el que actualmente se encuentra vigente. El poder constitucionalmente se encuentra dividido en tres organismos dentro de los cuales se encuentra el Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo, Organismo Judicial. Así también están reguladas otras instituciones garantes del régimen democrático actual como lo son la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Contraloría General de Cuenta de la Nación, los Consejos de Desarrollo entre otros.

Siendo el organismo legislativo la institución que congrega más intereses diversos y cercanos de la ciudadanía, en el que se analizan y formulan las leyes que rigen a la sociedad, la institución que fiscaliza y equilibra particularmente el poder del ejecutivo, requiere desarrollar y mantener su propia confianza, credibilidad y legitimidad, lo cual depende como mínimo, de la representatividad de sus miembros, de la eficacia institucional (política, técnica, organizativa y administrativa) con que cuenta ese organismo para legislar y evaluar el impacto de la legislación, para fiscalizar las acciones del poder ejecutivo y para mantener su peso político equilibrante ante los otros poderes del Estado.

Esta investigación se realizó con el objeto de determinar ¿El Congreso de la República mejoraría la calidad de las leyes que aprueba, por mandato constitucional, si las comisiones de trabajo contaran con personal de apoyo con experiencia, profesión y especialización?.

Frente a esta interrogante se planteó la siguiente hipótesis: “La mayoría de la comisiones de trabajo, que forman parte del Congreso de la República no desempeñan la función para la cual fueron creadas, actualmente no existe una asesoría institucionalizada y profesionalizada dentro del organismo legislativo que proporcione herramientas útiles a los diputados para emitir dictámenes y así aprobar leyes con calidad y técnica legislativa”.

El presente trabajo pretende fortalecer el trabajo que realiza el organismo legislativo a través de los órganos técnicos de estudio y análisis, las comisiones de trabajo, emitiendo dictámenes con técnica legislativa y calidad. Contando con profesionales especializados en la materia que estudian.

El trabajo de investigación se desarrolla en catorce capítulos estructurados desde el origen del parlamento, la composición del parlamento, antecedentes históricos, su integración, las garantías de la función parlamentaria, comisiones de trabajo y su integración, requisitos del dictamen, el asesor como personal de apoyo y finalmente se presenta el proceso de formación de la ley.

Para el desarrollo de la investigación se elaboraron instrumentos metodológicos que facilitaron la recolección de información, se dirigieron entrevistas a actores que tienen relación y conocimiento con el qué hacer legislativo, así como a profesionales. Se llevó a cabo un análisis documental relacionado a algunos informes y leyes que contemplan lo relativo al tema, tomando en cuenta también,

la información que se obtuvo del proceso de seguimiento al trabajo legislativo durante los últimos cinco años.

Como parte del trabajo se elaboró un proyecto de ley que se adjunta a la presente investigación un proyecto de iniciativa de ley que contiene algunas modificaciones a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto No. 63-94 del Congreso de la República.

Por último, se plantean algunas conclusiones y recomendaciones que fortalecen el presente trabajo de investigación.

## CAPÍTULO I

### 1. Historial del parlamento

#### 1.1 El origen del parlamento

El origen de la institución se remonta a las reuniones de los representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades con derecho a ello que los reyes europeos convocaban a fin de que aprobaran la imposición de gravámenes, derechos y trataran los negocios graves del reino. Ello tenía su razón de ser en el principio comúnmente aceptado de que el rey sólo podía exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos.

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

##### 1.1.1. Etimología de parlamento

El término con que se designa a la asamblea de los representantes populares deriva del francés *parlement*, vocablo que expresa la acción de *parler* (hablar): un *parlement* es una charla o discurso, y por extensión se aplica a la reunión de representantes del pueblo donde se discuten y resuelven los asuntos públicos.

##### 1.1.2. Definiciones del parlamento

De los diferentes puntos de vista en los que se puede enfocar o dar a conocer una definición de parlamento.

#### **1.1.2.1. Definición de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española**

Parlamento se conoce a la Cámara de los Lores y la de los Comunes en Inglaterra. Parlamento sería asamblea legislativa, o la acción de parlamentar para tratar negocios importantes.

#### **1.1.2.2. Definición de acuerdo al Diccionario de Política Mundial**

Parlar, hablar es decir: el lugar donde se habla. La representación del pueblo.

#### **1.1.2.3. Definición de acuerdo al Diccionario Manuel Osorio**

El organismo que representa al poder legislativo de un Estado, tanto si está integrado en una sola cámara (la de diputados o representantes) como si lo está por dos (diputados y senadores). Dentro de la organización del Estado, el parlamento constituye la expresión más caracterizada de la soberanía popular, y por eso, sin merma de su equilibrio respecto a los otros poderes estatales, ejerce una función fiscalizadora de ellos, además de la legislativa que le es propia, parlamento es lo mismo que congreso o que asamblea legislativa.

#### **1.1.2.4. La Enciclopedia Espasa Calpe expresa**

Parlamento designa al organismo dispuesto en la casi generalidad de los países para el ejercicio de la función legislativa.

#### **1.1.3. Distintas denominaciones**

Los nombres con que se conoce los parlamentos son muchos:



Asamblea nacional, congreso federal, consejo nacional, dieta, cámara estatal, cámara, congreso, etcétera. Donde existen cámaras altas, éstas son consideradas constitucionalmente como parlamento, aunque el uso idiomático se inclina a considerar en la palabra parlamento sólo a la cámara baja. Un parlamento electo libremente por todo el pueblo es uno de los requisitos fundamentales de la democracia.

Se considera al parlamento como el órgano o ente que elabora las leyes. Por esto se le ha denominado por influencia de la famosa doctrina de la división de poderes, poder legislativo del latín: legislatio, proposición de una ley.

El término parlamento ha quedado como genérico para designar a la asamblea de representantes del pueblo de un Estado o región, aunque en cada país existe en mayor o menor medida un término propio para denominarla; parlamento se denomina, pues, las asambleas legislativas de Reino Unido, Irlanda, Francia y Bélgica. Así, en España no se habla de un parlamento, que nunca ha existido, sino de unas cortes generales; en Alemania existe un bundestag o dieta federal, y un bundesrat, o consejo federal; folketing y storting son los términos que designan al parlamento en Dinamarca y Noruega, en Suecia se llama riksdag.

En América, siguiendo el ejemplo del Artículo primero de la Constitución de los Estados Unidos, el poder legislativo se denomina casi siempre congreso (congreso nacional, congreso de la unión o congreso general) y suele estar estructurado en dos cámaras, una de representantes o diputados y otra de senadores; una excepción a esta tendencia es el caso de Canadá, donde existe el parlamento, llamado así a imitación del británico.

En el resto del mundo se dan indistintamente los términos parlamento o congreso, salvo en los países con tradición propia como Japón (donde se denomina dieta) y

en los antiguos órganos legislativos de los desaparecidos Estados soviéticos (soviets supremos).

El profesor Maurice Duverger<sup>1</sup> afirma: Se llama parlamento a una institución política formada por una o varias asambleas o cámaras, compuesta cada una de un número bastante elevado de miembros, cuyo conjunto dispone de poderes de decisión más o menos importantes. Este concepto impreciso, no apunta la función esencial de la institución, que para mucho es la expresión de un régimen de libertad política. El profesor Duverger, en el desarrollo del tema, en su citada obra nos habla de la autonomía del parlamento, la independencia de los parlamentarios, el reclutamiento de los parlamentarios, la independencia de su funcionamiento y los poderes parlamentarios.

Kelsen<sup>2</sup>, acierta al decir que la esencia objetiva del parlamento es la construcción de la voluntad normativa del Estado a través de un órgano colegiado electo por el pueblo sobre la base del derecho de sufragio universal e igual, por tanto, democráticamente, según el principio de la mayoría.

#### **1.1.4. Naturaleza del parlamento**

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

En cuanto a la naturaleza del parlamento, se puede enunciar las siguientes características esenciales:

---

<sup>1</sup> Duverger, Maurice, Instituciones políticas y derecho constitucional, pág. 179

Elección de sus miembros por la vía del sufragio universal, libre, directo y secreto de todos sus miembros o, cuando está compuesto por más de una cámara, al menos de una de ellas (normalmente denominada cámara baja y electa conforme al principio de representación proporcional).

Autonomía plena en lo que se refiere a su autorregulación, presupuestos y estatus de sus miembros.

En cuanto a las funciones del parlamento, le corresponden básicamente las siguientes:

La elaboración y aprobación de las leyes.

La elección de los integrantes del poder ejecutivo o al menos la fiscalización de su acción.

La orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado.

La integración de otros órganos constitucionales.

## **1.2. Composición del parlamento**

El parlamento está compuesto por miembros electos por el pueblo para un período determinado.

En el caso de que el parlamento esté compuesto por dos cámaras bicameralismo sistema bicameral, usualmente una cámara es el congreso y la otra es el senado, cada método de elección de los miembros de cada cámara puede variar dependiendo características especiales de cada país.

En los casos de votación proporcional se suelen aplicar criterios correctores, tales como el establecimiento de un porcentaje mínimo de votos para acceder a la

---

<sup>2</sup> Kelsen, Hans, **Teoría general del estado**, pág. 128

cámara, a fin de evitar fraccionamientos inapropiados que generen inestabilidad política o institucional.

Cuando existe una segunda cámara, sus miembros pueden ser electos por el mismo sistema que los de la cámara baja o bien por otro sistema diferente, en las mismas o en diferentes circunscripciones, o bien ser electos indirectamente; para la elección indirecta, los votantes eligen instituciones de índole local, regional o sectorial, que ejercen determinadas funciones y además escogen a los integrantes de la cámara alta. La existencia de una segunda cámara con un método de elección diferente procura asegurar una representación correcta de determinados sectores o aspectos del Estado, tales como su composición social o administrativa-política.

En determinados Estados, como el Reino Unido, los miembros de la Cámara Alta, Cámara de los Lores, poseen esta cualidad con carácter hereditario; en muchos Estados hay un número determinado de miembros vitalicios o natos de la cámara alta, generalmente conocida como senado, que poseen esta cualidad por haber ocupado u ocupar altos cargos del Estado, jefatura del Estado, o de Gobierno o de otros órganos constitucionales.

Un congreso es diferente de un parlamento al cual se le cede la iniciativa legislativa. En un *sistema congresional* el poder ejecutivo y legislativo son divisiones claramente diferenciadas. El cargo de jefe de Estado y jefe de gobierno están normalmente coligados, y los miembros del gabinete son raramente electos por el congreso.

Asimismo, es el nombre del recinto o lugar donde se reúne el cuerpo del poder legislativo de un Estado, bajo el *sistema congresional*.

### **1.2.1. Congresos nacionales**

- ✓ Congreso de la nación Argentina es el poder legislativo bicameral de Argentina.
- ✓ Congreso nacional de Bolivia es el poder legislativo bicameral de Bolivia.
- ✓ Congreso nacional de Brasil (en portugués *congresso nacional*) es el poder legislativo bicameral de Brasil.
- ✓ Congreso de Colombia es el poder legislativo bicameral de Colombia.
- ✓ Congreso nacional de Chile es el poder legislativo bicameral de Chile.
- ✓ Congreso popular nacional es el máximo órgano legislativo de la República Popular de China.
- ✓ Congreso nacional del Ecuador es la asamblea legislativa unicameral del Ecuador.
- ✓ Congreso de los Estados Unidos (en inglés *United State Congress*) es el poder legislativo bicameral de los Estados Unidos de América.
- ✓ Congreso de la Unión, el poder legislativo bicameral de los Estados Unidos Mexicanos.
- ✓ Congreso de la República del Perú es la Asamblea Legislativa Unicameral del Perú.

### **1.2.2. Estructura de los poderes**

De acuerdo a la estructura republicana que la Constitución Política de la República da al Estado de Guatemala, la soberanía la cual radica en el pueblo, quien para su ejercicio la delega en los tres organismos debidamente constituidos: el Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial, confiriendo a cada uno de ellos las funciones y atribuciones específicas, al primero la legislativa, al segundo las funciones ejecutivas y al tercer, al judicial, la administración de la justicia.

Cada organismo del Estado, conforme la normativa constitucional tiene una conformación específica, en el Organismo Legislativo todos sus integrantes o miembros devienen de un mandato popular mediante sufragio directo en tanto que el organismo ejecutivo, únicamente el presidente y vicepresidente obtienen su mandato mediante elecciones y el resto de sus miembros del Organismo Ejecutivo son funcionarios nombrados por el Presidente de la República.

Para el Organismo Judicial, por el contrario, el mandato deriva de una designación mediante elección, ya que los magistrados que lo integran son electos en forma indirecta por el Congreso de la República como representantes del pueblo.

Maurice Duverger<sup>3</sup> el profesor francés de derecho político y constitucional, sostiene que la estructura de las instituciones políticas en las democracias liberales descansan en el principio célebre, el de la separación de poderes. Todos los regímenes políticos conocen una división entre varios órganos gubernamentales, cada uno más o menos especializado en una función. La separación en el sentido preciso del término, no solamente consiste en esta división del trabajo, implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros. La teoría de la separación de poderes fundamenta esta independencia recíproca de los órganos gubernamentales en el

---

<sup>3</sup> Ibid.

hecho de que existían dentro del Estado funciones fundamentales, distintas por naturaleza, que solamente podrían ejercerse por separado.

### **1.2.3. Naturaleza jurídica**

Constituye el órgano más representativo de los demás organismos de Estado, con distintas denominación dentro de ella podemos encontrar: El congreso, cámara, parlamento.

Está sujeto a múltiples críticas se dice que es el reflejo de cuerpo entero de la naturaleza del pueblo que representa, el pilar del sistema democrático de un país.

Se dice que la fortaleza o crisis del congreso, es reflejo de la fortaleza o crisis del sistema político en que vive o se desenvuelve el país. He allí la importancia de su fortalecimiento.

### **1.2.4. Historia de elección**

Dentro de la historia constitucional guatemalteca encontramos que se ha venido integrando el congreso, mediante el sistema de elección directa, en el cual cada elector, mediante sufragio independiente, libre y secreto, decide y elige quien lo representará en el congreso.

La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente desde el año 1985, contempla un sistema innovador de elección indirecta mediante el veinticinco por ciento del total de diputados electos mediante el sistema de votación distrital, serán electos en conjunto con las planillas de presidente y vicepresidente de la República, este sistema de elección indirecta por lista nacional fue reformado en

1994, en la cual se mantuvo el sistema de lista nacional, se estipuló que ésta debería ser sometida en forma independiente de la planilla presidencial y sujeta a votación popular.

### **1.3. Antecedentes del parlamento**

Las asambleas griegas y el senado romano están distantes de la idea que hoy tenemos del parlamento, aunque algún asomo nos permita destacar la importancia del senado de los romanos.

Con la condensación y fragmentación de los grupos sociales en la edad media aparecen los estamentos, y luego las asambleas de los señores.

El estamento viene a ser la clase social o posición a que se pertenecía. En tiempos de Carlomagno (742-814), los seniores o menores, se congregan en asambleas. En Aragón, los Estados concurrían a las cortes, representados así: eclesiásticos, de la nobleza, de los caballeros y el de las universidades. El estamento va a ser el brazo, orden o Estado que en las cortes de las diversas sociedades políticas independientes aparecen representados, especialmente en España. Por eso se dice que los estamentos son la cristalización de las cortes.

Un escritor inglés dice que los normandos eran déspotas y gobernaban fuertemente, habida cuenta del carácter turbulento de sus huestes, y así sentaron las bases de una organización política al instaurar una monarquía robusta. Guillermo Primero que acentuó el sistema feudal, concediendo tierras a los nobles a cambio de juramento de fidelidad y vasallaje de ayuda activa en tiempo de guerra; el noble se convertía en señor de su territorio, representando al monarca en la aplicación de la justicia.



A partir de este rey, se celebraron grandes consejos o sea asambleas de grandes terratenientes, el cual prestaba asesoría para actos legislativos; allí estaban representados los más grandes y prudentes entre los hombres libres.

Luego surgió en Inglaterra la transformación de esos consejos, en organismos más representativos de la nación, con atribuciones precisas. Enrique II en 1188 estableció jurados de vecinos por medio de ellos recaudaba impuestos.

Todo ese proceso de la congregación estamentaria desemboca en el gran suceso de la Carta Magna de 1215, en donde se asoma la idea del parlamento, con arreglo al concepto actual. Se cuenta que el Rey Juan, con aquel documento histórico, exclamó "me han dado veinticinco super reyes" que eran los integrantes del consejo.

La idea de la representación existía desde muchos años atrás, aunque hasta 1254, en Inglaterra, se dio un paso definitivo cuando cada sheriff recibió la orden de enviar cuatro caballeros, electos por el condado, para considerar la ayuda que se debía prestar al Rey y los caballeros se presentaron entonces como delegados, dando origen a la representación parlamentaria.

En 1265, Simón de Montfort convocó su célebre parlamento, llamando a representantes de las ciudades y condados. Montfort era el líder principal de la oposición baronial del Rey Henrio III de Inglaterra después de la rebelión y llamó al primer parlamento directo elegido desde los Atenas Antigua. Debido a esto miran a Montfort hoy como uno de los progenitores de la democracia moderna.

El parlamento medieval no tiene mayor trascendencia, cuando es el rey únicamente el legislador y los parlamentarios sólo sirven de consulta.

Pero en la época medieval, con la idea de la representación aparece una discusión sobre las formas de gobierno. Así surgió la acción de los procuradores en las cortes, pero el eclipse del ente parlamentario es evidente, dado el apogeo

del absolutismo.

Los consejos parece ser que mantuvieron una permanente acción menos sujeta al cesarismo que prevaleció en casi toda la edad media, ya fuera por procuración, por magistrados, por delegados y representatividad.

El parlamento, en cambio, desde su nacimiento quiso ser un freno a los poderes omnímodos de los reyes, y hasta que los soberanos vieron sentir movediza la arena de su trono, comenzaron a hacer concesiones importantes, hasta llegar al parlamento tenemos hoy día.

No es posible separar el desarrollo del parlamento del surgimiento del derecho constitucional, y en ese orden de ideas, es preciso hablar de la constitución medieval estamentaria, en donde se perfila el parlamento estamentario, que a la vez adopta tres formas de organización parlamentaria:

- ✓ Bicameral
- ✓ Tricurial
- ✓ Unicameral

Manuel García Pelayo con otros autores<sup>4</sup>, describen el orden jurídico del reino, para percibir ciertos ingresos y para resolver los asuntos ordinarios de la gestión política y administrativa pero en cambio, toda alteración sustancial del derecho, todo establecimiento de un nuevo tributo, todo asunto excepcional o, como se decía entonces, *negotia ardua regni*, debía contar con el consejo y asentimiento de la asamblea.

Con las líneas anteriores hemos expresado sumariamente el concepto típico o

---

<sup>4</sup> García Pelayo, Manuel, Parlamentos bicamerales, pág. 13.

ideal o si se quiere, el modelo normativo de constitución estamental al que la práctica se adaptaba o se separaba más o menos según los casos. Ciertos países como Inglaterra, Aragón, Hungría, Polonia y los Reinos Nórdicos, se caracterizan en general por un mayor peso de la asamblea estamental; otros, como ante todo, Francia y en cierta medida Castilla, se caracterizan por el mayor predominio del rey. En la mayoría de los países, la asamblea estamental trata de obligar al rey a que la convoque en períodos fijos, lo que, a pesar de las promesas del monarca no tiene efectividad, de manera que en líneas generales tales asambleas eran convocadas cuando el rey necesitaba de su concurso o cuando los estamentos eran lo bastante fuertes para presionarle a ello.

Como lógica consecuencia, el parlamento estamental es un nuevo poder de esferas sociales, económicas, militares y políticas, sustentadas sobre sus propios intereses; el alto clero y la alta nobleza formaban el centro clave de una agrupación feudal. Así se desarrolló el parlamento bicameral en Inglaterra a mediados del siglo XIV; en Hungría a comienzos del siglo XVII, en plano de clero-nobleza. Después se generalizó el sistema bicameral, dentro del ámbito estamentario, en Inglaterra, Polonia, Reinos Escandinavos, Hungría.

Los rasgos de estas cámaras, García Pelayo con otros autores<sup>5</sup>, las describe así:

- 1) Sus integrantes lo son a propio título o adscriptivas, es decir, entre sus privilegios personales o de la dignidad (señorío, obispado, etcétera), se cuenta el de tener el asiento y participación en la cámara.
- 2) Constituyen, por decirlo así: las fuerzas tradicionales del país, frente a la nueva fuerza constituida por el Estado llano o los comunes: la riqueza

---

<sup>5</sup> Ibid. pág. 12

territorial frente a una riqueza preponderantemente mobiliaria o monetaria, los intereses consolidados frente a los intereses pugnantes.

- 3) Si bien todo grupo socialmente importante constituía en la época un grupo privilegiado, los componentes de la cámara alta formaban los grupos superiormente privilegiados y entre sus privilegios, hablando en términos generales, conquistaron el de no pechar, es decir, la exención de tributos, que sus contribuciones económicas a las cargas del reino tenían el carácter de donativos gratuitos aunque en la práctica era el resultado de un regateo con el rey. Ello explica que no intervinieran en la discusión de tributos, lo que constituye el origen histórico de que todavía el presupuesto se discuta total o preponderantemente en la cámara baja, pues originalmente era el Estado llano o tercer Estado el único o el que soportaba la carga económica.

La cámara baja estaba constituida por representantes del tercer Estado, Estado llano o común, dentro del cual podía o no comprenderse, según los países, la baja nobleza (caballeros) y el bajo clero, pero en todo caso, o con mínimas y temporales excepciones, formaban parte de ellas las ciudades (es decir, la burguesía) con voto en cortes o asiento en el parlamento o, dicho de otro modo, las ciudades privilegiadas, lo que más tarde daría lugar en Inglaterra al escándalo de los burgos podridos. En realidad esta representación estuvo en manos de las oligarquías hidalgas y burguesas.

En el sistema llamado tricursal no tuvo una aplicación generalizada, sino más bien aislada. En algunos Estados europeos rigió; por ejemplo, en Castilla; también en Francia, en Portugal, en Cataluña, en Flandes. Son cámaras de negociadores o embajadores, procuradores, que se reunían en tres niveles o cámaras, y después de discutir entre sí, llegan con el rey y votan con él sus decisiones. Para el

acuerdo en estos parlamentos tan extraños, se requiere mayoría absoluta o unanimidad a veces.

El unicameralismo, en realidad, se sustentó en el poco poder de los Estados, en su pequeñez, en su reducida beligerancia, aunque en la actualidad tiene carta de naturaleza y está vigente en muchos países, acomodándose a los diversos sistemas políticos, tanto democráticos como socialistas. La edad media es poco identificable y sus características escapan a la complejidad y variedad del bicameralismo estamentario.

Dice Manuel García Pelayo<sup>6</sup> que al doblar la edad media, la situación puede expresarse, en cuanto a Inglaterra especialmente se refiere de la siguiente manera: el poder político y económico de la nobleza, había decrecido extraordinariamente como resultado de las luchas interinas, deja de ser un poder efectivo, y consecuentemente, termina la tensión feudal entre el rey y la nobleza para dar lugar a la de rey y parlamento y en algunas ocasiones, a la de rey y consejo. La división de poderes era hasta imprecisa e incompatible con las necesidades de concentración e intensificación de un Estado moderno y, por consiguiente, estaba ya dado el germen de las disensiones constitucionales de las épocas siguientes.

Finalmente, la edad media concluye con la afirmación del primado del derecho no sólo sobre el rey, sino también sobre el parlamento; primado. Para este autor, la época del gobierno conciliar de los tudores de Inglaterra, es un Estado nacional y en resumen, se abre paso el principio de la igualdad ante la ley con un parlamento polarizado.

---

<sup>6</sup> **Ibid**, pág. 16

### **1.3.1. Configuración del parlamento en la edad moderna**

No se crea que con el advenimiento de la edad moderna, surge el verdadero parlamento. La constitución estamentaria, basada en la dualidad: El rey y asamblea estamental, continuó rigiendo la vida política de los Estados, aunque, por supuesto, se fueron produciendo innovaciones procuradas con el absolutismo monárquico. Pero en Inglaterra, por ejemplo, el parlamento se caracteriza, en una égida sin igual, por un predominio incuestionable del parlamento sobre el rey. En el siglo XVIII, liberal y en donde las dos cámaras funcionan, siempre representadas por los grupos tradicionales, pero en forma mitigada, porque esa organización va a consistir en el dominio de la alta sociedad noble y en la otra, las fuerzas vivamente populares los comunes, y así surge la constitución representativa.

El profesor guatemalteco Maximiliano Kestler Farnés<sup>7</sup>, opina: “El origen de la constitución moderna, no estamentaria, es decir, de la constitución formal, concebida como un conjunto de disposiciones elaboradas en forma sistemática de un código, se encuentra en las exigencias de carácter organizatorio que planteó el absolutismo”. En efecto, es al concentrarse en las manos del monarca los medios de dominación política cuando surge el Estado moderno, porque es entonces cuando se suprimen los privilegios de autoridad que poseían los estamentos y se produce una objetivación sustantiva de jurisdicción y la creación y ejecución jurídicas, porque es entonces cuando el Estado logra su unidad de mando y el poder público, diferenciándose del poder de los estamentos, asume la función específica de ser instancia organizatoria de la sociedad.

Es precisamente con el advenimiento del Estado moderno que nace el derecho público y el concepto formal de constitución, porque el nuevo poder que aparece

---

<sup>7</sup> Kestler Farnés, Maximiliano, Introducción a la teoría constitucional guatemalteca, pág. 26

en la vida del Estado lleva consigo, a su vez, la exigencia de su organización y actuación conforme a principios regulativos.

Kestler Farnés<sup>8</sup> apunta que la primera constitución escrita que aparece en Europa en forma de código sistemático es la conocida con el título de Constitución Francesa de 3 de septiembre de 1791 y las posteriores constituciones francesas principalmente elaborada por la convención en 1793 a servido de ejemplo junto con la americana de 1787 a todas las demás que reconocen principios demoliberales.

No obstante lo trascendental de aquella revolución, la constitución francesa de 1795, que inaugura del bicameralismo como medio de asegurar la moderación de la representación nacional, las cámaras: consejo de los quinientos y el consejo de los ancianos, tendrá un período electivo de tres años, renovándose en una tercera parte, sin más límite que treinta años de edad para el consejo de los quinientos y cuarenta para los ancianos. El consejo de los ancianos tendrá iniciativa en materia constitucional y corresponderá la aprobación definitiva al consejo de los quinientos, pero la iniciativa legislativa la tendrán siempre los quinientos, pudiendo ser aprobados o rechazados los proyectos de leyes por los ancianos. Aquí desaparece el elemento aristocrático y absolutista.

Fue siempre ostensible, en casi todos los países europeos, el predominio de una cámara alta de carácter aristocrático, integrada por senadores de dignidad, a propio título o en forma adscriptiva, nombrados por el rey. Ese proceso comienza con la constitución francesa de 1814, que básicamente sigue el modelo inglés, abandonando su anterior sistema tricursal, en Estados generales, las posteriores constituciones francesas (1830, 1852 y 1870) tenían una cámara alta, que primero se llamó "de los pares", después "senado". Lo incomprensible de estas

---

<sup>8</sup> Ibid. pág. 18

cámaras altas fue que siempre fueron con miembros de personas nombradas por el rey, en número ilimitado, salvo en 1852 que ya se fija el número de 150 senadores, pero hubo veces que fueron a título hereditario y en forma vitalicia.

En una forma casi idéntica ocurre en otros países. En Bélgica se crea un sistema complicado (1831) y en España las famosas cortes. En Italia, el estatuto albertino de 1848; en Prusia 1850, en Japón 1889, así pueden citarse muchos otros casos con algunas variaciones más o menos importantes. El sistema adscriptivo o a título propio, estaba dedicado a la nobleza, para que estuviera representada y en la misma forma los sectores eclesiásticos, militares y académicos, en la influencia de las famosas corporaciones que devienen de la edad media y se prolongan más allá de los siglos XVI y XVII.

Casi a finales del siglo XIX comienza a declinar la representación adscriptiva a propio título y a limitarse el poder de designación de los jefes de Estado y luego el proceso formativo del parlamento democrático va tomando carta de naturaleza, por medio del sufragio, aunque en Inglaterra se siga sosteniendo hasta hoy, una cámara alta, los lores, como un poder de "notabilidades", y en cambio las cámaras bajas, gozan de una amplia extensión e integración popular, por medio de la representación legítima en la vía de las urnas electorales.

Lo que vino a dar verdadero auge al bicameralismo fue el desarrollo del Estado Federal, con la organización de los Estados Unidos de América en 1787, dejando por un lado al Estado unitario y las confederaciones de larga tradición. Los Estados de la unión tendrían un congreso unicameral que varió con el tiempo y la gran unión, un senado y un congreso, sistema moderno que ha sufrido una adopción generalizada, con diferentes modalidades, que no se pueden detallar:

✓ Suiza (1848),



- ✓ Canadá (1867),
- ✓ Australia (1900)
- ✓ En América Latina (1811y 1864),
- ✓ Argentina (1853),
- ✓ México (1857), Brasil (1891).

### **1.3.2. Antecedentes históricos del parlamento en Guatemala**

Los inicios del parlamento guatemalteco se debe referir a la participación guatemalteca en la formulación de la constitución de bayona y la participación en las cortes de cádiz, decretada en la provincia francesa del mismo nombre en el cual 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 la cual tuvieran opinión consultiva por lo menos seis diputados de la indias, como se conocían nuestro territorios que formaban parte de la denominación española. Sucesos que significan la génesis del constitucionalismo centroamericano, como lo afirma en su obra el Doctor Jorge Mario García Laguardia<sup>9</sup>.

La constitución de bayona fue inspirada por Napoleón y tenía como objetivo que fuera aplicada tanto en España que había sido invadida por los franceses como a los territorios españoles en ultramar, como una 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 del emperador Napoleón el

---

<sup>9</sup> García Laguardia, Jorge Mario, La Génesis del constitucionalismo guatemalteco, pág. III.

24 de mayo de 1808, se concedió la participación por el reino de Guatemala y se nombró a don Francisco Antonio Cea.

Luego, el acta de independencia del 15 de septiembre de 1821, en el punto segundo, dice: "convocar a elecciones de diputados para integrar el congreso" con lo cual podemos observar una intentona criolla por consolidar un instrumento legal que pudiera regir los destinos de las provincias unidas de Centro América.

A pesar de haber sido aprobada la constitución el generalizado levantamiento español en contra de los franceses, no permitió que ésta cobrará vigencia en España ni en América, pero permitió a nuestros pueblos enterarse de la posibilidad de la existencia de una forma de convivencia sobre las bases políticas nuevas y democráticas.

### **1.3.3. Las Cortes de Cádiz**

Conforme lo relaciona el Doctor Jorge Mario García Laguardia<sup>10</sup>, la importancia de 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, dentro de estas transformaciones se encontraban: la representación nacional, la división en el ejercicio del poder público y el concepto de soberanía. Principalmente el concepto de igualdad de participación y derechos de los ciudadanos de la península y de la nueva América, producto de este debate parlamentario entre dos posiciones naturalmente antagónicas, como en nuestros tiempos: los liberales y los conservadores.

---

<sup>10</sup> **Ibid.** pág. 9

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 que coincidió con el movimiento independentista centroamericano.

La evolución histórica del sistema de gobierno guatemalteco en cuanto a la institución parlamentaria, debe referirla fundamentalmente a sus antecedentes, como lo son:

- La participación en Bayona; y
- Las Cortes de Cádiz

No obstante parece que los antecedentes relacionados no le son absolutamente propios, tienen la importancia de constituir el origen de la participación política guatemalteca.

- El clero,
- El Estado llano, y
- La nobleza

Las provincias o colonias españolas tenían representación ante este organismo y cuando fueron convocadas se dispuso así mismo su reglamentación y la forma en que se elegirían a estos representantes.

Un diputado por cada capital, cabeza de partido de estas provincias, bajo el procedimiento de la elección por el ayuntamiento de cada capital, nombrándose primero tres naturales de la provincia dotados de probidad, talento e instrucción y exentos de toda nota y sorteándose después uno de los tres, y el que saliera a primera suerte sería diputado en cortes.

De conformidad con los historiadores del derecho constitucional guatemalteco y centroamericano, Guatemala estuvo representada por los diputados suplentes Andrés y Manuel del Llano, residentes de Cádiz; posteriormente, este cargo fue ocupado por el diputado Antonio Larrazabal, quien se destacó por una brillante y patriótica labor, habiendo llegado aún a presidir las propias cortes de Cádiz.

La constitución emitida por las cortes de Cádiz en el año de 1812, tres años después de su instalación, nunca llegó a entrar en vigor totalmente en Guatemala, pues fue aceptada por el rey hasta el año de 1820, año en que la juró y poco tiempo antes de la emancipación política centroamericana integrándose arbitrariamente basándose en nombramientos directos a personas afines y suprimiéndose la representación equitativa que originalmente se había previsto, celebrando sus sesiones apresuradamente, con pocas discusiones doctrinarias, cargadas de intervenciones de detalle y sin la grandeza natural de un cuerpo constituyente.

#### **1.3.4 Legislación sobre comisiones de trabajo**

Constitución de Bayona

De las cortes

Artículo 61 habrá cortes o juntas de la nación compuesta 172 individuos en tres estamentos.

Estamento del clero, el de la nobleza y el del pueblo

Artículo 78 a la apertura de cada sesión nombrarán las cortes:

Inciso 3 cuatro comisiones compuestas de cinco individuos cada una a saber

Comisión de justicia

Comisión de lo interior

Comisión de hacienda

Comisión de indias

Ejercerán sus funciones por el término de 8 años

Bayona 6 de julio 1808

Constitución Política de la monarquía española

Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812, en la imprenta real

CAPITULO VIII

Artículo 133 dos días a lo menos después de presentado y leído el proyecto, de ley, se leerá por segunda vez y las Cortes deliberarán si se admite o no a discusión.

Artículo 134 admitido a discusión, si la gravedad del asunto requiriese a juicio de la corte su pase previamente a una comisión se ejecutará así.

Cádiz 18 de marzo de 1812

Periodo independiente

Constitución de la república federal de Centroamérica, dada por la Asamblea Nacional Constituyente en 22 de noviembre 1824

Primera constitución del Estado Guatemala

Formación, sanción y promulgación de la Ley

Sección 1

Artículo 97. Admitido pasará a una comisión que la examinará detenidamente y no podrá presentar su dictamen sino después de tres días. El informe que diere

tendrá también dos lecturas en días diferentes y señalado el de su discusión con el intervalo a lo menos de otros tres días, no podrá diferirse más tiempo sin acuerdo de la asamblea.

Decreto No. 188 Congreso de la República de Guatemala

Para armonizar en leyes vigentes la denominación que corresponde a los Organismos del Estado.

Se decreta que toda ley vigente de la república en la cual aparezca "asamblea nacional legislativa" o simplemente "asamblea" deberán entenderse sustituidos por "Congreso de la República" o en su caso "Congreso"

Aprobado el 9 de noviembre 1945, año segundo de la revolución.

Recopilación de leyes de la república de Guatemala 1945-1946

Tomo LXIV

Decreto No. 39 de la Asamblea Nacional Legislativa de la República de Guatemala

Reglamento

Sección IV

Para él más expedito y acertado despacho de los negocios se organizarán las comisiones siguientes:

- ✓ De Régimen Interior (compuesta por individuos de mesa)
- ✓ De Gobernación y Justicia, 7 representantes
- ✓ De Hacienda y Crédito Público, 7 representantes
- ✓ De Fomento, 7 representantes
- ✓ De Instrucción Pública, 7
- ✓ De Relaciones Exteriores, de 3 a 5 representantes
- ✓ De Guerra, de 3 a 5 representes
- ✓ Un mismo representante no esta obligado a pertenecer a más de dos comisiones ordinarias.

Se podrán nombrar comisiones especiales cuando lo juzgue conveniente.

Cada comisión tendrá un presidente que la asamblea elegirá por mayoría relativa de votos secretos.

Cada presidente de comisión propondrá, en la misma sesión o en la próxima a la que hubiera sido electo los representantes que a su juicio reúnan los conocimientos necesarios para pertenecer a ella.

Por medio de los secretarios de comisiones podrán pedir a los ministros de gobierno, tribunales, oficinas y empleados públicos los antecedentes documentos papeles e informes que necesiten.

Artículo 41 Las comisiones al extender sus informes deben tener presente que su institución tiene por principal objeto ilustrar a la asamblea con sus conocimientos y estudio especial que hayan hecho del negocio.

25 de marzo 1882.

Recopilación de leyes de la república de Guatemala 1881-83

Tomo III





## **CAPÍTULO II**

### **2. Integración del Congreso de la República de Guatemala**

#### 2.1 Tipos de representación:

##### **2.1.1. Diputado por lista nacional**

Integrada por diputados electos por la totalidad de electores aptos o inscritos como ciudadanos y que participan directamente en una planilla a nivel nacional, representando el veinticinco por ciento del total de diputados.

##### **2.1.2. Diputados por distrito**

Son los ciudadanos electos dentro de una circunscripción territorial previamente definida por la Ley Electoral y de Partidos Políticos, conocidos como distritos electorales y que son quienes representan geográficamente al país, de acuerdo a la ley vigente están constituidos 23 distritos electorales, Artículo 1 Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

La distinción de lista nacional y distrital con anterioridad se hace únicamente para efectos de elección, ya que dentro de la estructura del Congreso, los diputados son considerados como iguales: son representantes del pueblo y dignatarios de la nación, sin que exista entre ellos preeminencia o jerarquía.

### **2.1.3. Teorías de la representación popular**

Para identificar al congreso de acuerdo con los diversos textos constitucionales, se han señalado como claves fundamentales de su existencia, las siguientes:

Su carácter representativo y su intervención relevante en el proceso de formación de la ley ordinaria. Criterio que únicamente es punto de partida pues es utilizada por muchos tratadistas o autores de teoría del estado, lo cierto es que las propias constituciones políticas atribuyen al congreso funciones distintas a la legislativa.

Actualmente el congreso realiza otras funciones, que jurídicamente es posible, así lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

El carácter de representativo del congreso tiene sus inicios en el principio de la representación popular, que es fundamental en las democracias liberales, se caracteriza en que en los ciudadanos eligen a sus representantes entre varios candidatos, mediante elecciones competitivas.

En los tiempos antiguos no era posible la delegación de la representación como en los Estados modernos, ya que la democracia se ejercía en forma directa, es decir los ciudadanos en su totalidad participaban en las decisiones gubernamentales, sistema que únicamente es posible si se conciben estados mínimos, en los cuales la decisión personal es directa y fácilmente asumida o conocida mediante una fácil consulta popular.

## **2.2. 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 de jurisdicción específica, que autorice el procesamiento al levantar dicha inmunidad. Esta forma de procedimiento deriva de la reforma constitucional del año 1994, anteriormente el prejuzgamiento correspondía al propio Congreso de la República.

Así también gozan los diputados de irresponsabilidad por sus opiniones, Artículo 161 Constitución Política de la República de Guatemala, por su iniciativa y, por la manera de tratar los negocios públicos en el desempeño de sus cargos.

### **2.3 Funciones del diputado al Congreso de la República**

Al Congreso de la República le corresponde entre muchas funciones principalmente las siguientes:

#### **2.3.1. Función legislativa**

Esta es la función que la costumbre y la doctrina asignan al diputado consistente en la facultad de promover y aprobar leyes, sea creando nuevas normas, modificando las existentes o derogando aquellas que se consideran innecesarias, leyes vigentes no positivas como se les denomina en doctrina.

Esta función tiene su punto más importante cuando el diputado hace uso del derecho iniciativa de ley, Artículo 171 Constitución Política de la República, cuando realiza el trabajo dentro de las comisiones de trabajo, en donde se pueden hacer modificaciones a las iniciativas presentadas, cuando realiza el trabajo en el pleno del congreso sea aprobando los proyectos como se presentan por las comisiones de trabajo o presenta enmiendas al contenido de los mismos.

La función legislativa no es una de las funciones más importantes del congreso o de los diputados, fueron otras las funciones que motivaron su surgimiento, entre ellas el control que se hacía necesario sobre los reyes o señores feudales, para que no cometieran abusos sobre la imposición de cargas tributarias o el manejo de las mismas, convocando para la integración de los ejércitos en las innecesarias guerras tan comunes entre reinos y señores feudales en épocas antiguas.

Es esta razón una de las más importantes que dio origen al parlamento antiguo, no la función legislativa, sino la función de pesos y contrapesos a la voluntad y el poder de los reyes y señores feudales.

Dentro de la función legislativa se encuentra contenida la facultad de presentar iniciativas de ley, presentaremos una descripción de que es una iniciativa de ley y proceso de formación de la ley que se encuentra contenido en nuestro ordenamiento jurídico y algunas prácticas legislativas que se han desarrollado que no están escritas pero forman parte del qué hacer del Organismo Legislativo.

### **2.3.2. Función representativa**

La función representativa es la que más se identifica con la naturaleza política del poder legislativo, dentro de nuestro sistema republicano y representativo la misma no puede ejercerla cada persona en lo particular, la misma es delegada en sus representantes (diputados) la porción de soberanía popular que cada ciudadano le corresponde, a través del voto.

### **2.3.3. Función de fiscalización**

Actualmente es la función de mayor importancia que hace efectivo el principio de pesos y contra pesos entre los distintos organismos del Estado. Los diputados tienen acceso a toda la información de la administración pública.

Está destinada a determinar el manejo de la cosa pública por parte de los funcionarios del Estado el trabajo lo realizan los diputados ejerciendo el control sobre el manejo de presupuesto, inversiones programas y proyectos.

Mediante el uso del sistema de control parlamentario los diputados pueden incidir en el accionar general del gobierno. Es en la función fiscalizadora en donde el diputado puede efectivamente conocer la forma en que el gobierno esta enfocando los problemas económicos y sociales y la efectividad de las políticas públicas.

### **5.3.4. Función financiera**

Funciones que le corresponden con exclusividad al Congreso de la República dentro de las cuales están: la aprobación de impuestos ordinarios, impuestos extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales debe de ser aprobadas por el congreso tomando en cuenta los principios de equidad, capacidad de pago de los contribuyentes, la justicia tributaria y las necesidades del Estado.

### **5.3.5. Función de control político**

El Congreso de la República tiene dentro de la organización del Estado un importante papel; le corresponde la búsqueda del equilibrio de los poderes estatales. Tiene la función de establecer equilibrio entre la administración del gobierno y los abusos que pudieran cometerse en ejercicio del desempeño de la administración pública.

El control político constituye para el diputado una herramienta útil al desempeño de sus funciones, puede citarse a funcionarios públicos para ser interrogados sobre el manejo de los asuntos de interés del Estado, también encontramos la interpelación a ministros de Estado que son funcionarios con responsabilidad política ante el congreso.

## **CAPÍTULO III**

### **3. Proceso de formación de la ley**

#### **3.1. Iniciativas de ley**

Es un proyecto de normas que contienen una nueva ley, reformas a leyes vigentes o derogatoria parcial o total de leyes. De acuerdo a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo debe ir acompañada de una cuidadosa y completa exposición de motivos. Una iniciativa de ley es presentada ante Secretaría del Congreso, la cual las traslada al Pleno para su conocimiento luego de lo cual se traslada a una comisión de trabajo para emita dictamen correspondiente.

##### **3.1.1. Forma de presentación**

En la práctica, una iniciativa se presenta ante la dirección legislativa quien la traslada a la secretaria para que, siempre que reúna los requisitos que establece el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Cuando la iniciativa se lee en sesión plenaria, no se somete a discusión por lo que no es procedente conceder la palabra para referirse a la misma. El único que puede hacerlo es el diputado ponente (o un representante, si fueren varios), para hacer una presentación de los motivos de su propuesta.

Si la iniciativa proviene del Organismo Ejecutivo, podrá hacer la presentación el ministro de Estado respectivo y si proviene de los otros entes que tienen iniciativa de ley, podrá hacer la presentación un delegado, siempre a invitación del presidente del congreso, con autorización del Pleno. La lectura de la iniciativa en el pleno no constituye uno de los tres debates que la Constitución Política de la República estipula para el proceso de formación de ley.

### **3.1.2. Discusión**

La comisión cuenta con cuarenta y cinco días hábiles para emitir dictamen, pero ese plazo puede ser ampliado por el pleno si se le solicita. La segunda parte de la discusión se realiza en el pleno y se divide en tres debates en sesiones celebradas en días distintos. El primero y segundo debate deben versar sobre constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto, no se entra a votar sino se trata solamente de trámite, por lo que el pleno no toma determinación alguna, a menos que algún diputado proponga que se vote en contra del proyecto por ser inconstitucional, en cuyo caso, si la votación es mayoritaria, será desechado.

### **3.1.3. Aprobación**

Después del tercer debate el pleno decidirá, mediante el mecanismo de votación, si continua discutiendo por artículos, o si se desecha el proyecto. En este punto, si es aprobado en tercer debate, habría de entenderse que se ha cubierto lo provisto por el Artículo 176 de la Constitución Política de la República y aprobado un decreto, pero la dinámica a interna del Legislativo contempla dos etapas adicionales que son discusión por artículos y la redacción final. Es hasta agotada la última que se asigna número al decreto teniéndose por agotada la etapa de aprobación.

Solo hace falta la revisión de estilo que lleva a cabo la comisión de régimen interior, su transcripción en limpio y la remisión al ejecutivo. Antes de esto último, debe ser sometido el decreto a conocimiento de los diputados por un plazo de cinco días para que puedan objetar si estiman que el contenido del mismo no responde a lo aprobado durante la sesión.



#### **3.1.4. Sanción**

Recibido el decreto en el Organismo Ejecutivo, por conducto de la Secretaría General de la Presidencia, luego de su estudio y análisis, el Presidente de la República puede sancionarlo, vetarlo o asumir una actitud pasiva al respecto, Sí lo sanciona o veta, debe hacerlo dentro del plazo de quince días hábiles desde su recepción y enviarlo a publicar en el diario oficial en el primero de los casos y devolverlo al congreso, en el segundo caso. Sí el Presidente no se pronuncia corresponde al congreso darlo por sancionado y enviarlo a publicar dentro del plazo de ocho días.

#### **3.1.5. Veto**

a) Para rechazar el veto necesita para esto la mayoría de al menos dos terceras partes de diputados que integran el Congreso de la República.

Sí el Congreso de la República lo rechaza el veto, el Organismo Ejecutivo estará obligado a sancionarlo y promulgarlo dentro de un plazo de ocho días o en su defecto se hará cargo de ordenar la publicación la junta directiva del Organismo Legislativo. Esto se conoce como primacía legislativa.

b) Reconsiderar el decreto, en cuyo caso se remitirá a una comisión para que emita nuevo dictamen que, si es favorable seguirá el mismo procedimiento, para que sea válida la ratificación del decreto será necesario recibir el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados.

#### **3.1.6. Publicación y vigencia**

El decreto puede contener el plazo para su vigencia o de lo contrario este empezará después de los 8 días de su publicación en el diario oficial.

### **3.1.7. Clases de leyes**

Hay leyes constitucionales y ordinarias. Dentro de las leyes ordinarias hay leyes de mayoría calificada y mayoría absoluta.

Las leyes constitucionales son aquellas que fueron aprobadas por una asamblea constituyente que, por esta razón el legislador estableció requisitos adicionales para su aprobación siendo ellos:

- ✓ Que para su reforma se cuenta con opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad
- ✓ Que sean aprobadas por mayoría calificada

Son leyes constitucionales la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público.

Leyes ordinarias son las que fueron aprobadas por un congreso o asamblea legislativa o por el jefe de estado, en el caso de los gobiernos sin parlamento.

Estas leyes requieren de mayoría calificada cuando:

Crean o suprimen un ente autónomo o descentralizado:

Los decretos que aprueban tratados, convenios o arreglos internacionales que se refieran al paso de tropas extranjeras o al establecimiento de bases militares extranjeras o ya sea que dichos arreglos afectan o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra.

Hay otros decretos que el congreso aprueba con mayoría calificada pero no tienen que ver con su jerarquía sino en ejercicio de la facultad que el Artículo 176 constitucional le otorga de declarar de urgencia nacional un proyecto que tiene el efecto de prescindir del requisito de las tres discusiones en sesiones celebradas en días distintos, por lo que puede ser aprobado en un solo debate.

Una vez presentada la iniciativa en la secretaría legislativa del congreso, por cualquiera de los legitimados, Artículo 174 Constitución Política de la República.

En la próxima sesión plenaria se le dará lectura y se envía a una o más comisiones para que emitan dictámenes correspondientes. La iniciativa debe darse a publicidad y tener a disposición de los interesados, copias para consulta.

Las comisiones tienen el plazo legal de cuarenta y cinco días hábiles para emitir su dictamen. Si el dictamen es favorable, deberán acompañarlo del proyecto de ley (que puede ser igual al originario o con modificaciones introducidas por los miembros de la comisión). El dictamen de la comisión es para ilustrar al pleno sobre aspectos específicos, políticos o técnicos del proyecto.

Cuando la iniciativa obtiene dictamen favorable, se imprimen copias del mismo (y del proyecto de decreto) y se distribuyen a los diputados. Por lo menos cuarenta y ocho horas después de su distribución se procede a su discusión en primero, segundo y tercer debate que se deben llevar a cabo en sesiones celebradas en días distintos. Los debates, así llamados, son para discutir aspectos generales del proyecto, como constitucionalidad, pertinencia, conveniencia.

En los debates no se vota sino cuando ya está agotada la discusión, se suspende el trámite para reiniciarlo en posterior sesión. Es decir, se trata de discutir sobre la necesidad de legislar en determinada materia. No se entra a conocer el detalle de los Artículos sino hasta después de aprobado el proyecto en su tercer debate, se procede a discutir y a votar por separado cada Artículo, capítulo, sección, etcétera.

En la discusión por Artículos suelen introducirse enmiendas a los mismos. Si las enmiendas introducidas a un proyecto fueren muchas o que constituyan reformas significativas al proyecto que fue votado en tercer debate, debiera remitirse de nuevo el proyecto a comisión que dictaminó para que realice un nuevo dictamen si fuera necesario.

Cuando la aprobación por Artículos termina, se procede a discutir y votar sobre su redacción final, procedimiento que sirve para que los parlamentarios tengan una apreciación general de cómo quedó el proyecto con las enmiendas incorporadas. No obstante, hasta antes de tenerlo por suficientemente discutido en su redacción final, el texto puede modificarse mediante el mecanismo conocido como “fondo de revisión”.

Después de aprobado en redacción final, se debe dar por terminado el proceso de formación de ley, en cuanto el pleno del congreso corresponde. Después de ello se deben agotar los trámites administrativos para remitirlo al Ejecutivo.

### **3.2. Prácticas parlamentarias**

Que están establecidos no en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo mismos que son utilizados por los diputados para hacer valer su posición respecto a la discusión o trámite de un proyecto o resolución.

#### **3.2.1. Moción privilegiada**

Sucede cuando un diputado pretende alterar el orden del día, proponer una declaratoria de urgencia nacional, retornar a comisión un dictamen, dar por terminada la sesión, entre otras prácticas, debe presentar una moción privilegiada. No es necesario que lo presente por escrito, solicita la palabra, expresa que quiere presentar una moción privilegiada y se refiere directamente a la misma. La

moción privilegiada deberá ser puesta a discusión de inmediato, suspendiéndose la discusión del tema en curso y votada cuando no haya oradores en lista.

### **3.2.2. Cuestión previa**

Cuando se está discutiendo un asunto y surge alguna incidencia de la cual depende directamente este tema, puede presentarse una cuestión previa. Esta debe discutirse prioritariamente toda vez que su resolución se puede modificar en el curso de la discusión del tema principal. Diferencia de moción privilegiada, las cuestiones previas se deben formalizar por escrito inmediatamente, para luego proceder a discutirse.

### **3.2.3. Moción de orden**

Cuando un diputado considera que otro diputado se encuentra expresando ofensa, injurias, calumnias o se falta al respeto contra alguna persona o entidad, se refiera a asuntos ajenos al que se encuentra en discusión, puede mediante esta moción solicitar al Presidente del Congreso, señalando específicamente en qué ha consistido ésta, que se llame al orden. En este caso, el presidente hace el pronunciamiento sobre si se ha faltado al orden o no, e inmediatamente después el orador al que se hubiere interrumpido, puede continuar con el uso de la palabra ciñéndose al orden. También puede presentarse cuando iniciado un proceso de votación un diputado entra o sale del hemiciclo, o en su caso otro diputado se negare a expresar su voto sin haber expresado previamente su excusa y hubiere sido aceptada por el Pleno, o si aceptada la excusa, se negaré a abandonar la sesión. De igual manera pueden presentarse mociones de orden cuando se pretenda que vuelva a su cauce una discusión o un trámite efectuado por secretaría del congreso o se infrinja una disposición de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

#### **3.2.4. Apelación al pleno**

La apelación al pleno es un acción o recurso ideal, cuyo propósito básico es la protección del diputado ante la dirección de debates del congreso. Consiste en que, cuando a un diputado se le hubiere llamado al orden por cualquier falta al procedimiento o a la forma en que debe conducirse en el debate o no estuviese de acuerdo con una decisión de la Junta Directiva en el tratamiento de un asunto o se hubiere calificado, a su criterio, inadecuadamente una solicitud o moción concreta puede apelar a la decisión y juzgamiento del pleno del congreso, explicando en forma breve, concisa y sin divagaciones el tema de la apelación, para lo cual la presidencia le concede el uso de la palabra. Terminada su exposición la presidencia pone a votación la apelación mediante el sistema de votación directa y breve.

El voto negativo del pleno desecha la apelación; el voto afirmativo, revoca la decisión de la presidencia.

#### **3.2.5. Duda en votación**

Esta manifestación de duda se da en el sistema de votación directa y consiste en que luego de conteo de votos, si algún representante manifiesta duda sobre el resultado, un Secretario de la Junta Directiva del Congreso solicita a los diputados que hayan votado en sentido positivo que se pongan de pie hasta que se haya hecho el cómputo de verificación. Finalizado el conteo, se hace saber el número de votos a favor.

## CAPÍTULO IV

### 4. Comisiones de trabajo en el Congreso de la República

Requisitos para la elegibilidad, casi todas las leyes supremas de los Estados, determinan las condiciones requeridas para optar el cargo de diputado, es incuestionable que en todas partes se impone el principio universal de que para ser elegible es indispensable tener las condiciones de elector. De acuerdo con el Doctor <sup>11</sup>Anduela que: “Esta regla deriva del principio de la igualdad de derechos políticos por el cual todo ciudadano puede aspirar a representar a su pueblo en los más altos cargos políticos. Para ser diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos, Artículo 162 Constitución Política de la República de Guatemala.

Para el cumplimiento de sus funciones constitucionales el congreso debe dividir el trabajo:

- ✓ Trabajo que se realiza en el pleno
- ✓ Trabajo técnico que se realizan en las comisiones de trabajo establecidas para el efecto y que constituyen los órganos de estudio del organismo cuya función es ilustrar al pleno sobre los asuntos sometidos a su conocimiento
- ✓ Trabajo de fiscalización

De acuerdo como lo establece la Constitución Política de la República, es al Congreso, el órgano legislativo del Estado, a quien corresponde con exclusividad la potestad legislativa.

---

<sup>11</sup> Andueza, Josue Guillermo, El C}congreso, pág. 50

El Congreso de la República de Guatemala está integrado por 158 diputados electos directamente mediante el procedimiento de sufragio universal, son representantes del pueblo y en ellos radica la representación popular.

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.

#### **4.1. Clases de comisiones de trabajo**

##### **4.1.1. Comisiones ordinarias**

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

Las comisiones ordinarias se integran anualmente al inicio de cada período y son las siguientes:

<b>Comisión</b>
De Agricultura, Ganadería y Pesca.
De Asuntos Municipales
De Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas
De Comunidades Indígenas
De Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales
De Cultura



<b>Comisión</b>
De Defensa del Consumidor y el Usuario
De Deportes
De Derechos Humanos
De Descentralización y Desarrollo
De Economía y Comercio Exterior
De Educación, Ciencia y Tecnología
De Energía y Minas
De Finanzas Públicas y Moneda
De Gobernación
De Integración Regional
De la Defensa Nacional
De la Mujer
De Legislación y Puntos Constitucionales
De Migrantes
De Pequeña y Mediana Empresa
De Previsión y Seguridad Social
De Probidad
De Relaciones Exteriores
De Salud y Asistencia Social
De Seguridad Alimentaria
De Trabajo
De Turismo
De Vivienda

<b>Comisión</b>
-----------------

De Ambiente, Ecología y Recursos Naturales
--

Del Menor y De La Familia
---------------------------

De Apoyo Técnico
------------------

#### **4.1.2. Comisiones Específicas**

Ilustran al Pleno, pero con la característica que lo realizan sobre el conocimiento de asuntos que éste dispone sean tratados particularmente. Son las siguientes:

Específica de Asuntos Electorales
-----------------------------------

Específica de Paz y Desminado
-------------------------------

Específica para la Integración y Desarrollo del Petén
---

#### **4.1.3. Comisiones extraordinarias**

Mediante el Acuerdo Legislativo 03-2007 se crearon las siguientes comisiones, durante la presente legislatura.

Extraordinaria de Fiscalización de Compras del Sector Salud
---

Extraordinaria del Programa de Reconstrucción Nacional
--

Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País
--

Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria
---

Extraordinaria del Catastro y Ordenamiento Territorial
--

Extraordinaria de Recursos Hídricos
-------------------------------------

Extraordinaria Encargada del Estudio y Análisis para la Deslegislación
Extraordinaria Nacional por la Transparencia
Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia
Específica de Seguimiento a la Reforma del Sector Financiero

#### **4.1.4. Comisiones singulares**

Las mismas son designadas por el Presidente de Junta Directiva del Congreso para cumplir con funciones de etiqueta, ceremoniales o representar al Congreso en actos específicos de diversa índole.

#### **4.2. Integración de las comisiones**

Cada comisión de trabajo tendrá un presidente que el pleno del Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos, los miembros de junta directiva no podrán presidir ninguna comisión de trabajo

Cada comisión elegirá entre sus miembros un vicepresidente y un secretario. Se integran por lo menos por un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiere y lo propone. Con excepción de las Comisiones de Régimen Interior, Derechos Humanos y Apoyo Técnico.

El presidente de cada comisión informará el pleno del congreso el nombre de los diputados que la integran y deberá contar con un miembro de cada bloque legislativo.

Cada comisión podrá ser representada 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 Legislativo.

El número de representantes mínimo en cada comisión es de quince. 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 integrantes de la comisión se exceda 21 representantes.

Cada comisión elige entre sus miembros un vicepresidente y un secretario, de lo cual debe dar conocimiento al pleno para fines informativos. Cada uno de los puestos directivos de la comisión deben pertenecer a partidos políticos distintos.

En lo posible, deben de 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.

Una de las prerrogativas que tiene ser presidente de una comisión es que cada comisión tiene derecho a que le nombre un asesor permanente, pagado con fondos del Congreso. Asesor que es contratado cada año para cada comisión por designación del diputado sin que éste necesariamente cuente con los requerimientos de experiencia y profesionalización de acuerdo a la materia que corresponde.

También con autorización de junta directiva se pueden nombrar otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente.

Cada comisión cuenta con por lo menos una secretaria o en la mayoría de casos dos; un asistente que es contratado por solicitud del diputado quien preside la misma.

Además de contar con un espacio físico, oficina, y equipo de computación.

Caja chica fondo revolvente mensual Q3,000.00 para gastos de alimentación.

Además del pago de dietas por cada comisión en la que pertenece, no existe control por parte de Junta Directiva para pagar esta dieta, o sea no hay control si los diputados asisten o no a las sesiones a las que son convocados.

#### **4.2.1. Integración de Comisión de Derechos Humanos**

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 No. 54-86, y adicional a ello, tiene su asidero legal en la propia Constitución Política de la República, 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 el Decreto 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.

#### **4.2.2. Integración Comisión de Apoyo Técnico**

Se integra por un diputado de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso.

Con fundamento en el Artículo 27 de la Ley orgánica del legislativo fue creada la Comisión de Apoyo Técnico como un órgano técnico de estudio de los diversos asuntos que le somete a consideración el pleno del Congreso, la cual esta integrada por un representante de cada bloque parlamentario y tiene como objetivo brindar apoyo a las comisiones para su fortalecimiento institucional.

### **4.2.3. Unidad permanente de asesoría técnica**

Comisión que debe contar con una unidad permanente de asesoría técnica UPAT, unidad que esta sujeta a los cambios políticos que por la elección anual de Junta Directiva y presidentes de comisiones de trabajo e integración de las mismas se realizan cada año.

La Unidad de Apoyo Técnico funcionó como un órgano especializado en el año 1996 financiado con recursos de la cooperación internacional que originalmente se denominó Centro de Desarrollo Legislativo –CEDEL- y que más tarde se constituyó en la UPAT y brindó un excelente apoyo de asesoría al Congreso de la República. A raíz del cambio de gobierno en el año 2000, cuando se consideraba institucionalizado, se desintegró el equipo, se cerró el programa de cooperación internacional y se dispersó el capital humano que se había capacitado.

En abril del año 2006 con la voluntad política del presidente de la comisión de ese año se firmó un Convenio de Cooperación entre la Comisión de Apoyo Técnico y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo Internacional ASDE, Instituto Holandés, Cooperación Sueca, IMD. La cooperación consiste en instalar nuevamente la unidad de apoyo técnico con apoyo de que la cooperación internacional donará equipo de computación y proporcionará los mentores para que revisen los estudios de antecedentes de leyes que los diputados soliciten a través de presidente de la comisión.

El Congreso de la República se compromete únicamente a proporcionar espacio físico y proporcionar personal administrativo (secretaria, dos coordinadores estudiantes y un conserje).

La Comisión de Apoyo Técnico firmó Convenio con Universidades:

- ✓ Universidad de San Carlos de Guatemala
- ✓ Universidad Rural y
- ✓ Universidad Rafael Landívar

Para que los estudiantes que cursan el último año de sus respectivas carreras, tales como derecho, ciencias políticas, relaciones internacionales, sociología u otras áreas, realicen la asistencia técnica.

La selección de estudiantes que formarán el equipo de asistencia técnica universitaria está a cargo de las universidades; que a través de las autoridades de cada Facultad evalúan el historial académico de sus estudiantes, y así determinar y elegir a quienes los representarán ante la Comisión de Apoyo Técnico para formar parte del equipo de trabajo de la UPAT.

Los estudiantes, previo a realizar el trabajo legislativo requerido en la UPAT, reciben una serie de capacitaciones impartidas por profesionales académicos de gran trayectoria legislativa y política en la República de Guatemala. Dando así mayores herramientas para su que hacer como técnicos legislativos dentro del área de UPAT.

La duración de la pasantía es de seis meses la cuál es supervisada por los coordinadores estudiantiles se realiza en horario de por la mañanas 8:00 a 12:00 horas o por la tarde 12:30 a 16:30 horas de lunes a viernes.

### **4.2.3. Función de la unidad permanente de asesoría**

Cada Diputado podrá hacer la solicitud de estudio de antecedentes de un anteproyecto de ley. Dirige su solicitud al presidente de la comisión quien la trasmite al consejo académico para que apruebe la realización del estudio.

El Consejo Académico está integrado

- ✓ El Presidente de la Comisión de Apoyo Técnico
- ✓ Representantes de la cooperación internacional
- ✓ Representantes de universidades que han firmado convenio que firmaron convenio con la comisión
- ✓ Coordinador estudiante

### **4.2.4. Qué hace la unidad permanente de asesoría**

- ✓ Elaboración de estudios de antecedentes de interés legislativo
- ✓ Elaboración de estudios de derecho comparado
- ✓ Redacción de proyectos de ley (posterior a la elaboración de los estudios de antecedentes).
- ✓ Asistencia técnica con relación a investigaciones y búsqueda de temas de Interés Legislativo.

A partir de la instalación de la UPAT en abril del año 2006 a finales del mes de noviembre se realizaron 13 estudios de antecedentes solicitados por varios diputados.



A pesar de ser una valiosa herramienta para los diputados aún no está siendo utilizado por los diputados las causas son variadas entre ellas podemos mencionar algunas:

Estar considerado proyecto del presidente de la comisión no así como una institución al servicio de todos los diputados.

El tiempo que lleva realizar un estudio de antecedentes depende del tema que se aborde pero los diputados durante este periodo se han caracterizado por abordar temas de coyuntura, agenda de corto plazo, lo que resta espacio a los temas que requieren un estudio profundo y detallado.

Falta de conocimiento por parte de los Diputados de la UPAT.

Poco interés por parte de los diputados en abordar temas de interés y trascendencia nacional.



## CAPÍTULO V

### 5. Dictamen

El dictamen es importante y lo es también seguir un orden lógico para su elaboración a efecto que el mismo cuente con todos requerimientos de forma y fondo para que el mismo cumpla su cometido de informar e ilustrar al pleno de todos los aspectos que contiene la iniciativa. De la elaboración de un dictamen con calidad y técnica legislativa será el resultado de un mejorar calidad de leyes aprobadas por el Congreso de la República.

El presente es un estudio enfocado a demostrar la necesidad de fortalecer el trabajo que realizan las comisiones de trabajo en la elaboración de dictámenes con contenido y apreciaciones técnicas que tienda a darle claridad en el proceso de formación de la ley.

Las comisiones del congreso son órganos técnicos que estudian un tema para ilustrar al Pleno sobre el mismo mediante un dictamen. Dictamen es la opinión de la comisión a que fue remitida una iniciativa de ley, para que, luego de un estudio detenido, ilustre al pleno sobre el contenido de la misma, sus aspectos favorables, sus implicaciones. Si el dictamen es favorable debe ser acompañado por el proyecto de ley. Cuando una iniciativa de ley es cursada a comisión, ésta cuenta con cuarenta y cinco días hábiles para emitir dictamen.

Las comisiones de trabajo forman parte de los ocho órganos que integran el Congreso de la República por medio de las cuales se ejerce la función legislativa lo cual se encuentran regulado en el Artículo 6 Ley orgánica del organismo legislativo.

Las comisiones en lo posible, estarán integradas por diputados que su experiencia profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

Requisitos para la elegibilidad, casi todas las leyes supremas de los Estados, determinan las condiciones requeridas para optar el cargo de diputado, es incuestionable que en todas partes se impone el principio universal de que para ser elegible es indispensable tener las condiciones de elector. De acuerdo con el Doctor <sup>12</sup>Andueza: Esta regla deriva del principio de la igualdad de derechos políticos por el cual todo ciudadano puede aspirar a representar a su pueblo en los más altos cargos políticos.

Para ser diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos Artículo 162 Constitución Política de la República.

### **5.1. La necesidad de división del trabajo**

Es tan diversa la temática a conocer por cada diputado y tan extensos los temas que suelen delegarse entre sí las funciones no solo por la imposibilidad de atender todos los negocios del congreso sino porque en el curso de la función parlamentaria se van especializando por áreas y por especificidad de la función. Al año ingresan al congreso un promedio de 194 iniciativas de ley de acuerdo a estadísticas del año 2005. Además se realizan un promedio de cinco interpelaciones y cada una de ellas con un promedio de ochenta preguntas.

Las audiencias que atienden los diputados consisten con frecuencia en visitas que efectúan funcionarios del Estado, representantes de organizaciones, cámaras empresariales, centros de investigación y la sociedad civil. Además de las vistas

---

<sup>12</sup> **Ob. Cit;** pág. 29

que efectúan los representados del distrito correspondiente al que fue electo y los miembros del partido podemos darnos cuenta del tiempo que debe invertir en atender audiencias y visitas.

De esa cuenta el diputado no podría atender con seriedad y responsabilidad todo el volumen de trabajo.

Eso nos demuestra que debería de existir

- a) La división del trabajo
- b) La necesidad de contar asesorías técnicas especializadas que proporcionen la materia prima para la toma de decisiones

En cuanto a la división del trabajo en los distintos parlamentos se integran de comisiones para que por encargo del pleno ellas se hagan cargo del estudio de los temas que le sean encomendados de elaborar dictámenes y otros análisis con el fin de ilustrar al pleno sobre los pormenores del tema en estudio.

Las comisiones son los órganos mediante los cuales se realiza esa división del trabajo sin la cual sería imposible que cada diputado pudiera cumplir con sus deberes y haría imposible la productividad del organismo legislativo. Los diputados son electos por el sufragio universal por los ciudadanos no tienen la capacidad de conocer a profundidad de todos los temas sumado a ello la complejidad de los temas que se conocen en el congreso obliga a la contratación de asesorías técnicas específicas así por ejemplo en la ley de actividad aseguradora puede contratarse a un experto para el tema tan complejo. Como se establece los diputados no tienen la obligación de ser técnicos en todas las áreas pues son representantes del pueblo y como tales les corresponde interpretar las necesidades de los electores y convertirlos en decisiones.

La función del diputado es tomar decisiones y asumir la responsabilidad por la consecuencia de sus actos.

## 5.2. **Antecedentes**

Es opinión vinculante que obliga al Pleno a decidir al respecto no son documentos casuísticos.

Partimos de la hipótesis de que el Organismo Legislativo no ha desarrollado un mecanismo de asesoría técnica permanente, institucionalizado que le garantice mediante dictámenes documentados y estudios que cada proyecto que va en trámite de aprobación como decreto va a producir ciertos efectos y consecuencias políticas jurídicas, sociales y económicas. Asimismo, que dicho mecanismo podría resultar necesario para proveer de cierta garantía de calidad a la legislación.

En Ley orgánica del organismo legislativo establece el tiempo en el cual deberá emitirse dictamen el cual es de 45 días hábiles, a partir de haber recibido la iniciativa de ley en la comisión. Si transcurre el plazo la comisión si lo considera necesario podrá solicitar al pleno autorice prórroga, la petición deberá ser acompañada de un informe de lo actuado y de las razones para plantearla.

El dictamen deberá ser entregado a la secretaría del congreso por conducto de la dirección legislativa y deberá adjuntarse todos los antecedentes. Los diputados deberán firmar el dictamen aunque estén en desacuerdo con su contenido en cuyo caso podrán razonar su voto en contra.

Dictamen es parte del proceso de formación de la ley. Contiene una postura política de un órgano del congreso y como tal, es el conjunto de la voluntad de la representación popular a diferencia de una iniciativa de ley que contiene la

voluntad política de uno de los órganos legitimados constitucionalmente para presentarla.

Una iniciativa de ley es una propuesta mientras que el dictamen es una valoración que se hace sobre es propuesta. La valoración se hace sobre diversos aspectos, entre ellos el contenido, la conveniencia política, la técnica, el estilo, etcétera. El dictamen legislativo vincula al pleno del congreso; ya que éste debe asumir una decisión sobre el asunto planteado, lo que es otra diferencia con la simple opinión que no obliga a nadie a decidir sobre ella.

El dictamen es una opinión técnica especializada sobre un tema que el pleno le encarga a una comisión parlamentaria y que tienen carácter vinculante pues obliga a tomar una determinación respecto de las conclusiones propuestas por los miembros de la comisión dictaminadora.

Dictámenes como parámetros de la técnica legislativa, son un instrumento que evalúan los proyectos y su criterio lo enriquece y los mejora. Con el examen de las partes del dictamen fácilmente se puede evaluar hasta qué punto cumple con la tarea de mejorar la técnica legislativa.

El dictamen normalmente comienza con un resumen. En nuestro criterio, éste debería contener, eso sí de modo sintético, más aspectos. El resumen permite con una lectura tener una visión global de los principales aspectos del proyecto objeto de examen.

El dictamen en la práctica no se acompaña de anexos que contengan cuadros, aspectos fundamentales de la ley que se pretende modificar, la comparación de proyectos, los dictámenes de órganos del Estado las opiniones calificadas, salvo la jurisprudencia, en particular, de la sala constitucional, pero no como un anexo

sino incorporado en su parte dispositiva. Esta cuidadosa selección bien ordenada puede ser de gran utilidad para la discusión de los proyectos.

Los antecedentes han de demostrar que el asesor estudió todos los documentos y que los incluyó en el anexo, con criterio selectivo por su significativa importancia en la discusión del proyecto. El anexo ha de incluir sólo lo más relevante a juicio del asesor para convertirse en un valioso complemento del dictamen.

La redacción del dictamen no puede concebirse como el punto de partida, sino como la conclusión de un laborioso estudio de los antecedentes y otras fuentes de información consultadas por el asesor. El dictamen es un instrumento que permite evaluar y mejorar sustancialmente la técnica legislativa y la calidad de la ley.

### **5.3. Clases de dictámenes**

#### **5.3.1. Dictamen favorable**

Es la expresión de los miembros de la comisión sobre su conformidad con el contenido del proyecto sometido a su consideración. Puede ser total se emitirá un dictamen sin enmiendas o parcial introduciendo enmiendas.

#### **5.3.2. Dictamen desfavorable**

La comisión puede, asimismo pronunciarse en contra de un proyecto de ley mediante un dictamen desfavorable el cual debe expresar las razones del mismo, en términos de oportunidad política, de inconstitucionalidad del proyecto, de impacto social, conveniencia o porque estima que el proyecto carece de técnica legislativa.



El dictamen desfavorable contiene las consideraciones de la comisión al proyecto en los diversos aspectos que disponga expresar. Si el ponente pretende modificar el proyecto, deberá presentar una nueva iniciativa de ley la cual deberá esperar un año o ser autorizada por el pleno mediante el procedimiento conocido como reiteración.

### **5.3.3. Dictamen conjunto**

Una iniciativa de ley puede versar sobre diversos temas y en su trámite se puede considerar la necesidad de recabar opinión de más de una comisión, es decir un dictamen emitido conjuntamente por los miembros de las comisiones.

### **5.3.4. Dictamen defectuoso**

Un dictamen puede considerarse incompleto por la ausencia de elementos esenciales.

Consideraciones que motivaron la decisión de los miembros de la comisión

Faltan firmas de los diputados. La ley establece que los dictámenes deben ser suscritos por los miembros de la comisión. Si su voto es contrario al de la mayoría puede razonarlo, pero tiene el deber de firmar.

Falta del proyecto de decreto cuando se trata de dictamen favorable.

Error en la identificación de la iniciativa sobre la cual recae el dictamen.

Ausencia de opiniones que fueron solicitadas por considerarlas importantes para la toma de decisiones.

Cuando un dictamen es calificado por el pleno como defectuoso corresponde cursarlo de nuevo a la comisión que lo emitió o a otra comisión para nueva opinión. En cuyo caso se deberá producir ésta en un plazo de 30 días.

#### **5.4. Requisitos que debe contener el dictamen de forma y de fondo**

##### **5.4.1. Requisitos de fondo que debe contener el dictamen**

El proyecto de decreto que acompaña el dictamen debe estar exento de normas que contradigan la Constitución Política de la República, pues si durante la discusión y votación por artículos no se determinará ese extremo y fuera aprobada, sería vulnerable a la declaratoria de inconstitucionalidad.

##### **5.4.1.1. Concordancia y congruencia del proyecto que debe contener el dictamen**

La comisión debe informar sobre la relación del proyecto dictaminado con el resto del ordenamiento jurídico. Si el mismo no contradice otras normas vigentes, pues si así sucede, estaría teniendo efectos de reformar o derogar otras normas.

Un proyecto de decreto deber ser congruente consigo mismo y cada una de sus normas debe responder al conjunto. En general el proyecto debe mantener unidad pues de lo contrario, de ser aprobado algunas de sus normas podrían no ser aplicables y el mismo decreto podría perder razón de ser y pasar a formar parte de la lista de leyes que no se cumplen (derecho vigente pero no positivo).

#### **5.4.1.2. Disposiciones derogatorias**

Se debe tener mucho cuidado al introducir las disposiciones derogatorias en un proyecto a discusión, ya que por error puede derogar, reformar y en general, suprimir por error una disposición normativa.

Los asesores quienes son lo que elaboran el proyecto de dictamen y los diputados de la comisión deben de tener en cuenta, dentro de la división de trabajo legislativo que se basa en la confianza que el pleno deposita en los miembros de la comisión, el resto de diputados no se tome el trabajo y el tiempo de verificar las disposiciones que se pretenden modificar.

#### **5.4.1.3. Calidad del dictamen**

La calidad de la ley dependerá de la calidad del proyecto que emane de la comisión dictaminadora y que acompañe el dictamen. El proyecto de la comisión será en proyecto que se someta a discusión y votación eventualmente se convierta en ley de la república. La calidad del proyecto implica también una adecuada técnica legislativa entendida como las reglas de estructura, redacción y presentación de los proyectos ley.

#### **5.4.1.4. Análisis del impacto de la ley**

El objeto de una ley es regular la vida en sociedad mediante la producción de consecuencias jurídicas. El dictamen debe prever lo que podría suceder e informar al pleno cuales son los probables escenarios de la realidad que se va afectar. Un análisis de impacto habría que determinar los efectos que tendrá la

ley sobre la situación que se pretende modificar. El impacto podría ser económico, fiscal político, social, etcétera.

#### **5.4.1.5. Análisis de viabilidad**

Es importante que el pleno del congreso antes de aprobar un proyecto tenga información suficiente para la viabilidad del mismo, es decir si su normativa va a ser aplicable a la realidad que se pretende modificar o si podría convertirse en una ley vigente pero no positiva. El análisis de comisión debe informar sobre este extremo toda vez que si su estudio se concluye que no es viable la aplicación de tales normas.

#### **5.4.1.6. Procedencia o no procedencia**

La Constitución Política de la República establece en su Artículo 172, que corresponde al Congreso de la República aprobar antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:

- 1) Afecten leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos.
- 2) Afectan el dominio de la nación establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieren competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados, dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.
- 3) Obliguen financieramente al Estado en proporción que exceda al uno por ciento del presupuesto de ingresos ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.
- 4) Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacional.

- 5) Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

Lo anterior nos indica que no todos los convenios internacionales suscritos por órganos del Estado deben ser aprobados por el congreso previo a su ratificación, sino que antes de remitirlo al Organismo Legislativo, el Organismo Ejecutivo debe verificar que se encuadren dentro de los cinco supuestos. Si del análisis de procedencia para emitir dictamen se determinará que no requiere aprobación del legislativo, el congreso deberá devolver el expediente al ejecutivo con las consideraciones del análisis y la indicación que sea pertinente.

No es procedente someter a conocimiento y aprobación del pleno del Congreso uno proyecto de decreto de aprobación de un convenio internacional que no encuadre dentro de los supuestos arriba mencionados pues aún cuando el decreto no fuere inconstitucional, es impertinente e innecesario.

#### **5.4.2. Los requisitos de forma**

Se refieren a la manera en que se debe presentar el dictamen. No por ser de forma son poco importantes, si alguno falta puede llamar a confusión.

##### **5.4.2.1. Identificación del ponente**

De acuerdo a la Constitución Política de la República puede ser uno o más diputados, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. En este caso los diputados sabrán que el proyecto no será votado en esta sesión a menos que fuera declarado de urgencia nacional.

#### **5.4.2.2. Número de registro**

La iniciativa que se dictamina cuenta con un número de registro que se le asigna al ser presentada a la secretaría del congreso por conducto de la dirección legislativa. Ese número de registro desde 1986 es único y no puede haber dos iniciativas con el mismo número de registro, aunque podría haber una iniciativa con dos números pues puede ser presentada en dos momentos diferentes en cuyo caso, al ser admitida en secretaría, se les podría asignar distintas numeraciones. En el dictamen de comisión debe hacerse referencia a ese dato.

Asimismo debe especificarse cuál es la comisión o comisiones que dictaminan.

#### **5.4.2.3. Consideraciones de la comisión**

El dictamen debe incluir los aspectos que la comisión considera importante destacar para ponerlos en conocimiento del pleno y así también sus opiniones o juicios al respecto, de preferencia reuniendo todos los requisitos de fondo. Las consideraciones incluyen el análisis jurídico y político que fundamentan la conclusión.

#### **5.4.2.4. Conclusión de la comisión**

En la parte final de las consideraciones es importante informar al pleno la decisión que se sugiere mediante la expresión de conclusiones. En este sentido debe formularse en términos de emitir dictamen favorable o desfavorable, a fin de que el pleno, cuando se llegue el momento de decidir sobre el mismo, tenga toda claridad del mismo.

#### **5.4.2.5. Propuesta de decisión**

Si se trata de una iniciativa de ley, con el dictamen favorable se acompañará un proyecto de decreto. Cuando se trata de otros informes la comisión podrá proponer proyectos de acuerdo, resolución o mociones.

#### **5.4.2.6. Firmas de los miembros de la comisión**

Los miembros de la comisión deben suscribir los dictámenes aún cuando no estén de acuerdo con la decisión ahí contenida. En caso su voto sea en contra pueden razonarlo pero siempre han de suscribir el documento pues la falta de su firma constituye falta. Para que el dictamen sea válido debe contar con la expresión del voto de más de la mitad de los diputados que conforman la comisión.

#### **5.4.2.7. Lugar y fecha de emisión**

Podría considerarse un requisito de forma prescindible pues la fecha de presentación a la secretaría del congreso es la que al final de cuenta para efectos de cómputo y plazos. De cualquier manera es importante, para fines informativos y registros históricos, consignar el lugar y fecha de emisión del dictamen.

### **5.5 Formalidades de la presentación**

El dictamen se presenta a la secretaría del congreso por conducto de la dirección legislativa, sea en las oficinas de ésta o en sesión plenaria. No puede alegarse cumplido el requisito de su presentación en tiempo y forma si el dictamen se entrega en otro lugar distinto.

## **5.6. Formato del dictamen**

Por mandato de ley requiere además del formato impreso de preferencia en hojas de papel bond tamaño carta, se acompañe una copia en formato electrónico, mediante la presentación de un diskette o un disco compacto a fin que las autoridades del Congreso dispongan compartir el dictamen con los Diputados y otros interesados por la vía del correo electrónico o en la página web del Congreso. No puede entenderse como un requisito de validez, pero ahorrará muchos contratiempos a la administración legislativa contar con este soporte.

## **5.7. Elaboración del trabajo de investigación**

La recopilación de información implica realizar una investigación sobre lo ya existente respecto a ese tema. Se puede investigar en las bases de datos del congreso y en la biblioteca para determinar sobre el tema de interés. Si así fuere, el asistente o el asesor tienen un punto de partida, de lo contrario habrán de trabajar primero en la elaboración de uno, que debe contener agrupada la información sobre:

- a) Normas constitucionales vigentes y derogadas, nacionales y de otros países;
- b) Normas del derecho común
- c) Normas reglamentarias
- d) Doctrina
- e) Opiniones

El asesor que trabaje sobre este tema deberá requerir a donde corresponda los antecedentes de la iniciativa de ley que le servirán de punto de partida.

Después de recopilar la información documental se puede proceder a recoger opiniones de entidades y personas interesadas en la iniciativa, lo que puede hacer mediante invitaciones para pronunciarse u organizando eventos que permitan



conocer los consensos existentes respecto del tema. Estas reuniones que pueden ser seminarios, talleres, foros, etcétera, pueden realizarse antes de formular el primer borrador del dictamen o después. En este último caso permitirá confrontar la opinión de la comisión con las de los sectores interesados que en ocasiones, por ser integrados expertos que podrán ser de mucha utilidad para los miembros de la comisión, antes de tomar una decisión al respecto.

Una vez recopilada la información se hace un resumen y se proponen conclusiones para que los diputados cuenten con las herramientas que necesitan para decidir. El resumen podrá ir redactado en forma de dictamen, que podrá constituir el primer borrador del mismo.



## CAPÍTULO VI

### 6. El asesor como personal de apoyo

El Congreso de la República es un organismo del Estado caracterizado por que está integrado por representantes del pueblo, dignatarios de la nación electos mediante el sufragio universal, secreto y libre. En tal virtud las decisiones que en el mismo se producen tienen gran relevancia para la nación, toda vez que además de aprobar, reformar y derogar las leyes, aprueba reformas a la constitución, tiene funciones de control político y de fiscalización además de la representación, que derivan de la calidad de los diputados.

Por ende precisa de asesores, consultores, asistentes y personal de apoyo que reúna condiciones de profesionalismo capacidad, rigor científico.

A los asesores, consultores y asistentes corresponde la elaboración de diversos productos de cuyos atributos depende la calidad de las decisiones. Es por ello la importancia del asesor y estimamos que, en la medida que éste tienda a la especialización y profesionalización, se potencia el organismo legislativo, permitiéndole entregar a los ciudadanos leyes eficaces, control y fiscalización de calidad y todo eso significa una representación ajustada a lo que la ciudadanía espera.

Todo el personal de apoyo incluidos asesores políticos y técnico-jurídicos, tienen un rol importante en el proceso decisonal. Consiste en que la calidad de las decisiones se hace depender de los elementos de juicio que el decisor tiene al momento de decidir. Si la información es cierta y completa, la decisión tiene alto porcentaje de probabilidades de ser acertada. Podemos darnos cuenta de la importancia de la participación de los asesores y personal de apoyo en las decisiones es entonces determinante para la calidad de las mismas pues de los

informes, diagnósticos, datos, análisis y otros materiales base, se hará depender en alto grado el sentido de la decisión de un diputado de una comisión, de la junta directiva o del pleno mismo.

### **6.1. Funciones de los asesores**

Proveer al legislador información necesaria para una sólida decisión política.

Analizar técnica y jurídicamente los textos de las iniciativas a fin de mejorar la calidad de producción legislativa.

Hacer un seguimiento posterior que permita evaluar los resultados.

Existe una creciente conciencia de la importancia que tiene a técnica legislativa en término de contribuir a la seguridad jurídica.

Se advierte una preocupación por la carencia de instancias de asesoramiento que contribuyan a una mayor eficiencia de la función legislativa.

Se coincide en la necesidad de dotar al legislador de una asistencia técnica altamente calificada que sea capaz de proveer y sistematizar la información necesaria para la toma de decisiones, elaborar los textos normativos reflejando con certeza la voluntad política y hacer un seguimiento posterior de la ley que permita evaluar sus resultados.

Se observa una marcada tendencia a centrar la actividad legislativa en el trabajo de comisiones. Las comisiones son instancias fundamentales en la formación de la decisión política del cuerpo parlamentario, pero al mismo tiempo es preciso

advertir que pueden convertirse en ámbitos privilegiados para el análisis técnico de las iniciativas.

De acuerdo al volumen y profundidad de los estudios e informes así se califica el modelo de decisión que puede ser el modelo racional puro.

## **6.2. El modelo racional puro**

El modelo racional puro consiste en una aproximación científica que utiliza la inteligencia analítica aportando toda la información sobre el tema que le permita visualizar los distintos escenarios de aplicación de la decisión que se va a tomar separar los medios de los fines; estudiar detalladamente las virtudes y los defectos de los medios alternativos; y de finalmente optar por aquel medio que mejor satisface los fines propuestos<sup>13</sup>, Nina Serafino le llama, enfoque global ideal que incluye once elementos:

- ✓ Una exposición coherente y completa de la cuestión política,
- ✓ Una exposición de las metas u objetivos del programa o política,
- ✓ Una exposición de los criterios pertinente para analizar el asunto,
- ✓ Una historia del tema: conceptual objetiva y legislativa,
- ✓ Una descripción de la interrogante o inquietud principal y las herramientas disponible para analizarla,
- ✓ Un análisis del problema o inquietud central utilizando herramientas selectas

---

<sup>13</sup> Serafino, Nina Ma., Investigación y análisis parlamentos: manual práctico, pág. 59

- ✓ Las descripciones y análisis de la interrogantes e inquietudes periféricas
- ✓ Una descripción y análisis detallados de las opciones disponibles más sobresalientes, que incluyen las experiencias pasadas donde sean relevantes, los costos y beneficios percibidos a lo largo del tiempo y los métodos y problemas de la ejecución,
- ✓ Una descripción breve y un análisis de las opciones menos importantes,
- ✓ Apéndices, gráficos, cuadros de datos y cronología de eventos pertinentes,
- ✓ Las acciones y opiniones legislativas actuales

Estima que si se toma en cuenta todos los elementos del enfoque global ideal, a un analista le llevaría unos dos años para responder a los requerimientos del legislador, cuando en la realidad solo dispone de semanas y a veces de días para ofrecer respuestas. El enfoque racional puro es, pues, inadaptable si se tiene en cuenta la dinámica de los parlamentos y las variables políticas que influyen en los requerimientos de los diputados.

### **6.3. El modelo incremental**

El segundo modelo, el incremental, trata de responder al momento sin programaciones a largo plazo, decidiendo sobre lo que viene y sobre todo sobre lo que ya existe. Y es que en política esas situaciones son muy frecuentes y deben los decisores afrontar sobre la marcha.

Intermedio se encuentra el modelo racional limitado, que trata de acercar el ideal (racional con lo real a manera de hacer posible salir al paso a situaciones novedosas con el máximo de instrumentos de que se pueda disponer sin que la toma de una decisión se prolongue tanto que pierda oportunidad y se vuelva aquella inaplicable.

Hay temas sumamente delicados y de trascendencia merecen acercarse más al modelo racional puro y requieren de estudios que posibiliten el conocimiento profundo del tema seguido una reflexión serena, de las consecuencias que habrán de producir las decisiones que les corresponde y que responden a programas o proyectos marco que orientan posteriormente otras disposiciones.

Por la diversidad de actividades que realizan los legisladores disponen de tiempo limitado para conocer y analizar un proyecto y corresponde a los técnicos poner a su alcance los datos, análisis, resúmenes ejecutivos y toda otra información relevante que afine su criterio. Los asesores técnicos, asimismo, deben anticiparse a los acontecimientos, basándose en la agenda legislativa y preparando con antelación los estudios y análisis que les corresponda a fin de que cuando llega la oportunidad de tratar el tema, de actualizarlo en la agenda del congreso, el diputado cuente con todos los elementos de juicio posibles a su alcance para optar por la decisión adecuada.

Esto es acumulación de información para dejar de lado la práctica de salirle al paso a las situaciones y racionalizar el modelo incremental. Este último puede hacerse mediante una adecuada elección entre algunos de los once elementos propuestos por Nina Serafino que permitan dotar la cierta racionalidad una decisión incremental.

Los equipos técnicos que atienden los requerimientos de los diputados tienen poco tiempo para el acopio de información y análisis por lo que para ganar tiempo mediante acumulación y clasificación de información en bases de datos y estudios de antecedentes.

La utilización de bases de datos que permitan localizar el tipo de información que requiera en un momento determinado, los asesores pueden adelantar el trabajo. La acumulación de información es muy útil mediante el sistema de clasificación de la información en las mismas bases de datos.

La racionalización del modelo incremental depende del apoyo técnico que puede articularse mediante la estructuración de equipos técnicos de asesores, consultores y analistas, con características profesionales y personales que más adelante se exponen. Los cuerpos técnicos siempre cuenta con un valor agregado: la experiencia adquirida en el propio parlamento por lo que cada vez por razones de cambios políticos se cambia a los equipos técnicos se pierde ese valor agregado pues los nuevos asesores llegarán necesariamente a pasar por una etapa de aprendizaje con un costo muy alto para el congreso pues el tiempo de aprendizaje lleva más o menos el tiempo que duran en sus funciones.

La calidad del técnico legislativo no es producto del aprendizaje escolarizado, se perfila cada día con base en la acumulación de experiencia, por lo que la permanencia de los equipos de asesores y analistas es importante para resolver el problema derivado de la improvisación.

Las universidades no producen técnicos o analistas legislativos de la misma manera que no producen jueces o fiscales. Los técnicos parlamentarios se forman en el quehacer diario de la dinámica en el Congreso de la República lo que obliga a pensar en la necesidad de permanencia de los técnicos, toda vez que de otra



forma se pierde el capital acumulado con la práctica cotidiana. Un equipo estable sabrá aprovechar el cúmulo de sus propias experiencias.

Las comisiones tienen funciones de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que se les sometan a su consideración por el pleno del Congreso o que promuevan por su propia iniciativa.

Les corresponde presentar dictámenes o informes para conocimiento del pleno. Los informes y dictámenes son preparados por los asesores y sometidos a discusión y aprobación por parte de los miembros de la comisión. El asesor técnico no le corresponde emitir opinión sobre la política partidaria y sus apreciaciones en este sentido podrán referirse a la política de Estado, en el entendido que su objeto de atención es el Congreso de la República.

El asesor de comisión es básicamente un técnico conocedor de la materia de la comisión. Que prepara agenda estudia proyectos, elabora dictámenes, orienta sobre el impacto que tendría si se llega aprobarse y en general el trabajo técnico de la comisión para la que presta sus servicios profesionales.



## CONCLUSIONES

1. Las comisiones de trabajo son órganos mediante las cuales se realiza la división del trabajo sin la cual sería imposible que cada diputado pudiera cumplir con sus deberes y haría imposible la productividad del organismo legislativo.
2. El dictamen es una opinión técnica especializada el cual tiene carácter vinculante pues obliga a tomar una determinación respecto de las conclusiones propuestas por los miembros de la misma.
3. El resultado de la elaboración de un dictamen con calidad y técnica legislativa tendrá como resultado una mejor calidad de leyes aprobadas.
4. La calidad del proyecto implica también una adecuada técnica legislativa que incluye reglas de estructura, redacción y presentación de los proyectos de ley.
5. El organismo legislativo esta medido por la opinión pública por la cantidad de leyes que aprueba por lo que se requiere que éstas no sean vetadas o declaradas inconstitucionales para mejorar la imagen del organismo legislativo.



## RECOMENDACIONES

1. Se hace necesario que el Estado mejore, modernice y fortalezca al organismo legislativo para que cumpla con su función de aprobar leyes de calidad en beneficio de todos los guatemaltecos que los han electo como sus representantes.
2. Es conveniente que el organismo legislativo de la importancia que amerita al trabajo que realizan las comisiones de trabajo dentro del organismo legislativo.
3. Se hace necesario que el Congreso de la República de Guatemala mejore la calidad de leyes que son aprobadas por los diputados cumpliendo con su función parlamentaria, contratando personal técnico y asesores capacitados y especializados.
4. Aprobar reformas a la Ley orgánica del organismo legislativo para hacer posible la incorporación de las siguientes reformas: Los diputados al Congreso de la República tienen el derecho y la obligación de formar parte y trabajar como máximo en dos comisiones de trabajo; modificar el número de integrantes de cada comisión de trabajo; para la creación de una comisiones extraordinarias se necesita el voto de las dos terceras partes diputados; que cada comisión de trabajo cuente con el apoyo de un asesor parlamentario permanente y un asistente permanente para el desempeño de su labor dentro

de la comisión, que por su experiencia, profesión, oficio tenga especialidad y capacidad en los asuntos cuyo conocimiento corresponda para comisión que sea contratado.

## ANEXO A

### Entrevistas de expertos

Durante la elaboración del presente trabajo se realizaron entrevistas con diferentes actores que tienen relación y conocimiento con el qué hacer legislativo, se entrevistaron a diputados 8, asesores 13, personal técnico legislativo 15 y profesionales 5.

En la primera pregunta que se elaboró consistía en contestar en forma directa: ¿Considera que las Comisiones de Trabajo cumplen con la función de ser órganos técnicos de estudio de temas que sean sometidos a su conocimiento?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	3	5
Asesor	1	2
Técnico	0	15
Profesional	0	5

En la segunda pregunta: ¿Considera que las comisiones cuentan con personal especializado (técnicos y asesores) para el cumplimiento de sus funciones?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	1	7
Asesor	5	8

Técnico	0	15
Profesional	0	5

En la tercera pregunta: ¿Considera que las los dictámenes que se presentan al del pleno las comisiones de trabajo son de calidad?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	3	5
Asesor	2	11
Técnico	0	15
Profesional	0	5

En la cuarta pregunta ¿Considera usted necesario que el Organismo Legislativo apruebe institucionalizar asesoría técnica permanente en cada comisión?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	8	0
Asesor	13	0
Técnico	15	0
Profesional	5	0



¿La calidad de la ley puede mejorarse partiendo de estudios investigaciones, asesorías y consultorías a cargo de especialistas?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	8	0
Asesor	13	0
Técnico	15	0
Profesional	5	0

¿Considera que Congreso de la República ha desarrollado un mecanismo de asesoría técnica permanente, institucionalizada que le garantice mediante dictámenes y estudios que los proyectos que se aprueben como decreto sean de calidad y técnica legislativa?

Entrevistado	SÍ	NO
Diputado	8	0
Asesor	13	0
Técnico	15	0
Profesional	5	0



## **ANEXO B**

Con base a las recomendaciones planteadas en los últimos párrafos se presenta un proyecto de reforma a la Ley orgánica del organismo legislativo, decreto No. 63-94 en la forma siguiente.

Propuesta de iniciativa de ley:

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### **HONORABLE PLENO**

Los abajo firmantes, Diputados al Congreso de la República, en ejercicio de la facultad de iniciativa de ley que nos confiere la Constitución Política de la República de Guatemala, nos permitimos presentar a consideración del pleno del Congreso, un proyecto de Decreto por el cual se aprueban reformas a la Ley orgánica del organismo legislativo, la cual una vez estudiada y analizada por la Comisión de Apoyo Técnico Legislativo, que será a quien le corresponda emitir el dictamen respectivo, solicitamos el estudio de los señores Diputados, para que en una fecha próxima, pueda aprobarse como ley de la república y así aplicar dentro de un proceso de mejorar el trabajo de este organismo.

Los acuerdos de paz, firmados por delegados de la Unidad revolucionaria guatemalteca y representantes del gobierno de la República, contienen dentro de Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil la Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en la ciudad de México, el 19 de septiembre de 1996, una clara referencia al Organismo Legislativo en su numeral II, como consecuencia de que se estima fundamental ya que la paz, según expresa, descansa sobre la democratización y la creación de estructuras prácticas que hagan posible superar las carencias y debilidades de las instituciones civiles.

Igualmente se considera que la potestad legislativa y corresponde al Congreso de la República, jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de una Organismo donde se asuma en forma institucional de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar a consideración de los señores Diputados, el siguiente proyecto de ley que contiene reformas a la Ley Orgánica del Legislativo Decreto No. 63-94 para que el mismo sea cursado a consideración de la Comisión de Apoyo Técnico y posteriormente al emitirse el dictamen respectivo, sea aprobado por los señores Diputados, y pueda dotarse así el Congreso, de un instrumento eficaz y moderno para el desarrollo de su trabajo diario y que tienda a su fortalecimiento institucional.

## **DECRETO No.**

### **EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

#### **CONSIDERANDO**

Que la Constitución Política faculta exclusivamente al Congreso de la República para decretar, reformar y derogar leyes, y para el cumplimiento del precepto constitucional, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo norma el procedimiento parlamentario.

#### **CONSIDERANDO**

Que es positivo para las instituciones democráticas renovar su forma de funcionamiento, de manera que éstas cumplan a cabalidad con sus atribuciones y

satisfagan las aspiraciones de sus pueblos, promoviendo formas que transparenten su accionar ante la opinión pública y el pueblo en general.

### **CONSIDERANDO**

Que las comisiones de trabajo del Congreso de la República son órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

### **POR TANTO**

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

### **DECRETA**

Las siguientes

### **REFORMAS A LA LEY ORGANICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO DECRETO 63-94 DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA.**

Artículo 1. Se reforma el artículo 28 de la Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República, el cual queda así:

**Artículo 28. Participación en Comisiones.** Los diputados al Congreso de la República tienen el derecho y la obligación de formar parte y trabajar como ***máximo en dos comisiones.*** Los diputados tienen la obligación de asistir a las sesiones a las que fueren convocados por el presidente de las comisiones a las

que pertenezcan, las cuales deben reunirse por lo menos dos veces durante el mes.

Los diputados podrán asistir a las sesiones de las comisiones de las que no sean miembros, con voz pero sin voto.

Artículo 2. Se reforma el artículo 29 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República el cual queda así:

**Artículo 29 Integración de Comisiones.** Cada presidente de las comisiones establecidas expresamente en esta ley o de aquellas que se hayan creado con carácter extraordinario, al momento de su elección o dentro de las tres sesiones inmediatas siguiente, informará al pleno del Congreso el nombre de los diputados que la integran.

Cada comisión deberá tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y así lo disponga. ***El número no podrá ser menor de nueve ni exceder de quince.***

Los bloques legislativos de partido político tendrán derecho a nombrar integrante de comisiones en el mismo porcentaje en que dicho partido se encuentre representando en el Pleno.

Artículo 3. Se reforma el artículo 31 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República el cual queda así:

**Artículo 31. Comisiones Ordinarias.** Las Comisiones ordinarias se integran cada **dos años** en el mes de enero a partir del año en que inicie un nuevo periodo legislativo.

Artículo 4. Se reforma el artículo 32 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República el cual queda así:

**Artículo 32. Comisiones extraordinarias y específicas.** El Congreso de la República podrá crear comisiones extraordinarias o específicas ***con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de Diputados que lo integran.*** En estos casos rigen las disposiciones de esta ley que se titula “integración de Comisiones”.

Artículo 5. Se reforma el artículo 38 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República el cual queda así:

**Artículo 38. Asesores.** Todas las comisiones cuentan con el apoyo de un asesor parlamentario permanente y un asistente permanente para el desempeño de su labor dentro de la comisión, que por su experiencia, profesión, oficio tenga especialidad y capacidad en los asuntos cuyo conocimiento corresponda para comisión que sea contratado. El cual es pagado con fondos del Congreso.

El asistente parlamentario es un técnico que recopila documentos y realiza investigaciones relacionadas con la iniciativa de ley. Tiene a su cargo la elaboración de un estudio de antecedentes orientado a la recopilación sistemática de información normativa, comparativa, jurisprudencial, bibliográfica y de campo, relacionados con la iniciativa de ley.

El asesor parlamentario es un profesional que se relaciona con todas las actividades del Órgano Legislativo, actuará como secretario específico de la comisión y deberá estar presente en todas las sesiones de la comisión, llevará un registro y control de los proyectos que se encuentran en estudio dentro de la

comisión. Tiene como función principal aportar los medios y recomendaciones a los legisladores, a fin de que accedan a la información jurídica y técnica necesaria.

La Junta Directiva del Congreso tendrá derecho a nombrar asesores, debiendo informar en la instancia de jefes de bloque sobre el asunto y también a solicitud de cada Presidente de Comisión podrá solicitar asesores para proyectos específicos que se requieran en forma temporal.

La Comisión de Estilo contará con asesores permanentes quienes constituyen una unidad de trabajo técnico interdisciplinario formado por profesionales especializados en diferentes áreas.

Cada partido político representado en el Congreso de la República tendrá derecho a dos asesores, y uno adicional por cada cuatro diputados, a propuesta del respectivo Jefe de Bloque.

Artículo 6. Se agrega el inciso f) y un párrafo final al artículo 153 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República el cual queda así:

**Artículo 153. Normas para la prestación y contratación de servicios.**

f) Director del Consejo Académico de Asesoría Permanente y Asesoría Permanente de Comisiones.

Director del Consejo Académico tiene a su cargo las responsabilidades siguientes: Regular lo relativo a la integración de

Asesoría Permanente de Comisiones

Asesores Permanente de la Comisión de Estilo



Proponer a Junta Directiva las medidas legislativas necesarias para el fortalecimiento de la unidad.

Gestionar y arreglar la firma convenios para que sean suscritos por la Junta Directiva, nacionales e internacionales para la capacitación constante de los asesores.

Gestionar con la sociedad civil la participación para que de seguimiento para que sea un proceso transparente la contratación a través de la oposición de los profesionales.

Proponer un método de evaluación y seguimiento al trabajo de cada comisión.



## BIBLIOGRAFÍA

- BERLÍN VALENZUELA, Francisco. **Derecho Parlamentario**. Derecho Parlamentario, 1ª. Ed.; México: Fondo de Cultura Económica, S.A. de C.V., 1994.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de Derecho Usual**. Buenos Aires, Argentina: Heliasta, 1976.
- DUVERGER, Maurice. **Instituciones Políticas y Derecho Constitucional**. 5ª ed.; México: Ed. Ariel, 1970.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Génesis del Constitucionalismo Guatemalteco**. 1ª. ed; Guatemala: Ed. Universitario de Guatemala. 1971.
- KELSEN, Hans. **Teoría General del Estado**. 1ª. ed; México, Ed. Nacional; México: 1944.
- LEÓN CARPIO, Ramiro. **Catecismo Constitucional**. 7ª. Ed.; Guatemala: Tipografía Nacional, 1995.
- MASON, Paúl. **Procedimientos Legislativos**. Traducida al español, por Emilio Bernal Labrada. 1ª. ed; Washington D.C. Estados Unidos de América: Centro para la Democracia, 1995.
- MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Manual de Procedimientos Legislativos**. 1ª. ed. Guatemala: 1991.
- MUÑOZ, MACHADO, Santiago. **Cinco Estudios sobre el Poder de la Técnica de Legislar**. 1ª. ed.; Madrid, España: Ed.; Civitas, S.A., 1986.

MUÑOZ QUESADA, Hugo Alfonso. **Las Comisiones Legislativas Plenas**. 2ª. Ed.; San José, Costa Rica: Ed. Investigaciones Jurídicas, S.A., 2000.

OBREGÓN LORÍA, Rafael. **El Poder Legislativo en Costa Rica**. Costa Rica: Asamblea Legislativa, 1995.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Buenos Aires, Argentina: Heliasta, 1978.

SERAFINO, Nina María. **Investigación y Análisis para los Parlamentos: Manual Práctico**. Traducido al español, por Yanina Ruiz. Washington D.C. Estados Unidos de América: Centro para la Democracia, 1997.

SIERRA GONZÁLEZ, José Arturo. **Derecho Constitucional Guatemalteco**. 1ª. ed; Guatemala, C.A.: Ed. Centro Impresor Piedra Santa, 2000.

SOLIS FALLAS, Alex. **El Control Parlamentario**. PRODEL; San José, Costa Rica: 1995.

#### **Legislación:**

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

**Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94** del Congreso de la República de Guatemala. Diario Oficial, tomo 250, diario 43, página 1149, de fecha 21 de diciembre 1994.

#### **Normas provisionales para el funcionamiento del Congreso de la República**

**Decreto No. 2-86** del Congreso de la República de Guatemala. Recopilación de leyes, tomo 106, página 108, de fecha 22 de enero 1986.

**Reformas de la Constitución Política de la República de Guatemala Acuerdo**

**Legislativo No. 18-93**, del Congreso de la República de Guatemala, publicación especial tomo 0, Diario Oficial 70, página 1967, de fecha 17 de noviembre de 1993.

**Reglamento Interior del Organismo Legislativo Decreto Legislativo No.**

**1359**, del Congreso de la República de Guatemala, recopilación de leyes, tomo 44 páginas 5, de fecha 3 de abril 1925.