

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



**LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL PROCESO
DE FORMACIÓN DE LA LEY**

ROBERTO QUEJASIG

GUATEMALA, OCTUBRE 2008

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

**LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL PROCESO
DE FORMACIÓN DE LA LEY**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ROBERTO QUEJASIG

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, octubre 2008.

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



DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V: Br. Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Gerardo Prado
Vocal: Lic. Alvaro Hugo Salguero Lemus
Secretario: Lic. Guillermo Díaz Rivera

Segunda Fase:

Presidente: Licda. Marta Eugenia Valenzuela Bonilla
Vocal: Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretario: Licda. Dora René Cruz Navas

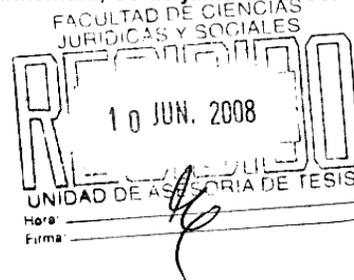
RAZÓN: «Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis». (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala).

Bufete Jurídico
Hernández & asociados
9ª Avenida 12-58, zona 1, 2º nivel oficina 7
Bufetes Múnaco. Teléfonos: 22201002



Guatemala, 09 de junio de 2008.

Licenciado
Marco Tulio Castillo Lutín
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria.



Señor Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

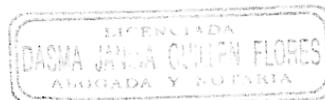
En cumplimiento de la resolución dictada por la Unidad a su cargo con fecha veinte de septiembre de dos mil cuatro mediante el cual fui designada como Asesora de Tesis del Bachiller **ROBERTO QUEJ ASIG**, en la realización del trabajo titulado "**LA TÉCNICA LEGISLATIVA EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY**", respetuosamente me permito informar lo siguiente:

- a. Que procedí a la revisión del referido trabajo, el cual se encuentra elaborado conforme la perspectiva doctrinaria y exegetita de los textos legales relacionados a ésta disciplina.
- b. Que se desarrolló técnicamente la bibliografía consultada la cual es adecuada y suficiente.
- c. Que el trabajo realizado, contenido en cuatro capítulos, comprende los aspectos más importantes del tema tratado.
- d. Que las conclusiones y las recomendaciones son congruentes al trabajo realizado.

En definitiva el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a los requisitos científicos y técnicos que deben cumplir de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas y la redacción son congruentes con los temas tratados en la investigación; es por ello que al haberse cumplido con los requisitos establecidos en el Artículo 32 de la Normativa para le elaboración de Tesis de Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, resulta procedente dar el presente DICTAMEN FAVORABLE, aprobando el trabajo de tesis asesorado.

Atentamente,


Licda. Dasma Janina Guillen Flores
ASESORA
Col. 5,365



UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES. Guatemala, trece de junio de dos mil ocho.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JORGE ESTUARDO REYES DEL CID, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ROBERTO QUEJ ASIG, Intitulado: "LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY".

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 el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".


LIC. MARCO TULIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
MTCL/ragm



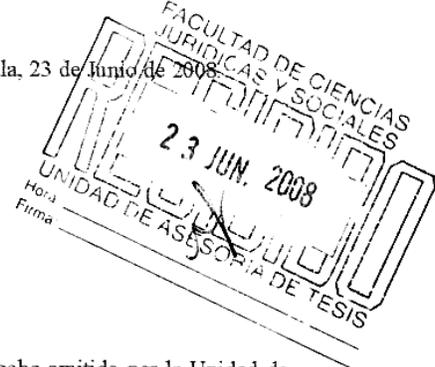
Jorge Estuardo Reyes Del Cid
ABOGADO Y NOTARIO



 **Reyes & Asociados**
Consultores Jurídicos

Guatemala, 23 de Junio de 2008

Señor
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Licenciado Marco Tulio Castillo Lutín
Su despacho.



Estimado Licenciado Castillo Lutín:

De conformidad con el oficio de fecha trece de junio de dos mil ocho emitido por la Unidad de Asesoría de Tesis, me permito informar a usted que he revisado el trabajo de tesis del Bachiller **ROBERTO QUEJ ASIG**, intitulado "LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY".

El Bachiller **ROBERTO QUEJ ASIG** en su trabajo de tesis, enfoca con bastante propiedad, las normas referentes a la Técnica Legislativa y el proceso de formación de la ley que la Constitución Política de la República de Guatemala confiere al Congreso de la República, al Organismo Ejecutivo, Corte Suprema de Justicia y a la Universidad de San Carlos de Guatemala. El tema es abordado en una forma sistemática mediante la utilización de la metodología y técnicas de investigación adecuadas, de fácil comprensión y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones y doctrina, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, apoyando su exposición con fundamento en normas de derecho positivo, lo que hace de este trabajo un documento de consulta y utilidad a quien esa clase de información necesite.

Al trabajo de tesis se le hicieron algunas recomendaciones, las cuales fueron atendidas por el Bachiller **ROBERTO QUEJ ASIG**. Así mismo, el autor aportó al trabajo sus propias opiniones y criterios, los cuales lo enriquecen, otros pueden ser no compartidos y sujetos a polémica, pero en cualquier caso, se encuentran fundamentados, pues son planteamientos serios y ordenados que demuestran un buen manejo de criterio jurídico sobre la materia.

Es por lo antes mencionado, que considero que el trabajo de investigación llena los requisitos necesarios exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de la Licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo que emito **OPINIÓN FAVORABLE** a efecto de que el trabajo sea discutido en Examen Público de Tesis.

Sin otro particular, me suscribo de usted, con muestras de consideración y respeto.

Deferentemente

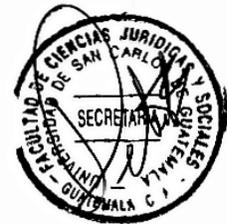
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

JORGE ESTUARDO REYES DEL CID
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 4470
Revisor

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, C.A



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala,
veintinueve de agosto del año dos mil ocho.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **ROBERTO QUEJ ASIG**, Titulado **LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LA LEY** Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CMCM/slh

eff





DEDICATORIA

- AL SER SUPREMO:** Fuente inagotable de inspiración, luz y sabiduría que en todo momento me acompañó y encaminó mis pasos hasta este momento tan especial en mi vida, a él sea la honra y la gloria.
- A MIS PADRES:** Felipe Quej y Maria Asig de Quej, porque materializaron su amor en mí, apoyándome y guiándome hasta donde he llegado, infinitas gracias por su esfuerzo, amor, dedicación y entrega, de ustedes es el triunfo.
- A MI ESPOSA:** Ofelia Ac Bin, con todo mi agradecimiento por su comprensión y amor incondicional, porque su apoyo ha sido fundamental para culminar mis estudios.
- A MIS HIJOS:** Sucely Xiomara, Albairis Anayancy, Dayanee Aceneth y Roberth Johayro; por ser ellos la inspiración de mi vida, como un regalo que les brindo con todo mi amor y entrega.
- A MIS HERMANOS:** Por esa relación tan maravillosa que nos ha permitido, querernos respetarnos y apoyarnos.
- A MI MAESTRO:** Doctor Alberto Pereira-Orozco y a la Licenciada Esther Shalom Guzmán Camacho, como un justo reconocimiento a su apoyo, cariño, comprensión y por constituirse en el pilar fundamental para alcanzar la meta fijada.



A AMIGOS Y COMPAÑEROS: Ingrid Ibarra Mirón, Mireya Noemí Ávila Calderón y José Antonio Morales Aguilar, por todos los gratos momentos compartidos con especial cariño.

A: La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, en especial a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser el crisol en el cual se moldea el temple de los mejores profesionales de Guatemala, gracias por cobijarme en sus ilustres aulas y por ser el plus ultra.

A MI GENTE: Que este triunfo sea dirigido a ellos como también a todas aquellas personas que de una u otra manera me brindaron su apoyo para poder alcanzar este éxito, y a usted muy especial.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
---------------------------	----------

CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario	1
1.1. Antecedentes históricos.....	1
1.1.1. Egipto	1
1.1.2. Los hebreos	2
1.1.3. Grecia.....	2
1.1.4. Roma.....	3
1.1.5. Inglaterra	3
1.1.6. España	4
1.1.7. Guatemala.....	5
1.2. Concepto de derecho parlamentario	9
1.3. Fuentes del derecho parlamentario.....	13
1.4. Naturaleza jurídica del derecho parlamentario	15

CAPÍTULO II

2. La técnica legislativa	17
2.1. Antecedentes históricos.....	17
2.2. Concepto de técnica legislativa.....	19
2.3. Generalidades.....	19
2.4. El título o identificación de la ley	21
2.4.1. Valor jurídico del título	22
2.5. La exposición de motivos.....	23
2.6. Los considerandos y el por tanto	24
2.6.1. Los considerandos	24
2.6.2. El por tanto	25
2.7. El contenido de la ley.....	25
2.7.1. El Articulado.....	26
2.7.1.1. Contenido y extensión de los Artículos	27
2.7.1.2. El epígrafe de los Artículos.....	27
2.7.1.3. Valor jurídico del epígrafe en la legislación guatemalteca	27
2.7.1.4. División de los Artículos	28
2.7.1.5. Numeración de los Artículos.....	28



2.8.	Estructura de la legislación	29
2.8.1.	Parte inicial.....	30
2.8.2.	Supletoriedad de la ley	32
2.8.3.	Parte sustantiva.....	32
2.8.4.	Parte final	33

CAPÍTULO III

3.	Funciones del Congreso de la República	35
3.1.	Generalidades.....	35
3.1.1.	Integración del Congreso de la República de Guatemala	36
3.1.2.	Adquisición suspensión y pérdida de la calidad de Diputado	37
3.1.3.	La toma de posesión y el juramento.....	39
3.1.4.	Suspensión de la condición de Diputado.....	40
3.1.5.	Pérdida de la condición de Diputado.....	40
3.1.6.	Derechos y deberes de los Diputados.....	41
3.1.7.	Prerrogativas parlamentarias	44
3.2.	Órganos de dirección y de gobierno del Congreso de la República	48
3.2.1.	El Pleno	48
3.2.2.	La Junta Directiva y sus atribuciones	49
3.2.3.	EL Presidente del Congreso de la República	53
3.2.4.	Las comisiones de trabajo.....	56
3.3.	Período de Sesiones.....	57
3.3.1.	Clases de sesiones	58
3.3.2.	Quórum	62
3.4.	La votación	64
3.5.	Funciones de control y fiscalización.....	66
3.6.	Terminación de una legislatura	71

CAPÍTULO IV

4.	El proceso de formación de la ley	73
4.1.	Generalidades.....	73
4.1.1.	La ley material.....	74
4.1.2.	La ley formal.....	75
4.2.	Iniciativa de ley	76
4.2.1.	Personas e instituciones facultadas para presentar iniciativas de ley...	76
4.3.	Presentación	77



4.4. Admisión..... 77

4.5. Discusión..... 79

 4.5.1. Declaratoria de urgencia nacional..... 81

 4.5.2. Discusión por Artículos 82

4.6. Aprobación..... 83

4.7. Redacción final..... 83

4.8. Revisión 84

4.9. Sanción..... 84

4.10. Promulgación 85

4.11. Publicación..... 86

4.12. Iniciación de la vigencia 87

 4.12.1. Vocatio legis..... 87

 4.12.2. Sistemas de iniciación de la vigencia..... 87

4.13. El Veto..... 88

4.14. La primacía legislativa 89

CONCLUSIONES..... 91

RECOMENDACIONES 93

BIBLIOGRAFÍA 95



INTRODUCCIÓN

En los Estados democráticos, con la separación o equilibrio de poderes la función de legislar está atribuida exclusivamente a los poderes legislativos, siendo éste es el único facultado para crear, reformar, derogar, adicionar o modificar una ley; y es el órgano que alberga y permite la materialización del sistema democrático representativo dentro de un Estado constitucional y democrático de Derecho; para la realización de su función legislativa debe auxiliarse de la técnica legislativa, que consiste en el medio para poder cumplir con dos objetivos fundamentales: brindar certeza jurídica y hacer accesible el contenido de la norma a todos sus destinatarios, cumpliendo con las vertientes lingüísticas y jurídicas, para que la ley pueda ser comprendida, interpretada y aplicada de manera adecuada y en el sentido que el legislador estableció.

La legislación guatemalteca establece las personas e instituciones que tienen facultad para presentar iniciativas de ley, de ella se deriva el proceso legislativo, que consiste en la ficción de generar leyes, mediante el uso de reglas y de actos parlamentarios, cuya finalidad es la deliberación sobre el proyecto de ley presentado; y decidir si se acepta para su trámite o se rechaza, en el primer supuesto éste deberá seguir un riguroso procedimiento legislativo hasta llegar a su aprobación e incorporación del proyecto o iniciativa de ley aprobada en el ordenamiento jurídico guatemalteco, mediante su sanción promulgación y publicación.

Consiente de ello, el presente trabajo investigativo pretende compilar los principios y reglas de la técnica legislativa, incursionando en la historia universal del parlamentarismo, para luego particularizar a la coyuntura guatemalteca.

Con este marco teórico referente a la falta de conocimiento de la técnica de legislar y los pasos a seguir para la creación de una ley ordinaria, se considera que la problemática es que los Legisladores no cuentan con una capacidad y adiestramiento idóneo para cumplir con la función para la cual fueron electos.



Para los efectos correspondientes se pretende realizar un análisis histórico jurídico del parlamentarismo en Guatemala, para tener un punto de referencia de nuestra situación con respecto a otros países; así como conocer la esencia de la técnica legislativa y las generalidades del proceso de formación de la ley; hacer un análisis de la normativa jurídica que regula esa actividad.

Como presupuestos de la investigación se tuvieron que: Los Diputados no cuentan con una adecuada capacitación para legislar derivado de la inexperiencia en el manejo de la técnica legislativa, ocasionando la aprobación de leyes anómalas; el problema radica en que el Diputado al Congreso de la República no sea un profesional del Derecho deviene tal desconocimiento.

Para el desarrollo de la disquisición se hizo uso del método analítico-sintético mediante el cual se abordó diversos factores que motivan el uso inadecuado de la técnica legislativa y se evidencia su inaplicabilidad por parte de los legisladores lo que repercute como consecuencia de ello la aprobación y publicación de leyes ordinarias con lagunas legales e inconstitucionales. En cuanto a las técnicas, se utilizaron las técnicas documentales, mediante las cuales se elaboró el marco teórico y el trabajo de campo.

Esta investigación fue dividida en cuatro capítulos. El primero se refiere al Derecho Parlamentario; el segundo a la técnica legislativa; el tercer capítulo incursiona a funciones del Congreso de la República; y el cuarto capítulo diserta respecto del proceso de formación de la ley.



CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario

1.1. Antecedentes históricos

Desde los inicios de la civilización, el derecho parlamentario ha estado presente, quizá no de la forma que se conoce en la actualidad, pero sí con ciertas similitudes que lo caracterizan como un parlamento. Entre ellos podemos mencionar los consejos de ancianos, jefes de tribu, clanes, senados, asambleas, etc.; en virtud que en el seno de éstas organizaciones se discutían actos de suma trascendencia tales como: la organización comunal, la jerarquía de clases y poderes, principalmente la creación de ordenanzas las cuales se constituían en normas de aplicación y obediencia para la organización. Conforme lo expuesto, se incursionará en la historia universal del parlamentarismo, para luego particularizarla al caso guatemalteco.

En este último caso, existe un escaso fundamento doctrinario, por lo que será menester acudir a su evolución histórica y al ordenamiento jurídico reciente —época republicana—, con la finalidad de establecer el fundamento de nuestro parlamentarismo y la instalación del primer cuerpo legislativo, transcurriendo por sus diferentes fases hasta llegar al actual.

1.1.1. Egipto

La civilización egipcia, es considerada una de las culturas más antiguas y sobresalientes. Dentro del contexto de este estudio, sobresale que en esa época ya se utilizaba el vocablo diputado: “(...) para distinguir a aquellos que representaban los *nomos* o *distritos*, que en tiempo de Sesostris sumaban a treinta y seis; era costumbre del gobernante, el convocarlos para tratar, discutir y resolver de los negocios importantes de Estado; tales reuniones tenían lugar en el laberinto, que estaban formado de doce palacios unidos entre sí, de los cuales surgían, la fijación anual de



los impuestos, y regulaban otras situaciones o necesidades, disposiciones que eran conocidas como leyes y compiladas en el Código egipcio.”¹

La cultura egipcia no obstante de ser muy antigua, se constituyó en la fuente de información y de sabiduría por sus instituciones indudablemente adelantadas.

1.1.2. Los hebreos

Reconocían la existencia de un Dios, del pueblo y de la ley, consideraban que lo religioso se relacionaba con la política, de tal manera el templo se constituía en el lugar escogido para dictar leyes y fallos judiciales.

De consiguiente, éste se consideraba el símbolo de la autoridad legislativa y judicial: “Decía Moisés, que para promulgar la ley se necesita del consentimiento del pueblo y por consiguiente debió jurarla ante el altar del templo; en tal caso cada tribu llevaba consigo una piedra, que simbólicamente significaba levantar el templo o reconstruir la nación hebrea.”²

En el pueblo hebreo, desde la era de Moisés, utilizaban la palabra diputado como se podrá apreciar al hacer referencia del exterminio de la tribu de Benjamín y de la ciudad de *Jabés* por no haber mandado diputados a la asamblea.

1.1.3. Grecia

En Grecia, la Asamblea Antifictionias se reunía en templos dos veces al año, para deliberar, una en Delfos, en el templo de Apolo en primavera y la otra en las Termópilas, en el templo de la Diosa Ceres en Antela durante el otoño; en sus deliberaciones tenían siempre presente que se reputaba la razón del Estado.

¹ Lukota Marroquín, Juan. **El Parlamentario guatemalteco**. Tomo I. Pág. 6.

² **Ibid.** Pág. 8.



En la Asamblea *Antifictionias* existían dos clases de diputados: los *Hieromnemonos* y los *Pilágoros*. Los primeros eran diputados con voz y voto y tenían la obligación de prestar juramento. Los segundos, eran otra clase de representantes del pueblo, asistían a las asambleas pero sin derecho a voto.

“En la formación de las leyes del senado proponía y aprobaba el proyecto de ley, luego se depositaba a los pies de los dioses por el termino de tres días, con lo cual se confirmaba la ley, pero antes de entrar en vigor durante un año, era requisito indispensable que la anterior fuera derogada; para ese efecto cinco síndicos tenían la obligación de defender la ley anterior, con lo cual se proponían discusiones a fondo.”³

1.1.4. Roma

Considerada la base fundamental de la legislación actual y el origen del derecho parlamentario, de ella se derivan las reglas seguidas por el Senado Romano en sus deliberaciones.

En la organización que dirigía los destinos del Estado romano existía una asamblea de suma trascendencia: “(...) llegó a tener mucha importancia en la Constitución Política de Roma, con el nombre de Senado, formado por los *Patres Gentium*, jefes de tribu, de curia o de casa de trescientos elegidos al principio por el Rey, fue aumentada su número a cien más por Tarquino el Antiguo y años más tarde llegó a un mil, lo que obligó a Augusto a reducir su número a seiscientos senadores.”⁴

1.1.5. Inglaterra

En Inglaterra se contó con la obra de Thomas Erskine May quien escribió sobre leyes, privilegios, procedimientos y usos parlamentarios. Otra fuente directa del derecho parlamentario se encuentra en el parlamento Británico; al respecto Sir Ernest Barrer,

³ *Ibid.* Pág. 13.

⁴ *Ibid.* Pág. 17.



afirmaba: “(...) la Constitución Británica es una especie de Código de Honor, un pacto entre caballeros un conjunto de convenios llevados a la práctica por estar muy vivos en la conciencia de los hombres.”⁵

Fuente de inspiración de las asambleas norteamericanas en donde Tomás Jefferson, Presidente del Senado, preparó su manual con base en ese antecedente. Sin embargo, en Francia no tuvo la misma importancia, debido que los franceses tomaron como base las prácticas de las Asambleas del Clero.

Jeremías Bentham, considerado el padre del derecho parlamentario por sus estudios sobre la deliberación, los cuales los titula: *De tácticas de las Asambleas legislativas*. Este libro fue traducido al francés y divulgado por Etienne Dumont, convirtiéndose en uno de los precursores del pensamiento de Bentham por toda Europa.

A finales del siglo XX, Jules Poudra, Secretario General de la Cámara de los diputados en Francia publicó el Tratado Práctico de Derecho Parlamentario. En 1893 se encuentra un trabajo similar de Eugene Pierre titulado Tratado de Derecho Político, electoral y parlamentario.

1.1.6. España

A partir de la conversión de Recaredo, los Reyes reunían a los nobles y al clero en magnas Asambleas llamadas Concilios que se ocupaban de los asuntos religiosos y seculares. “Valencia, Cataluña, y Aragón tenían cada una sus Cortes y se reunían para hacer las leyes, para jurar fidelidad al Rey, para autorizar subsidios y para otros delicados asuntos; las sesiones eran presididas por el Rey en persona por su representante autorizado por los Estados; de tal manera, cuando faltaba ese requisito recibía el nombre de parlamento, cuando los representantes de las tres cortes se reunían en el lugar determinado se, recibía el nombre de cortes generales.”⁶

⁵ **Ibid.** Pág. 33.

⁶ **Ibid.** Pág. 59.



En 1834, con la nueva Constitución española, el interés por el derecho parlamentario se renueva, y se hace más creciente con las jornadas de derecho parlamentario que se realizan a partir de 1984.

1.1.7. Guatemala

El 22 de enero de 1808, la Junta Suprema de Sevilla emite un Decreto instando a Guatemala a nombrar un representante por medio de su diputado. “Su majestad se ha servido declarar que los reinos, provincias e islas que forman los referidos dominios, deben tener Representación Nacional inmediata a su real persona y constituir parte de la Junta Central Gubernativa del reino, por medio de sus correspondientes diputados.”⁷ En cumplimiento al Decreto en referencia se procede a nombrar al representante ante la Junta Gubernativa del Reino, el cual correspondió por sorteo a Don Manuel Pavón y Muñoz, propuesto por Quetzaltenango y Cartago.

El origen del parlamentarismo guatemalteco tuvo sus inicios en 1908, y que: “(...) también significa la génesis del constitucionalismo de Centro América.”⁸ Fue en aquella oportunidad cuando Guatemala participó en la Junta de Bayona, España, por invitación de Napoleón. En esta Junta Constituyente el Reino de Guatemala estuvo representado por Francisco Antonio Cea; quien tuvo una modesta participación en sus intervenciones inequívocas, el mismo se constituyó en la primera voz en nombre de la provincia de Guatemala.

“La Constitución de Bayona fue decretada por José Napoleón, en nombre de Dios todopoderoso, por la gracia de Dios, Rey de las Españas y de las Indias, después de haber oído a la Junta Nacional congregada en dicha ciudad, de orden, como se dice también en el preámbulo, de su muy amado hermano Napoleón, emperador de los Franceses, Rey de Italia, protector del Rhin y otros títulos.”⁹

⁷ **Ibid.** Pág. 103.

⁸ García Laguardia, Jorge Mario. **Génesis del Constitucionalismo guatemalteco.** Pág. III.

⁹ Soberanis Gatica, Hernán. **El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento.** Pág. 7.



“Bayona es el suceso que además de significar un seguro e indudable antecedente de la participación parlamentaria de Guatemala.”¹⁰

Cabe resaltar que la Constitución de Bayona no cobró vigencia debido a la oposición de los españoles que repudiaban la intromisión napoleónica en los destinos de España, pero de sus preceptos se derivan los principios de las garantías individuales, el Consejo de Estado y el sistema representativo.

Posteriormente sigue la Constitución Política de la Monarquía Española, más conocida como la de Cádiz, por haberse promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, en la Imprenta Real, decretada por las Cortes Generales Extraordinarias en ausencia del Rey por su cautiverio.

“Es de sumo interesante que en la Constitución antes mencionada se estudia de cómo se integran los Congresos Legislativos, llamados en la Península, Cortes, por medio de los diputados que representan a la nación y conforme a procedimiento que se indicaría.”¹¹

Estuvieron integradas por el Clero, el Estado Llano y la Nobleza; Guatemala estuvo representada por los diputados suplentes, Andrés y Manuel del Llano, residentes de Cádiz; posteriormente este cargo fue ocupado por el diputado Antonio Larrazábal, quien se destacó por una brillante y patriótica labor, habiendo llegado aún a presidir las propias Cortes de Cádiz.

Las Constituciones de Bayona y de Cádiz, instituyeron grandes transformaciones al sistema de gobierno español especialmente lo concerniente a la representación nacional, el ejercicio y la división de poder; a la igualdad de participación y derechos de los ciudadanos de la península y de la Nueva América.

¹⁰ Mijangos Contreras, José Luis. **Manual de procedimientos legislativos**. Pág. 40.

¹¹ Soberanis Gatica. **Ob. Cit.**; Pág. 8.



Con éstas Constituciones se cierra el antecedente de documentos constitucionales para arribar al Acta de Independencia de 1821, el cual trazó nuevas posibilidades para textos constitucionales, separado ya de España y de la monarquía.

“El 15 de septiembre de 1821, una junta de notables a la usanza de época, se reunió en la capital y declaró la independencia de España. El panorama que se presentaba era semejante al de otros lugares: una autoridad errática que había perdido sus vínculos con la metrópoli; el alto clero y funcionarios españoles, fieles hasta el final a la Corona; y la presión popular por la independencia expresada a través de improvisados tribunos emergentes de la clase media.”¹²

La independencia de 1821, fue el hito histórico que cambio fundamentalmente la estructura política del Orden Monárquico al Republicano Representativo Federal, circunstancia que se puede apreciar en el punto segundo de dicha acta, el cual preceptúa lo siguiente: “Que se proceda a elegir diputados e representantes suyos y estos concurrirán a esta Capital a formar el Congreso, Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa oportunamente, que debe decidir el punto de independencia y fixar en caso de acordarla, la forma de gobierno y la ley fundamental que la debe regir.”¹³

El 24 de junio de 1823 se instaló el primer Cuerpo Legislativo patrio que tuvo el antiguo reino de Guatemala, bajo el nombre de Asamblea Nacional Constituyente. Después de la frustrada anexión a México, el primero de julio de 1823 se publica el Decreto de Independencia de la Asamblea Nacional Constituyente, el cual proclamaba: Artículo primero. “Que las expresadas provincias representadas en esta Asamblea, son libres e independientes de la antigua España, México y de cualquier otra potencia, así del antiguo y nuevo Mundo, y que no son ni deben ser patrimonio de persona, ni familia alguna. En esta proclamación desapareció la denominación de

¹² García Laguardia, Jorge Mario. **Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985.** Pág. 15.

¹³ Soberanis Gatica. **Ob. Cit.**; Pág. 13.



Reino de Goathemala, convirtiéndose en la nación de una República, Libre, Soberana e Independiente.”

El 27 de diciembre de 1823, las Provincias Unidas de Centro América, reunidas en Asamblea Nacional Constituyente, promulgan las bases constitucionales de 1823, fundamentado en la Federación Centroamericana, en ella se crean los altos poderes del Estado, Ejecutivo y Judicial de la federación, así como de cada uno de los Estados Federados.

Se estableció la creación del poder legislativo de la federación, y poderes legislativos de cada uno de los Estados Federados. El federal compuesto por representantes electos popularmente a razón de uno por cada treinta mil habitantes. El de cada Estado con un número de representantes no mayor de veintiuno ni menor de once. Establecía también un Senado como asesor del ejecutivo.

La Asamblea Nacional Constituyente, representantes del pueblo de Centro América, en el nombre del Ser Supremo, autor de las sociedades y Legislador del universo, decretan la Constitución el 22 de noviembre de 1824, en esta Constitución se refiere al poder legislativo en el Artículo 55. El poder legislativo de la Federación reside en un Congreso compuesto de representantes popularmente elegidos, en razón de uno por cada treinta mil habitantes. Y el Artículo 89. Habrá un senado compuesto de miembros elegidos popularmente en razón de dos por cada Estado: se renovará anualmente por tercios, pudiendo sus individuos ser reelectos una vez sin intervalo alguno.

La Asamblea del Estado de Guatemala, se reunió en la Antigua, el 15 de septiembre de 1824 y el 11 de octubre de 1825 aprobó la primera Constitución Política del Estado de Guatemala. En este ordenamiento jurídico se regula al Poder Legislativo en los Artículos siguientes: Artículo 77. El poder legislativo del Estado reside en una Asamblea de representantes elegidos popularmente y le ejerce con la sanción del consejo representativo. Artículo 115. Habrá un consejo compuesto de representantes elegidos popularmente, en razón de uno por cada departamento del Estado: se



renovarán por mitad cada dos años, saliendo a suerte en la primera renovación el menor número, y pudiendo ser reelectos sus individuos con el intervalo de una elección.

Debe considerarse que la división de los poderes es de vital importancia, puesto que de ello se deriva la delimitación del espacio físico, político y social del Organismo Legislativo. Como se podrá apreciar el ente eminentemente político desde su creación denominada Asamblea Legislativa hasta 1945. En la Constitución Política decretada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1945, cambió de denominación a Congreso de la República de Guatemala y mediante Decreto número 188 se estableció que toda ley vigente de la República en que aparezca los nombres de Asamblea Nacional Legislativa o simplemente Asamblea deberá entenderse substituidos por los de Congreso de la República de Guatemala o en su caso Congreso.

1.2. Concepto de derecho parlamentario

Se torna un tanto difícil definirlo, debido a que existen varios criterios doctrinarios, y las competencias trascendentales que han asumido. Existe una pluralidad de normas y de instituciones que tienen relación con la actividad parlamentaria. El derecho parlamentario, es aquella parte del derecho constitucional que se ocupa del análisis relativo al parlamento.

Desde el punto de vista etimológico debe interesarse, en efecto, en una de sus acepciones, parlamento equivale a discurso, razonamiento u oración que se hace en un Congreso o junta.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española establece: “Parlar es hablar y parlamento es el lugar en el que se habla.”¹⁴

¹⁴ Cf. Real Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Pág. 825.



Los hombres, seres políticos por su esencia por su propia e íntima naturaleza, como decía Aristóteles, requieren para su convivencia formas de comunicación. Hablar es una acción humana básica para la convivencia de los grupos sociales.

De tal manera que el vínculo conceptual del parlamentarismo con el vocablo, es a su vez la expresión propia de la razón, resulta evidente que parlamentar es hablar y hablar es razonar en voz alta, expresar con lógica las ideas, los sentimientos, los afectos del que habla.

León Martínez Elipe, define el derecho parlamentario como: “el complejo de relaciones que mantienen entre sí las fuerzas con representación parlamentaria, en las materias propias de la competencia del Parlamento; las de sus dos Cámaras, en su caso, y las de aquél con los demás centros institucionales del poder; así como el conjunto de normas relativas a la composición, organización y funcionamiento de las Cámaras y las que definen y regulan tales relaciones, dirigidas a establecer un orden de convivencia conforme a los valores reflejados en la Constitución.”

“El derecho parlamentario, al igual que el derecho consuetudinario, es un sistema de normas y reglas fundado en precedentes que tienen su origen en fallos judiciales y decisiones o apelaciones sobre cuestiones de orden. Su desarrollo se ha guiado por la facultad de establecer reglas inherentes a todo órgano deliberativo.”¹⁵

Por lo consiguiente un estudio del derecho parlamentario es el análisis, del fenómeno político y jurídico denominado parlamentarismo, que hunde sus raíces en la historia. “El derecho común o consuetudinario del procedimiento parlamentario tiene su base en preceptos razonables y debidamente establecidos. No se funda únicamente en la costumbre por sí sola, sino en la costumbre razonable y equitativa. Respecto al derecho común imperante en un país, puede decirse que lo que no es de razón no puede tener fuerza de ley.”¹⁶

¹⁵ Mason, Paul. **Manual de Mason sobre procedimientos legislativos**. Pág. 21.

¹⁶ **Ibid.**



No se origina de los procedimientos establecidos por un sólo Órgano Legislativo. Por ejemplo: el derecho parlamentario aplicable en los Estados Unidos no es el mismo que se utiliza en el Parlamento Británico, en donde se originó el mismo, sino que cada uno de los parlamentos aplica las normas adecuadas a sus necesidades; por lo que los procedimientos aplicados en un parlamento pueden ser inaplicables en otro.

“Es El estudio del conjunto de normas escritas y no escritas relativas a la organización, en sentido amplio, a las funciones del Parlamento y de sus órganos y a los procedimientos de los distintos actos parlamentarios y al control jurisdiccional de éstos.”¹⁷

El derecho parlamentario es el conjunto de principios y normas, que regulan la organización y funcionamiento del Congreso de la República, entendido como el órgano que asume la representación popular de un Estado Constitucional y democrático de derecho.

Dentro del marco del derecho Constitucional, es considerado como una parte del último, pero no es una disciplina independiente de éste; en virtud que la primera norma que afecta su funcionamiento es la propia Constitución, la segunda norma básica de regulación es la ley Orgánica del Organismo Legislativo.

El derecho parlamentario consta de tres elementos importantes los cuales son el conjunto de normas escritas y no escritas, el objeto y el control. El conjunto de normas escritas y no escritas, consideradas fuentes de ésta, aún cuando no se encuentren jerarquizadas, a la vez son la base fundamental a la que se recurre para la resolución de los problemas jurídicos que en esta rama del derecho se desencadenan.

En cuanto a su objeto, no solamente es el estudio de las normas escritas y no escritas, sino también la organización, funcionamiento, y control de la actividad parlamentaria.

¹⁷ Muñoz, Hugo Alfonso. **Elementos de la Técnica Legislativa**. Pág. 32.



En un Estado de derecho, el control de la actividad parlamentaria, es insoslayable y ningún acto jurídico escapa al control, las propias leyes han de ser también objeto de fiscalización. En el medio guatemalteco los procedimientos para el control y fiscalización de la legislación se realizan a través de los procedimientos establecidos en la ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; correspondiéndole por ende a la Corte de Constitucionalidad conocer y resolver dichos procesos.

Caracteres propios del derecho parlamentario:

- Sólo es admisible su existencia en regímenes democráticos, que garanticen la representatividad a sus ciudadanos a través de elecciones libres, mediante sufragio universal igual, directo y secreto.
- Es un derecho fruto del consenso y así como la ley Orgánica del Organismo Legislativo, es fruto del consenso entre los distintos grupos parlamentarios, y en ningún caso una mayoría influye demasiado porque las minorías o los grupos minoritarios también cuentan en el quehacer legislativo.
- Es un derecho flexible, subordinado a la Constitución. Así, las normas ordinarias tienden ser flexibles, ello permite que se adapten a las nuevas corrientes y a la evolución de la sociedad misma.

El Parlamento de hoy responde a dos exigencias sociales, una es la necesidad de la negociación política para llegar a acuerdos; exigencia connatural al hombre de discutir, debatir ideas y comunicarse con los demás, supuesto un fin común en las sociedades, las acciones y determinaciones para alcanzar ese fin se requieren de espacio, físico social en el que se acuerden y se implanten. Ese ámbito es el Parlamento, la segunda exigencia, es de carácter más operativo, es la que se deriva de la imposibilidad de la reunión física con todos los interesados en los asuntos comunes. Ambos principios, necesidad de deliberar, de discutir y, por lo tanto, de hablar y de escuchar las



necesidades de las minorías, debe considerarse un deber del parlamentario en virtud de ser representación de ellos, de tal manera que la sociedad constituye el fundamento teórico del Parlamento.

1.3. Fuentes del derecho parlamentario

Para una mejor ilustración del vocablo fuente citaremos algunas definiciones: “El término fuentes, escribe Claude Du Pasquier, crea una metáfora bastante feliz, pues remontarse a las fuentes de un río llegar al lugar en que sus aguas brotan de la tierra; de manera semejante, inquirir la fuente de una disposición jurídica es buscar el sitio en que ha salido de las profundidades de la vida social a la superficie del derecho.”¹⁸

“Fuente del derecho es todo tipo de norma escrita o no, que determina la relación del comportamiento de los ciudadanos y de los poderes de un Estado o comunidad, estableciendo reglas para la organización social y particular y las prescripciones para la resolución de conflictos.”¹⁹

Manuel Ossorio, define “La expresión de fuente del derecho adolece de gran ambigüedad pues se emplea para asignar fenómenos diferentes. Hans Kelsen, en su teoría pura del derecho, afirma que la expresión es utilizada para hacer referencia a: 1º. Razón de validez de las normas. En este sentido la norma superior es fuente de la inmediata inferior. 2º. Forma de creación de la norma. Así el acto legislativo es fuente de la ley; el acto de sentenciar lo es de la sentencia; la costumbre, de la norma consuetudinaria, etc. 3º. Forma de manifestación de las normas. La Constitución, la ley, los Decretos serían en este sentido fuentes del derecho. 4º. Por último, se habla de fuentes como el conjunto de pauta compuesto por valoraciones, principios morales, doctrina, etc., que determinan la voluntad del Legislador. Contribuyendo a dar contenido a la norma jurídica.

¹⁸ García Máynez, Eduardo. **Introducción al estudio del Derecho**. Pág. 52.

¹⁹ López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del Derecho I**. Pág. 52.



Fuentes escritas o no: dentro de las fuentes escritas encontramos a la Constitución Política de la República de Guatemala, como base de toda estructura jurídico-política del Estado y considerada la norma fundamental, en ella se establece normas básicas sobre el régimen de los diputados con relación a su elección, la organización del Congreso de la República, la relación interorgánica del Organismo Legislativo, la relación con el órgano Constitucional, así como las normas ordinarias relacionado con el procedimiento legislativo.

Los tratados internacionales también se consideran fuentes escritas del derecho parlamentario a pesar de que los tratados no tienen injerencia directa sobre los parlamentos, es decir, no contienen normas específicas sobre la organización y funcionamiento de éstos, sin embargo, sí tienen disposiciones que afectan directamente la legislación. En algunos casos dichas disposiciones tienen una jerarquía superior a la legislación interna, por lo que se constituyen fuentes escritas del derecho parlamentario.

Los acuerdos y resoluciones normativas, dictados por los órganos del Congreso de la República tales como los acuerdos, los puntos resolutiveos y las resoluciones normativas, en síntesis el conjunto de reglas que regulan la actividad parlamentaria. Cuando estos acuerdos o resoluciones normativas se refieren a aspectos parlamentarios constituyen fuente escrita de esta disciplina.

Considerado por algunos autores como otras fuentes los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios los cuales establece directrices y reglas de conducta de los diputados, la jurisprudencia, los acuerdos o convenios parlamentarios, la doctrina y el derecho comparado en materia legislativa.

Las fuentes no escritas considerados como los principios generales del derecho parlamentario, los usos y las costumbres de cortesía parlamentaria, normas consuetudinarias, no escritas.



El derecho parlamentario es una de las disciplinas jurídicas con características flexibles y dinámica, de ello se deriva el poder creador y normativo de las fuerzas políticas representadas en el Congreso de la República. Derivado de ello están las prácticas, usos y costumbres, como medios para consensos en la toma de decisiones políticas o legislativas.

La exteriorización del derecho parlamentario, como en toda manifestación del derecho, se da en tres grandes dimensiones:

- a. La normativa, que se refiere a las fuentes, como la Constitución Política de la República, legislación ordinaria, resoluciones presidenciales, acuerdos de los órganos rectores de los parlamentos;
- b. La sociología dentro de los cuales se encuentran los usos, prácticas, precedentes, costumbre parlamentaria entre otros; y
- c. La axiología el cual se refiere a los principios generales y los valores del sistema político.

1.4. Naturaleza jurídica del derecho parlamentario

Existe todo un universo de normas que tienen distinta naturaleza. Por eso cuando se trata de discutir cuál es la naturaleza jurídica de la normatividad legislativa o parlamentaria, no todas tienen la misma naturaleza. La ley Orgánica del Organismo Legislativo tiene características específicas, es distinta indudablemente a las demás leyes, porque vincula a los legisladores con su pura aprobación, tiene una serie de características esenciales, diferentes, propias y distintivas.

La naturaleza jurídica de las normas ha sido motivo de muchas discusiones y es un tema sumamente importante. Las reglas generales de derecho son elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario son los ciudadanos, pero las de



derecho parlamentario son elaboradas y aprobadas por el Poder Legislativo y su destinatario es el mismo, tienen una característica diferente; se aplican exclusivamente al Parlamento, son normas del propio Congreso.

Existen varios puntos de vista al respecto, el objetivo en donde los autores se han dedicado e intentar a escudriñar las normas por su contenido y así aparecen múltiples clasificaciones y tipologías. Por otro lado existe el subjetivo mediante el cual se llega a la conclusión de que el derecho parlamentario es el estatutario de los parlamentos; estas dos teorías no han profundizado en las causas y orígenes del mismo, fijándose únicamente en los aspectos jurídicos de los textos legales.

El estudio de este derecho debe realizarse desde otra perspectiva; en la de su producción, la de sus orígenes, en su forma de creación histórica y por otra parte, en el punto de vista dinámico de su permanente reproducción. Considerada la única rama del derecho en que se produce una democracia directa debido a que los mismos sujetos creadores del derecho son los propios destinatarios, en donde el derecho no se crea premeditadamente, sino que se descubre; aquí la interpretación de la jurisprudencia y el derecho consuetudinario son de mucha trascendencia.

Derivado de lo anterior se manifiesta la dinamicidad y flexibilidad del derecho parlamentario en virtud de existir un mediador entre productor y mediador sino que existe una identidad entre ambos. Esta misma flexibilidad es de carácter interno porque no se manifiesta igual con sujetos externos o ajenos al Órgano Legislativo para los cuales éste tipo de normas es más rígido, más difíciles de reformar, más ordenadas y racionalizadas.

La forma de producción del derecho parlamentario es lo que dota de personalidad especial, distinguiéndolo de otras ramas del ordenamiento, concediéndole características diferenciales más acusadas. Y es cuando las formas de producción del derecho parlamentario cambian, que ese derecho se va desnaturalizando progresivamente.



CAPÍTULO II

2. La técnica legislativa

2.1. Antecedentes históricos

La técnica legislativa se remonta a los años de 1869, en los países anglosajones se denominaba *Legal Drafting*, sistema en el cual la redacción de proyectos de ley se encargaba específicamente a una oficina gubernamental que se denominaba *Parlamentari Counsel Office* -PCO-, integrada por especialistas en la redacción de anteproyectos de ley.

Italia, uno de los países más desarrollados en la aplicación de la técnica legislativa cuya aplicación se remonta con la famosa circular del 24 de febrero de 1986 emitida por la Presidencia del Gobierno, dirigida a todos los ministros estableciendo los lineamiento para la formulación de los textos legislativos, contando además con el texto único de las disposiciones sobre la promulgación de las leyes, Decretos y sobre las publicaciones oficiales de la República Italiana, por último encontramos que en la Cámara de diputados de Italia se ha publicado la *Normative europeee sulla tecnica legislativa*, que contiene una recopilación de disposiciones relacionadas con esta disciplina.

Referente a la evolución de la técnica legislativa, hasta las últimas décadas que los países orientados por el *Civil Law* han empezado a establecer criterios en cuanto a la redacción de legislación de alta calidad; sin embargo en los países con sistema *Common Law* sus orígenes son más antiguos y cuentan con rica bibliografía. Esta disparidad se explica de la siguiente manera: "(...) en cuanto a la existencia de la técnica legislativa en uno y otro sistema, el doctor Pablo Salvador atribuye a dos factores fundamentales: a) La organización centralizada para la redacción de los proyectos de ley en el sistema anglosajón en contraposición con la descentralizada (ministerial) en el sistema de los ordenamientos del *Civil Law*.



En Inglaterra existe una oficina encargada de la redacción de las leyes, formada por un grupo considerable de profesionales especializados precisamente en redacción legal. b) La esencia misma del sistema del *Civil Law* y del *Common Law* impone dos maneras de actuar diferentes.”²⁰

En principio la técnica legislativa comprende propiamente la redacción de la ley en dos vertientes, la técnica jurídica y la técnica lingüística, siendo la primera de ellas la más desarrollada ya que son los juristas los que se han dedicado al estudio de la formulación de las leyes; sin embargo no deja de existir confusión a la hora de separar fondo y forma, puesto que algunas negligencias de carácter jurídico son atribuidos a problemas de redacción, en algunos casos se podrá incorporar el componente político de negociación y el aspecto de procedimientos, éste último consiste en las etapas para aprobar la ley y así como el conjunto de reglas del debate legislativo, constituyéndose éste en el elemento propio del derecho parlamentario.

El conocimiento de la ley es un principio democrático. Armoniza y sistematiza la elaboración de la ley, desde un punto de vista técnico, facilita el acceso, justifica plenamente el desarrollo de esta disciplina.

Importante es destacar lo que implanta el ordenamiento jurídico guatemalteco, el Decreto 2-89 ley del Organismo Judicial al preceptuar en su Artículo 3. “Primacía de la ley. Contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario”.

Una buena técnica legislativa, propicia facilidad de acceso y conocimiento de las leyes, tanto en su transparencia y certeza jurídica, siendo estos tan necesarios dentro de un Estado democrático de derecho. Una ley desordenada y confusa genera dudas, argumento que no favorece su interpretación, ni su ejecución.

²⁰ Valverde, Carlos. **El lenguaje de la Ley**. Pág. 8.



2.2. Concepto de técnica legislativa

Manuel Ossorio define la técnica como: “Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos.”

Es el “(...) conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar la ley. Se trata de un esfuerzo para codificar criterios por medio de catálogos, directrices o normas, que no tienen en general carácter jurídico, pero son de gran utilidad en la preparación de la ley.”²¹

Es el conjunto de reglas lingüísticas, jurídicas e interdisciplinarias, cuya finalidad es el mejoramiento en la calidad de la ley y así poder comprenderla, interpretarla y aplicarla de una forma adecuada.

2.3. Generalidades

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

Esta disciplina crea una serie de reglas que buscan plasmar la voluntad política del Legislador de tal manera que pueda ser aplicada adecuada y uniformemente. Debe considerarse que ésta no interfiere en la voluntad política de quien legisla: “(...) porque el que dirige a los hombres no puede confeccionar las leyes; el que las confecciona tampoco puede dirigir a aquéllos, pues en otro caso sus leyes, ministros de sus pasiones, no harían frecuentemente más que perpetuar sus injusticias, y nunca

²¹ Muñoz. **Ob. Cit.**; Pág. 70.



podrían evitar que móviles de índole particular alterasen la santidad de su quehacer. La función esencial de dicha técnica es dar formulaciones lingüísticas y jurídicas a un instrumento que posteriormente brindará soluciones a los conflictos políticos, sociales o económicos de un país.

La vertiente lingüística es considerada de suma importancia para la formación de la ley, con el objetivo que ésta sea de fácil comprensión por las grandes mayorías “(...) merece ser tenida en cuenta. Los sabios que quieren hablar su lenguaje al vulgo, y no el de éste, no logran ser entendidos.”²³

Conforme a lo expuesto radica la importancia de la vertiente lingüística en virtud que el contenido de una ley y su imperativo cumplimiento es para el pueblo en general.

“El Legislador al fundamentarse sobre bases técnicas, produce una legislación con mayor racionalidad jurídica, más armonía, coherencia y solidez. Así, su decisión no es producto simplemente de una discrecionalidad o de la arbitrariedad política; debe resultar de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y, eventualmente, en la justicia.”²⁴

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

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

²² Rousseau, Jean Jaques. **El Contrato Social**. Pág. 60.

²³ **Ibid.** Pág. 61.

²⁴ Muñoz. **Ob. Cit.**; Pág. 71.



2.4. El título o identificación de la ley

En el ámbito legislativo es común relacionar el título con la identificación de la ley, sin embargo, ésta no es la única manera de identificar a las normas jurídicas, desde una perspectiva amplia esto puede realizarse por el nombre, la fecha y el número, o por su objeto y contenido; desde un punto de vista más restringido el título de la ley es sinónimo de su denominación o nombre, que a su vez expresa el objeto, el contenido o eventualmente la finalidad.

El título de la ley es una forma de identificarla, además de los otros elementos como lo son la fecha y el número, para que éste cumpla con su cometido debe ser preciso, exacto, completo, breve y conciso; no sólo identifica a la ley sino que también da los elementos esenciales que determinan su contenido, debe evitarse incluir dentro de su texto o redacción elementos ajenos a la materia propia que se está tratando.

En relación al título o identificación de las normas en el ordenamiento jurídico guatemalteco, el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo únicamente se ha dispuesto que la numeración de los Decretos sea correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados; además la numeración correlativa iniciara cada año.

“Artículo 128. Numeración de los Decretos. Los Decretos contendrán una numeración correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados. La numeración correlativa en anual y se inicia con el número uno.”

Derivado de ello es común encontrar Decretos sin título y por la misma razón la población tienda a darles el nombre con el cual suelen sentirse relacionados como por ejemplo, ley Anticapuchas.



2.4.1. Valor jurídico del título

Resultado del estudio realizado en relación al valor jurídico del título o identificación de la ley, existen tres criterios diferentes:

- La primera: entender que la identificación de la ley no confiere ningún valor jurídico, que se trata simplemente de un trabajo de los funcionarios y técnicos para identificar la ley.
- La segunda: consideran que el título tiene valor normativo, para lo cual se modifica o aprueba.
- La tercera: adopta una posición intermedia, que consiste en reconocerle valor interpretativo, aunque no normativo.

Dentro de la discusión doctrinaria del carácter normativo del título, los países que utilizan el sistema del *Common Law*, no le dan ningún valor jurídico al título. Por su parte, los países de Europa continental, consideran al título como parte de la ley, por lo que éste está sujeto a discusión, votación y modificación.

Al analizar el contenido del Artículo de la ley se analiza el texto completo, incluyendo el título y la parte integral del mismo. Por lo tanto debe ser claro, completo y ajustado a las normas lingüísticas vigentes y a la técnica legislativa, si éste no tiene concordancia con el objeto que regula incumple su propósito. Debe ser descriptivo y no dispositivo, en este sentido no debe contener declaraciones ya que éstas se realizan dentro de articulado de la ley, su función principal es la describir o reflejar el contenido de la ley.

Valverde recomienda tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- a. “Debe ser completo en sus elementos, a saber, fecha, número, tema;



- b. Debe ser conciso, pero suficientemente representativo del objeto de la disciplina normativa;
- c. Debe contener las mismas palabras que tiene el texto del articulado;
- d. En el caso de una ley que modifica a otra ley, debe repetirse el título mismo de la ley que se modifica;
- e. Debe ser, en lo posible, políticamente neutro.²⁵

En Guatemala al aprobarse un Decreto por el Congreso de la República se aprueba el texto íntegro de la ley, incluyendo el título; esto no implica que el título tenga valor normativo.

2.5. La exposición de motivos

La exposición de motivos equivale a la justificación de la razón o circunstancia de la ley, ésta debe expresar la causa, necesidad o motivación del Legislador para presentarlo; todo proyecto de ley debe de ir acompañado de una exposición de motivos y de antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, con la finalidad de justificar la necesidad, el contenido, alcance y la viabilidad política para convertir el proyecto en ley.

De acuerdo con la teoría tridimensional del derecho, la exposición de motivos es norma, realidad y valor, por lo tanto debe ser un reflejo de las realidades imperantes y que hacen necesaria la emisión de una ley; se considera de mucha relevancia de la que hasta ahora se le ha atribuido, en virtud que ésta debe contener todos los hechos y realidades, que dieron origen su creación y presentación.

²⁵ Valverde. **Ob. Cit.**; Pág. 44.



De la misma manera que los actos, resoluciones o sentencias de los tribunales así como el de las entidades administrativas, deben llevar consideraciones o justificaciones de sus actuaciones, la exposición de motivos constituye esa justificación y con ello se vislumbra que la ley no es meramente un capricho del Legislador, sino que responde a una realidad o necesidad imperante en la sociedad.

La exposición de motivos al igual que el título determinan el contenido de la ley, ya que éste debe guardar congruencia con ambos; además de esto y de la oportunidad y viabilidad que le garantiza al proyecto de ley, también le otorga claridad y aporta elementos que en el futuro pueden servir para la interpretación de la ley, “(...) la exposición de motivos, no son parte del texto de la ley, no son motivos de aprobación y carecen de obligatoriedad.”²⁶

Ésta no tiene carácter normativo por lo tanto no es de aplicación obligatoria para la sociedad. Sin embargo si lo es, para quien presenta una iniciativa por imperativo legal y en cumplimiento a lo que establece el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo; “Artículo 109. Forma de las Iniciativas de ley. Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.”

2.6. Los considerandos y el por tanto

2.6.1. Los considerandos

Los considerandos son breves reflexiones sobre la razón de ser de la norma jurídica, basadas en la exposición de motivos, éstos deben de incluirse Artículos de leyes vigentes, específicamente las de rango Constitucional, sobre las cuales se fundamenten la razón de ser del nuevo precepto legal.

²⁶ Alejos Cambara, Roberto. **Como presentar una iniciativa de Ley**. Pág. 31.



2.6.2. El por tanto

El por tanto consiste en el fundamento legal, especialmente constitucional, que faculta u ordena la emisión de determinada norma jurídica. Éste debe ir inmediatamente después de los considerandos, siendo único epígrafe, en él se indica el fundamento de derecho y la facultad que tiene el Congreso de legislar. Previo a entrar al cuerpo de la ley, después del por tanto, se debe de escribir la palabra Decreta, seguido del título de la ley.

2.7. El contenido de la ley

Es de naturaleza distinta a la exposición de motivos ya que constituye las normas que regulan determinada materia, problema u objeto; deberá referirse a un campo específico y ajustarse al objeto que se pretende regular, debe guardar estricta relación del objeto con el contenido de la ley.

Por lo anterior, el título, la exposición de motivos y el contenido de la ley deben estar estrechamente ligados y responder claramente a los objetivos que dieron origen al proyecto de ley.

Existen tres principios doctrinarios que versan sobre la técnica legislativa afines con el objeto y el contenido, siendo los siguientes:

- a. “El contenido normativo ha de referirse a un sólo objeto, a una materia determinada por regular.
- b. Dicho contenido debe ser preciso y que sean incluidos únicamente aspectos que guardan relación directa con el objeto de la ley. Para alcanzar la conexidad, todas y cada una de las ideas o temas desarrollados deben relacionarse siempre con el objeto principal de la regulación.



- c. El objeto regulado en el contenido no debe ser extraño, distinto del principal, pues además de la dispersión y confusión señaladas, hace perder la congruencia entre la razón o motivo del proyecto y su finalidad:²⁷

2.7.1. El Artículado

El cuerpo tangible de una ley lo constituye todo el articulado en virtud que la misma está compuesta por un conjunto de Artículos, los cuales van separados del uno del otro y numerado de forma sucesiva, “(...) se sugiere que su redacción sea lo más sencilla posible para su mejor comprensión, para lo cual deben redactarse con epígrafes, acápites, numerales, literales o incisos. Asimismo pueden estar compuestos de varios párrafos.”²⁸

Las unidades básicas de la organización de la ley son los Artículos, en caso que una ley sea extensa debe de agruparse de acuerdo a su relación y contenido. Si la estructura de la ley requiere unidades de división superiores al Artículo, en razón de la extensión del texto legal, debe tomarse en cuenta que si lo amerita el texto se dividirá en capítulos, títulos y hasta libros, en el caso de los códigos, pero no podrá utilizarse una división sin haber pasado por la inmediata anterior con la sola excepción de las secciones que carecen de autonomía.

Una ley debe dividirse en libros solamente cuando es muy extensa y recoge toda la normativa sobre un tema; por ejemplo, en la legislación guatemalteca, el Código Civil que se encuentra dividido en cinco libros. La división en títulos se aplica en aquellas leyes que cuentan con dos partes o áreas claramente definidos por ejemplo parte sustantiva y parte procesal. Cuando un título deba ser dividido en capítulos éstos deben iniciar la numeración en cada nuevo capítulo sin seguir la numeración del título anterior. Si existen capítulos con muy pocos Artículos significa que la ley es susceptible de mejoras en cuanto a su organización.

²⁷ Muñoz. **Ob. Cit.**; Pág. 101.

²⁸ Alejos Cambara. **Ob. Cit.**; Pág. 35.



2.7.1.1. Contenido y extensión de los Artículos

El contenido de los Artículos, no debe enunciar más de una regla por cada uno y que los mismos no deben tener más de tres párrafos, para lograr este objetivo debe utilizarse oraciones cortas en su redacción.

2.7.1.2. El epígrafe de los Artículos

Doctrinariamente conocido como título o rúbrica, el epígrafe, al igual que el título de la ley, presenta un cuestionamiento en cuanto a su valor jurídico.

Ventajas que representan los epígrafes:

- Facilita el uso de la ley, la localización de un tema concreto es más fácil si los Artículos tienen un epígrafe que indica su contenido.
- Aligera la división de la ley, con los títulos de los Artículos, algunas divisiones como las secciones y como algunos capítulos son innecesarias. Éste es suficiente para indicar el orden y lugar de los temas dentro de la ley.
- En la redacción de los Artículos, obliga mayor precisión, en virtud que no se pueden mezclar temas distintos.

Las desventajas del epígrafe es que no coincida con el contenido del Artículo o una reiteración de divisiones.

2.7.1.3. Valor jurídico del epígrafe en la legislación guatemalteca

En el ordenamiento jurídico guatemalteco diversas normas coinciden, que los epígrafes no tienen valor jurídico. La Constitución Política de la República de Guatemala en las disposiciones transitorias y finales establece lo siguiente: “Artículo 20. Epígrafes. Los epígrafes que preceden a los Artículos de esta Constitución, no



tienen validez interpretativa y no pueden ser citados con respecto al contenido y alcances de las normas constitucionales.”

El Decreto 2-89, ley del Organismo Judicial preceptúa: “Artículo 207. Epígrafes. Los epígrafes que encabezan los Artículos de esta ley no tienen más valor ni función que el de facilitar la consulta y carecen de carácter legal.”

Derivado de los Artículos citados en los párrafos que preceden se puede concluir que la única función de los epígrafes es facilitar el uso de la norma jurídica, sin otorgarles ningún carácter jurídico ni interpretativo.

2.7.1.4. División de los Artículos

Los Artículos, no deben ser extensos y deben estar divididos en párrafos. Si uno de éstos consta de varios incisos pueden ser identificados con números romanos, arábigos o cardinales, o bien con letras en orden alfabético. Debe de utilizarse un mismo sistema en la redacción de la ley para que la misma sea uniforme. Lo ideal es que toda la legislación unifique el sistema de identificación de los párrafos e incisos.

2.7.1.5. Numeración de los Artículos

Los Artículos considerados como la unidad básica de división de una ley de tal manera que la numeración de éstos sirve para individualizar y distinguirlo de los demás, por lo que deben ser numerados progresivamente, con número arábigos. Debe considerarse que en algunos casos podrán utilizarse fórmulas como Artículo único o disposición final.

La legislación guatemalteca en este sentido es uniforme en virtud que a través del tiempo se ha seguido una misma tipología en la numeración de los mismos.



2.8. Estructura de la legislación

La estructura de la legislación también es parte fundamental de una buena técnica legislativa, es de indicar que no basta únicamente con la aplicación apropiada de los signos de puntuación, la numeración u otros elementos de la técnica, también debe importarse la secuencia lógica del contenido de la ley. Cabe resaltar que una ley debe de tener congruencia, concordancia, constitucionalidad, estilo, técnica legislativa, impacto y además debe llenar requisitos de forma y fondo para su aprobación.

La estructura lógica de la legislación corresponde un “(...) orden sistemático de la regulación del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo en razón de la materia concreta a que cada precepto se refiere y de la funcionalidad de cada uno.”²⁹

La temática a tratar dentro de una ley se hará de la manera siguiente: “(...) los temas deben desarrollarse de una manera jerárquica y ordenada y hay que evitar que la regulación deje lagunas o huecos indeseados.”³⁰

Se recomienda ordenar los temas de acuerdo a los siguientes criterios:

- a. “Finalidad;
- b. Definiciones;
- c. Ámbito de aplicación;
- d. Parte sustantiva;
- e. Infracciones y sanciones;

²⁹ Muñoz. **Ob. Cit.**; Pág. 103.

³⁰ Valverde. **Ob. Cit.**; Pág. 56.



f. Procedimiento;

g. Disposiciones finales.”³¹

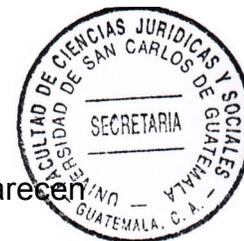
Una ley se divide en tres partes, la exposición de motivos, la parte dispositiva y parte final. La última no es unitaria, puede constar de un sólo componente de disposiciones o de cuatro disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

2.8.1. Parte inicial

En la parte inicial de una ley comúnmente aparecen los siguientes aspectos:

- Principios y valores: en los primeros Artículos de la norma jurídica se debe hacer referencia a los objetivos que la inspiraron, a los principios y valores. El objeto de las normas es una realidad social que no puede ni debe ignorarse. Las leyes regulan situaciones y relaciones sociales, cuyo fundamento son los valores admitidos dentro de la sociedad.
- Disposiciones directivas: cuya función es dar las pautas generales o finalidad de la legislación a las que se recurre en caso de interpretación de la ley, se colocan entre los primeros Artículos de la ley y tratan de reflejar las ideas principales o características esenciales de la regulación legal.
- El Objeto de la ley: establece la materia de aplicación de la norma jurídica.
- Las definiciones: su finalidad es despejar dudas sobre el significado técnico del concepto definido, nos permite transformar el texto de un lenguaje especializado al lenguaje común. Las definiciones no pueden destecnificar totalmente lo legal, pues para ser rigurosas, han de valerse de la terminología especial de la materia

³¹ **Ibid.**



regulada, despliegan el campo semántico del *definiendum* pero no lo esclarecen plenamente ante el profano.

La inclusión de las definiciones dentro de la ley existen criterios diferentes, algunos consideran que definir no es función de los legisladores sino más bien es una actividad científica y otras posiciones opinan que dependiendo del tipo de definición sí pueden formar parte de la legislación; si el Legislador antepone el valor de la certeza o previsibilidad, al de la equidad o el de la flexibilidad de la norma, se abstendría de definir ciertos términos para dejar mayor espacio de intervención a quienes aplican la norma.

Las definiciones persiguen diferentes propósitos: explicar el significado de un término, eliminar ambigüedades y vaguedades, la definición legal busca una mayor precisión de un término, al restringir su alcance, como ocurre cuando el sentido es muy vago en el lenguaje común y se requiere mayor demarcación del concepto.

Recomendaciones de técnica legislativa en cuanto a la redacción de las definiciones:

- “Definir sólo si es necesario para establecer un significado legal.
- Establecer un significado legal determinado o una definición estipulativa, cuando se pretende darle un determinado sentido jurídico a una expresión lingüística.
- No se debe definir varias veces de modo distinto una misma expresión.
- Al definir debe delimitarse lo mejor posible el ámbito de aplicación. Es importante establecer si la definición se aplica para toda la ley o para una parte de ella.
- Definir de modo completo y autosuficiente.



- Éstas deben situarse al inicio de la ley o en la parte a la cual se hace referencia.

2.8.2. Supletoriedad de la ley

En las disposiciones generales o preliminares establece reglas en cuanto a las fuentes y la forma en que la norma puede ser supletada por lo dispuesto en otro cuerpo legal. Al respecto el Decreto 2-89, ley del Organismo Judicial, establece: “Artículo 23. Supletoriedad. Las deficiencias de otras leyes, se suplirán por lo preceptuado en ésta.”

Así también, el Decreto 2-70, Código de Comercio regula: “Artículo 1. Aplicabilidad. Los comerciantes en su actividad profesional, los negocios jurídicos mercantiles y cosas mercantiles se regirán por las disposiciones de este Código y en su defecto por las del derecho Civil que se aplicaran e interpretaran de conformidad con los principios que inspiran el derecho Mercantil.”

Las remisiones consisten en incorporar dentro de una norma jurídica disposiciones contenidos en el mismo o en otro cuerpo legal, cuyo objetivo primordial es evitar transcribir una norma jurídica ya existente pero necesaria para la legislación que se prepara. Si una ley contiene demasiadas remisiones a otros preceptos legales habría que preguntarse si esa ley realmente es necesaria, en virtud que para su aplicación es menester contar con otros cuerpos legales.

Con la supletoriedad se debe tener en cuenta que en algunos casos se hace necesario realizar reiteraciones de otras normas, realizando al igual que en las remisiones las que sean estrictamente necesarias y convenientes.

2.8.3. Parte sustantiva

La parte sustantiva de una ley establece las disposiciones propias de la materia a tratar y la estructura deberá adaptarse a la temática y extensión de la normativa

³² Muñoz. **Ob. Cit.**; Pág. 117.



jurídica a emitirse. Es considerada la más importante de la legislación y además la más flexible, en virtud de que debe ajustarse las necesidades de la materia a regular.

2.8.4. Parte final

La parte final de una norma jurídica puede estar dividida en diferentes bloques, debiendo de seguir el siguiente orden: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales.

Las disposiciones adicionales únicamente regulan los regímenes especiales, dispensas o excepciones de la aplicación de alguna norma. Las transitorias regulan aquellos problemas de transición o coyuntura que generara la nueva ley, regulando el régimen jurídico de estas situaciones; y las derogatorias deben incluirse expresamente las normas que perderán vigencia y validez al momento de entrar en vigencia el nuevo Decreto, individualizándolas de la mejor manera, se debe tener el sumo cuidado en no derogar unas normas por otras. Debe evitarse el uso de derogatorias genéricas. En la legislación guatemalteca suele utilizarse la siguiente expresión: se derogan todas las leyes, reglamentos y disposiciones de cualquier orden que se opongán a la presente ley, sin individualizar expresamente las normas que se derogan, ésto implica que en algunos casos representa un problema para la determinación de la norma aplicable.

El Decreto 2-89, ley del Organismo Judicial regula lo concerniente a la derogación de las leyes: “Artículo 8. Derogatoria de las leyes. Las leyes se derogan por leyes posteriores:

- a. Por declaración expresa de las nuevas leyes;
- b. Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes;
- c. Totalmente, porque la nueva ley regule, por completo, la materia considerada por la



ley anterior;

- d. Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad.

Por el hecho de la derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.”

Por último las disposiciones finales establecen que estas deberán contener: las habilitaciones, delegaciones y mandatos legislativos y las reglas sobre comienzo y término de la vigencia de una norma.



CAPÍTULO III

3. Funciones del Congreso de la República

3.1. Generalidades

El Congreso de la República de Guatemala es uno de los organismos donde se toman decisiones vinculatorias para el resto de los ciudadanos, pues actúan en representación de los demás miembros de la colectividad.

“Un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley y con base al sistema de asignación de escaños o curules que ésta establece.

Pueden estar integrados por uno por dos Cámaras. Sus funciones son de carácter diverso pero las tres mas importantes, dentro de las cuales se podrían subsumir éstas, son: La función de creación, modificación y derogación de leyes; el ejercicio de los controles interórganos, horizontales; y el ejercicio de los controles interórganos, verticales.”³³

Para que sea un parlamento no basta que sea un cuerpo deliberante que pueda tomar decisiones, requiere de un requisito *sine qua non*, que los integrantes de ese cuerpo colegiado sean representantes de la nación, representantes populares.

Dicha representación no por designación, no por asumirla personalmente los legisladores, sino porque son nombrados a través del voto de los ciudadanos que es fruto de la democracia.

³³ Pereira-Orozco, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del Estado de Guatemala**. Pág. 89.



3.1.1. Integración del Congreso de la República de Guatemala

El Congreso de la República de Guatemala se integra por los diputados, representantes del pueblo y no de un sector en particular sino de toda la sociedad. “Tener presentes que al pronunciar o al escribir el nombre de quien va a venir a representarnos en el Congreso nacional, vuestros destinos ya no dependen ni de los ministros, ni de los virreyes, ni de los gobernadores: están en vuestras manos.”³⁴

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la potestad legislativa y la integración del Congreso. “Artículo 157. Potestad legislativa e integración del Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

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

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

De la misma forma el Decreto 1-85, ley Electoral y de Partidos Políticos, determina las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, acorde a la organización política que pertenezcan, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes

³⁴ Lukota Marroquín. **Ob. Cit.**; Pág. 104.



ideológicas representadas en el Organismo Legislativo. “Artículo 205. De la Integración del Congreso de la República. El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del Departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.

Cada Distrito Electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los diputados electos por el sistema de lista nacional constituirán una cuarta parte del total de diputados que integran el Congreso de la República.

El número total de diputados que integren el Congreso de la República deberán estar de acuerdo con los datos estadísticos del último censo de población.”

3.1.2. Adquisición suspensión y pérdida de la calidad de diputado

Para tener la calidad de diputado al Congreso de la República de Guatemala, es menester ser electo por el pueblo en sufragio universal y secreto; la Constitución Política de la República contempla los requisitos mínimos para optar a dicho cargo: “Artículo 162. Requisitos para el cargo de diputado. Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos.”

Dentro este contexto se puede concebir que los requisitos son mínimos que el ordenamiento jurídico establece:

La inelegibilidad y la incompatibilidad:

- La inelegibilidad: este principio, actúa en el ámbito de la selección del candidato. De tal manera que nadie puede negar la participación de un ciudadano a optar al cargo



de diputado; si se negara tal participación se constituiría en un impedimento jurídico que le imposibilita formar parte del electorado pasivo. La finalidad de este principio es garantizar la transparencia en las elecciones.

- La incompatibilidad: consiste en la imposibilidad jurídica para simultanear dos cargos al mismo tiempo, por lo tanto no es obstáculo para ser candidato pero se impone al que ha sido elegido el optar por alguno de los dos cargos: el de parlamentario o el que resulta incompatible. La finalidad de este principio es garantizar la independencia de los parlamentarios en sus funciones.

A este respecto la Constitución Política de la República establece: “Artículo 164. Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

- a. Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Registro de Ciudadanos; quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;
- b. Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;
- c. Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- d. Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades;
- e. Quienes representen los intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y



f. Los militares en servicio activo.

Si al tiempo de su elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este Artículo, se declarará vacante su puesto.

Es nula la elección de diputado que recaiga en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postule, o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.

El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.”

3.1.3. La toma de posesión y el juramento

Los diputados que resultaren electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, tendrán que tomar posesión el catorce de enero siguiente a las elecciones generales.

Al momento de tomar posesión del cargo, por mandato legal tienen que prestar juramento, al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo preceptúa lo siguiente: “Artículo 13. Juramentación y Toma de posesión. Los diputados electos, al tomar posesión de sus cargos, prestarán juramento de fidelidad y obediencia a la Constitución Política de la República, en presencia de la Legislatura cuyo período finaliza. El juramento de ley será tomado por el Presidente del Congreso saliente.

Los diputados electos se reunirán sin necesidad de convocatoria el 14 de enero del año en que se inicie el período legislativo. Inmediatamente se procederá a la elección de la Junta Directiva del Congreso y concluidas las elecciones, los electos ocuparan sus puestos.”



3.1.4. Suspensión de la condición de diputado

Consiste en la interrupción de los derechos y deberes de los diputados por causas establecidas en la ley, se produce una interrupción de derechos y deberes, pero en ningún caso de las prerrogativas parlamentarias.

La suspensión se da por permiso concedido al Legislador, otorgado por el Pleno para optar a otro cargo público, al respecto la Constitución Política de la República se refiere de la siguiente forma: “Artículo 160. Autorización a diputados para desempeñar otro cargo. Los diputados pueden desempeñar el cargo de Ministro o funcionario de Estado o de cualquier otra entidad descentralizada o autónoma. En estos casos deberá concedérseles permiso por el tiempo que duren en sus funciones ejecutivas. En su ausencia temporal, se procederá de conformidad con el último párrafo del Artículo 157.”

De la misma manera el Decreto 63-94, ley del Organismo Legislativo preceptúa: “Artículo 64. Licencias. Los diputados podrán pedir permiso para ausentarse de sus labores por razones de enfermedad, trabajo, comisiones especiales o urgentes, ausencia del país, asuntos privados o por haber sido designados para asistir a algún evento internacional en el que Guatemala participe, así como por designación para ocupar cargos en entidades u organismos nacionales o internacionales. Esta licencia se otorgará por la Junta Directiva o la Comisión Permanente, siempre que su plazo no exceda de dos meses y por el Pleno del Congreso, si fuere por un plazo mayor.”

3.1.5. Pérdida de la condición de diputado

Conforme a la legislación guatemalteca, la condición de diputado se pierde en caso de acontecer uno o más de los siguientes supuestos:

- Por decisión judicial firme que anule la elección o la proclamación del parlamentario.



- Por fallecimiento o incapacidad resolución judicial firme.
- Por disolución del Congreso de la República.
- Por renuncia del diputado; y
- Por cumplimiento del período para el cual fue electo (cuatro años).

3.1.6 Derechos y deberes de los diputados

El Decreto 63-94, ley Orgánica de Organismo Legislativo establece los derechos de los diputados. “Artículo 55. Derechos de los diputados. Sin perjuicio de otros derechos establecidos en esta ley, son derechos de los diputados:

- a. Recabar de la administración pública los datos, informes o documentos, o copia de los mismos que obren en su poder, debiendo facilitar ésta la información solicitada, por escrito, en un plazo perentorio, no mayor de treinta días;
- b. A percibir una remuneración, que debe establecerse igual para todos los diputados, que les permita cumplir eficaz y dignamente su función. Las prestaciones legales correspondientes se otorgarán sobre el monto total de los ingresos correspondientes a cada diputado. Los diputados podrán destinar parte o la totalidad de su remuneración a instituciones, asesores o fines específicos, en cuyo caso podrán instruir a la Dirección Financiera del Congreso para que gire directamente las sumas destinadas a quien corresponda;
- c. A representar al Congreso de la República en comisiones oficiales en el interior o en el exterior de la República. La Junta Directiva, deberá reglamentar lo relativo a las comisiones oficiales;
- d. A utilizar los servicios y las instalaciones del Congreso y a recibir el apoyo de su



personal técnico y administrativo en igualdad de condiciones, y obtener, a su costa, copia de las grabaciones de audio y audiovisuales de las sesiones a que se refiere el Artículo 78 de esta ley, las cuales deberán ser entregadas en el plazo más breve posible;

- e. A ingresar sin restricción alguna a los edificios y dependencias públicas y municipales;
- f. En cumplimiento de sus atribuciones constitucionales, deberá comprobar la programación y ejecución de los gastos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, pudiendo verificar en forma directa su cumplimiento, con la finalidad de explicitar las políticas públicas y verificar su consistencia programática. Los diputados informarán a su respectivo bloque legislativo sobre sus actuaciones para su conocimiento y efectos legales;
- g. Cualquier otra que establece la Constitución o la ley.”

De manera concurrente a lo expuesto en el Artículo que precede y argumentado a la legislación vinculante, otros derechos de los diputados son:

- Derecho a asistir y a votar en las sesiones del pleno.
- A formar parte en al menos dos comisión.
- De asistir y a votar en las comisiones de las que forme parte el parlamentario.
- A percibir una asignación económica; gasto de representación, que le permita cumplir eficazmente con su función fiscalizadora.
- A percibir un salario.



- A efectuar preguntas e interpelaciones parlamentarias.

En cuanto a los deberes de los diputados, la misma normativa jurídica establece “Artículo 62. Asistencia a Sesiones. Salvo los casos establecidos en esta ley, los diputados están obligados a asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno del Congreso y a las que celebren las comisiones ordinarias y extraordinarias a que pertenezcan, así como a cumplir con cualesquiera otras labores que les encomienden el Pleno del Congreso o la Junta Directiva.

En el desempeño de todas estas funciones los diputados están obligados a guardar la moderación y dignidad que corresponde a su alta investidura. Los horarios de sesiones de comisiones ordinarias y extraordinarias no deberán coincidir con los horarios de las sesiones del Pleno, salvo que por asuntos excepcionales sean autorizados por la Junta Directiva o por el Pleno del Congreso.”

De igual manera, a los deberes enunciados hay que agregar:

- Asistir a las sesiones del pleno.
- Presentarse a las sesiones de las comisiones que forman parte.
- Incompatibilidades, no se pueden desempeñar funciones incompatibles.
- Deber de guardar secreto.
- Si desempeñan actividades que son incompatibles que no abusen por su condición de parlamentario.
- Las funciones principales de un diputado son las de:
 - Legislar que consiste en el conjunto de actos tendientes a crear, reformar,



derogar, adicionar o modificar una ley.

- Fiscalizar: vigilar el uso y aplicación de los recursos públicos.
- Gestionar: ayudar a los ciudadanos en el trámite de sus asuntos ante las demás instancias de la administración pública.

3.1.6. Prerrogativas parlamentarias

Históricamente aparecieron como privilegios subjetivos de los representantes del Estado llano, en la Inglaterra medieval, a través de estos privilegios, los representantes obtenían la garantía personal de no ser molestados al acudir al parlamento, ni al realizar sus actividades parlamentarias, ni al regresar a sus casas. El desarrollo de estos derechos tiene una especial significación en el siglo XVII tras la revolución francesa. Son incluidos por todos los países europeos, y son considerados esenciales para realizar la actividad parlamentaria.

En España se vivió la transición de la dictadura, donde los parlamentarios eran perseguidos a la época actual; han existido criterios diferentes algunos consideran que éstos derechos subjetivos tuvieron un período de su existencia en la historia, pero no tienen porque estar. Las prerrogativas son una serie de garantías que protegen la función parlamentaria frente a acciones exteriores que pretendan obstaculizar, impedir o disminuir la actividad que llevan a cabo los diputados en su actividad legislativa, así como en su actividad de controladores de la acción del gobierno central.

La más cuestionada es la inmunidad; sin embargo la justificación de ésta es garantizar la composición y funcionamiento del Pleno y para que los legisladores ejerzan sus funciones sin la ingerencia de otros órganos del Estado. En muchos países la inmunidad no existe, no obstante a ello en Guatemala se encuentra objetivamente formalizada.



El fundamento legal de tales circunstancias lo encontramos en la Constitución Política de la República, el cual regula: “Artículo 161. Prerrogativas de los diputados. Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas:

- a. Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisador que deberá nombrar para el efecto. Se exceptúa el caso de flagrante delito en que el diputado sindicado deberá ser puesto inmediatamente a disposición de la Junta Directiva o Comisión Permanente del Congreso para los efectos del antejuicio correspondiente;
- b. Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo. Todas las dependencias del Estado tienen la obligación de guardar a los diputados las consideraciones derivadas de su alta investidura. Ésto no autoriza la arbitrariedad, exceso de iniciativa personal o cualquier orden de maniobra tendientes a vulnerar el principio de no reelección para el ejercicio de la Presidencia de la República. Sólo el Congreso será competente para juzgar y calificar si ha habido injusticia o exceso e imponer las sanciones disciplinarias pertinentes. Hecha la declaratoria a que se refiere el inciso a. de éste Artículo, los acusados quedan sujetos a la jurisdicción de juez competente. Si se les decretare prisión provisional quedan suspensos en sus funciones en tanto no se revoque el auto de prisión. En caso de sentencia condenatoria firme, el cargo quedará vacante.”

La Inmunidad: es la prerrogativa de carácter procesal que protege la libertad personal de los parlamentarios contra aquellos procesos judiciales y detenciones que puedan desembocar en una privación de libertad. Para que la detención y el procesamiento de un diputado sean procedentes es necesaria la formación de causa mediante la figura del antejuicio.



Ámbito Material: no se puede efectuar una detención si no es por flagrante delito, que la detención se produzca en el mismo momento de la comisión del delito. Esto impediría los cuasi flagrante delito. Procesamiento: Se refiere a un obstáculo procesal para encausar cualquier procedimiento penal que pueda restringir la libertad parlamentaria.

Problemas del ámbito temporal: la dificultad de establecer el momento en que surte efecto la inmunidad. Al respecto existen varios criterios, algunos consideran que la inmunidad surtiría efectos desde el momento de la elección del candidato. Otros dicen que es necesario que se cumplan los requisitos para obtener la condición de parlamentario o ser electo por el pueblo. Mientras que otros consideran que sólo surte efecto en los períodos de sesiones y suponen que la inmunidad surte dicho efecto durante todo el período parlamentario y que los diputados sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito.

Al respecto el ordenamiento jurídico guatemalteco establece que la inmunidad de un diputado surte sus efectos desde el momento de su inscripción como candidato, el Decreto 1-85, ley Electoral y de Partidos Políticos regula: “Artículo 217. Derecho de antejuicio. Desde el momento de su inscripción, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales no podrán ser detenidos o procesados, salvo que la Corte Suprema de Justicia declare que ha lugar a formación de causa en su contra. Tampoco podrán serlo los candidatos para diputados o alcaldes, salvo que la sala correspondiente de la Corte de Apelaciones haga igual declaratoria. Se exceptúa el caso de flagrante delito, en el que podrán ser detenidos los candidatos, pero puestos inmediatamente a disposición del tribunal que corresponda, para los efectos consiguientes.”

Por lo consiguiente si una persona tiene la calidad de candidato o siendo diputado goza de inmunidad por lo tanto no puede ser procesado, para ese efecto es necesario el antejuicio, el Decreto 85-2002, ley en Materia de Antejuicio, establece lo siguiente: “Artículo 4. Procedencia del antejuicio. El antejuicio se origina por denuncia ante el juez de paz o querrela presentada ante juez de primera instancia penal. La denuncia o



querella podrá ser presentada por cualquier persona a la que le conste la comisión de un acto o hecho constitutivo de delito por parte de un dignatario o funcionario público, y no simplemente por razones espurias, políticas o ilegítimas.”

Irresponsabilidad por sus opiniones: el objetivo de éste privilegio es garantizar la libertad de pensamiento, ideas y opiniones expresadas de forma escrito u oral por parte de los parlamentarios en el ejercicio de su actividad representativa.

- **Ámbito material:** límites materiales, la libre manifestación de opiniones por los parlamentarios debe estar dirigida al funcionamiento y formación de la voluntad del Pleno. Quiere decir que en principio no quedará protegida por irresponsabilidad por sus opiniones la injuria y calumnia, a pesar que el ordenamiento jurídico guatemalteco no regula al respecto.

Irresponsabilidad por sus opiniones, ésta tampoco permite a los parlamentarios proferir insultos, palabras ofensivas a los miembros del Pleno, a instancias del Estado, y a cualquier persona o entidad.

- **Ámbito espacial:** algunos autores consideran que se circunscribe a la sede parlamentaria, pero otros defienden que si el Legislador está ejerciendo sus funciones fuera del Congreso, la irresponsabilidad por sus opiniones también surte efecto jurídico.
- **Ámbito temporal:** la irresponsabilidad por sus opiniones es perpetúa, cubriría todas las opiniones expresadas por él aún después de haber cesado en su mandato. Ésta exención está objetivamente garantizado en virtud que protege libremente las intervenciones de los legisladores dentro del Pleno, es decir, que el diputado se exprese sin temor.



3.2. Órganos de dirección y de gobierno del Congreso de la República

Para el ejercicio de la función legislativa el Congreso de la República se compone de los órganos siguientes:

- a. El Pleno.
- b. La Junta Directiva.
- c. La Presidencia.
- d. La Comisión Permanente.
- e. La Comisión de Derechos Humanos.
- f. Las Comisiones de Trabajo.
- g. Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.
- h. La Junta de Jefes de Bloque.

3.2.1. El Pleno

El Pleno, es el órgano supremo del Congreso de la República y goza de una especial legitimación frente al resto de órganos parlamentarios, este órgano lo constituyen todos los parlamentarios que integran el Congreso de la República en sesión.

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo regula: “Artículo 7. Autoridad Superior. El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción,



constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.”

“La Autoridad superior del Congreso es el Pleno, que consiste en los diputados reunidos en número suficiente, quórum, es decir la mitad más uno del número total de diputados a excepción del quórum reducido. Es el Pleno el que elige la Junta Directiva, y para la instalación de la primera Junta Directiva, después de las elecciones el día 14 de enero, que es el que manda la Constitución se nombra una junta de debates presidida por el diputado que haya sido el mayor número de veces que los demás, si hay varios, el mayor de edad y otros dos diputados que sigan en edad, que serán los secretarios, pero que pertenezcan a diferentes bloques, partidos políticos.”³⁵

3.2.2. La Junta Directiva y sus atribuciones

La Junta Directiva del Congreso de la República es el Órgano Administrativo Superior del Organismo Legislativo, al respecto la Constitución Política de la República de Guatemala, establece: “Artículo 163. Junta Directiva y Comisión Permanente. El Congreso elegirá, cada año, su Junta Directiva. Antes de clausurar su período de sesiones ordinarias elegirá la Comisión Permanente, presidida por el Presidente del Congreso, la cual funcionará mientras el Congreso no esté reunido.

La integración y las atribuciones de la Junta Directiva y de la Comisión Permanente serán fijadas en la ley de Régimen Interior.”

La Junta Directiva del Congreso de la República se integra de nueve parlamentarios distribuidos de la siguiente forma: un Presidente, tres Vicepresidentes (primero, segundo y tercer Vicepresidente); cinco Secretarios (primero, segundo, tercero, cuarto y quinto Secretario). Duran en sus funciones un año pudiendo ser reelectos.

Las atribuciones de la Junta Directiva el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo

³⁵ Alejos Cámara. **Ob. Cit.**; Pág. 17.



Legislativo preceptúa lo siguiente: “Artículo 14. Atribuciones. Corresponde a la Junta Directiva del Congreso de la República:

a. En ausencia del Presidente, convocar a los diputados a sesiones ordinarias y citarlos por el medio más expedito, por lo menos, con 24 horas de anticipación a cada sesión.

Cuando sea necesario, tomar las medidas convenientes y ajustadas a la ley, para asegurar la asistencia de los diputados a las sesiones del Pleno del Congreso y a las comisiones.

b. Calificar los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su pronto traslado al Pleno del Congreso o a las Comisiones de Trabajo.

c. Proponer a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos los proyectos de órdenes del día o agenda para las sesiones del Pleno del Congreso y una vez aprobadas, someterlas a consideración y aprobación del Pleno por intermedio de un Secretario.

d. Programar las líneas generales de actuación del Congreso, fijar sus actividades para cada período de sesiones, con previa información a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos, coordinar los trabajos de los diferentes órganos.

e. Velar por la eficiencia en la administración del Organismo Legislativo. Para el efecto deberán seleccionar, evaluar, nombrar y remover, por causas justificadas, a las personas que ocupen los siguientes cargos:

1. Director Legislativo.

2. Director Administrativo.



3. Director Financiero.
 4. Director de Personal.
 5. Director de Auditoría Interna.
 6. El nombramiento de las personas que ocupen los cargos relacionados en el presente Artículo será por tiempo indefinido, con el propósito de que desarrollen su carrera profesional en el ámbito del Organismo Legislativo.
- f. La Junta Directiva deberá aprobar las normas de contratación del personal antes indicado debiendo respetarse como mínimo:
1. Que sean profesionales universitarios con especialidad en el ramo, y
 2. Que se cumpla con un proceso de oposición, cuando sean varios los candidatos. El desempeño de estos cargos es incompatible con cualquier cargo directivo en partido u organización política alguna en los últimos cuatro años.
- g. Los cheques del Organismo Legislativo deberán suscribirlos, mancomunadamente un miembro de la Junta Directiva y el Tesorero del Congreso.
- h. Vigilar la conducta, presentación y decoro del personal, cerciorándose que a las comisiones y a los diputados les sean prestados pronta y eficazmente los servicios que necesiten para el buen cumplimiento de sus funciones.
- i. Velar porque todos los actos aprobados por el Pleno del Congreso sean fiel reflejo de lo aprobado y presenten la debida corrección estilística y gramatical.
- j. Requerir de las demás autoridades de la República la colaboración que sea necesaria para el cumplimiento de sus decisiones y las del Pleno del Congreso.



- k. Nombrar y remover a los Asesores que corresponda y los asesores específicos de las comisiones, a propuesta de las mismas comisiones.

Todos los asesores al servicio del Congreso deberán ser personas de reconocida honorabilidad e idoneidad en su campo de competencia.

- l. Derogado.

- m. Proponer y someter a la Comisión de Finanzas el Presupuesto programado de Ingresos y Egresos del Organismo Legislativo, con la anticipación necesaria para que la Comisión de Finanzas emita dictamen antes de la fecha que la ley señala. La comisión de Finanzas dentro del impostergable plazo de treinta (30) días de recibida la propuesta, emitirá dictamen. El Pleno del Congreso aprobará o improbará el dictamen de la Comisión de Finanzas. Una vez aprobado, la comisión de Finanzas tiene la obligación de incluir el presupuesto del Organismo Legislativo en el Proyecto General de Presupuesto de la Nación, tal como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala. Cada cuatro meses, dentro de los treinta días siguientes al vencimiento de cada período, la Junta Directiva del Congreso someterá al conocimiento del Pleno del Congreso la ejecución presupuestaria analítica del período mencionado, sin perjuicio de lo anterior, cualquier Bloque Legislativo, podrá pedir que se le informe mensualmente.

- n. Velar porque los diputados, en todo tiempo, guarden la conducta, el decoro y la dignidad que corresponden al Congreso de la República de Guatemala.

- ñ. Ejercer las funciones y atribuciones que correspondan de conformidad con lo preceptuado por la Constitución Política de la República de Guatemala y la presente ley, así como cualesquiera otras que le asigne el Pleno del Congreso.

- o. Presentar al Pleno del Congreso para su consideración y resolución todo lo no previsto en la presente ley.”



3.2.3. EL Presidente del Congreso de la República

El Presidente del Congreso de la República de Guatemala, es la autoridad no colegiada que ocupa el orden jerárquico superior del Organismo Legislativo.

Tiene su origen en Gran Bretaña, en la cámara de los comunes, esta figura se fue extendiendo, derivado de ello se pueden distinguir distintos tipos de presidencias:

- El británico: tiene una presidencia fuerte y neutral. Sus decisiones van en beneficio de la cámara, no de un grupo mayoritario.
- Presidencia débil: es un hombre absolutamente de la mayoría; ejemplo, Estados Unidos.
- Presidencia neutral: tiene atribuido poderes y en teoría es neutral. Es una autoridad que está sometida a control y fiscalización siempre y cuando vulneren los derechos fundamentales.

En España existe una Presidencia autónoma, por ello las cámaras disponen de autonomía para elegir a su respectivo Presidente, sin ingerencias extrañas de otros poderes del Estado.

En relación a esta figura, el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo regula: “Artículo 17. Jerarquía y Funciones. El Presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, y como tal, ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El Presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente. Le corresponden las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser Presidente de uno de los tres Organismos del Estado.”



A tenor del Artículo citado en el párrafo que precede se desprende que las funciones principales del Presidente del Congreso de la República son: La dirección, ejecución y representación del Organismo Legislativo, el Presidente de la Junta Directiva, también lo es del Congreso de la República. El período de duración del mandato presidencial es de un año pudiendo ser reelecto.

Con relación sus atribuciones el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula: “Artículo 18. Atribuciones. Son atribuciones del Presidente del Congreso de la República:

- a. Abrir, presidir y cerrar las sesiones del Pleno del Congreso, de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.
- b. Convocar a sesión al Congreso de la República, a la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.
- c. Velar por la pronta resolución de los asuntos que conozcan en el Congreso de la República y sus Comisiones.
- d. Exigir que se observe corrección y dignidad en los debates y discusiones del Congreso de la República, dirigiéndolos con toda imparcialidad y con apego estricto a las normas y prácticas parlamentarias. Cuando algún diputado faltare al orden, deberá llamarlo comedidamente al mismo.
- e. Velar por que sean escuchadas las opiniones de las minorías.
- f. Someter a consideración del Pleno del Congreso cualquier duda que surja en la aplicación de la presente ley, así como los casos no previstos por la misma. También deberá someter al mismo Pleno, el conocimiento de las apelaciones que presenten los diputados en contra de las decisiones de la Presidencia. En estos casos el Presidente expresará su opinión.



- g. Ejecutar las disposiciones adoptadas por el Pleno del Congreso, la Junta Directiva, la comisión Permanente, las comisiones ordinarias o extraordinarias, cuando así le corresponda.
- h. Resolver cualquier otro asunto que no estuviere previsto en la presente ley, por delegación de la Junta Directiva.
- i. Con el refrendo de dos Secretarios de la Junta Directiva, firmar los Decretos, actas, Acuerdos, puntos resolutiveos o resoluciones aprobadas por el Pleno del Congreso o por la Junta Directiva, debiendo entregar copia de los mismos a los diputados, previo a remitirlos al Organismo Ejecutivo para su diligenciamiento.
- j. Representar al Congreso con las preeminencias que le corresponden conforme al ceremonial diplomático, las prácticas internacionales y las leyes de la República.
- k. Nombrar, remover y trasladar al personal del Organismo Legislativo, así como concederle licencias y permisos de acuerdo con la presente ley y la ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo, salvo los que corresponde nombrar a la Junta Directiva, informando inmediatamente de ello a la Junta Directiva y a la Junta de Jefes de Bloques Legislativos.
- l. En caso de urgencia, podrá designar comisiones específicas o encargar determinadas funciones a uno o más diputados. De estos actos dará cuenta al Pleno del Congreso dentro de las primeras dos sesiones siguientes.
- m. Vigilar que sean correctamente llevados los libros de actas del Pleno del Congreso, de la Junta Directiva, de la Comisión Permanente y cualesquiera otros.
- n. Autorizar las erogaciones y gastos del Organismo Legislativo, vigilar la ejecución del presupuesto, y dar cuenta de lo actuado al Pleno del Congreso. Todo gasto y erogación deberán ser debidamente justificados. El presidente podrá delegar las



funciones que establecen la Constitución Política de la República o esta ley, en uno o más integrantes de la Junta Directiva o de la Comisión Permanente.

ñ. Cualesquiera otras que disponga la ley.”

3.2.4. Las Comisiones de trabajo

La actividad de las comisiones legislativas enfoca sus estudios y tratamiento de proposiciones y proyectos de ley, dictaminar sobre las mismas. Éstas deben estar integradas por un representante proporcional de cada partido político representado en el Congreso, dependiendo del número de parlamentarios.

Las sesiones de las comisiones a diferencia de lo que sucede en el pleno, favorece a que se llegue a acuerdos más fácilmente.

- Por su actividad: las comisiones de trabajo, desarrollan actividades eminentemente legislativas.
- Por su especialidad: las materias legislativas están relacionadas con los ministerios.
- Estructura interna: la estructura de la comisión es paralela a la de la Junta Directiva del Congreso de la República; hay un Presidente, un Vicepresidente y Secretarios.
- Competencias: dependiendo la materia, la actividad de las comisiones legislativas se va a centrar en los estudios y tratamiento de proposiciones y proyectos de ley y la emisión de los dictámenes correspondientes.

Con relación a la conformación y participación en las comisiones, el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo se refiere de la forma siguiente: “Artículo 28. Participación en Comisiones. Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones



ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias. Los presidentes de comisión, además de su propia comisión, podrán participar en los trabajos de comisiones adicionales, donde no podrán tener ningún cargo en la directiva.

Los diputados al Congreso de la República 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 otras comisiones con voz pero sin voto.”

3.3. Período de sesiones

Consiste en el período de tiempo efectivo de trabajo en el seno del Pleno del Congreso de la República, de conformidad con La Constitución Política de República de Guatemala se establecen dos períodos de sesiones al año: “Artículo 158. Sesiones del Congreso. El período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria.

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

Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de diputados o más tiene derecho de pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad y conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.”



- La convocatoria a sesiones: consiste en el llamamiento que se hace a las mismas con el objeto de reunirse, con la finalidad de ejercer legítimamente sus funciones, constituye un elemento de validez de los acuerdos adoptados las reuniones parlamentarias que se celebren sin convocatoria sus actuaciones no vincularán.

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

De la misma forma se hará el día catorce de enero de cada año, los diputados deben presentarse ese día sin previa citación y se reunirán sin necesidad de convocatoria.

Al respecto el ordenamiento jurídico guatemalteco establece en el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo lo siguiente: “Artículo 68. Convocatoria a Sesiones. Los diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a sesiones por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediere entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los diputados presentarse ese día sin previa citación.”

3.3.1. Clases de sesiones

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

- Sesiones ordinarias: “En éstas sesiones se pueden conocer y tratar todo clase de asuntos, mismos que previamente figuren en las Agendas u Ordenes del Día, o se



acuerden por cuestiones previa.³⁶ Las sesiones ordinarias se realizan del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año.

- Sesiones extraordinarias: se realizan solo cuando es convocada por la Comisión Permanente. se realizan del dieciséis de mayo al treinta y uno de julio y del uno de diciembre al trece de enero de cada año.

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Artículo 75. Sesiones Extraordinarias. El Congreso de la República se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran. El veinticinco por ciento de los diputados o más tiene derecho a pedir a la comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria.

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

- Sesiones públicas: de conformidad con el principio constitucional de publicidad, establece que todos los actos de la administración son públicos.

La misma normativa jurídica preceptúa: “Artículo 78. Sesiones Públicas. Exceptuando los casos a que alude el Artículo siguiente, todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas, pudiendo presenciarlas todo los ciudadanos que lo deseen.

³⁶ Soberanis Gatica. **Ob. Cit.**; Pág. 28.



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

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

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

- Sesiones secretas: esta clase de sesiones es considerada como una excepción al principio de publicidad.

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Artículo 79. Sesiones Secretas. Las sesiones del Congreso serán secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionados con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional. Lo serán también cuando conozca de antejudicios por delitos contra el pudor de menores de edad.

En este caso, toda persona que no tenga la calidad de diputado deberá abandonar el hemiciclo parlamentario y la Junta Directiva adoptará las precauciones adecuadas para evitar que se haga público lo tratado.

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



- Las sesiones solemnes o ceremoniales: “son las que se realizan para consagrar alguna fecha extraordinaria, o cuando se inaugura el período de sesiones; también se celebra cuando hay elección de nueva Junta Directiva.”³⁷

El Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo al referirse a las sesiones solemnes establece: “Artículo 80. Sesiones Solemnes. El Congreso de la República celebrará sesión solemne:

1. Al abrir y cerrar sus períodos de sesiones.
2. Al recibir el juramento de ley del Presidente o Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a aquellos Magistrados y Funcionarios que corresponda y darles posesión de sus cargos cuando la Constitución o la ley lo requiera.
3. Al dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta del Presidente.
4. Al recibir a Jefes de Estado extranjeros, conforme al ceremonial que establezca para el efecto.
5. Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualquiera otras ocasiones en que el Pleno así lo determine.

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

³⁷ **Ibid.**, Pág. Pág. 28.



3.3.2. Quórum

“Es una palabra latina que nos indica el número de individuos necesarios para que sea válida una votación.”³⁸

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

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

Al respecto la legislación guatemalteca en el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula lo referente al quórum de la siguiente forma: “Artículo 69. Quórum y Apertura de Sesión. El Presidente del Congreso, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, declarará abierta la sesión el día y la hora señalados. Constituye quórum la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República. Si el número de diputados fuere impar, se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto. El quórum será establecido por la Secretaría a través de conteo individual o de manera electrónica. Durante el desarrollo de la sesión se considerará que se encuentra integrada la Junta Directiva con la presencia del Presidente, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, y dos Secretarios.”

³⁸ **Ibid.** Pág. Pág. 33.



“Artículo 70. Quórum Reducido. Con la presencia del Presidente, de dos Secretarios y del veinticinco por ciento del número total de diputados que integran el Congreso, se puede declarar abierta la sesión y tratar los siguientes asuntos:

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

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

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

“En lo que concierne al Quórum Legislativo se puede indicar que es el número mínimo requerido para tratar y aprobar determinados asuntos de la agenda, para que el Congreso pueda expresarse en forma legítima y válida.”³⁹

³⁹ **Ibid.** Pág. Pág. 33.



- Mayorías: se refiere al número mínimo de legisladores que tienen que votar para adoptar acuerdos, dentro de los tipos de mayorías que existen se puede citar los siguientes: absoluta o simple y la mayoría calificada.
- Mayoría absoluta: conocida también en la jerga parlamentaria como mayoría simple: el cual exige el voto a favor de la mitad más uno de los parlamentarios que componen el pleno, la Constitución Política de la República en concordancia con lo preceptuado en La ley Orgánica del Organismo Legislativo establecen que las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran. Toda votación exige para su validez, la concurrencia de la mayoría compuesta por la mitad más uno del total de diputados al Congreso.
- Mayoría calificada: es la exigida por encima de la mayoría absoluta el cual constituye las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, se exige normalmente para la reforma a leyes Constitucionales, la aprobación de leyes que crean o suprimen institución autónomas o descentralizadas y otras leyes que han dejado normado dentro de sus mismas disposiciones, que para su reforma se requiere dicha mayoría.

3.4. La votación

La votación consiste en la manifestación de voluntad del Legislador, propia en una votación nominal o en otra donde equivalga la manifestación de voluntad tales como: ponerse de pie o levantando el brazo.

Sistemas de votación: breve, electrónico, nominal y por cédula:

- Votación breve: consiste en levantar la mano derecha en señal de aprobación, en caso de duda, el Secretario pedirá a los representantes que votaron a favor ponerse de pie y no se sentaran hasta que se efectúe el cómputo y declarado el resultado.



- Voto mediante procedimiento electrónico u otra tecnología: considerada como una votación breve cuya finalidad es acreditar el voto de cada diputado y los resultados totales de la votación se refleja por el mismo sistema. El sistema actual de votación electrónica establece una fórmula moderna, práctica, muy difícil de hacer algún fraude, hay que ser suspicaz, pero es mucho menos. La modernización va llegando, pues en la medida que avanzamos socialmente, no se podía exigir en otra época otra cosa. La anécdota del Congreso que no se reunía, pero que sí faccionaban actas, pues así eran las cosas, ¿por qué?, pues porque no habían elecciones, por causa de que no había un verdadero proceso, las cosas las tenía que hacer el gobierno, porque no las hacían los ciudadanos.
- Votación nominal: la votación nominal se hace a petición escrita de seis o más diputados, el Secretario inquirirá el voto a cada parlamentario comenzando por ellos mismos y siguiendo por los demás en orden alfabético; en este sistema de votación tendrá que manifestarse a viva voz, clara e inteligiblemente y no dejar duda alguna de su intención de voto. De ésta se formarán tres listas en las que se consignarán los que se manifestaron a favor, los que votan en contra y los ausentes. Concluida la votación inmediatamente se preguntará si falta alguno por hacerlo y no habiéndolo, lo harán los Vicepresidentes en su orden y, por último el Presidente, después de él no admitirá voto alguno.
- Votación por cédula o secreta: éste sistema de votación siempre se hará cuando haya que hacer algún nombramiento, escribiéndose en ella el nombre del candidato que cada diputado quisiera que fuere nombrado.

Las cédulas serán recogidas en urnas por dos ujieres. Para la validez del voto es menester que el candidato por quien se vota haya sido postulado y propuesto en el Pleno para conocimiento de todos los diputados. Concluida ésta la secretaría efectúa el escrutinio y da a conocer al Pleno del resultado de la misma.



3.5. Funciones de control y fiscalización

En España al adoptar un sistema parlamentario, sigue con gran fidelidad las reglas del sistema parlamentario, control mutuo entre gobierno y cortes generales.

Pero además, España sigue las técnicas del parlamentarismo racionalizado. Estas técnicas se concretan en reducir la exigencia de responsabilidad política del gobierno a supuestos muy concretos y jurídicamente muy limitados, y además en estos supuestos se va a favorecer la estabilidad gubernamental. Todo esto tiene por finalidad no comprometer la responsabilidad política del gobierno continuamente o por incidencias de poca relevancia, y además evitar que por la inexistencia de una mayoría parlamentaria fuerte en el Congreso, se pueda producir una inestabilidad gubernamental, o se puedan generar vacíos de poder.

La función de control se ha convertido en una de las funciones más importantes de los parlamentos, en virtud que ellos tienen el monopolio de la potestad legislativa. El control consiste en la función fiscalizadora a la administración pública en virtud de la cual, el Congreso tutela y verifica la adecuación de la actividad político-administrativa del gobierno central a los valores y principios constitucionales.

Los instrumentos del control utilizados por el Organismo Legislativo se encuentran la solicitud de informes, las citaciones y la interpelación. Son instrumentos de control muy importantes sobre la acción del gobierno; más que por su debate en sede parlamentaria, por la trascendencia pública cuando se tratan asuntos de interés general.

- Solicitud de informes: consiste en solicitar toda la información que precisen, en principio no hay límites a la información que se puede solicitar, estando los funcionarios de gobierno obligados a facilitarla.



De esta forma las comisiones, las bancadas y los diputados en particular pueden solicitar al gobierno central, a los ministerios a las direcciones y cualquier autoridad del Estado, la información que consideren pertinentes para ejercer el control.

- La citación: consiste en la comparecencia obligatoria de los miembros del gobierno, autoridades y funcionarios públicos, que efectúan las comisiones de trabajo, las bancadas legislativas y los diputados en particular pueden exigir la presencia de cualquier funcionario o empleados públicos para responder los cuestionamientos que se le formulen.

Al respecto el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo preceptúa: “Artículo 4. Declaración de Funcionarios Públicos. Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas.

En caso de no hacerlo se formulará ante los órganos competentes la denuncia en su contra para que sean sancionados penalmente. Todas las declaraciones vertidas en este caso serán prestadas bajo juramento solemne de decir verdad y previa protesta que le tomará el Presidente del Congreso, presidente de comisión o jefe de bloque legislativo, según se trate. Independientemente de su participación directa, los funcionarios o empleados públicos deberán proporcionar por escrito la información solicitada.

Los particulares podrán ser citados a declarar ante el Congreso de la República, mediante citación que exprese claramente el objeto de la misma y siempre que su presencia se requiera para tratar de asuntos relacionados con negocios con el Estado.

En todos estos casos los declarantes tendrán derecho a hacerse asesorar por profesionales de su elección; pero, los asesores no podrán intervenir directamente ni contestar lo que se les hubiere preguntado a aquellos.”



Siendo ésto uno de los instrumentos de control más tradicionales del Congreso a través del cual se puede obtener el esclarecimiento de distintas materias, competencia del poder ejecutivo; toda pregunta que se le formule al funcionario debe ser respondida oralmente, si el parlamentario que ha formulado la pregunta se muestra conforme con la contestación, la pregunta agotaría sus efectos. Si no ha quedado conforme, podría formular las interpelaciones que crea convenientes.

- La Interpelación: a este respecto Hernán Soberanis Gatica, lo define como: “(...) es un derecho ilimitado de los diputados o representantes. La misma consiste en invitar a un funcionario de gobierno, con mayor regularidad a los Ministros, para que respondan a las preguntas que se le han de formular por parte de los diputados, en relación a sus funciones o bien al desarrollo del Ministerio que representa.”

Considerada también como un juicio político en virtud que las interpelaciones suelen tratar sobre asuntos que tiene un especial relieve político, y además suelen provocar la apertura de un debate, que en muchas ocasiones termina con el voto de falta de confianza.

La Constitución Política de la República de Guatemala se refiere a la interpelación a los ministros de la forma siguiente: “Artículo 166. Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieren a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.



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

Por imperativo legal el interpelado tiene la obligación ineludible de presentarse personalmente, no pudiendo delegarse a los Viceministros ni en ningún otro funcionario la asistencia al Pleno del Congreso de la República para contestar las interpelaciones que se le formulen.

No hay asunto del ámbito de un Ministerio que no puedan los diputados investigar mediante la interpelación. Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los diputados el derecho de interpelar ni tampoco calificar las preguntas o restringirlas. Considerada como una excepción a la regla los asuntos que se refieren a cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.

La interpelación conlleva doble naturaleza: considerada como un instrumento jurídico a través del cual el Congreso puede sancionar la responsabilidad política del interpelado, negándole su confianza y provocando su dimisión. Puede ser un arma en manos del presidente del gobierno, con la finalidad de fortalecer su posición frente al parlamento, en momentos de especialidades dificultades políticas.

Razones por las que un gobierno puede poner en marcha este procedimiento:

- Para mostrar a la opinión pública su necesidad de dimitir, porque ha perdido el apoyo en el seno del Congreso.
- Para agrupar a una mayoría dividida.



- Para reforzar la posición gubernamental frente al parlamento.
- Para modificar sustancialmente su programa político sobre el cual se articuló la confianza.

En los tres últimos puntos el gobierno buscará el momento político oportuno para plantear la cuestión de confianza. Legitimación, quien está legitimado para aceptar una dimisión producto del voto de falta de confianza es el presidente del gobierno previa deliberación en consejo de ministros. La reunión del consejo de ministros es preceptiva pero no vinculante, hegemonía del presidente sobre los demás miembros. La falta de confianza se presenta sobre su programa o sobre una declaración de política general.

- Tramitación parlamentaria el voto de falta de confianza: ésta deberá ser solicitada por lo menos por cuatro diputados y deberá ser tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

Con relación a los efectos de la interpelación, el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo regulada: “Artículo 167. Efectos de la interpelación. Cuando se planteare la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Si se emitiera voto de falta de confianza a un Ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciere, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses.



Si el Ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.”

Derivado del voto de falta de confianza, por mandato legal el interpelado deberá presentar su renuncia al cargo ante el Presidente de la República, quién en Consejo de Ministros podrá aceptar o no dicha dimisión, en el supuesto de no aceptarse, el funcionario recurrirá nuevamente ante el Pleno del Congreso de la República en el termino legal, Luego de escuchadas las explicaciones éste entrará a votar sobre la ratificación de la falta de confianza, para aprobación se requiere el voto favorable de la mayoría calificada.

3.6. Terminación de una legislatura

Razones por las que se agota la legislatura:

- Por expiración del plazo de 4 años que establece la ley.
- También el fin de la legislatura puede tener lugar por la disolución de las Congreso, que puede llevar a cabo el presidente del gobierno, previa deliberación en consejo de ministros.





CAPÍTULO IV

4. El proceso de formación de la ley

4.1. Generalidades

“Es lo que se refiere a la manera de gestarse, las leyes en su sentido estricto resulta imposible establecer. Ni siquiera generalizada, porque se trata de cuestión relacionada con la organización del Estado. No es lo mismo tratándose de un régimen autocrático, tiránico, totalitario, dictatorial, que de una monarquía absoluta, de una monarquía constitucional o de una república representativa, como tampoco lo es según se trate de un Estado unitario o de uno federal.

Ni siquiera cabe establecer una norma única referida a los sistemas constitucionales sean monarquías repúblicas parlamentarias o repúblicas presidencialistas. A título de orientación cabe señalar que en los Estados democráticos, con separación o equilibrio de poderes la formación de las leyes está atribuida a los poderes legislativos, sean éstos unicamerales o bicamerales, Congreso nacional, cortes, cámaras legislativas, asambleas legislativas.”⁴⁰

El proceso de formación de la ley se refiere al conjunto de reglas y de actos del Pleno del Congreso, cuya finalidad es aprobar o rechazar una propuesta legislativa ya sea un proyecto o propuesta de ley.

Desde una concepción doctrinaria el proceso de formación de la ley se deben considerar tres fases fundamentales:

- a. Fase de iniciativa: consiste en la presentación de una iniciativa de ley ante el Congreso de la República.

⁴⁰ Ossorio. **Ob. Cit.**; Pág. 423.



- b. La constitutiva: se refiere al conjunto de actos internos del Congreso de la República que mediante deliberación sobre el proyecto de ley se decide si se le da trámite o se rechaza.
- c. Integradora o final: es la incorporación del proyecto o proposición de ley aprobada por el Congreso de la República, en el ordenamiento jurídico guatemalteco mediante su sanción promulgación y publicación.

Para tener una mejor ilustración del proceso de formación de la ley se considera necesario, abordar y entender el concepto de ley formal y ley material.

4.1.1. La ley material

Manuel Ossorio, indica que ley material; “alude a toda norma jurídica cuyo contenido regula una multiplicidad de casos, haya sido dictada o no por el órgano legislativo.”

“Ley material es toda disposición jurídica estatal obligatoria del Presidente de la República, en los casos en que está facultado en forma expresa por la Constitución Política.”⁴¹

El concepto de ley material comprende toda disposición jurídica estatal. Su significado es amplio en virtud que abarca toda disposición gubernativa que contenga normas jurídicas.

El Presidente de la República está facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala para dictar Decretos o leyes, los acuerdos gubernativos y reglamentos los cuales se constituyen en leyes materiales.

Los Ministros de Estado están facultados para dictar acuerdos ministeriales y reglamentos basados en diversas leyes ordinarias. Los Gerentes, Directores o

⁴¹ Castillo Gonzáles, Jorge Mario. **Derecho Administrativo, Derecho procesal Administrativo**. Pág.57.



Presidentes de las entidades descentralizadas o autónomas, o Juntas Directivas, Corporaciones, Asambleas o Consejos, dictan acuerdos fundándose en sus propias leyes interiores. La Corte Suprema de Justicia también dicta acuerdos con carácter de leyes materiales. El único ente que no puede dictar leyes materiales es el Congreso de la República.

El Tribunal Supremo Electoral, también está facultado para emitir Decretos, para realizar la convocatoria a elecciones. Lo anterior se encuentra regulado en el Decreto 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenido en el Artículo 196 el cual establece que éste órgano convocará a elecciones por medio de Decreto que emitirá con por lo menos ciento veinte días de anticipación.

4.1.2. La ley formal

Para Manuel Ossorio la ley formal; “(...) se refiere a la que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos específicamente preestablecidos.”

La ley formal es considerada como: “la decisión formal exclusiva del Estado que cuenta con institución legislativa.

En Guatemala la institución legislativa es el Congreso de la República. En otros países es el Parlamento, Asamblea o Consejo.”⁴²

El citado autor establece que para la emisión de una ley formal deben observarse los requisitos siguientes: que el Congreso represente la voluntad popular. En la emisión de la ley se siga el proceso o procedimiento definido en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la ley Orgánica del Organismo Legislativo, que la ausencia o el incumplimiento de estos requisitos produce consecuencias políticas y jurídicas.

⁴² Castillo Gonzáles. **Ob. Cit.**; Pág. 43.



4.2. Iniciativa de ley

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define la iniciativa de la forma siguiente; (...) Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica.

“El proceso de formación de una ley, siempre se inicia con la presentación de una iniciativa de ley por quien esté facultado para hacerlo de conformidad con la Constitución Política de la República.”⁴³

“La iniciativa de ley es exclusiva facultad concedida a determinadas personas, organismos del Estado e instituciones para que puedan presentar al Congreso de la República, para su discusión y aprobación de, proyectos de leyes de rango ordinarias.”⁴⁴

La iniciativa de ley, consiste en la presentación de un proyecto de ley, redactada en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.

4.2.1. Personas e instituciones facultadas para presentar iniciativas de ley

Las personas e instituciones facultadas para presentar iniciativas de ley, conforme a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, para la formación de la ley, tienen iniciativa:

a. Los diputados al Congreso de la República;

⁴³ Mijangos Contreras, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Pág. 44.

⁴⁴ Pereira-Orozco, Alberto. **Introducción al estudio del Derecho I**. Pág. 90.



- b. El Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República;
- c. La Corte Suprema de Justicia;
- d. La Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- e. El Tribunal Supremo Electoral.

4.3. Presentación

“La presentación de la iniciativa deberá hacerse por escrito, en hojas numeradas y rubricadas por lo ponentes y, además, se debe presentar en formato digital, para que inmediatamente después de que el pleno tome conocimiento de la iniciativa por la lectura de la exposición de motivos, se ponga en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos que para ese efecto ha implementado el Congreso.”⁴⁵

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece los requisitos mínimos para la presentación de una iniciativa de ley: “Artículo 109. Forma de las Iniciativas de ley. Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactado en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.”

4.4. Admisión

Recibida la iniciativa por la Dirección Legislativa del Congreso de la República, ésta la identificará con el número de registro que en su orden le corresponda conforme la fecha y la hora de su recepción, posteriormente se presenta al Pleno del Congreso para ser leída su exposición de motivos.

⁴⁵ Mijangos Contreras. **Ob. Cit.**; Pág. 48.



Leída ésta, el ponente podrá hacer uso de la palabra para referirse a las razones de su propuesta; en el supuesto que la iniciativa es presentada por dos o más diputados, éstos designaran al Legislador que deba de referirse a los motivos de la propuesta.

Cuando la iniciativa de ley es presentada por las demás instituciones facultadas para ello, luego de su lectura sin más trámite pasara a la Comisión de trabajo correspondiente. Sin embargo, el Ministro de Estado a que corresponda puede presentarse al Pleno y hacer uso de la palabra para justificar o explicar los motivos de la iniciativa.

Concluida la lectura de la exposición de motivos la iniciativa de ley es enviada a una o varias Comisiones de trabajo que integran el Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

La Comisión o Comisiones competentes deberán de emitir el dictamen en el plazo establecido en la ley, a este respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece: “Artículo 40. Plazo para rendir Dictámenes. Las Comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo, mediante informe que deberá presentar al Pleno y aprobado por este.”

Cuando la iniciativa de ley que por su naturaleza requiera dictamen de dos o más Comisiones, el mismo será emitido de manera conjunta y firmado por los integrantes que intervinieron en él; si existiera divergencia entre dos o más comisiones al momento de emitir el dictamen correspondiente, cada Comisión emitirá su propio dictamen sea éste favorable o desfavorable, el Pleno por mayoría absoluta decidirá la admisión de uno u otro dictamen.

Las Comisiones de trabajo al estudiar una iniciativa de ley pueden proponer enmiendas, parciales o totales al proyecto. Estas enmiendas pueden ser incorporadas



al emitir el dictamen o bien durante su discusión por Artículos del proyecto. El Pleno del Congreso por mayoría calificada podrá dispensar del dictamen de Comisión a una iniciativa de ley. La dispensa de dictamen no implica la declaratoria de urgencia nacional, la que deberá solicitarse en forma específica.

4.5. Discusión

El sistema parlamentario necesita, además de un ambiente democrático para su desenvolvimiento, que las decisiones mismas del poder Legislativo se tomen mediante mecanismos democráticos, discutiendo y votando, siendo éstas formas propias de la democracia.

En el recinto del Congreso de la República de Guatemala en un sistema democrático lo que prevalece, es el debate y la discusión, donde cada quien expone su punto de vista y luego se forma una voluntad colectiva, prevaleciendo la opinión de la mayoría sobre la de las minorías.

El sistema parlamentario requiere de primer término de la democracia. En segundo lugar, de un Estado de derecho, como lo dice Fernando Santaolaya López. “Los integrantes del Parlamento deben estar regulados en sus actividades de carácter legislativo, formal y materialmente, deben ser regidos por normas jurídicas. Ésto es indispensable, pues brinda sentido, existencia y esencia al derecho parlamentario.”

En la discusión deben considerarse dos elementos fundamentales de orden. El de la argumentación y lo concerniente a la toma de votación, sin esos dos elementos no hay posible decisión parlamentaria y mecanismos jurídicos que establezcan las reglas para la participación en el debate y procedimientos claros para que las decisiones se tomen verdaderamente por los presentes y los votos se cuenten legítimamente.

El ordenamiento jurídico guatemalteco implanta los procedimientos de la discusión, el cual tiene su génesis en el dictamen de la comisiones de trabajo. Si éste es



desfavorable, se someterá a discusión del pleno con la finalidad aceptarlo o no, en el supuesto de aceptarse la iniciativa se enviará al archivo legislativo; si por el contrario la opinión desfavorable no es aceptado, el proyecto de ley, volverá a la misma o en su caso a otra Comisión para un nuevo estudio y dictamen correspondiente, pero si el mismo es favorable el proyecto de ley se someterá a discusión en su primer debate y proseguirá el trámite o procedimiento legal preestablecido.

Las iniciativas de ley deberán ser discutidas en tres sesiones distintas y podrá votarse hasta que esté suficientemente discutida o bien se declare de urgencia nacional, ésta se aprueba con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República, conocida como mayoría calificada.

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo establece: “Artículo 117. Debates. En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto.

Al finalizar cualquiera de los debates cualquier diputado podrá proponer al Pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra el proyecto de ley será desechado. Después del tercer debate, el Pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por Artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley.”

La Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Artículo 176. Presentación y discusión. Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.”



Debe considerarse que en la etapa de discusión del proyecto de ley, se efectuarán las consultas pertinentes a la Corte de Constitucionalidad, éstas pueden ser obligatorias y facultativas, de conformidad con lo que la ley establece.

De tal manera el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo preceptúa la consulta obligatoria; “Artículo 123. Consulta obligatoria. Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, deberá recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad. Cuando en la discusión por Artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión.”

La misma normativa jurídica con relación a la consulta facultativa preceptúa: “Artículo 124. Consulta facultativa. Durante cualquiera de los debates cinco diputados podrán proponer al Pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso. El debate se suspenderá hasta que no se haya recibido la opinión solicitada. Si transcurridos 60 días no se hubiere recibido, el Pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley.”

4.5.1. Declaratoria de urgencia nacional

La declaratoria urgencia nacional el Congreso de la República la autoriza mediante la aprobación de una moción privilegiada, con la declaración y aprobación de la urgencia nacional se dispensa del dictamen de las Comisiones de trabajos correspondientes, seguidamente la iniciativa de ley se someterá a consideración y discusión del pleno del Congreso de la República, en único debate.

La urgencia nacional es aquella que constitucional o legalmente se aparta del procedimiento común; cuya función es agilizar el proceso legislativo, para la aprobación



de leyes ordinarias; no obstante a ello éste se ha convertido en una mala práctica al procedimiento preestablecido.

4.5.2. Discusión por Artículos

Luego de la aprobación de una iniciativa de ley en su tercer debate o en urgencia nacional, se procederá a su discusión por Artículos, siendo ésta una discusión más detallada. En el caso de proyectos de ley complejos que consten de títulos, capítulos y otras secciones diferentes al Artículo, se discutirá y votará primero en su totalidad estas divisiones, si no se votara en este sentido, se tendrá que discutir cada uno de los Artículos en particular.

En la discusión por Artículos es el momento oportuno para la presentación de las enmiendas, éstas constituyen el mecanismo mediante el cual los diputados pretenden efectuar modificaciones al proyecto de ley, las enmiendas pueden ser: por supresión total, por supresión parcial, por sustitución parcial, por sustitución total, y por adición.

“La enmienda consiste en modificaciones o reformas a los proyectos de ley o de resoluciones, los cuales deben formularse por escrito y presentarse a la Secretaría, la cual les leerá y las pondrá a discusión para su aprobación o no.”⁴⁶

De lo expuesto se desprende, que presentada la enmienda, se somete a discusión en el Pleno el Artículo enmendado, anunciándose que se entrara a votar. Previo a la votación, deberá de clasificarse y ordenarse correctamente las enmiendas e informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación.

Se votarán primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tienden a la supresión de una frase o palabra, luego las que tiendan a la sustitución parcial, después las de sustitución total y por último las de adición.

⁴⁶ Soberanis Gatica. **Ob. Cit.**; Pág. 33.



Aprobada una enmienda por supresión total ya no se votará sobre dicho Artículo salvo por sustitución total. Se consulta al pleno si se aprueba el Artículo con la enmienda incorporada, realizándose así la aprobación de todos los Artículos.

4.6. Aprobación

Es el acto mediante el cual el Congreso de la República en su actividad Legislativa aprueba un proyecto de ley. “El resultado favorable de la votación de la mitad más uno del total de diputados, equivale a la aprobación de un proyecto.”⁴⁷

Se tendrá por suficientemente discutido cada Artículo cuando ya no hubiere diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él y se pasará a votar seguidamente.

Una vez discutido el proyecto de ley los diputados proceden a su aprobación. Para la aprobación de una ley ordinaria se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los legisladores que lo integran, (la mitad mas uno), salvo los casos en que la ley exija un número especial. Cuando se discute la aprobación de reformas a una ley constitucional, es menester el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso; previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

4.7. La redacción final del Decreto

Una vez discutidos y aprobados los Artículos, la ley deberá leerse en la misma sesión ó a más tardar en las próximas tres sesiones. Se podrán hacerse objeciones a la redacción, pero no se permitirán enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado. Finalizada la discusión se votará el texto completo.

⁴⁷ Castillo Gonzáles. **Ob. Cit.**; Pág. 46.



Se exceptúan los Decretos declarados de urgencia nacional, los que deberán leerse en la misma sesión. Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso ordenará que se examine y corrija en su estilo, exclusivamente. Por último la numeración de los Decretos la cual debe ser correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados.

4.8. Revisión

Con la revisión se pretende introducir modificaciones a un proyecto de ley aprobado, en la fase redacción final, en cuanto mediante votación no se haya tenido suficientemente discutido, la ley establece como requisito fundamental que para pedir la revisión se necesita de un número de quince o más diputados, la que se solicitará mediante moción privilegiada, presentada ésta se entra a discutir, si el Pleno la acepta se señalará nuevo día para la discusión de lo aprobado.

Al respecto el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo establece lo siguiente: “Artículo 126. Revisión. Hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final de determinado texto, quince o más diputados podrán mocionar por escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse.

Esta moción será privilegiada se entrará a discutir de una vez al ser presentada. Si el Pleno la acepta, se señalará día para la nueva discusión de lo aprobado. Igual procedimiento se seguirá para la redacción final de resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso que no tengan fuerza de ley. ”

4.9. Sanción

Es el acto mediante el cual el poder Ejecutivo acepta una iniciativa de ley aprobado por el Congreso de la República, debe entenderse que es el visto bueno que el Presidente de la República da a la nueva ley.



Considerada como la solemnidad mediante el cual poder Ejecutivo confirma una ley a respecto la Constitución Política, regula: “Artículo 177. Aprobación, sanción y promulgación. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

Existen dos clases de sanciones siendo los siguientes: expresa y tácita

- Sanción expresa: esta se produce cuando el Presidente se manifiesta por escrito dentro del plazo legal, ordenando que la ley se publique y se cumpla. Acto refrendado con su firma.
- Sanción tácita: Es la que se produce cuando transcurrido el plazo que establece la ley y el Presidente de de la República no se pronuncia sobre la nueva ley enviada por el Congreso de la República, en consecuencia la ley estima que el Presidente ha sancionado y en este caso el Legislativo lo promulga como ley.

4.10. Promulgación

El Diccionario de la real academia de la lengua española define la promulgación como:

Promulgar, del latín *promulgāre*, que significa publicar algo solemnemente. Hacer que se divulgue y propague mucho en el público.

Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin que ésta sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

Manuel Ossorio define la promulgación de la forma siguiente: “(...) corrientemente, en el léxico jurídico esa expresión está reservada al Decreto que el jefe del Estado, cuando no hace uso de su facultad de veto, suscribe con el ministro refrendario, ordenando la publicación y ejecución de una ley sancionada por el Poder Legislativo.”



Es la orden de publicación solemne de una ley, siendo ésta una de las funciones del Presidente de la república; la Constitución Política de la República preceptúa: “Artículo 183. Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: (...) e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes; dictar los Decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.”

4.11. Publicación

El Diccionario de la real academia de la lengua española define la publicación así: “Publicación del latín *publicatĭo*, *-ōnis*, que significa acción y efecto de publicar. Escrito impreso, como un libro, una revista, un periódico, que ha sido publicado.

Publicar, del latín *publicāre*, que significa hacer notorio o patente, por televisión, radio, periódicos o por otros medios, algo que se quiere hacer llegar a noticia de todos; hacer patente y manifiesto al público algo. Publicar la sentencia; revelar o decir lo que estaba secreto u oculto y se debía callar; correr las amonestaciones para el matrimonio y las órdenes sagradas; difundir por medio de la imprenta o de otro procedimiento cualquiera un escrito, una estampa, etc.”

“Publicación es el medio de difusión general por el cual una ley o cualquier otra disposición legal se hace del conocimiento público.”⁴⁸

Cabe resaltar que la publicación es un requisito fundamental para que una ley cobre vigencia, por mandato constitucional, la publicación íntegra de la ley debe hacerse en el Diario de Centro América. La finalidad de la publicación es de vital importancia ya que de su observancia depende que la ley entre a regir en todo el territorio nacional.

⁴⁸ Castillo Gonzáles. **Ob. Cit.**; Pág. 47.



4.12. Iniciación de la vigencia

La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después, *vocatio legis*, de su publicación íntegra en el diario oficial, al menos que la misma ley restrinja o amplíe el plazo.

4.12.1. Vocatio Legis

Consiste en el lapso de tiempo que media entre la publicación y la entrada en vigencia de la ley; cuyo objetivo es dar a conocer a la población el contenido de la ley, con ello supone conocida al expirar este período de tiempo, fundamentado en el axioma que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia.

4.12.2 Sistemas de iniciación de la vigencia

Tanto los sistemas jurídicos de los países del mundo como la doctrina establecen dos sistemas de iniciación de la vigencia.

- a. El sucesivo: sucede cuando la ley entra en vigencia por espacios geográficos parciales dentro del territorio de un Estado, lo cual puede ser convenido por períodos determinados, en forma escalonada hasta cubrir la totalidad del territorio de un Estado.
- b. El sincronizado: es el sistema mediante el cual la ley empieza a regir en todo el territorio del Estado, después de extinguida el *vocatio legis*. Éste es el que se aplica en Guatemala.

Al respecto la Constitución Política de la República regula: “Artículo 180. Vigencia. La ley empieza a regir ocho días después de su publicación en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.”



4.13. El veto

Cuando una ley no es sancionada por el Presidente de la República, se da el veto presidencial el cual es considerado como, “La facultad de veto es el derecho de impedir y anular la decisión del Congreso de la República dentro de ciertos límites, Montesquieu. Gracias al veto, el Ejecutivo se convierte en una especie de colegislador, dado que las observaciones presidenciales podrán ser aceptadas e incorporadas a la ley por el propio Congreso. El veto equivale a una actividad de contralor que permite el examen de la ley, buscando dos objetivos definidos 1. Examinar la conveniencia general de la ley. 2. Examinar su constitucionalidad. En a palabra conveniencia se involucran intereses económicos, sociales o políticos que pueden ser afectados por la emisión de la ley.”⁴⁹

Con relación al veto presidencial, la Constitución Política de la República establece: “Artículo 178. Veto. Dentro de los quince días de recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.

Si el Ejecutivo no devolviera el Decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el Decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.”

“Así, el veto emitido por el Presidente de la República, que implica un quehacer positivo y no un actuar por omisión, es conocida también como alternativa negativa. El veto no es una fase normal sino un procedimiento peculiar dentro de la formación de la ley. En teoría, su fin es corregir defectos de la labor legislativa. Dentro de los quince días de

⁴⁹ Castillo Gonzáles. **Ob. Cit.**; Pág. 49.



recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.⁵⁰

4.14. La primacía legislativa

El veto, como alternativa parlamentaria, implica el accionar de un principio instituido en la Constitución Política de la República de Guatemala que reafirma las facultades del Congreso “Artículo 179. Primacía legislativa. Devuelto el Decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo.

Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.”

Cuyo objetivo es balancear el privilegio del veto presidencial, el derecho guatemalteco crea la figura de la primacía legislativa, conferida al Organismo Legislativo de rechazar el veto y asumir la función de promulgación y publicación, siempre que se llene el requisito de una mayoría calificada.

Es el derecho del Congreso de la República de no aceptar el veto presidencial, con el voto de de las dos tercera partes del total de diputados ratifican el Decreto. En este caso el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes a su recepción. Transcurrido ese término, si el Ejecutivo no lo hiciere el Congreso ordenará su publicación.

⁵⁰ Pereira-Orozco, Alberto. **Introducción al estudio del Derecho I**. Pág. 95.



La ley Orgánica del Organismo Legislativo en concordancia con lo preceptuado en la Constitución Política de la República, establece el procedimiento a seguir a éste respecto el cual se efectuará de la forma siguiente: recibido por el Congreso de la República el Decreto vetado por el Presidente de la República, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, en un plazo no mayor de treinta días podrá considerarlo o rechazarlo, si no fueren aceptadas las razones del veto, el Congreso de la República podrá rechazarlo con el voto de las dos o terceras partes del total de diputados, en tal sentido el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido, si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República.



CONCLUSIONES

1. El derecho parlamentario es el conjunto de principios y normas jurídicas, organizadas sistemáticamente, que regulan la estructura y funcionamiento del organismo más representativo dentro de la tríada clásica de poderes. A dicho ente se le suele conocer o denominar como Asamblea Parlamentaria, Parlamento, Poder u Organismo Legislativo, o Congreso de la República. Así, su centro de atención es el quehacer del Organismo Legislativo, entendiendo al mismo, como el órgano que alberga y permite la materialización del sistema democrático representativo dentro de un Estado constitucional y democrático de derecho.
2. La Constitución Política de la República de Guatemala, considerada fuente del derecho, como lo es también en primer término para el derecho parlamentario, a la vez es la base de toda estructura jurídico-política del Estado y subordina a sus disposiciones todas las demás leyes. Derivado de ello la función de legislar debe de hacerse dentro de este contexto, pues de lo contrario las normativas jurídicas que se emitan serían contrarias a la Constitución, y ésto generaría dudas del quehacer legislativo, argumento que no favorece al Estado de derecho.
3. La técnica legislativa es el medio que posee el órgano parlamentario para poder cumplir con dos objetivos fundamentales en la búsqueda de la eficacia de la normativa que crea, siendo brindar certeza jurídica y hacer accesible el contenido de la norma a todos sus destinatarios.
4. Las leyes regulan situaciones y relaciones sociales, cuyo fundamento son los valores admitidos dentro de la sociedad. Para legitimar estos valores sociales, por mandato constitucional el único ente facultado para darle calidad de norma jurídica a dichos valores, es el Congreso de la República de Guatemala, en representación de la colectividad, siendo su función primordial crear, reformar, derogar, adicionar o modificar una ley; la que se constituye de imperativo cumplimiento para toda la sociedad.



5. El proceso legislativo, consiste en la manera de gestarse las leyes, mediante el conjunto de reglas y de actos del Pleno del Congreso de la República, que tienen por finalidad la deliberación sobre el proyecto de ley presentado de conformidad con los procedimientos preestablecidos y por quienes están facultados para hacerlo; dicho propósito es decidir si una iniciativa de ley es aceptada para su trámite o rechazada, en el primer supuesto proseguir con el proceso sometiendo en los tres debates que la ley establece o en único debate cuando ha sido declarado de urgencia nacional, hasta llegar a su aprobación e incorporación del proyecto o iniciativa de ley aprobada por el Congreso de la República en el ordenamiento jurídico mediante su sanción promulgación y publicación.



RECOMENDACIONES

1. Es preciso innovar el quehacer del Organismo Legislativo, debido a su función legisladora y a su razón de ser dentro de un Estado de derecho con la finalidad de crear normas jurídicas que cumplan con su espíritu y objetivo.
2. El Congreso de la República en su facultad parlamentaria, al emitir leyes de carácter ordinario, en cumplimiento de su función legislativa lo debe hacer con estricto apego a la Constitución Política de la República de Guatemala, en virtud de ser ésta la base de toda estructura jurídico-política del Estado, evitando con ello la inconstitucionalidad en las leyes.
3. Fomentar el uso de la técnica legislativa, para cumplir con los objetivos fundamentales, la búsqueda de la eficacia de la normativa, accesibilidad al contenido de la norma para toda la población, brindar certeza y que ésta no sea ambigua para que su contenido sea perceptible por la sociedad.
4. Desarrollar la técnica legislativa, con la finalidad de unificar criterios lingüísticos y jurídicos en la redacción de proyectos de ley, con el objetivo de que éstos al presentarlos estén formulados y fundamentados adecuadamente a la realidad de su objeto.
5. Proporcionar a los legisladores capacitación constante, relacionada con la técnica legislativa, así mismo la contratación de personal técnico versado en dicha materia; además de brindar una formación parlamentaria al personal de asesores específicamente los de Comisiones, en lo referente a la técnica legislativa, dictámenes y el proceso de formación de la ley, con el propósito que la labor parlamentaria sea eficiente y de calidad.





BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS CAMBARA, Roberto. **Cómo presentar una iniciativa de ley**. 2a. ed.; Guatemala: Ed. Multigrafics, 1997.
- AZÚA REYES, Sergio. **Metodología y técnica de jurídica**. México: Ed. Porrúa, 1990.
- BATÍZ VÁSQUEZ, Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario**. México: Ed. Oxford, 1999.
- CASTILLO GONZÁLES, Jorge Mario. **Derecho Administrativo, Derecho Procesal Administrativo**. 12a. ed.; Guatemala: (s.e.) 2001.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Génesis del constitucionalismo guatemalteco**. Guatemala: Ed. Universitaria, 1971.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Política y Constitución en Guatemala. La Constitución de 1985**. Guatemala: Ed. Procuraduría de los Derechos Humanos, 1993.
- GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. **Introducción al estudio del derecho**. 35ª ed.; México: Ed. Porrúa, 1984.
- KELSEN, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. México: Ed. UNAM, 1983.
- LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I**. 6ª. ed.; Guatemala: Ed. Lovi, 2008.
- LUKOTA MARROQUÍN, Juan. **El parlamentario guatemalteco**. Tomo I (obra inédita), Guatemala: (s.e.), 1971.



MASON, Paul. **Manual de Mason sobre procedimientos legislativos**. Washington D.C., Estados Unidos de América: Ed. Mario Correa Saavedra, 1995.

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Manual de procedimientos legislativos**. Guatemala: (s.e.) 1991.

MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Guatemala: Ed. Legis, 2006.

MUÑOZ, Hugo Alfonso. **Elementos de la técnica legislativa**. San José de Costa Rica: Ed. Asamblea Nacional de Costa Rica, 1996.

PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del Estado de Guatemala**. Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**. 5a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2006.

PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**. 6a. ed.; Guatemala: Ed. De Pereira, 2007.

ROUSSEAU, Jean Jaques. **El contrato social**. 3ª. ed.; España: Ed. Alba, 2001.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando. **Derecho parlamentario español**. Madrid, España: Ed. Nacional, 1988.

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



SOLÍS FALLA, Alex. **Guía práctica para el control parlamentario.** San José, Costa Rica: Ed. Programa de Desarrollo Legislativo, 1996.

VALVERDE, Carmen. **El lenguaje de la ley.** San José, Costa Rica: Ed. Programa de Desarrollo Legislativo, 1995.

Legislación:

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

Ley Orgánica del Organismo Judicial. Decreto 2-89, Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Código de Comercio. Decreto 2-70 Congreso de la República de Guatemala, 1970.

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

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

Ley en Materia de Antejucio. Decreto 85-2002, Congreso de la República de Guatemala, 2002.