

# **DERECHO PARLAMENTARIO GUATEMALTECO**

**Guatemala, marzo 2016**



## **INDICE**

Introducción .....	4
Parte Conceptual.....	8
Ubicación del Derecho Parlamentario.....	13
Principios del Derecho Parlamentario.....	17
Fuentes del Derecho Parlamentario .....	23
Relación del Derecho Parlamentario con otras disciplinas...	34
Regímenes Políticos.....	37
Características del Parlamento.....	39
Las funciones del Parlamento en Guatemala.....	41
La función Legislativa.....	49
La función del debate político.....	53
La función de control y fiscalización.....	57
La función nominadora.....	61
Los órganos del Congreso de la República.....	67
La independencia de criterio de los diputados.....	77
Calidades para ser diputado .....	79
Reflexiones finales y conclusiones .....	81
Bibliografía .....	83

# **DERECHO PARLAMENTARIO GUATEMALTECO**

**Compendio para operadores legislativos**

Víctor Manuel Valverth Morales

## **INTRODUCCIÓN**

El Congreso tiene su origen, en el común de los orígenes de los parlamentos en el mundo: la necesidad de los ciudadanos de sentirse representados, quienes al no poder ejercer por sí mismos su representación, que es el ideal en el concepto de las democracias directas, se recurre al símil del mandato del derecho privado trasladado al derecho público y mediante el sistema de elecciones populares y democráticas se confía en alguien (un diputado), la representación ciudadana en la toma de decisiones ante el Congreso, para el caso específico de la representación parlamentaria.

La naturaleza del Congreso de la República, se atiene a su origen, el Congreso está conformado por las expresiones ciudadanas en el país, debido a que la Constitución Política de la República únicamente requiere para optar al cargo de diputado, ser ciudadano guatemalteco, mayor de dieciocho años y fuera de las prohibiciones de no ser contratista del estado y otras específicas, no requiere de ninguna especialidad o título para ejercer dicha representación popular, no obstante la importancia de la misma.

La representación que los diputados ejercen deriva de dos sistemas: el de representación *distrital* compuesta por diputados electos directamente por un distrito ante el Congreso de la República y el de lista nacional, en el cual las planillas de candidatos son sometidas a comicios de nivel nacional.

Por el lado de su estructura orgánica, el Congreso deviene originalmente de un sistema que tiene como antecedentes las instituciones de la Colonia y al no darse en el país confrontaciones abiertas ni directas dentro del proceso independentista, sino únicamente la lucha y reacomodo de los intereses de los terratenientes y criollos en contra de los intereses de España, sin que se produjera un proceso político social evolutivo, éste no fue más que un reacomodo institucional de las estructuras coloniales y la propia necesidad de reinventar un Estado que representara los intereses de quienes ahora ejercerían el poder.

De lo anterior se entiende que el Congreso en sus orígenes no fue una genuina representación popular sino una cámara de notables, sin que la mayoría de la población pudiera tener la posibilidad de hacerse oír como en las democracias representativas.

Esos orígenes que marcaron las debilidades del Congreso, se acentuaron con la sucesión de gobiernos militares que de ninguna manera representaban los intereses de la mayoría de los pobladores, salvo pequeñas excepciones que se dieron en algunos períodos históricos.

Estas debilidades estructurales institucionales, hicieron que el papel del Congreso no se viera fortalecido, sino más bien se constituyera en una *representación fantoche* en la cual el pueblo, la genuina representación nacional, no tenía confianza ya que consideraba que la mayoría de los diputados no eran realmente sus representantes que derivaran de un proceso electoral limpio y transparente, sino de procesos en su mayoría fraudulentos o bien, en el caso de la Asamblea Nacional Constituyente de 1954, por designación de sus integrantes.

Las debilidades institucionales de la representación, influyen en las debilidades estructurales del Congreso, en el cual los diputados, hasta fechas recientes, no sentían la necesidad ni la obligación de mantener

comunicación con sus electores o constituyentes y así, los controles y contrapesos que ejercían o pretendían ejercer, tampoco gozaban de absoluta credibilidad y fortaleza.

El Congreso de la República, como la más alta representación popular, por el origen del mandato y la composición propia del organismo, en el cual todos sus miembros derivan de una elección, por cualesquiera de los dos sistemas a que se ha hecho referencia, tiene la obligación y la necesidad de responder a cabalidad con el mandato que ha recibido de sus electores, los cuales al depositar su voto, no los conciben a partir de él como elementos autónomos, sino como el vehículo o el elemento de intermediación entre sus necesidades, solicitudes, peticiones, y el Estado, al cual no pueden acceder en forma directa para hacer valer sus pretensiones o sus solicitudes. Es allí donde se muestra una de las funciones más importantes de los diputados, como lo es la función representativa.

En la actualidad los ciudadanos en particular y las organizaciones sociales en general, dentro de un involucramiento más dinámico del conocimiento del quehacer del estado y fundamentalmente en las acciones relacionadas con la defensa de sus derechos (sociales, económicos, culturales y humanos en general), exigen de ese Estado y de sus funcionarios, acciones más transparentes y efectivas. Es allí en donde el papel del Congreso se torna más crítico, debido a que por la forma de sus acciones y actuaciones, éstas son más fácilmente publicitadas y conocidas, no sólo por medios de comunicación que los trasladan como noticia, sino de los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil.

El Congreso es el órgano más fácil de fiscalizar debido a que sus sesiones (Plenarias y de Comisión –en la mayoría de los casos-) son públicas o al menos en el caso de las últimas, cubiertas por los medios de comunicación; situación diferente en el caso del trabajo y acciones de los Organismos Ejecutivo y Judicial, que por realizar un trabajo más de gabinete y en general de oficina, no son del conocimiento público, salvo cuando se dan declaraciones por parte de los propios funcionarios,

o cuando sus acciones son publicadas mediante acuerdos (ministeriales o gubernativos) en el diario oficial, o sus acciones son puestas en conocimiento público por los ciudadanos a quienes pudieran afectar o beneficiar las mismas.

El Congreso, como el Organismo encargado de ejercer la representación de los intereses de los ciudadanos, de ejercitar los controles intraorgánicos y la labor de emisión de la ley, tiene un significativo papel dentro de la estructura democrática; no obstante, como se anotó anteriormente, la percepción ciudadana es que se trata de un órgano del Estado integrado en forma deficiente, que no cumple sus funciones representativa y de control y, en general, en buena parte de la ciudadanía existe la percepción de la innecesaria existencia del mismo dentro de la estructura del Estado, ya que no la justifican ni la comprenden.

El presente trabajo ha sido diseñado como instrumento para reflexión respecto de la función del derecho parlamentario en la vida política nacional, y en el desenvolvimiento de la democracia.

También tiene el anhelo de esclarecer, para el lector, el papel que corresponde al Congreso de la República de Guatemala en la cotidianidad de los ciudadanos que, no obstante de ser su representante que toma decisiones en nombre del pueblo y por su delegación, no tiene empacho en censurarlo constantemente aún sin bases sólidas, aunque con motivos reales y concretos, mediante el procedimiento de la generalización que finalmente termina dañando la institucionalidad del parlamento.

Suele encontrarse respuesta negativa ante la cuestión de si las personas aprueban el desenvolvimiento del Congreso. Es una respuesta recurrente y casi condicionada como un reflejo que, si preguntamos al prójimo qué opina de los diputados, suelen pronunciar cualquier clase de improperios configurados con base en conversaciones de barbería o en chanza de amigos. Suele suceder que si tras escuchar toda una serie de conceptos negativos respecto del parlamento se le pregunta al interlocutor si le gustaría ser diputado/a, la respuesta generalmente es

positiva, aunque de inmediato aparecen las explicaciones a esa clase de incongruencia: que hay que reivindicar la función de los políticos, que hay que sanear las instituciones, que la representación nacional merece hombres y mujeres probos y a toda costa esforzados por la ciudadanía, etc.

Todo lo anterior es producto del desconocimiento del Congreso, de su dinámica, de las responsabilidades fundamentales de sus integrantes y de la inmensidad de temas que inundan su agenda y que obligan a priorizar y, al fin de cuentas, a ocuparse de las que parecen urgentes o las que tienen visos de ser más importantes.

El objeto de estas líneas es coadyuvar a un mejor entendimiento respecto del Congreso y las personas e instituciones vinculadas a él.

## **1. PARTE CONCEPTUAL**

Tiene el Parlamento un origen etimológico y otro histórico. Parlamento es según el diccionario de la Real Academia Española (DRAE), la «Cámara o asamblea legislativa, nacional o provincial». Según el diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales de Manuel Ossorio, Parlamento es el organismo que representa al Poder Legislativo de un Estado, con independencia de que esté integrado por una sólo cámara o si lo está por dos (en Guatemala el Congreso es unicameral, en los demás países centroamericanos también, aunque en algunos se le denomina Asamblea Legislativa; y en otros países es bicameral: Senado y Cámara de Representantes). Agrega Ossorio que Parlamento es lo mismo que congreso o que asamblea legislativa, por lo que no es privativo el concepto de parlamento a los regímenes parlamentarios, pues también es aplicable a los regímenes presidencialistas o, como el guatemalteco, presidencialista atenuado. Así que llamaremos indistintamente Congreso, Parlamento o Cámara para referirnos al Organismo Legislativo. En otros países le llaman también Corporación y Asamblea.

Históricamente podemos mencionar que nació el parlamento como resultado del Bill of Rights (1689), segunda ley constitucional inglesa expedida con Guillermo de Orange. La primera fue la Carta Magna, producto de la lucha de los Barones ingleses contra el Rey Juan Sin Tierra en 1215.

La asamblea, que se creó para discutir y aprobar los impuestos, resultó el germen del Parlamento cuya idea se extendió posteriormente por todo el mundo occidental, aunque de manera diferente a como fue concebida por los británicos: Cámara Alta y Cámara Baja, según estratificación social de la representación. Es decir que las clases minoritarias y las privilegiadas se ubicaron en distintas cámaras y «por reunirse la cámara alta en la parte superior y la otra en la inferior del lugar donde deliberaban, propició por la coincidencia que la una fuera llamada cámara baja y la otra, alta.»<sup>1</sup>

Es oportuno aquí distinguir que el surgimiento del Parlamento dio origen al sistema parlamentario, es decir, los regímenes en que el gobierno se rige por las directrices del parlamento y que los principales funcionarios de gobierno provienen precisamente de la Cámara. Pero también existe parlamento en los países con regímenes diversos tal como el guatemalteco que hemos caracterizado anteriormente como presidencialista atenuado toda vez que quien ejerce el gobierno es el Presidente de la República como jefe del Organismo Ejecutivo, pero los diputados del Congreso de la República tienen amplias facultades de control político y presupuestario sobre el Ejecutivo que pueden incluso determinar las líneas de acción de éste. El control político se ejerce mediante las interpelaciones y las citaciones, y el control presupuestario, porque es el Congreso el que aprueba cada año el presupuesto de ingresos y egresos del Estado y también revisa los

---

1

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano. E. Porrúa, México, 1983, Pág. 59.

informes de ejecución del gasto que todos los entes estatales están obligados a remitir al Legislativo.

El parlamento es el eje de la actividad política y determinante en la elección y aprobación de políticas, además de ser la máxima representación nacional. Ello explica que su funcionamiento deba regirse por un cuerpo de normas y principios que se encuentran en el Derecho Parlamentario.

El Derecho Parlamentario se compone de los principios y normas que regulan la actividad parlamentaria ya sea en su fase legislativa, de control político y presupuestario, en su faceta de discusión política, al regular el debate, las mociones y proposiciones; también en las otras funciones y atribuciones como las de orden administrativo. La función de representación si bien se basa en principios del Derecho Electoral, también resulta regulada por el Derecho Parlamentario toda vez que en el Congreso los diputados se agrupan por bloques o bancadas, según los partidos políticos que los postularon.

Pablo Ramella<sup>2</sup> define al Derecho Parlamentario como el conjunto de normas relativas al funcionamiento, facultades y procedimiento de los cuerpos legislativos. León Duguit<sup>3</sup> lo definía como el conjunto de disposiciones que por vía general determinan el orden y método de trabajo de cada Cámara y Marcel Prélot<sup>4</sup> como aquella parte del Derecho Constitucional que trata de las reglas contenidas en la organización, composición, poderes y funcionamiento de las asambleas legislativas.

Francisco Berlín Valenzuela<sup>5</sup> introduce la definición siguiente: El conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización,

---

<sup>2</sup> RAMELLA, Pablo. *Derecho constitucional*. tercera edición actualizada, Ed. Depalma, Argentina, 1986, Pág. 656.

<sup>3</sup> Citado por BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993. Pág. 26.

<sup>4</sup> ÍDEM.

<sup>5</sup> IBÍD, Pág. 33.

funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que lo integran.

Podemos apreciar que los autores reducen el derecho parlamentario a las normas, en una visión influida por el positivismo. En realidad hay principios, valores y doctrinas que se han desarrollado alrededor del Derecho Parlamentario: El valor de la representación, el principio de que un representante equivale a un voto, que predomina la decisión de la mayoría, que se debe respetar el derecho de las minorías, etc.

Podemos, entonces, por nuestra parte, enumerar las características del Derecho Parlamentario para proceder luego a integrarlas y formular una definición.

- El Derecho Parlamentario es Derecho Público;
- Es «descendiente» directo del Derecho Constitucional;
- Es contentivo de normas, principios y valores;
- Es Derecho formalista pero a su vez es dinámico;
- Regula las relaciones y el funcionamiento del Parlamento en toda su variedad;
- Tiene un campo restringido de aplicación: El Parlamento; pero sus principios pueden ser aplicables a otros entes colegiados, tales como los Consejos de Desarrollo y los Concejos Municipales. Por tanto es aplicable a las entidades deliberativas;
- Su fin es establecer procedimientos que den certeza a los acuerdos o resoluciones que emanen de los órganos colegiados en que se aplica, y las relaciones de esos órganos con otros entes públicos y privados.

De esa cuenta podemos ensayar la definición diciendo que:

**Derecho Parlamentario** es la rama del Derecho Público, formalista y dinámica, que desarrolla normas, valores y principios del Derecho Constitucional, que se aplica a los parlamentos y otras entidades deliberativas y que regula su

funcionamiento y sus relaciones con otros entes públicos y privados, con el propósito de dar certeza jurídica a las disposiciones que emanen del parlamento o de las entidades que lo apliquen.

El Derecho Parlamentario no se restringe a regular las técnicas del debate o de conducción de las sesiones. Abarca más que eso. Desarrolla, ciertamente, el orden parlamentario, la forma de solicitar la palabra, los que están autorizados para intervenir en las sesiones, la disciplina y el orden en el desempeño durante las sesiones, los contenidos de los discursos que deben ceñirse al tema que está en discusión, el respeto a las personas y a las instituciones, la libertad de expresión en el pleno y cuanto se refiera a procedimientos para el buen desempeño de la Cámara, tales como la presentación de mociones, proposiciones, procedimientos abreviados de votación, votaciones en general, llamadas al orden, aclaraciones, etc.

También regula el proceso de formación de la ley, desde la iniciativa hasta la reiteración cuando un proyecto ha sido desechado o hasta la vigencia de la ley, pasando por los tres debates, la discusión por artículos y redacción final, la revisión, el envío al Ejecutivo, la sanción, el veto, el procedimiento en el Congreso para el caso un decreto hubiera sido vetado, el procedimiento para el caso de la «sanción de bolsillo», que es cuando el Presidente de la República no sanciona ni veta un decreto en el plazo que la Constitución le asigna; etc.

La función de control político se desarrolla mediante las interpelaciones y las citaciones. Aquí el Derecho Parlamentario regula quiénes pueden ser interpelados, plazos, procedimientos, limitaciones (para el caso de los diputados la no existencia de limitación en cuanto a la formulación de preguntas), las fases de la interpelación, el debate, el voto de falta de confianza y las consecuencias, la apelación y las consecuencias, la mayoría requerida para el voto de falta de confianza, etc.

Regula asimismo los órganos del Congreso, sus competencias, sus limitaciones, formas de integración, y las dinámicas de actuación de cada uno de ellos.

No puede dejarse fuera los apoyos profesionales y técnicos que requiere el Parlamento, su personal de servicios, los asesores, los directores de sus unidades, la forma de reclutamiento de personal de confianza y el que no ha de ser calificado así, etc. La característica en Guatemala es que estos aspectos son, por regla general, regulados en la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo. La excepción son los directores de las unidades administrativas y técnicas, que son contemplados en la ley de régimen interior o Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

## **2. UBICACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO.**

Puede considerarse al Derecho Parlamentario como una rama del Derecho?

En el Congreso de la República se aprueban las leyes que luego de sancionadas y publicadas serán de aplicación general y son normas abstractas, sean de orden civil, penal, procesal, administrativo, etc. Lo que hace la Ley Orgánica del Organismo Legislativo es regular, entre otras, el proceso de formación de las leyes. Es una ley reguladora de la formación de leyes. Las interpelaciones, las preguntas básicas, las adicionales y el debate en el que se puede proponer y luego aprobar un voto de falta de confianza contra uno y hasta cuatro ministros en una sola vez, también es regulado por la ley orgánica. Así, las diversas funciones de los diputados se regulan en esa normativa que de no aplicarse, haría anulables algunos de los actos, como por ejemplo la falta de observancia en el proceso de formación de leyes, en irregularidades en las interpelaciones, en la conformación de la Junta Directiva o de la Comisión Permanente sin atender a la regulación, enervan la legalidad de los actos del Congreso.

La Constitución Política de la República regula el funcionamiento del Congreso al fijarle atribuciones generales y específicas, establecer la integración del Congreso y las limitaciones, así como otros aspectos

como el procedimiento para la formación de la ley y las mayorías que prevalecerán en el Legislativo para la toma de decisiones a la vez que remite el desarrollo de su funcionamiento a la Ley de Régimen Interior.

De esa cuenta, el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo viene siendo esa ley de régimen interior, que contiene normativa respecto del papel de los diputados, los órganos del Congreso y del Organismo Legislativo, las comisiones, las atribuciones de los órganos, sus limitaciones, el orden parlamentario, el proceso de formación de la ley, el proceso de interpelaciones y aspectos de orden formal como las regulaciones de carácter protocolario.

Hay entonces una ley que desarrolla el proceso parlamentario como llamaremos en términos genéricos a todo lo que se hace en el Congreso de la República para el cumplimiento de sus funciones constitucionales: en cumplimiento de las atribuciones legislativas, de control político, de representación, administrativas y hasta políticas de los diputados.

El Congreso de la República crea normas al aprobar decretos y para esto se requiere de un proceso más o menos complejo de formación de la ley que, salvo la declaratoria de urgencia nacional, consiste en dictamen de comisión, tres debates en el pleno y hasta un «cuarto y quinto» debates, para su aprobación por artículos y redacción final, remisión al Ejecutivo, sanción, publicación y vigencia cuando haya transcurrido el término conocido como *vacatio legis*. Es también el proceso que lleva la creación de normas del Derecho Parlamentario contenidas en la ley de régimen interior, pero existe otro mecanismo consistente en la formación de una norma en base a interpretación de su propia ley, para lo cual solo se requiere de aprobación de un precedente, tal como veremos en el capítulo correspondiente a fuentes del Derecho Parlamentario.

Podemos ubicar al Derecho Parlamentario como una rama del Derecho Constitucional, es decir, del Derecho Público pues regula situaciones de Estado en que no intervienen, sino solo marginalmente, los particulares, que tiene su propia regulación, sus propios procedimientos de formación

de esa regulación y que ordena la actividad parlamentaria en general y no solo la actividad legislativa en sentido estricto.

La Constitución Política de la República crea el Congreso, establece requisitos para ser diputado, limitaciones, funciones de los parlamentarios, el proceso de formación y sanción de la ley, las interpelaciones y otras funciones de los congresales. Además, refiere el desarrollo de esos principios y normas a una ley de régimen interior que contiene el detalle de lo que ahora conocemos como Derecho Parlamentario, en cuanto al quehacer del Congreso de la República.

La integración de la Junta Directiva o de la Comisión Permanente, el número, funciones e integración de las comisiones de trabajo, la dinámica de las sesiones plenarias, no son más que el desarrollo de los contenidos esenciales o fundamentales que la Constitución tiene en esa materia.

Pero no se trata solo de derecho en sentido objetivo sino también en cuanto a principios y doctrina. El Derecho Parlamentario es objeto de desarrollo teórico y doctrinal, sea en doctrina científica como en doctrina legal a raíz de los criterios contenidos en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad. Es la aplicación del Derecho Constitucional pero que también desarrolla sus propios conceptos con base en criterios políticos toda vez que el Congreso de la República es la representación nacional, integrada por diputados electos directamente por sufragio universal, y postulados por los partidos políticos. Tenemos que además de Derecho Público y Constitucional, el Derecho Parlamentario es Derecho Político.

Dado que las funciones de los diputados son tan variadas, el Derecho Parlamentario adopta diversos matices. Es Derecho político en virtud que los parlamentarios cumplen funciones políticas, tales como convocar elecciones cuando el Tribunal Supremo Electoral no lo haya hecho y se ha cumplido el plazo para hacerlo, o cuando le corresponde destituir al Presidente de la República que no ha entregado el cargo, debiéndolo hacer, o cuando se le separa del cargo al Presidente, porque

una comisión del Colegio de Médicos le ha declarado tener incapacidad física o mental para su desempeño.

También desempeñan funciones administrativas, como cuando se hacen nombramientos de funcionarios o magistrados de las cortes, por lo que sus normas también regulan esos aspectos.

De manera especial podríamos decir que quizás la característica más destacada del Derecho Parlamentario es que es formalista y a veces tan formalista que se le puede calificar de «*sacramental*». Ejemplo son ciertas fórmulas que se expresan durante las sesiones plenarias que sirven para expeditar el trámite parlamentario pero que su omisión podría acarrear algún vicio formal. Así, cuando se discute un tema y no hay diputados que hayan solicitado la palabra, debe declararse que al no haber más oradores en lista «*se tiene por suficientemente discutido*» antes de preguntar si se aprueba la moción de mérito. Por eso las sesiones plenarias en el Congreso están llenas de fórmulas legales y parlamentarias que le hacen parecer una «actuación» que debe llevarse a cabo aún cuando haya consenso en las mociones y todos sepan qué, cuándo y cómo se van a aprobar. De cualquier manera deben recitarse las fórmulas que le dan legalidad a los actos parlamentarios.

Es, entonces, el Derecho Parlamentario, parte del Derecho Público, derivado del Derecho Constitucional. Es Derecho sustantivo y procesal. Es un Derecho dinámico que, además de las disposiciones legales y los precedentes, se suele basar en las «prácticas parlamentarias», que son los usos que a fuerza de su ejercicio se van convirtiendo en normas positivas por el solo reconocimiento que los operadores políticos en el Congreso hacen de ellas.

### 3. PRINCIPIOS DEL DERECHO PARLAMENTARIO.

Tiene el Derecho Parlamentario principios distintos a los principios del derecho en general?. Hay otros principios que aplican para la rama del derecho que hoy nos ocupa?.

Por principios entendemos, de conformidad con la Real Academia Española la base, origen, razón fundamental sobre la cual se procede discurrendo en cualquier materia. O la norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta. Para Ossorio<sup>6</sup> será el fundamento de algo, una máxima o aforismo. Esta última palabra la define la Real Academia como sentencia breve y doctrinal que se propone como regla en alguna ciencia o arte.

No se trata de un mandato moral de comportamiento como el imperativo categórico de Kant sino de una serie de conceptos que inspiran –para el caso- el derecho parlamentario y sobre cuyos cimientos se desarrolla el mismo.<sup>7</sup>

De esa cuenta podemos señalar como principios específicos del derecho parlamentario el principio de representación, el de igualdad, el de libertad para decidir, y el principio de estabilidad.

El **principio de representación** se deriva de que los parlamentos son los instrumentos para una democracia representativa que se hace efectiva mediante las deliberaciones de las grandes decisiones de Estado que han de ocuparle. Los diputados representan a la población en general, según el artículo 161 constitucional (son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación), y no representan únicamente a los votantes de su partido, a los electores de su distrito electoral, a los jóvenes (cuando se trata de diputados jóvenes) ni a las mujeres (cuando se trata de diputadas) ni a los ancianos, etc. Simplemente son

---

<sup>6</sup> OSSORIO, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales. Ed. Heliasta SRL. Argentina, 1981.

<sup>7</sup> Para Kant el imperativo categórico era un mandato que obligaba a actuar según criterios morales, tal como «trata a los demás como quieres ser tratado» y otros.

representantes de todo el pueblo, independientemente de la circunscripción por la cual hayan resultado electos.

En el parlamento se entiende representado todo el pueblo y a los parlamentarios les corresponde interpretar el sentir del pueblo y reflejarlo en sus intervenciones en el hemiciclo y fuera de él, en su calidad de diputado.

La democracia representativa funciona así porque, en los tiempos modernos, sería ilusorio pretender una democracia directa en donde los ciudadanos se expresen de viva voz en cada tema de relevancia. Es la democracia representativa que se combina, en nuestro sistema, con la limitada democracia participativa que implican las consultas populares contempladas en el artículo 173 de la Constitución.

Los diputados, además de ser representantes del pueblo son Dignatarios de la Nación, lo que implica un compromiso de cara a la ciudadanía que les eligió y a quienes representan, de tal cuenta que cada acto que un parlamentario lleva a cabo tiene relevancia superlativa, si lo comparamos con los actos de otros ciudadanos. Una discurso, una declaración de principios, una contravención legal, una infracción reglamentaria por parte de los diputados, tiene efectos sobre la máxima representación nacional, porque el elector espera de sus representantes una conducta casi inmaculada, apegada a las leyes y a los principios morales.

**El principio de igualdad** se expresa en la frase: ‘un diputado, un voto’. Cada representante vale un voto al momento de tomar decisiones y no debe haber ‘*votos de calidad*’, que es cuando se atribuye doble voto a quien preside un órgano para cuando las votaciones se mantengan sin decisión por efecto de un empate.

Aunque hay que tener claro que el concepto de igualdad aquí se debe entender como de proporcionalidad en cuanto que los bloques con menos diputados no podrán tener las mismas prerrogativas que los de mayor número, porque éstas se entenderán proporcionales a la cantidad de diputados que tiene un bloque o bancada. La ley regula la distribución de los servicios de asesoría de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 38. Asesoría Legislativa.** La asesoría parlamentaria que requieran los órganos del Congreso de la República se prestará en la forma siguiente:

- a) Estudios e investigación legislativa. Todas las comisiones tienen derecho a solicitar los servicios del personal que está designado en la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa.

Todos los asesores de la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa, serán sometidos a procesos de evaluación y actualización, en forma anual. Serán escogidos por sistemas de oposición debidamente establecidos, mediante procedimiento de selección que realice la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa. El ganador del concurso de oposición será nombrado por la Presidencia del Organismo Legislativo. La Dirección de Estudios e Investigación Legislativa, se integrará, dando prioridad a los trabajadores que se encuentran incorporados al personal permanente contratado bajo el renglón presupuestario 011, e incorporará a los que sean seleccionados conforme lo establece esta Ley al renglón antes mencionado; de conformidad con la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo.

- b) Asesores Parlamentarios de Bloques Legislativos. Cada bloque legislativo existente en el Congreso de la República tendrá derecho a dos asesores y uno adicional por cada cuatro diputados, a propuesta del respectivo Jefe de Bloque, contratados bajo el renglón presupuestario 022.

El Jefe y Subjefe de bloque legislativo con representación en el Congreso de la República, tienen derecho a un asesor, contratado bajo el renglón presupuestario 029, que se ajuste al perfil y procedimiento de contratación que para este tipo de

asesores se establece en la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo.

- c) Asesores Parlamentarios de Junta Directiva. Los miembros de Junta Directiva del Congreso de la República tienen derecho a la contratación de tres asesores bajo el renglón presupuestario 022; el Presidente del Congreso puede contratar dos asesores más.
- d) Asesores Parlamentarios de Comisiones de Trabajo. Todas las comisiones tienen derecho a que se les nombre un asesor permanente, contratado bajo el renglón presupuestario 029. Además, las comisiones tendrán derecho a que la Junta Directiva del Congreso de la República nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente, contratados bajo el renglón presupuestario 029.  
El personal contratado para ejercer funciones en la Junta Directiva, en ningún caso podrá ser contratado como personal permanente y finalizarán su relación de trabajo, al ser sustituida la Junta Directiva en el período correspondiente, con excepción del personal permanente debidamente asignado a dicho órgano colegiado.

**ARTÍCULO 38 bis.** Contratación del personal especializado de la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa. Los servicios de asesoría parlamentaria a las comisiones de trabajo, serán de naturaleza estrictamente técnico-parlamentaria y de carácter objetivo.

Los servicios que se presten a las comisiones, por parte del personal de la Dirección de Estudios e Investigación Legislativa, serán prestados por profesionales universitarios de carreras afines al área en que prestarán la asesoría, deberán contar con por lo menos dos años de ejercicio profesional, acreditar documentalmente

experiencia en el área de que se trate y tener conocimientos específicos de las funciones que realiza el Congreso de la República.

Si no se basara el derecho parlamentario en este principio y se admitieran desigualdades, resultarían representantes con mayores posibilidades de desempeño que otros y acarrearía inequidad por lo que el trabajo parlamentario se vería afectado en su dinámica pues había algo así como «diputados clase A» y diputados de otras clases. El principio de igualdad es corresponsal del principio de representación.

El hecho que haya diputados por listado nacional y diputados distritales no representa nada más que la circunscripción en la cual fueron postulados y resultaron electos, pero una vez asumida su curul, todos los diputados son iguales en el ejercicio de sus funciones.

No deja de ser motivo de controversia que el principio de igualdad se vea enervado de alguna manera al aplicarlo a órganos. Por ejemplo, en la instancia de jefes de bloque, cada jefe cuenta con un voto. Así, de diecisiete bloques, nueve de los menos numerosos pueden decidir la agenda a discutir en las sesiones mientras que, al iniciar la sesión, el proyecto de agenda es alterado porque ahí ya no cuentan los nueve votos de los nueve jefes de bloque sino que cuentan los votos de todos los diputados presentes, por lo que las bancadas con más diputados, aunque hayan perdido la votación en la instancia de jefes de bloque, pueden lograr la agenda que se proponen, haciendo valer el derecho de todos sus diputados a emitir su voto.

**El principio de libertad para decidir** nos orienta a que los diputados representan al pueblo y gozan de independencia para toma de sus decisiones, sin encontrarse sujetos, legalmente, a las disposiciones o presiones de los otros organismos del Estado, ni de los dirigentes de sus partidos, ni de ningún otro ente interno o externo al parlamento. Es la independencia del Organismo lo que se proyecta a la independencia de los diputados.

Y aunque en la práctica encontramos que la disciplina partidaria plantea limitaciones a esa libertad nominal para decidir, esto es sólo porque los diputados, por sí mismos, disponen acatar esa disciplina, y porque el orden en las bancadas o bloques parlamentarios resulta verdaderamente útil al momento de buscar consensos. No se trata que un ente externo le comine a votar en tal o cual sentido, sino que los diputados disponen sujetarse a los requerimientos partidarios o de otros sectores, como el caso de los grupos de presión que efectúan movilizaciones para inducir a los parlamentarios a inclinarse por sus propuestas.

La sujeción a la disciplina partidaria no contradice el principio de igualdad para decidir, porque quienes se atienen a sus instancias organizativas lo hacen por su propia voluntad, y no porque haya un mandato, legal o constitucional, que le obligue a hacerlo. Si hay diputados que «obedecen consignas», no es porque la ley así lo disponga sino porque la conveniencia política se lo indica.

Lo anterior es traído a cuenta a raíz que se han conocido declaraciones de diputados que abiertamente expresan, ante la opinión pública, que el Presidente de la República «ya lo seleccionó» para presidir el Congreso o para optar a otro cargo en el Organismo Legislativo. Incluso en ocasiones las «elecciones internas» del partido para postular candidatos a dirigir el Congreso se han realizado en Casa Presidencial y en otras sedes fuera de las instalaciones del Palacio Legislativo. Insistimos que es una práctica que no se origina en norma alguna sino en la voluntad propia de los legisladores.

**El principio de estabilidad** es el que complementa a los anteriores, pues para tomar decisiones políticas de Estado se requiere que los parlamentarios se sepan estables en el cumplimiento de sus funciones. Ello implica que el mandato para cuatro años no es revocable y si así lo fuera tendría que estar sujeta, la revocación, a condiciones. También implica que la función parlamentaria está revestida de inmunidad, para que no puedan ser sometidos a proceso o aprehendidos, si no se da cumplimiento a las condiciones que la Constitución establece para el efecto, mediante el trámite que se conoce como antejuicio.

Aparte de los principios señalados, podemos mencionar algunos **requisitos para que la función parlamentaria pueda llevarse a cabo**, tal el caso del acceso a la información del quehacer de todos los entes estatales (que se materializa en la figura de las citaciones, contemplada en el artículo 168 de la Constitución o en los requerimientos de información que se formulen a empleados y funcionarios públicos).

La información no fluye sola, razón por la cual se requiere de los equipos técnicos necesarios para que la acopien y ofrezcan a los diputados. Esto es, servicio de biblioteca, de ‘información legislativa’, estudios de antecedentes, los diarios de sesiones, actas de las sesiones, etc.

#### **4. FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO**

La fuente «madre» del Derecho Parlamentario es la Constitución Política de la República que en el título IV, capítulo II regula las potestades y funciones del Congreso de la República, su funcionamiento, mayoría para tomar resoluciones, ausencias, prerrogativas de los diputados, prohibiciones, requisitos, atribuciones del Congreso de la República, interpelaciones, función de control político en general (potestad para citar a todo funcionario público a informar de su gestión), formación y sanción de la ley, desde la iniciativa hasta la vigencia. Van estas disposiciones del artículo 157 al 181 por lo que podemos apreciar que la norma fundamental le dedica 24 artículos de sus 281 y aún algunos artículos transitorios y finales para ordenar la creación de una ley de servicio civil específica, de la instalación de los diputados, en la primera legislatura y para la adecuación del Congreso luego de las reformas de 1993, esta última, a despecho de algunos especialistas, el legislador constituyente derivado le dio carácter de «disposición especial» que hizo prevalecer sobre «cualesquiera otras de carácter general».

Podemos apreciar que es bastante reglamentaria la Constitución al tratar el tema legislativo como para ignorar esa relevancia y pretender negar la existencia de regulaciones específicas para el Congreso, sus funciones y sus diputados.

La segunda fuente es la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que se llama así no obstante la Constitución le llama Ley de Régimen Interior. Es el Decreto Número 63-94 que desarrolla los principios y normas contenidas en la Constitución.

La Ley Orgánica es de inferior jerarquía que los artículos constitucionales mencionados y cualesquiera otros de la Constitución. No le corresponde más que desarrollar las disposiciones de ella. No obstante lo anterior hay normas de la ley orgánica que son discutibles en cuanto a su adecuación al texto constitucional, tal el caso del proceso de formación de la ley que la ley autoriza que una vez aprobado proyecto en tercer debate puedan introducirse cambios mediante el procedimiento de «discusión por artículos» e incluso se puede modificar lo que fue conocido en tres debates y aprobado en el tercero, mediante un último procedimiento conocido como «fondo de revisión», lo que resulta contradictorio de la norma fundamental pues estas modificaciones no son sujetas a discusión en tres debates como ordena el artículo 176 constitucional. Ocurre lo mismo cuando el artículo 22 de la ley permite integrar la Comisión Permanente por sorteo en tanto que el artículo 163 constitucional fija que 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. Y aunque luego dice que la ley de régimen interior regulará la integración, debe entenderse que es sólo en cuanto al número de miembros, distribución de funciones, etc., pero no en cuanto al procedimiento de integrarla, porque éste ya fue establecido en el mismo artículo constitucional citado.

La ley orgánica y otras disposiciones del Congreso referidas a su régimen interior no requieren sanción del Organismo Ejecutivo y, por tanto, en consecuencia, no podrán ser vetadas por el Presidente de la

República (artículo 181 CPR). Las manda a publicar el Congreso de la República sea directamente o por conducto de la Secretaría General de la Presidencia, que es algo que aún no está desarrollado. Lo normal es que se envíen directamente al diario oficial para su publicación.

El Derecho Parlamentario es dinámico pues, además de las disposiciones constitucionales y legales, que incluye la Ley del Organismo Judicial, en materia de interpretación, introduce la figura de «precedentes legislativos», que no tienen un procedimiento rígido para su formación y que buscan dar jerarquía a las prácticas parlamentarias, como procedimientos reiterados, de reconocida obligatoriedad o permisibilidad.

En su artículo 5 la Ley Orgánica establece que para la aplicación de la misma se hará conforme a la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Judicial y los precedentes que apruebe el Pleno del Congreso. En su segundo párrafo el artículo citado dice expresamente que «las disposiciones interpretativas aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, en materia de debates y sesiones serán considerados como precedentes y podrán invocarse como fuente de Derecho; corresponderá a la Secretaría sistematizar los precedentes que se aprueben.»

De esa cuenta, el Derecho Parlamentario tiene una fuente que no es considerada para el resto de la legislación y que podríamos ubicar en lo que la doctrina llama «costumbre *praeter legem*», que es cuando la propia ley autoriza la costumbre cuando no hay disposición en el Derecho positivo que permita resolver una cuestión específica, pero que requiere de interpretación aprobada por el Pleno.

No podemos obviar la jurisprudencia constitucional como fuente del Derecho Parlamentario toda vez que las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sean en materia de Amparo o de Inconstitucionalidad contienen criterios que repetidos tres veces seguidas, sin ninguna en contrario, pasan a formar parte de lo que conocemos como jurisprudencia pero que su nombre es «doctrina legal»

Al efecto, el artículo 43 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad regula que la interpretación de las normas de la Constitución y de otras leyes contenidas en las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, sienta doctrina legal que debe respetarse por los tribunales al haber tres fallos contestes de la misma Corte. Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad podrá separarse de su propia jurisprudencia, razonando la innovación, la cual no es obligatoria para los otros tribunales, salvo que lleguen a emitirse tres fallos sucesivos contestes en el mismo sentido. De esta norma no puede sustraerse el Derecho Parlamentario por lo que la doctrina legal también debe considerarse como fuente del mismo.

Por otra parte, los estatutos de los partidos políticos podrán establecer normas de relación entre el partido y los diputados y entre éstos entre sí y con su bloque parlamentario. De esa cuenta los estatutos de los partidos podrán constituir también fuente del Derecho Parlamentario en tanto regulen las relaciones de los bloques o bancadas, como por ejemplo la designación o elección de jefes y subjefes de bloque y los criterios de participación en comisiones de trabajo del Congreso.

La doctrina –que no la doctrina constitucional o legal- constituida por las opiniones de los juristas especializados en el tema deviene una fuente indirecta, es decir que no la autoriza la ley orgánica u otra ley pero que indudablemente los estudios especializados en Derecho Parlamentario y las teorías, desarrollados por los expertos, tienen gran influencia en la creación de procedimientos parlamentarios y en su desarrollo. Así por ejemplo una opinión que no quedó escrita pero que constituyó base para modificar un procedimiento fue la que llevó a cambiar una fórmula durante las sesiones: Anteriormente se preguntaba, luego de agotado un tema de discusión y cuando no había oradores en lista, si «está suficientemente discutido», ante lo cual los diputados levantaban la mano en señal de voto favorable a la pregunta formulada, lo cual se consideró innecesario pues si no hubiere votos a favor de considerarlo suficientemente discutido y no hubiera oradores en lista, la sesión podría detenerse, además que el voto sobre lo «suficientemente discutido» podría dar lugar a razonamientos de votos,

lo que podría prolongar innecesariamente una sesión. De esa cuenta la fórmula actual es «no habiendo más oradores en lista se tiene por suficientemente discutido y se pregunta si se aprueba», fórmula que no está legislada ni siquiera como precedente parlamentario.

Para evitar problemas de falta de certeza, establece la ley que las prácticas parlamentarias, para ser considerados precedentes legislativos e invocados para fundamentar un acto de un órgano o un diputado del Congreso, deben ser reconocidas por el Pleno.

El procedimiento apropiado para reconocer una práctica como precedente, es decir, para volverla vinculante, es que, luego que se ha llevado a cabo una práctica, se presenta una moción para que esta sea reconocida como precedente, más o menos en los siguientes términos: Los abajo firmantes, todos diputados, proponemos el siguiente precedente legislativo en el sentido que «cuando se siga el procedimiento equis, se deberá realizar también el procedimiento ye». Por ejemplo, cuando un proyecto es conocido en primero, segundo o tercer debate y es presentada una enmienda por sustitución total de todo el proyecto (procedimiento equis), es decir, un proyecto nuevo que sustituye al actual, ha de regresar obligadamente a primer debate (procedimiento ye). Lo anterior no lo dice la ley orgánica pero se deriva de la interpretación a la Constitución, en su artículo 176, de que un proyecto debe ser conocido en tres debates.

Un precedente legislativo resulta ser una nueva norma, pero que sólo rige para el procedimiento parlamentario, sea del proceso de formación de la ley o de cualesquiera otra de las funciones de los diputados. No es más que el producto de la interpretación de la ley y estimamos que debiera ser válida hasta en tanto no se ha producido reforma alguna a la ley. Esto es, los precedentes habría que incorporarlos al texto legal, por vía de reforma, y su vigencia, como precedentes, debiera condicionarse a que no se haya producido reforma a la Ley Orgánica.

Los precedentes se registran en un libro habilitado por Junta Directiva para el efecto. Este libro se habilitó en 2007 en sustitución del primero, del cual no se sabe su paradero, si se destruyó o desapareció. En ese

primer libro, habilitado en 1996, había precedentes que ahora no aparecen registrados, pero someramente podemos mencionar que uno de ellos establecía que, cuando un proyecto de decreto se encuentra en trámite y se presenta una enmienda por sustitución total de todo el proyecto, la nueva versión automáticamente regresa a discusión en primer debate, aunque la versión sustituida ya se encontrara en un estadio superior del trámite de formación de la ley. Lo anterior en adecuada interpretación del artículo 176 constitucional que establece que un proyecto debe ser conocido en tres sesiones celebradas en distintos días, en tanto que una enmienda total del proyecto rompería (como sucedía antes de la aprobación del mencionado precedente, como una práctica parlamentaria) esa regla constitucional.

Los siguientes son precedentes que aparecen registrados en el libro vigente en el Congreso de la República, habilitado el dos de marzo de 2007

#### **Precedente 1-04**

Cuando uno de los secretarios que integran la Comisión Permanente no pudiere presentarse a la sesión extraordinaria convocada para el efecto, o en su caso, tuviera que ausentarse de la misma, la citada comisión y tan sólo para efecto de quórum de la Comisión Permanente, durante el desarrollo de las sesiones, puede ser conformada en forma accidental por uno de los secretarios que conforman la Junta Directiva elegida para el efecto, para el período legislativo de que se trate. Palacio legislativo 15 junio de 2004.

#### **Precedente 1-05.** 12 mayo 2005.

La votación nominal requiere para su tramitación de la firma de seis representantes como mínimo, por lo que, cuando los representantes que suscriben tal petición no se encuentren dentro del hemiciclo parlamentario, o se encuentren en número menor a seis, la solicitud de votación nominal será desechada y deberá continuarse con el procedimiento de votación en forma breve.

**Precedente 2-05.** 29 noviembre 2005.

Cuando se presenten varias enmiendas a un solo artículo por ponentes de un mismo bloque legislativo, o de distintos bloques legislativos pero coincidentes y antes de anunciarse la votación, las enmiendas deben unificarse, plantearse la substitución total del artículo y votarse en un solo acto. Si los ponentes no cumplieren con lo dispuesto en este precedente, las enmiendas deberán considerarse defectuosas, previa consulta al pleno del Congreso y se rechazarán de plano.

**Precedente 1-2008.** 30 de septiembre de 2008.

Cuando se envíe una iniciativa a dos comisiones o más, y solo una de ellas emite dictamen en el tiempo que corresponde y lo presenta, esta iniciativa puede ser conocida por el Pleno con ese único dictamen.

**Precedente 2-2008.** Sesión permanente 22 y 27 de octubre de 2008.

La interpretación que ha hecho Junta Directiva y que ha sido aceptada por el Pleno del Congreso de la República, en cuanto a la votación para elegir a la Junta Directiva, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, es que el voto breve es público y si se hace de forma nominal es doblemente público; por lo que se acepta el procedimiento de votación nominal para la elección de Junta Directiva 2009-2010.

**Precedente 1-2009.** Sesión ordinaria del 27 de enero de 2009.

Al tramitarse el veto del Presidente de la República a una de las leyes, alegando inconstitucionalidad, se dispuso remitirlo de inmediato a la Corte de Constitucionalidad; por lo que con fecha 27 de enero de 2009, de conformidad con el artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en materia de debates se consideró como precedente.

**Precedente 2-2009.** Sesión ordinaria del 30 septiembre de 2009.

En virtud de las resoluciones de la Honorable Corte de Constitucionalidad dictadas dentro de los expedientes de amparo en única instancia identificados con los números 3634-2009 y 3635-2009, en ambos casos de fecha 29 de septiembre de 2009; y habiéndose presentado una solicitud de votación nominal resulta procedente establecer y aprobar el procedimiento a utilizar.

1. Secretaría procederá a llamar a los señores diputados en el orden en que aparecen en el listado respectivo.
2. Cada diputado deberá pronunciar el nombre del postulado, en orden en que aparece en la lista de postulados, expresando si su voto es a favor o en contra del postulado.
3. Los señores diputados deberán votar por cada uno de los 26 postulados.
4. Al finalizar la votación de los señores diputados que se encuentren presentes, secretaría leerá los nombres de los señores diputados que ejercieron su voto y el nombre de los señores diputados que estuvieron ausentes durante el proceso de votación. Seguidamente se anunciará el resultado de la votación.
5. El razonamiento de voto se realizará al finalizar el proceso de elección.

**Precedente 3-2009.** Sesión ordinaria permanente el 30 de septiembre 2009.

En virtud de las resoluciones de la Honorable Corte de Constitucionalidad dictadas dentro de los expedientes de Amparo en única instancia identificados con los números 3634-2009 y 3635-2009, en ambos casos de fecha veintinueve de septiembre de 2009; resulta procedente establecer y aprobar el procedimiento a utilizar para la elección de magistrados titulares y suplentes de la Corte de Apelaciones y otros tribunales colegiados de igual categoría:

1. Secretaría procederá a anunciar el nombre del postulado en el orden en que aparecen en la nómina de candidatos remitida por la respectiva comisión de postulación solicitando que los señores diputados que estén a favor se pongan de pie; en consecuencia los señores diputados que permanezcan sentados se contabilizará su voto en contra. Seguidamente se enunciará el número de votos a favor y en contra de cada uno de los candidatos.
2. El razonamiento de voto se admitirá hasta el final del proceso de elección.

**Precedente 01-2010.** Sesión ordinaria del 26 de enero de 2010.

En virtud de la resolución de la Honorable Corte de Constitucionalidad dictada dentro del expediente de Amparo en única instancia identificado con el número 187-2010, de fecha veintidós de enero de 2010; resulta procedente establecer y aprobar el procedimiento a utilizar para la elección de Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal:

1. Secretaría procederá a anunciar el nombre del postulado en el orden en que aparecen en la nómina de candidatos remitida por el Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal solicitando que los señores diputados que estén a favor se pongan de pie; en consecuencia los señores diputados que permanezcan sentados se contabilizará su voto en contra. Seguidamente se enunciará el número de votos a favor y en contra de cada uno de los candidatos.
2. El razonamiento de voto se admitirá hasta el final del proceso de elección.

**Precedente 1-2013.** 31 de mayo 2013.

En virtud de la resolución de la Honorable Corte de Constitucionalidad dictada dentro del expediente de Amparo en única instancia identificado con el número 464-2013 de fecha 7 de mayo de 2013, resulta procedente establecer y aprobar el

procedimiento a utilizar aplicable para eventos en los que estando en curso una interpelación, se decida por votación mayoritaria de quienes integran el Congreso de la República, que ese procedimiento de fiscalización provisionalmente debe ceder un espacio, de forma temporal, para que el Congreso de la República cumpla un mandato constitucional cuya observancia está condicionada para el ejercicio de una facultad dentro de una fecha o plazo fatal constitucional y legalmente determinados, y siempre que con tal ejercicio se propicie el desarrollo normal de los órganos del Estado; de manera que una vez cumplido ese acto, se prosiga con la interpelación provisionalmente interrumpida hasta que aquella culmine por voluntad de el o los interpelantes, en el entendido que la interrupción de aquella interpelación no puede provocar la finalización del ejercicio de la atribución fiscalizadora.

**Precedente 2-2013.** Sesión declarada permanente del 4 de febrero de 2013.

Resulta procedente establecer y aprobar el procedimiento utilizado en la sesión celebrada el 13 de junio de 2013, aplicable para eventos en que estando en curso una interpelación, se decida con el voto favorable de las 2/3 partes de los diputados que integran el Congreso de la República, que ese procedimiento de fiscalización provisionalmente debe ceder un espacio, de forma temporal, para que el Congreso de la República, en ejercicio de su facultad legislativa conozca de iniciativas específicamente determinadas que sean de orden económico, social o financiero, que no esté sujeto al cumplimiento de un plazo fatal o por un mandato constitucional, siempre que con tal ejercicio se propicie el desarrollo normal de los órganos del Estado y la sociedad en general, de manera que una vez cumplido ese acto, de forma inmediata y sin interrupción, se prosiga con la interpelación provisionalmente interrumpida hasta que aquella culmine por voluntad de el o los interpelantes, en el entendido que la

interrupción de aquella interpelación no puede provocar la finalización del ejercicio de la atribución fiscalizadora.

**Precedente 1-2015.** 2 de julio de 2015.

En virtud de no existir procedimiento regulado en la Ley en Materia de Antejudio, presentamos el siguiente proyecto de precedente, porque resulta procedente establecer y aprobar el procedimiento a utilizar cuando un diputado se excuse o renuncie conforme lo establece el artículo 17 literal c) de la Ley en Materia de Antejudio de participar en una Comisión Pesquisidora, por lo que después de conocida la excusa presentada y que el honorable pleno la acepte, se procederá a sortear a la última vocalía de la Comisión, y dependiendo cuál sea el puesto vacante, los demás miembros de la pesquisidora observando el orden en que fueron sorteados originalmente, se correrán ascendentemente para sustituirse; en interpretación de la literal b) del artículo 17 de la Ley en Materia de Antejudio.

Los precedentes son aprobados para interpretar la ley orgánica y vienen siendo como los criterios de las Cortes jurisdiccionales en que se orienta la manera en que se ha de decidir o tramitar posteriormente algunos asuntos. Hay precedentes que no serían necesarios si se interpretara adecuadamente la norma constitucional, tal el caso del precedente número 1-04 que, además de que se refiere a sesión permanente «convocada para el efecto» sin establecer qué efecto, no toma en cuenta que la Constitución en su artículo 163 dice que «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** (resaltado del autor).

Esto significa que cuando se convoca una sesión extraordinaria (para el efecto que sea), el Congreso se encuentra reunido y, entonces, no se rige por Comisión Permanente sino por Junta Directiva, razón por la cual cuenta con cinco secretarios, de los cuales dos de ellos junto al Presidente o uno de los Vicepresidentes, hacen quórum en la mesa

directiva de la sesión plenaria. Contrario sensu, lo que se ha acostumbrado por un uso parlamentario inadecuado, es que la sesión extraordinaria es dirigida por Comisión Permanente y eso dio lugar a la aprobación del precedente de mérito el cual, insistimos, no sería necesario.

Finalmente podemos mencionar como fuente del derecho parlamentario las «prácticas parlamentarias» que van adquiriendo, a fuerza de costumbre, cierto carácter normativo. Debe anotarse que estas prácticas no deben ser *contra legem*, aunque no podemos negar que, como en el ejemplo anterior, en el pasado ha sucedido que se hagan prácticas que contradigan la ley vigente. Respecto de dichas prácticas puede consultarse la Guía sobre prácticas parlamentarias, editada por LEGIS en 2006.

## **5. RELACIÓN DEL DERECHO PARLAMENTARIO CON OTRAS DISCIPLINAS**

Podemos empezar por preguntarnos el por qué del título Derecho Parlamentario cuando de lo que hablamos es de las relaciones del Organismo Legislativo, por lo que correspondería hablar entonces de «Derecho Legislativo». Y resulta que si bien es cierto el Organismo que ejerce la función parlamentaria se llama «legislativo», también lo es que las funciones que en él se desarrollan son bastante amplias como para circunscribir la normativa de su funcionamiento a la función meramente legislativa, es decir, del proceso de formación de la ley. Así, la función legislativa podemos entenderla en sentido lato y en sentido estricto. Este último lo usamos para relacionar el proceso legislativo en cuanto a la formación de las leyes (inciso a) del artículo 171 constitucional) y en el sentido amplio nos referimos a la función legislativa en cuanto a todas las otras funciones y atribuciones que la Constitución le asigna al Congreso de la República, contenidas en los artículos 157 a 181 de la misma. Adoptamos pues el término Derecho

Parlamentario no solo porque es el que ha tenido aceptación como una rama relativamente nueva, en cuanto a su desarrollo doctrinal, del Derecho, sino porque abarca toda la gama de funciones que les corresponde a los parlamentarios como representantes del pueblo.

Y si deriva de los principios y normas constitucionales, el Derecho Parlamentario tiene una relación directa de subordinación con la Constitución Política de la República, como todo derecho ordinario que deriva de la norma fundamental. La Ley orgánica del Organismo Legislativo, es una ley ordinaria que no tiene rango constitucional y que puede ser aprobada o reformada con mayoría absoluta por el Congreso de la República. Su contenido revela ese nivel de subordinación pues desarrolla, como producto de un mandato constitucional, los principios que la Constitución contiene y los preceptos referidos al parlamento.

La norma constitucional establece la integración del Congreso mediante el sistema de distritos electorales y fórmula electoral proporcional, a la vez que fija los requisitos para aspirar al cargo. De esa cuenta, el Derecho Parlamentario tiene relación con el Derecho Electoral toda vez que la máxima representación deriva de eventos electorales, en que la población acude a ejercer sufragio.

Establece la Constitución, como prerrogativa de los diputados la inmunidad personal, que implica un procedimiento especial para que la Corte Suprema de Justicia autorice que un representante pueda ser sometido a proceso penal. De aquí que el Derecho Parlamentario se relaciona con el Derecho Procesal Penal.

Cumple también funciones administrativas cuando elige funcionarios que deban ser designados por el Congreso, aceptarles la renuncia y elegir sustitutos, además de darle posesión al Presidente y Vicepresidente de la República, tramitar diligencias de antejuicio contra funcionarios del Ejecutivo y de otros entes estatales, además de fijar los procedimientos internos de funcionamiento del Organismo, con lo que se establece una relación con el Derecho Administrativo y con el Derecho Procesal.

Los tratados internacionales también son conocidos por el Congreso que le corresponde aprobarlos, para que el Ejecutivo pueda después ratificarlos, y aquí encontramos relación del Derecho Parlamentario con el Derecho Internacional Público, pues éste está revestido de sus propias fórmulas y procedimientos que deben ser tomados en cuenta al momento de dar tratamiento a cualquier tratado o convenio que se discuta en el Parlamento, tal como las disposiciones sobre inmunidades y privilegios diplomáticos, sobre el Derecho de los Tratados, la cláusula «*Pacta Sunt Servanda*» (los tratados deben ser cumplidos), etc. Y también con el Derecho Tributario y Fiscal toda vez que al Congreso corresponde la aprobación de impuestos y del presupuesto anual del Estado, en virtud que para la asignación de partidas presupuestarias debe señalarse la fuente de financiamiento y que el Derecho Tributario está revestido de sus propios principios tales como la prohibición constitucional de doble tributación, o el deber de fijar las bases de su recaudación, el principio de capacidad de pago, el hecho generador, etc.

Esas son a manera de ejemplo la multiplicidad de relaciones del Derecho Parlamentario, pero es importante destacar que, prácticamente, todo lo que hacen los representantes del pueblo en el Congreso de la República tiene relación con la política, como juego de poder, de manera que, hasta los temas más técnicos y domésticos están investidos de alguna decisión política que involucra a los partidos.

Si según la «teoría tridimensional del Derecho», éste es norma, hecho y valor, los hechos son objeto de estudio de la sociología y de esa cuenta, como todo derecho, el Derecho Parlamentario se relaciona con esa disciplina. Los diputados como representantes del pueblo deben reconocer la diversidad social, la diversidad étnica, las diferencias de clases en el modo de producción capitalista (dependiente o periférico, como el guatemalteco), y compenetrarse de que la representación que ostentan ha de responder a esas características sociales. Las relaciones de los parlamentarios con los electores tienen en cuenta esa realidad.

Por otra parte, los representantes han sido postulados por partidos políticos, hacen política y se supone que entienden de la ciencia política,

teoría del Estado, teorías de la representación, etc. El Derecho parlamentario se relaciona asimismo, de manera íntima, diremos, con las ciencias políticas.

No pretendemos ser exhaustivos por lo que nos limitaremos a lo dicho, sólo a manera de ejemplo para mostrar la gran gama de relaciones que el Derecho Parlamentario tiene con las diversas disciplinas, al grado que difícilmente podríamos encontrar alguna que pudiera sustraerse de dicha relación.

## **6. REGÍMENES POLÍTICOS**

Identificamos los regímenes políticos según el papel del parlamento. Así, el sistema parlamentario se caracteriza porque es la cámara la que integra el gobierno. Los votantes, al emitir sufragio por un determinado partido para llevar su propuesta al parlamento, votan a la vez por la propuesta de gobierno que ese partido fórmula para el Ejecutivo. Los gobernantes surgen del parlamento y se deben a él, responden a él por sus actos y el parlamento puede defenestrarlos mediante el voto de desconfianza. El jefe del Ejecutivo puede a su vez disolver el parlamento y convocar elecciones para una nueva integración.

El régimen parlamentario puede encontrarse en distintas variedades, tal el caso del que tiene predominancia del parlamento y deja al Jefe de Estado como una figura decorativa y protocolaria, conocido como «parlamento monista»; el modelo mediante el cual el gabinete se integra con participación de la mayoría de partidos representados en el parlamento por lo que no se producen mociones de censura a los ministros, y se conoce como «régimen de gabinete» y también encontramos el «parlamento dualista» en que el jefe de Estado tiene facultades, conjuntamente con el parlamento para integrar el gabinete.

El sistema presidencialista, por su parte, se caracteriza por la predominancia del Presidente en el Ejecutivo. No es integrado el

gobierno por el parlamento sino por procedimiento de votación por la propuesta de los partidos para el Ejecutivo. Suele, no obstante, el Ejecutivo responder al parlamento de sus actos, pero en un nivel disminuido en comparación con el sistema parlamentario.

En el régimen presidencialista, el Presidente de la República es quien nombra y remueve a su gabinete, sin intervención del parlamento, por lo que los ministros son responsables de sus actos ante el jefe del Ejecutivo, lo cual no significa ausencia de controles políticos del Congreso o contables por parte de la Contraloría General de Cuentas, o que el Ministerio Público no pueda investigar si estima que se ha cometido delito.

En Guatemala el diseño del régimen político es presidencialista pero el Congreso de la República tiene bastantes prerrogativas de control político, como la interpelación a ministros y citación a éstos o a cualesquiera otros funcionarios públicos de cualquier nivel para que respondan de sus actos ante los diputados. Por esa razón le hemos caracterizado como «presidencialista atenuado», toda vez que los controles parlamentarios hacia el gobierno tienden cada vez a hacerse más frecuentes y más severos, al grado que en casos extremos, la actividad parlamentaria podría paralizar buena parte del quehacer gubernamental mediante el procedimiento de interpelaciones y citaciones. Esta facultad de los diputados la encontramos en los artículos 166, 167 y 168 constitucional.

Por otra parte los parlamentos suelen ser unicamerales o bicamerales.

El bicameralismo surgió de la estratificación social que en sus orígenes tuvo el parlamento, al surgimiento de las cámaras alta y baja o cámara de los *Lores* y de los Comunes en Inglaterra. En los parlamentos modernos las cámaras no representan estamentos sino se ha diseñado nuevas formas para integrarlas. Así, el senado (cámara alta) representa a los Estados (en las repúblicas federativas) y la cámara baja o cámara de representantes se integra con representantes de la población. En algunos países, como Chile, en el Senado, no todos sus miembros son resultado de una elección popular pues hay senadores «designados».

Tiene la ventaja el parlamento bicameral que permite un análisis más reflexivo de los proyectos, en cuanto a la función legislativa, toda vez que una cámara se constituye en cámara de origen y la otra en cámara revisora. Esa ventaja también deviene en falencia cuando se prevé que los proyectos de ley podrán demorarse en su proceso de formación contra las necesidades sociales vigentes o de gobierno de un Estado.

En los parlamentos unicamerales corresponde a una sola corporación darle el trámite de formación a los proyectos de ley, y al jefe de Estado la potestad de veto.

## **7. CARACTERÍSTICAS DEL PARLAMENTO**

Ni en Guatemala, ni en ningún otro país, el Parlamento es una entidad técnica sino política. Prácticamente todo lo que se decide en el Congreso de la República tiene un contenido político, incluso los actos administrativos más sencillos. Por ello suele decirse que el Congreso es un ente «eminente político», toda vez que lo integran diputados electos mediante sufragio universal, libre y directo por el sistema de fórmula electoral proporcional y postulados por los partidos políticos sin excepción.

Son los diputados los que toman decisiones, y por su propia naturaleza de militancia política, organización de bases, dinámica interna de los partidos, lucha por la postulación, campaña electoral para acceder a la diputación, etc. sus criterios están fundamentados en inclinaciones políticas, por lo que pretender que se tomen decisiones con base en criterios eminentemente técnicos deviene incongruente.

Es quizás por esa razón que atrae la atención de mucha gente, entre ella, los formadores de opinión, que reconocen en el Congreso una fuente de información sobre la dinámica política del país. Es objeto de constantes y hasta agrias controversias: Si hay muchos diputados, si son suficientes, si habrá que reducir la representación por razones

meramente económicas, si los diputados deben ser profesionales del Derecho, si basta que sean representativos de sus comunidades, etc.

No vamos a discutir si la fascinación de la población en los temas políticos del Congreso es consecuencia de la opinión de los grupos de influencia. Lo cierto es que el acentuado interés ha llevado a enfocar la atención en el Congreso, quizás más que en otros entes estatales incluyendo los organismos Ejecutivo y Judicial. De esa cuenta, se han ido abriendo las fuentes en el Congreso, sobre sus actos, al grado que las sesiones del Pleno son transmitidas por Internet, el canal del Congreso que se transmite por cable y a veces por los canales de televisión abierta y de cable, y los reporteros radiales transmiten reseñas en directo del acontecer parlamentario. Esta circunstancia, a diferencia de lo que sucede en otros organismos del Estado, ha llevado a afirmar que es el más transparente de todos. La transparencia no hace juicios de valor sobre los actos del Congreso y sus órganos. No nos permite afirmar que sea el más honrado o que sus integrantes sean un dechado de virtudes. La palabra transparencia sólo nos indica que podemos ver y oír lo que en el seno del Organismo transcurre y precisamente esa transparencia permite descubrir cada vez que algo anda mal en el Palacio Legislativo.

Es un centro de debate político y la expresión de las diversas corrientes de pensamiento e ideologías representadas en el país, las que se manifiestan en casi todos los ámbitos de discusión. Así, en la asignación de partidas presupuestarias para programas sociales o para fortalecer la seguridad y la justicia, tiene connotación ideológica. La aprobación de impuestos directos o indirectos también es matizada por concepciones políticas, etc.

Es, además, el lugar donde el modelo de frenos y contrapesos funciona, toda vez que la oposición actúa constantemente al señalar los desaciertos que pueda tener el Gobierno y hasta cuestionar seriamente a los ministros y demás funcionarios públicos, mediante las figuras de interpelación y preguntas parlamentarias. Es un epicentro de la política y de la democracia por lo que, para tener una idea de su verdadero valor

político, habría que imaginar el país sin Congreso, de la misma manera que quienes se quejan de la función de la prensa habrían de imaginar al país sin prensa para tener un punto de partida en sus valoraciones. El Congreso de la República, con sus diputados, sus inmunidades, y su calidad de representantes del pueblo y dignatarios de la Nación, con todas sus virtudes y defectos, es eje fundamental del funcionamiento de la democracia.

## **8. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO EN GUATEMALA**

Existen autores que asignan a la palabra ‘función’ un significado más restringido, en cuanto a las funciones de los entes estatales, reservándola solo para los Organismos. Así, sólo habría función ejecutiva, legislativa y judicial. y las competencias de cada ente en particular, distintas a la estricta función, se convierten en atribuciones. De esa cuenta, el Organismo Legislativo tendría la función legislativa y atribuciones para control político, administrativas, etc.

El diccionario de la Real Academia Española dice que ‘atribución’ es «cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen». Y define ‘función’ como la «tarea que corresponde realizar a una institución o entidad, o a sus órganos o personas».

En tanto que para Manuel Ossorio<sup>8</sup>, en coincidencia con el Diccionario de Derecho Usual, Atribución es el «Señalamiento o fijación de competencia/adjudicación. / Imputación, cargo. / Asignación. / Facultad, potestad concedida por disposición legal o inherente a determinado cargo. suele emplearse entonces la voz en plural.»

La Constitución Política de la República en su artículo 157 no habla de función sino de la «potestad legislativa» y al referirse a sus actuaciones

---

8

Op. Cit.

en el marco constitucional, la sección segunda del capítulo II (Organismo Legislativo), título IV (Poder Público) se refiere a «Atribuciones del Congreso» por lo que los epígrafes son los siguientes: Artículo 165: Atribuciones. Artículo 170 Atribuciones específicas; Artículo 171. Otras atribuciones.

De manera que el Congreso tiene la «potestad legislativa» en tanto que al Organismo Judicial le corresponde la «función jurisdiccional», según el artículo 203 constitucional. Creemos que es una cuestión de imprecisión idiomática que no ha provocado mayor controversia ni alterado la interpretación del quehacer de cada organismo del Estado.

Por lo anterior, para el caso, que para las diversas acciones que realiza el Congreso de la República, de conformidad con las competencias que le fija la Constitución, las referimos en éste y otros trabajos como «funciones». Así, hay la función legislativa, de representación, de control político y presupuestario, función administrativa, nominadora, etc.

Así, las clasificamos en siete grupos: Funciones legislativas, administrativas, de control político y presupuestario, financieras y monetarias, de representación, políticas y la función constituyente derivada<sup>9</sup>, que resumimos en el cuadro presentado a continuación:

<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
<b>Funciones Legislativas</b>	Presentar iniciativas de ley,	171 g) y 174 CPRG
	Aprobar, reformar y derogar	171 a) CPRG

<sup>9</sup> Ver al respecto el material titulado: «La interacción del Congreso con otros entes estatales». Legis, Guatemala, 2007, Págs. 24 a 31.

	las leyes	
	Aprobar, antes de ser ratificados, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional	171 l) CPRG
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
<b>Funciones Administrativas</b>	Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;	165 a) CPRG
	Recibir juramento de ley al Presidente, Vicepresidente, Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;	165 b)
	Conocer anticipadamente de los viajes del Presidente y Vicepresidente;	165 e)
	Declarar o no que ha lugar antejuicio contra los dignatarios funcionarios que la Constitución establece;	165 h)
	Calificar las credenciales que el Tribunal Supremo Electoral extiende a los diputados electos;	170 a)
	Nombrar y remover a su propio	170 b)

	personal administrativo;	
	Aceptar las renunciaciones de los diputados;	170 c)
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	Resolver las suplencias de diputados conforme la Constitución y la ley, en caso de ausencia del titular;	170 D)
	Dar posesión de la presidencia de la República al Vicepresidente en ausencia temporal o absoluta del titular	165 d)
<b>Funciones de control político y presupuestario</b>	Declarar incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo;	165 i)
	Interpelar ministros de Estado,	166
	Citar a ministros, viceministros y en general a todos los funcionarios y empleados públicos, para que asistan al pleno, bloques o comisiones a	168

	informar sobre su gestión;	
	Aprobar, modificar o improbar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado	171 b)
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	Aprobar o improbar el informe de ejecución y liquidación presupuestaria, con intervención de la Contraloría de Cuentas;	171 d)
	Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional	171 m)
<b>Funciones financieras y monetarias</b>	Aprobar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales	239
	Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de su recaudación;	171 e)
	Fijar las características de la moneda, con opinión de la	171 h)

	Junta Monetaria;	
	Contraer, convertir o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública;	171 i)
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	Aprobar o improbar proyectos de ley sobre reclamaciones al Estado por créditos no reconocidos;	171 j)
	Decretar reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional;	171 k)
	Aprobar los convenios internacionales que obliguen financieramente al Estado.	171 l)
<b>Funciones de representación</b>	Representación del pueblo	161 CPRG
	Representar ante juntas directivas y comisiones.	26, 33, 53, 55 y 56 LOOL
<b>Funciones políticas</b>	Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República;	165 c)
	Elegir a funcionarios que establezca la Constitución o las leyes, que deban ser	165 f)

	designados por el Congreso, aceptarles sus renunciaciones y elegir a sus sustitutos	
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	Desconocer al Presidente de la República cuando haya vencido su período y pretenda continuar en el cargo;	165 g)
	Conceder condecoraciones propias del Congreso a guatemaltecos y extranjeros;	165 j Bis)
	Convocar a elecciones generales cuando corresponda y el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho;	169
	Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación;	171 e)
	Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;	171 f)

	Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos;	171 g)
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	Aprobar tratados y convenios internacionales cuando afecten el dominio de la Nación, establezcan unión económica o política de Centroamérica, atribuya o transfiere competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados;	171 l) 2)
	Aprobar instrumentos internacionales cuando se refieran al paso de ejércitos extranjeros por el territorio nacional o el establecimiento de bases extranjeras o afecten o puedan afectar la seguridad del Estado o pongan fin a un estado de guerra.	172
	Aprobar la convocatoria de consulta popular para decisiones políticas de especial trascendencia.	173

<b>Función constituyente derivada</b>	Presentar iniciativa de reformas constitucionales	277
<b>Grupo de funciones</b>	<b>Función</b>	<b>Fundamento constitucional o legal</b>
	aprobar reformas constitucionales con voto favorable de al menos dos tercios del total de diputados;	279
	Aprobar el decreto de convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente;	278
	Aprobar el acuerdo de convocatoria a consulta popular y fijar las preguntas de la misma.	

CPRG: Constitución Política de la República de Guatemala

LOOL: Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

## 9. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La función legislativa es la más conocida. Ya hemos visto que los parlamentarios tienen otras funciones pero a ésta se le da más relevancia la cual, no podía ser de otra manera, deviene en virtud de que el Congreso aprueba las leyes que, al ser sancionadas y publicadas, rigen la vida nacional y las relaciones entre el Estado con los particulares, el

Estado con otros Estados, de los particulares entre sí, etc. Las leyes tienen carácter de generales y abstractas por lo que son aplicables a todos.

Esa es la razón por la que el trabajo legislativo tiene la necesidad de hacerse con sumo cuidado porque el producto, la ley, tiene la virtud de afectar a todos, en todo el territorio, de manera que las imprecisiones, errores, etc., afectan también a todas las personas que se encuentren en el territorio guatemalteco, sean nacionales o extranjeras.

La función legislativa la cumplen los diputados, los únicos en el Organismo Legislativo, que toman decisiones pero el trabajo preparatorio y de revisión de los materiales que se producen, le corresponde a cuerpos técnicos tales como asesores, asistentes, secretarías, entre otros, de manera que unos (los diputados) toman decisiones y otros (los cuerpos técnicos) preparan los insumos para esas decisiones.<sup>10</sup>

La técnica de creación del derecho requiere de mecanismos que garanticen que los productos (leyes) sean de calidad, dada la relevancia que tienen. Antes de redactar una formulación legislativa para someterla a consideración del Pleno los cuerpos técnicos deben tener claro sobre «la idea a legislar», esto es, qué clase de norma, de qué orden, a qué parte del sistema jurídico corresponde y quiénes son los que serán afectados (positiva o negativamente) con ella. También debe tener presente que debe dotársele de la mayor claridad posible para que la actividad interpretativa de los jueces no deba hacerse con mucha frecuencia, que es lo que sucede cuando una norma no es del todo clara, o cuando han aparecido hechos que el legislador no previó y, ante la obligación de los jueces de resolver, aunque no haya una norma exactamente aplicable, deben integrar el derecho mediante la actividad interpretativa. El legislador, entonces, debe procurar que la norma abarque todas las posibles hipótesis fácticas.

---

<sup>10</sup>

Para detalles al respecto de la división del trabajo en el Legislativo puede consultarse la Guía parlamentaria para asesores y personal de apoyo, editada por LEGIS en 2006.

En los casos de falta de norma aplicable, oscuridad de la ley, ambigüedad o insuficiencia, los jueces, por mandato contenido en el artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial, resolverán de conformidad con los criterios de interpretación que contiene el artículo diez de la misma ley, es decir, conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. El conjunto de una ley servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes oscuros de la misma se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente: a) A la finalidad y al espíritu de la misma; b) A la historia fidedigna de su institución; c) A las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; y d) Al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho.

Esto es lo que se conoce como «técnica jurídica» en términos amplios, pero debemos tener en cuenta que el aspecto más ostensible de la metodología de la producción o creación del derecho, es la que se conoce con el nombre de «técnica legislativa», en sus diversos niveles, desde la elaboración de las normas constitucionales, hasta las de carácter reglamentario, pasando por las disposiciones orgánicas y las de naturaleza ordinaria.<sup>11</sup> La ‘técnica legislativa’ es una especie del género ‘técnica jurídica’. Como sabemos que es prácticamente imposible para el legislador prever todos los casos concretos que podrán subsumirse a la norma, y que siempre habrá necesidad de actividad interpretativa de los jueces, una deficiente técnica legislativa provocará serios problemas de interpretación pudiéndose producir resultados no esperados o hasta contrarios a los esperados de esa labor hermenéutica.

De lo anterior se infiere que los legisladores tienen incluso que prever las interpretaciones que puedan hacerse a cada norma en casos llamados oscuros o difíciles, que es cuando los jueces se ven forzados a interpretar el derecho. Esto es, los jueces hacen un ejercicio de aplicación de lógica jurídica (formal: premisa mayor, premisa menor,

---

<sup>11</sup> FIX ZAMUDIO. Héctor. Ensayos sobre metodología, docencia e investigación jurídicas. UNAM, México, 1981, pag. 31.

conclusión) cuando hay una norma aplicable a un caso, pero en los casos difíciles deben emplear otra metodología que es conocida como argumentación y que no produce los mismos resultados de uno a otro intérprete.

La técnica jurídica llevada a lo específico de lo legislativo debe ocuparse de los aspectos de contenido en la formulación de la norma, precisamente para que la claridad alcanzada sea la mayor posible, a prueba de interpretaciones antojadizas o ligeras. Asimismo debe ocuparse de que la norma responda a situaciones fácticas «posibles», realizables, es decir, que la formulación corresponda a la realidad actual o a realidades futuras\* y pensar que dentro de muchos años, cuando un juez se vea obligado a interpretar la norma para aplicarla a un caso difícil, no previsto cuando se aprobó la ley, podrá imaginarse qué pensó el legislador al momento de su aprobación, para ayudarse a esclarecer el sentido de la norma. El legislador, también debe ocuparse de que la formulación normativa responda a la pirámide de validez y jerarquía, es decir, por una parte que responda a lo mandado o aceptado por la Constitución y por la otra que no se contraponga con otras normas de la misma jerarquía, creando así antinomias que compliquen su aplicación. Finalmente creemos que el legislador debe ocuparse de la construcción gramatical.

Con estos elementos podremos ensayar la construcción de una definición de **técnica legislativa** diciendo que es el conjunto de procedimientos de formulación normativa que se ocupan que ésta responda a la realidad que se pretende modificar o regular, que sea congruente con las normas de superior jerarquía, que los medios propuestos sean también congruentes con los fines perseguidos, sea concordante con el ordenamiento jurídico, y de comprensión para el común de los destinatarios y jueces.

---

\* En una ocasión un diputado propuso iniciativa de ley para prohibir en Guatemala la clonación de seres animados. El proyecto causó hilaridad de momento, aunque después no porque los demás cayeron en la cuenta que, ante la prohibición de esa práctica en países desarrollados, los autores podrían trasladar sus laboratorios a nuestro país. La situación fáctica era imaginaria, con visión futura. El proyecto no fue aprobado pero pone de manifiesto hasta dónde debe llegar la imaginación del legislador cuando redacta una proposición normativa con pretensión de permanencia.

Por eso el problema del legislador no se agota con pensar cómo ha de interpretar la norma el juez, sino va más allá. Cómo interpretará la ley el ciudadano que tendrá contacto con ella todos los días, aunque no llegue a sede judicial para dirimir un conflicto. La claridad en la formulación es, por tanto, relevante para dar cumplimiento a los fines propuestos con determinada ley. Si el conocimiento general de la ley ya es una ficción, grave resulta que, además, que no se le llega a conocer por la generalidad, los que sí tienen el privilegio de estar informados de su contenido no la entiendan, pues de esa manera se garantiza que la ley será incumplida. No se trata, por tanto que sea bien comprendida y restringida en su interpretación por el juez, sino además que sea bien comprendida por la ciudadanía.

## **10. LA FUNCIÓN DE DEBATE POLÍTICO**

El Congreso de la República es un centro de discusión política. Ahí se debate sobre problemas nacionales de carácter público, y hasta asuntos que afectan a sólo cierta parte de la población, tal el caso cuando se aprueban decretos gubernativos mediante los cuales se declara estado de calamidad o de prevención en determinadas áreas del territorio nacional por razones principalmente de desastres naturales.

Estos debates, como todo lo que se hace en el Legislativo, tienen sus regulaciones. Así, para entrar a discutir un problema nacional no basta con que se ponga en la agenda: «discusión sobre los altos niveles de violencia e inseguridad ciudadana», sino que existe la figura de los «puntos resolutivos», por los que se hacen consideraciones del tema que ha de discutirse, y luego se propone resoluciones que, normalmente, son recomendaciones al Ejecutivo o a otros entes estatales que no tienen fuerza normativa pero que, finalmente, los puntos resolutivos cumplen la función de ordenar la discusión para que pueda realizarse adecuadamente y haya un punto de culminación de la misma, que es

cuando se declara suficientemente discutido y se entra a votar por la propuesta que motivó el debate.

Al respecto la Ley Orgánica del Organismo Legislativo dice en su artículo 107 que: los diputados podrán presentar mociones para que se emitan puntos resolutivos que contengan recomendaciones u otras declaraciones. Toda moción en este sentido deberá ser presentada por escrito y redactada de manera que contenga parte considerativa y la resolución respectiva. Los puntos resolutivos deberán ser publicados en el diario oficial dentro de los dos días siguientes de su aprobación.

Aquí notamos que es requisito que sean presentados por escrito, y que de ser aprobados serán publicados en el diario oficial, por lo que no resulta válido que un diputado pida la palabra para proponer que se discuta, por ejemplo, una llamada de atención a las autoridades de seguridad y justicia, sin que antes haya presentado a Secretaría, por conducto de la Dirección Legislativa, el proyecto correspondiente.

Los puntos resolutivos implican declaraciones de orden político sin efectos legales. En ellos se puede encontrar la posición oficial del Congreso, aprobada por la mayoría, sobre determinados temas, aunque no necesariamente sea la posición de los diputados en lo individual, quienes pudieron votar en contra, razonar su voto o simplemente no estar presentes en la sesión donde se aprobó el punto en cuestión.

Los puntos resolutivos se distinguen de las resoluciones en que éstas solo se emiten para dar trámite a decisiones anteriores, como por ejemplo para remitir un expediente de antejuicio al Organismo Judicial, por haberse aprobado que ha lugar a formación de causa, para que se continúe con el trámite correspondiente.

**ARTÍCULO 108.- Resoluciones.** El Congreso podrá emitir resoluciones, cuyo propósito sea resolver asuntos de mero trámite o que tiendan a resolver la situación de expedientes que no contengan disposiciones legislativas y signifiquen únicamente el traslado de éstas a oficinas, comisiones o dependencias del estado.

Otros temas de interés general, político o no, se discuten también mediante otros instrumentos, generalmente los proyectos de ley que han sido dictaminados por comisiones, o que han sido objeto de dispensa de dictamen, o que fueron declarados de urgencia nacional. También se introduce la discusión de asuntos relevantes mediante la presentación de proyectos de acuerdo legislativo.

**ARTÍCULO 106.- Acuerdos.** El Congreso de la República, mediante acuerdo:

1. Solicitará la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad.
2. Declarará electos a aquellos funcionarios que hubiere electo de conformidad con la ley.
3. Declarará el inicio y clausura del período ordinario de sesiones.
4. Expresará voto de falta de confianza en contra de los funcionarios que hubieren sido objeto de interpelación.
5. Nombrará comisiones de investigación, determinará sus atribuciones y nombrará a sus integrantes.
6. Expresará el pésame, reconocimiento y felicitaciones.
7. Otorgará las condecoraciones que le correspondan de conformidad con la ley.
8. Convocará para juramentación ante el Pleno de los funcionarios cuyo nombramiento no corresponda al Congreso.
9. Resolverá cualquier otro asunto que no tenga fuerza de ley, recomendación o sea de mero trámite.

Los acuerdos deberán redactarse de tal modo que aparezca en forma separada la parte considerativa y dispositiva del mismo y deberán ser firmados por el Presidente y dos secretarios.

Es decir, no se abre a discusión algo en abstracto, sino con base en una iniciativa, en una propuesta, una moción o un informe o dictamen de comisión. Todo esto lo regula la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

En el Orden del día de las sesiones plenarias se incluye un punto «varios», que se llama «Mociones y Propositiones», al final de la lista de temas a tratar. Teóricamente corresponde a ese momento de la sesión conocer, discutir y votar las mociones sobre acuerdos legislativos y puntos resolutivos, pero la práctica parlamentaria ha permitido que se recurra al procedimiento conocido como «alteración del orden del día», «por moción privilegiada», mediante la cual se inserta en la agenda un tema que no estaba inicialmente contemplado. Por ejemplo, un diputado, al terminar la discusión de un asunto pide la palabra y expresa que es para proponer una moción privilegiada «para alterar el orden del día a fin que el tema equis se entre a conocer en este momento». La moción privilegiada de alteración se somete a discusión y a votación y si es aprobada, el asunto nuevo queda insertado en la agenda y se procede de inmediato a su conocimiento.

Suele suceder esto con bastante frecuencia y es principalmente ocasionado por motivaciones políticas y de una aplicación del criterio de oportunidad toda vez que hay temas que no pueden esperar el pronunciamiento del Congreso y que dejarlo para el final de la sesión podría devenir en su no conocimiento por falta de quórum o por haberse prolongado la sesión más tiempo del normal. Cuando un asunto va a ser discutido, y hay algún consenso entre los bloques legislativos, se propone el conocimiento inmediato de los pronunciamientos pertinentes.

También suele suceder que, aún cuando no haya consenso sobre un tema, hay bloques que los proponen para su discusión inmediata mediante la alteración del orden del día y, como la moción debe ser sometida a discusión, aprovechan para develar y pronunciarse sobre el fondo del asunto, ventilarlo en público, fijar posición, aunque la alteración del orden sea luego improbada. Es un procedimiento

frecuente, pero que altera el orden pues la moción de alteración del orden del día no debe ser discutida involucrando el fondo del punto resolutivo o acuerdo que se propuso sino sólo argumentando la pertinencia de entrar a conocerlo con prelación a otros temas.

## **11. LA FUNCIÓN DE CONTROL Y FISCALIZACIÓN**

Como producto de la separación de poderes, y como complemento, surge el modelo de frenos y contrapesos, diseñado para que uno de los poderes del Estado pueda frenar cualquier desborde de otro. En ese modelo le corresponde al Congreso de la República la función de control y fiscalización, esto es, control político de la gestión de gobierno y control presupuestario mediante la aprobación del presupuesto según la propuesta que le presente el Organismo Ejecutivo, y la revisión de las cuentas de ejecución presupuestaria de todos los entes estatales.

Los controles *inter* poderes responden pues al *desiderátum* político de equilibrio para que no haya extralimitaciones que pongan en riesgo el sistema democrático y republicano. Para el efecto, el Congreso de la República dispone de los mecanismos de interpelación, citaciones a funcionarios, discusión y aprobación de presupuesto y revisión de las memorias de los ministerios, y de ejecución presupuestaria de todos los entes que funcionan con fondos públicos.

La regulación constitucional de este tema, la encontramos en los artículos 166 al 168 de la Constitución Política de la República.

De conformidad con el artículo 166 de la Constitución Política de la República, salvo los asuntos diplomáticos o de operaciones militares pendientes, 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.

Las interpelaciones se desarrollan en tres etapas: 1. Preguntas básicas; 2. Preguntas adicionales y 3. Debate. En esta última etapa los diputados (en número de cuatro, como mínimo) podrán proponer el voto de falta de confianza contra el ministro interpelado, el cual, de ser aprobado tiene consecuencias para el ministro, en el sentido que debe presentar su renuncia al cargo. Si el presidente no le acepta la renuncia, el ministro deberá apelar al Pleno del Congreso, en cuyo caso, para ratificar el voto de falta de confianza el Congreso deberá contar con mayoría calificada (al menos dos tercios del total de diputados que integran el Congreso).

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.

Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

**ARTICULO 167.- Efectos de la interpelación.** Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.  
(...)

**Artículo 168. Asistencia de Ministros al Congreso.** Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros.

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

En la Ley Orgánica del Organismo Legislativo encontramos el desarrollo de la norma general y se establecen procedimientos, tal como describimos enseguida:

- a) Para plantear una interpelación, el o los diputados dirigirán una nota a la Secretaría del Congreso; la cual será puesta en conocimiento del Pleno, y en la misma sesión se fijará fecha y hora de la interpelación, que no podrá demorarse más allá de las próximas cinco sesiones. También, el o los interpelantes, podrán proponer la interpelación en el punto de agenda conocido como Mociones y Propositiones. Una vez planteada la interpelación, se notificará al ministro para los efectos que la Constitución establece (debe presentarse el día señalado a la hora establecida y, antes de esa fecha, no podrá salir del país sin autorización del Congreso). Las preguntas básicas le serán comunicadas en un plazo no menor de 48 horas de anticipación a la interpelación.
- b) En el día de la sesión señalada para la interpelación, después de leída y aprobada el acta de la sesión anterior se procederá a dar inicio a la interpelación. El Presidente dará la palabra al Diputado interpelante, quien luego de proceder a presentar las razones de la interpelación formulará las preguntas básicas, salvo cuando proceda conocer asuntos de orden constitucional, caso en el cual se cederá un breve lapso para que se cumpla con mandatos constitucionales o legales que configuren plazo y fecha determinados para su cumplimiento. A cada pregunta se dará la palabra al interpelado para responder. Al finalizar las preguntas básicas, el interpelante o cualquier diputado podrá formular preguntas adicionales «relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación», para que las responda el ministro interpelado. A este respecto debemos anotar que aunque la ley establece que las preguntas adicionales deberán estar relacionadas con los motivos de la interpelación, ni el Presidente del Congreso, ni el Pleno, ni el interpelado, ni nadie más, podrá calificar las preguntas, porque la Constitución así lo manda.

Si la interpelación se prolonga por más de dos sesiones se programará una sesión adicional en cualquier día de la semana, con el objeto de tratar exclusivamente los asuntos contenidos en la agenda legislativa, excluyendo las interpelaciones previstas.

Durante el proceso de preguntas adicionales, si intervienen y participan más de tres diputados del mismo bloque legislativo, la Presidencia dará intervención a los diputados en forma alternada y equitativa.

- c) La tercera etapa es el debate, el que se llevará a cabo inmediatamente de terminada la segunda fase de la interpelación. Durante el debate o en una de las dos próximas sesiones, los diputados (en número de cuatro como mínimo) podrán proponer el voto de falta de confianza al ministro interpelado. Durante el debate cada diputado podrá tomar la palabra hasta dos veces con relación a los asuntos que lo motivaron. Si el ministro decide participar en el debate, tendrá derecho a usar la palabra sin límite de veces.

Lo que se refiere a las interpelaciones se encuentra en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, en los artículos 139 al 145.

Durante las citaciones a que se refiere el artículo 168 constitucional citado, debe anotarse que, conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica, 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. Para el efecto, el Presidente de la Comisión, el Jefe de Bloque o el Presidente del Congreso le pedirán levantar su mano derecha y le tomará el juramento que, por cierto, no tiene una formulación definida. Se trata que el funcionario sepa que está bajo juramento y que cualquier falsedad podrá dar lugar a un proceso por perjurio.

## 12. LA FUNCIÓN NOMINADORA

Hemos anotado en otros materiales que la función administrativa de los diputados se lleva a cabo mediante los nombramientos de funcionarios o magistrados que la Constitución o las leyes mandan, así como en la tramitación de los antejuicios que, por no tratarse de un procedimiento jurisdiccional debe ser tenido por administrativo.

En cuanto al nombramiento de funcionarios y magistrados, el Congreso se convierte en «ente nominador» o de nombramiento y esto aplica tanto para:

- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia; art. 215.
- Magistrados de las salas de la Corte de Apelaciones; art. 217.
- Magistrados del Tribunal Supremo Electoral; ley electoral.
- Un magistrado titular y un suplente de la Corte de Constitucionalidad; 269 CPR.
- El Contralor General de Cuentas; art. 133.
- El Procurador de los Derechos Humanos; 273 constitucional.
- El Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal; (dt. 129-97).
- Miembros del Consejo del Ministerio Público; ley MP.
- Miembros del Consejo Nacional de Migrantes;
- Representante en la Junta Monetaria; 132 constitucional.
- Otros que las leyes estipulan para representar al Congreso en órganos colegiados.

En cada uno de los casos, se debe seguir un procedimiento determinado.

Para la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la elección se hace de trece magistrados de una nómina de 26 candidatos propuesta por la Comisión de Postulación.

**Artículo 215. Elección de la Corte Suprema de Justicia.**

Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el artículo 217 de esta Constitución. (...)

Para la elección de magistrados de las salas de la Corte de Apelaciones, la comisión postuladora varía un tanto:

**Artículo 217. Magistrados. (...)**

Los magistrados titulares a que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los decanos de las facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

Para el caso del Tribunal Supremo Electoral debe contarse con una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la comisión de postulación. La regulación la encontramos originariamente en la Constitución que nos remite a la Ley Electoral:

**Artículo 223. Libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas.** El Estado garantiza la libre

formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen.

Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades y órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.

En tanto que la ley electoral indica que:

**ARTICULO 123. Integración.** El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco Magistrados Titulares y con cinco Magistrados Suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.

Para esta comisión de postulación debemos reparar en que se encuentra regulada por la ley su convocatoria y funcionamiento, por lo que es importante tener presentes las siguientes normas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

**ARTICULO 139. Fecha para la instalación de la Comisión de Postulación.** La Comisión de Postulación será instalada por el Congreso de la República, sesenta días antes de la fecha en que termine el período de los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Si en la fecha fijada para la instalación no comparecen, por lo menos dos tercios de los integrantes, el Congreso de la República:

- a) Dará posesión a los presentes;
- b) Suspenderá la instalación de la Comisión;
- c) Requerirá por la vía más rápida, a quien corresponda, para que acredite al suplente; y,
- d) Señalará nueva audiencia para instalar la Comisión.

**ARTICULO 140. Instalación.** Al integrarse el quórum que establece el inciso d ) del artículo 141 de esta ley, el Congreso de la República instalará a la Comisión de Postulación. Dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de su instalación, la Comisión de Postulación deberá cumplir con las funciones que le señala el artículo citado.

**ARTICULO 141. Normas de funcionamiento.** El funcionamiento de la Comisión de Postulación se rige por las normas siguientes:

- a) La Comisión de Postulación tiene entre sus funciones la de elaborar la nómina escrita de veinte o cuarenta (ver pie de página)<sup>12</sup> candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, de la cual el Congreso de la República efectuará la elección a que se refiere el artículo 123 de esta ley. Los abogados que integren la Comisión de Postulación no podrán figurar en dicha nómina.
- b) El Secretario de la Comisión de Postulación será electo en el seno de la misma.
- c) La comisión celebrará sesión permanente mientras dure su función; se reunirá en la sede del Congreso de la República y su sesión será secreta.
- d) El quórum será formado por un mínimo de dos terceras partes de sus miembros y sus resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de votos de sus integrantes.
- e) La Corte Suprema de Justicia proveerá, el día de la instalación de la comisión, lista completa de todos los abogados colegiados activos que satisfagan los requisitos a que se hace relación en el artículo 124 de esta ley.

---

<sup>12</sup> De conformidad con la reforma al artículo 141 en el proyecto de reformas a la Ley Electoral, actualmente en discusión del Congreso de la República, la nómina será de 20 candidatos (tiene dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad). Sin embargo, el proyecto no reforma el artículo 141 en el que se prescribe que la nómina será de 40 postulados) [Vid. Iniciativa registrada en Dirección Legislativa con el número 4974]

- f) Las resoluciones de la comisión se escribirán en el libro que autorizará el Presidente del Congreso de la República. Las actas deberán ser firmadas por todos los miembros presentes de la comisión; y,
- g) La Comisión de Postulación se disolverá inmediatamente después de haber hecho entrega al Congreso de la República del acta que contiene la nómina de candidatos a miembros del Tribunal Supremo Electoral.

Para el nombramiento de los magistrados titular y suplente, designados por el Congreso de la República para la Corte de Constitucionalidad, no está prevista comisión de postulación alguna, por lo que los diputados eligen libremente sin las limitaciones de una nómina pre calificada.

En el caso del nombramiento del Contralor General de Cuentas, también se elige de entre los propuestos por una comisión de postulación pero debe notarse que esta vez tienen papel relevante los profesionales de las ciencias económicas, tal como lo manda la norma de la Constitución:

**Artículo 233. Elección del Contralor General de Cuentas.**

El jefe de la Contraloría General de Cuentas, será electo para un período de cuatro años, por el Congreso de la República, por mayoría absoluta de diputados que conformen dicho Organismo. Sólo podrá ser removido por el Congreso de la República en los casos de negligencia, delito y falta de idoneidad. Rendirá informe de su gestión al Congreso de la República, cada vez que sea requerido y de oficio dos veces al año. Gozará de iguales inmunidades que los magistrados de la Corte de Apelaciones. En ningún caso el Contralor General de Cuentas podrá ser reelecto.

El Congreso de la República hará la elección a que se refiere este artículo de una nómina de seis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y

un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas.

El Procurador de los Derechos Humanos lo nombra también el Congreso, pues es un comisionado de este alto Organismo. Se selecciona de una nómina propuesta por la comisión de Derechos Humanos del Congreso.

**Artículo 273. Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión.** El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente período. Esta Comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.

También el Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal se selecciona de una terna propuesta por el Consejo del Instituto, de la cual el Congreso de la República lo elige para un período de cinco años. De esa cuenta hay que tener presente que oficiosamente el Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal habrá de remitir la nómina ante el Congreso para poner en agenda la elección y actuar en consecuencia, antes que venza el período de funciones del saliente. Esto lo encontramos en los artículos 9 y 10 del Decreto Número 129-97 del Congreso de la República, Ley del Servicio Público de Defensa Penal.

Los otros nombramientos son de órganos colegiados y sus fundamentos legales los encontramos en las leyes respectivas, tal como la Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras.

### 13. LOS ÓRGANOS DEL CONGRESO Y SUS ATRIBUCIONES

La máxima autoridad del Congreso de la República es el Pleno. Así se designa a la asamblea de todos los diputados que se reúne en el hemiciclo parlamentario y que toma decisiones institucionales «definitivas» (decimos así, para distinguirla de las decisiones de las comisiones que pueden ser «provisionales», sujetas a ratificación del Pleno, y también hay que considerar que las decisiones del Pleno siempre estarán sujetas a los controles que permite el modelo de frenos y contrapesos, entre ellos de la Corte de Constitucionalidad).

**(Ley orgánica): 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.

Para que haya sesión plenaria se requiere al menos el 25% del total de diputados, entre los cuales debe encontrarse el Presidente o uno de los Vicepresidentes y dos secretarios. Este quórum se conoce como quórum reducido y se utiliza para abrir las sesiones, conocer y aprobar la agenda, el acta de la sesión anterior, el despacho calificado y las iniciativas de ley. De ahí en adelante se requiere del quórum pleno, es decir, al menos la mitad más uno del total de diputados, entre ellos la mesa directiva que debe estar integrada al menos, con el Presidente o alguno de los Vicepresidentes y dos secretarios. Lo anterior quiere decir que no puede celebrarse válidamente sesión plenaria sin que esté integrada la mesa directiva.

En caso que el Presidente quiera intervenir en el debate deberá «ceder» la presidencia a los vicepresidentes en su orden y si todos estuvieren

interviniendo, tomará su lugar el presidente de la Comisión de Gobernación o en su defecto el de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. Lo anterior no quiere decir que pueda celebrarse sesión con presidencia «provisional» de estos presidentes de comisión y en ausencia de los presidentes y vicepresidentes electos, pues la norma sólo es válida para participar en los debates, no así para ausentarse de la sesión.

Las reglas para participar en los debates están contenidas en la Ley Orgánica. El Presidente del Congreso es el director de debates y velará por el orden de las sesiones, de conformidad con las reglas establecidas en el artículo 83.

**ARTÍCULO 83.- Reglas para la conducción de los Debates.** Los debates se regirán por las siguientes disposiciones:

- a) Los asuntos serán puestos a consideración del Pleno del Congreso por el Presidente, de acuerdo con el orden del día establecido y aprobado por el mismo Pleno.
- b) Puesto a discusión un asunto, el Presidente concederá la prioridad en el uso de la palabra a alguno de los mocionantes, ponentes o miembros de la comisión dictaminadora. Seguidamente podrá darse la palabra a otros solicitantes o ponentes.
- c) El Presidente conducirá los debates con estricta imparcialidad, Si el Presidente deseara formar parte de algún debate, deberá conceder la Presidencia a los Vicepresidentes en su orden, a efecto de guardar la imparcialidad. En el caso de que todos los Vicepresidentes estuvieren participando en el debate, la conducción de la sesión se encomendará al Presidente de Comisión de Gobernación y en su defecto al de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.

- d) ~~(Suprimido) Si algún Diputado al hacer uso de la palabra se saliere del tema que se discute, el Presidente se lo hará saber, y si continuare con su actitud, lo llamará al orden.~~
- e) Si algún diputado al hacer uso de la palabra se saliere del tema que se discute, vuelve a tratar sobre un debate que ha concluido, aludiese personalmente a otro diputado, utilizare expresiones inconducentes, descorteses, faltare el respeto a personas o instituciones, o en general no se expresare con decoro y corrección, el Presidente se lo hará saber, y si continúa en su actitud por tercera vez, lo llamará al orden impidiéndole el uso de la palabra. En todo caso el diputado podrá apelar al Pleno y si éste lo autoriza, el diputado podrá continuar en el uso de la palabra.
- f) Cuando se le haya llamado al orden a algún Diputado y éste no estuviere conforme, podrá apelar al Pleno del Congreso explicando en forma breve y, sin divagaciones y ciñéndose estrictamente al tema de la apelación. Para este efecto, se le deberá conceder la palabra inmediatamente que declare su intención de apelar y terminada su exposición, se pondrá seguidamente a votación la apelación en forma breve. El voto negativo desecha la apelación, y el voto afirmativo revoca la decisión de la Presidencia y el apelante quedará restituido en el ejercicio de la palabra.
- g) Si algún Diputado considerare que un orador ha faltado al orden, se lo hará saber al Presidente y éste decidirá si tiene o no razón el solicitante. La decisión negativa de la Presidencia podrá ser apelada al Pleno en la forma que expresa el inciso anterior.
- h) Después de haber hecho uso de la palabra en favor y en contra de determinado asunto, por lo menos un diputado en cada sentido, y si apareciese que varios diputados quieren pronunciarse al respecto, el Presidente deberá consultar al Pleno del Congreso si se limita a los oradores a cinco

minutos por cada intervención. En todo caso, el diputado puede apelar al Pleno y si éste lo confirma, seguirá en el uso de la palabra, hasta por un máximo de cinco minutos más, el cual será improrrogable.

- i) Los Vicepresidentes asistirán al Presidente en los debates, poniendo cuidadosa atención en quienes solicitan la palabra e informando al Presidente al respecto. Los diputados pueden pedir verbalmente que se les informe de la lista de oradores y El Presidente deberá hacerlo antes de conceder la palabra al siguiente orador.

Las reglas para los debates también contemplan la posibilidad de limitar las intervenciones por cada tema, sin contar las aclaraciones, llamadas al orden o rectificaciones. Las aclaraciones no podrán exceder de dos minutos, y todo aquél que llame al orden deberá razonar en qué consiste tal falta, y el director de debates calificará la falta y hará, si corresponde, la llamada al orden.

**ARTÍCULO 85.- Faltas al Orden.** Constituyen faltas al orden:

- a) La infracción a alguna disposición de esta ley.
- b) La expresión de ofensas, injurias, calumnias o se falte al respecto en contra de alguna persona o entidad.
- c) La referencia de un diputado a asuntos ajenos al que se encuentra en discusión, salvo que se trate de argumentos ejemplificativos.
- d) El prejujuamiento o censura sobre las intenciones de quienes promuevan o sostengan un asunto.
- e) Cualquier otro caso no previsto, pero que constituya falta al orden de conformidad con los usos y prácticas parlamentarias generalmente observados.
- f) Queda prohibido el ingreso o uso dentro del hemiciclo de armas de fuego, de armas punzocortantes, artículos de defensa o de cualquier objeto que permita a los diputados alterar el orden y

desarrollo normal de la sesión, o interrumpir el buen desempeño de los debates o sesiones.

Los Diputados podrán reclamar al Presidente cualquier falta al orden.

El Presidente será la autoridad para decidir al respecto de asuntos de orden en los debates y, como segunda instancia, el Pleno del Congreso.

Cuando se solicite la palabra para plantear una cuestión de orden, el Presidente pedirá al orador que suspenda su discurso o intervención y hará referencia a la cuestión planteada. Finalizando el incidente y pronunciada la decisión del Presidente, el orador podrá continuar su intervención ciñéndose al orden.

En el caso que un diputado sea llamado al orden dos veces en la misma sesión, si se aparta del orden una tercera, la Presidencia podrá impedirle el uso de la palabra durante el debate del asunto sometido a discusión. El diputado podrá apelar al Pleno, para seguir en el uso de la palabra

Después del Pleno, la máxima autoridad del Congreso es la Junta Directiva y, cuando el Congreso se encuentra en receso, y no esté reunido, la Comisión Permanente, como lo establece el artículo 163 de la Constitución Política de la República. La Comisión Permanente se integra por el Presidente, tres secretarios designados por sorteo que practicará el Presidente en presencia de los secretarios que integran la Junta Directiva, salvo que los secretarios dispusieren hacer la designación de común acuerdo, y tres diputados electos por el Pleno. Si por cualquier razón el Pleno no efectuare la elección, la Comisión Permanente se integrará con los tres Vicepresidentes que conforman la Junta Directiva (artículo 22 de la Ley Orgánica, reformado el 24 de noviembre de 2004 mediante decreto 37-04). Si algún diputado integrante de la Junta Directiva o Comisión Permanente cambia de bloque legislativo se le entenderá por separado del cargo y el pleno

procederá a elegir al sustituto, a propuesta del partido que lo había nominado.<sup>13</sup>

De la norma citada podemos hacer la siguiente observación: La norma original establecía una integración de la Comisión Permanente con dos Vicepresidentes y dos Secretarios, además del Presidente. Esto fue modificado porque el legislador consideró complicado que durante las sesiones extraordinarias el quórum de la mesa directiva solía desintegrarse con frecuencia con la sola salida de uno de los secretarios, por lo que estimó conveniente aumentar el número a tres. Esto no era necesario, toda vez que, como indicamos en otra parte de este trabajo, cuando el Congreso se reúne en sesión extraordinaria, **se encuentra reunido** y por tanto debe ser conducida la sesión por la Junta Directiva y no por la Comisión Permanente.

Además, el artículo citado es susceptible de ser declarado inconstitucional toda vez que la Constitución Política de la República establece que los secretarios de la Comisión Permanente **serán elegidos**. «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 (artículo 163 constitucional). De esa cuenta, los secretarios de la Comisión Permanente deben ser, por disposición constitucional, electos y no sorteados ni designados.

---

<sup>13</sup> Esta disposición es producto del Decreto Número 14-2016 del Congreso de la República mediante el cual se dispuso castigar el transfuguismo (migración de un bloque a otro). [N. del E.: la viabilidad constitucional y fáctica de esta disposición que crea diputados de diversas categorías tendrá que constatarse después de su vigencia pues podría ser cuestionada por violar derechos constitucionales y porque no hay disposición constitucional ni legal alguna que prescriba que los diputados representan a los partidos y, por el contrario, existe el artículo 161 CPR: “Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación...” que permiten extraer conclusiones distintas a la norma que se introdujo con el propósito de fortalecer institucionalmente a los partidos políticos].

La Ley orgánica establece la división de trabajo legislativo en comisiones, las cuales define como órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el pleno del Congreso de la República, o que promuevan por su propia iniciativa. (artículo 27) Las comisiones se integran con miembros de todos los bloques parlamentarios, según proporción al número de sus diputados, debiendo contar con al menos un diputado de cada bloque.

Las comisiones se integran con un mínimo de siete y máximo de 21 diputados. Cada comisión integrará una junta directiva compuesta por Presidente, Vicepresidente y Secretario. Las presidencias de las comisiones las elige el Pleno, en tanto que los otros cargos se eligen en el seno de la comisión. Un diputado que preside una comisión no puede formar parte de la directiva de otra, y también tienen vedado, presidir comisiones, los miembros de la Junta Directiva del Congreso.

De conformidad con las reformas introducidas en el Decreto Número 14-2016, no podrán presidir comisiones ni integrar otro cargo en la junta directiva de las mismas aquellos diputados que hayan dejado de pertenecer al bloque o partido que los postuló para diputados en el período en que se encuentren.

El número de comisiones es variable toda vez que existen comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas y entendemos que las ordinarias son las que fueron creadas por la ley orgánica, las extraordinarias son creadas mediante acuerdo legislativo (para lo cual requiere mayoría calificada), sin necesidad de reformar la ley, Son comisiones específicas aquellas creadas en forma temporal para tratar un tema determinado de trascendencia nacional, que finaliza cuando formulen dictamen o informe sobre el cual haya recaído resolución del Congreso. Estas comisiones se extinguen a la finalización del trabajo asignado, y, en todo caso, al concluir el período del año legislativo en que hubieren sido creadas. Las comisiones extraordinarias y específicas se crearán por acuerdo del Pleno, a propuesta de cualquier diputado que lo solicite. En el acuerdo de creación, el Pleno determinará el objeto de su función, su

composición, observando los criterios establecidos en esta Ley para todas las comisiones y el plazo de duración de sus trabajos.

Hay, sin embargo, dos comisiones a las que la ley les da relevancia: Una de ellas es la Comisión de Apoyo Técnico, integrada por un diputado por cada bloque legislativo de los que conforman el Congreso, y es una comisión para apoyo a las demás comisiones.

La otra comisión –digamos especial- es la Comisión de Derechos Humanos que incluso tiene rango constitucional:

**Artículo 273. Comisión de Derechos Humanos y Procurador de la Comisión.** El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente período. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidatos para la elección de un Procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo.

La ley orgánica del Organismo Legislativo se ocupa en su artículo 26 de las atribuciones de la comisión, que también están contenidas en la «Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos», Decreto número 54-86 del Congreso de la República.

**ARTÍCULO 26. Atribuciones.** Son atribuciones de la Comisión:

- a) Proponer, al Pleno del Congreso, dentro del plazo de sesenta días anteriores a la fecha en que deba elegirse, una terna de candidatos para el cargo de Procurador de los Derechos Humanos. Si por cualquier motivo quedare vacante dicho cargo, el plazo para hacer las propuestas del sustituto no deberán exceder de diez días.

- b) Realizar los estudios de la legislación vigente, con el objeto de proponer iniciativas de ley al Pleno del Congreso, tendentes a adecuar la existencia de estas a los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.
- c) Preparar un plan anual de trabajo que incluya estudios, seminarios, investigaciones técnico – científicas sobre derechos humanos, así como participar en eventos nacionales e internacionales sobre tal materia, en representación del Congreso de la República.
- d) Evacuar opiniones y dictámenes sobre tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, trasladando al Pleno y al Procurador los asuntos procedentes.
- e) Ser el medio de relación del Procurador de los Derechos Humanos con el Pleno del Congreso, trasladando informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Congreso; la Comisión podrá hacer observaciones por separado sobre el informe o informes del Procurador.
- f) Formular recomendaciones a los Organismos del Estado para que adopten medidas en favor de los derechos humanos y solicitarles los informes respectivos.
- g) Mantener comunicación constante con los organismos internacionales de defensa de los derechos humanos para consulta e intercambio de información.
- h) Plantear ante el Pleno del Congreso la cesación de sus funciones del Procurador de los Derechos Humanos, cuando existieren las causas que específicamente contempla la Constitución Política de la República y la ley.
- i) Realizar cualquier otra función que le corresponda por su propia naturaleza, incluyendo la fiscalización del cumplimiento administrativo de las normas jurídicas atinentes a los derechos humanos.

- j) Examinar las comunicaciones y quejas provenientes del exterior del país que dirijan personas o instituciones al Congreso de la República, denunciando violaciones de los derechos humanos en Guatemala.

La comisión, dadas las funciones extraordinarias que le atribuye la ley, contará con una partida específica para cumplir con sus atribuciones, la que figurará en el presupuesto de Gastos del Organismo Legislativo. En todo caso, el presupuesto constituye cuentadante dentro de la ejecución presupuestaria, debiendo sujetarse para el efecto a lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto, Contabilidad y Tesorería de la Nación.

Dejamos de último, pero no por eso tiene menos relevancia, a la Junta de Jefes de Bloque. En el Congreso se reconocen como bloques a las agrupaciones de diputados que fueron postulados por un mismo partido. Las reformas introducidas a la Ley Orgánica mediante el Decreto Número 14-2016 suprime la figura de bloque independiente por lo que solo se considerarán bloques los de partido político que haya postulado diputados y haya sido electo, por lo menos uno. La ley no autoriza que diputados de un mismo partido constituyan bloques separados pues esto permitiría un juego sin control en que los partidos podrían tener hasta dos representantes en la comisión de Apoyo Técnico, por ejemplo, dos jefes de bloque en la Junta de Jefes de Bloque, etc.

El Congreso de la República lo integran los diputados en tanto que el Organismo Legislativo lo integran, además de éstos, el personal técnico y administrativo, según establece el artículo 2 de la ley orgánica. Como órganos del Organismo Legislativo, por tanto, además de los que ya señalamos, podemos mencionar a quienes prestan servicios por oposición y abarcan los puestos siguientes: Director General, Director Legislativo, Director Financiero, Director Administrativo, Director de Personal, Director de Auditoría Interna, Director de Protocolo atención ciudadana, Director de Comunicación Social y relaciones públicas, Dirección de estudios e investigación legislativa, Director de Informática y Comunicaciones.

## 14. LA INDEPENDENCIA DE CRITERIO DE LOS DIPUTADOS

Los diputados al Congreso de la República son electos mediante dos sistemas: 1. Por distritos electorales y 2. Por lista nacional. en este último, la nómina la constituye el 25% del total de diputados de distritos. En ambos casos se recurre a un sistema de distribución proporcional conocido como D'Hondt. Esto es, no se recurre a sistemas mayoritarios en los cuales el partido que obtiene más votos se adjudica todas las curules de una circunscripción, sino que los escaños se distribuyen de conformidad con la cantidad de votos que cada partido obtenga, por lo que las minorías resultan representadas en el parlamento.

La circunscripción electoral es el equivalente a un departamento (cada departamento constituye un distrito electoral), a excepción del departamento de Guatemala, en que la ciudad capital es un distrito y el resto de municipios otro distinto; por lo que algunas circunscripciones resultan «grandes» y otras «pequeñas». En las circunscripciones grandes los puestos en el Congreso de la República se distribuyen dando cabida a partidos que no hayan alcanzado muchos votos, pero los suficientes para participar en la asignación de diputaciones.

Los diputados solo pueden ser postulados por partidos políticos, no hay posibilidad, actualmente, que sean postulados por comités cívicos. Ese mecanismo de potenciar a los partidos para postular candidatos provoca una discusión que aún no ha sido superada: Si los diputados representan a sus partidos o representan a sus distritos o, como dice la Constitución, son simplemente «representantes del pueblo», sin distinguir el distrito por el que haya resultado electos.

Y en la discusión se involucra el concepto de «mandato» pues los diputados han recibido un mandato de sus electores, pero ese mandato no debe interpretarse en los mismos términos del mandato en el Derecho Civil pues a la fecha el mandato de los diputados (como

también del Presidente, Vicepresidente y alcaldes) se entiende como irrevocable y, además (o precisamente por lo anterior), algunos representantes estiman que «no es necesario» consultar a sus mandatarios sobre el curso de sus actuaciones en el parlamento.

Prevalece, entonces, en la discusión, la posición que piensa que los diputados obedecen a las directrices de los partidos que los postularon más que a sus electores. Lo anterior quizás porque resulta casi impensable una especie de asamblea al estilo del ágora griega para que los representantes pudieran recibir las apreciaciones de sus constituyentes, en tanto que los partidos políticos tienen estructuras que sí permiten -y quizás a veces en exceso- hacer llegar las líneas generales de actuación de sus diputados.

Los distritos, en tanto más grandes son, más diputados encontramos en su lista, pero también es cierto que es más complicada la relación del diputado con los electores. Si todos los distritos fueran «pequeños», digamos de uno o dos diputados, la relación sería más fluida, pero el efecto «secundario» es que el sistema de partidos políticos, hoy atomizado, para emplear la terminología de Giovanni Sartori, pasaría a ser un sistema bipartidista, que tendría como resultado la pérdida de los votos de las minorías que dejarían de sentirse representadas en el parlamento, al perderse el mecanismo de representación proporcional.

Los diputados, aunque tienen criterio propio, suelen votar en bloque, porque así funciona la democracia cuando de lograr consensos se trata, pues es más fácil discutir y llegar a consenso entre los jefes de bloque y ponerse de acuerdo, que tratar de consensuar con 160 personas. Lo anterior no significa que los diputados no tengan participación toda vez que los jefes de bloque, antes de tratar o decidir un tema en la instancia de jefes, lo discuten con los diputados de su propia bancada, y ahí es donde se ejercita la democracia, pues es donde los diputados se pueden pronunciar abiertamente a favor o en contra de una decisión luego de lo cual pasan a votar y la minoría se compromete a sujetarse a la voluntad de la mayoría. Lo anterior explica por qué, en sesiones plenarias, se puede ver a diputados que votan a favor pero que en realidad están en

contra. Su oportunidad la tuvieron en la discusión en su bancada y ahora deben ceñirse a lo que decidieron los demás por una cuestión de disciplina partidaria o de bloque parlamentario.

La representación que los diputados exhiben tiene pues muchos matices, pero una cosa es indiscutible: que debe ostentarse con la mayor legitimidad posible toda vez que la legitimidad del legislador se proyecta a la legitimidad del acto legislativo y si los electores ven a sus diputados como «poco dignos» o «ilegítimos», aun cuando hayan resultado electos por mayorías en sus distritos, se erosiona la legitimidad de las normas por el Congreso aprobadas.

Lo anterior sin mencionar que cuando los diputados se alejan de sus electores, pueden contar con que en el próximo evento electoral muy probablemente dejarán de ser favorecidos con la preferencia de los votantes.

La buena representación tiene entonces más de un sentido. En primer lugar porque legitima al diputado y, con ello, a lo que él hace; y por otro, porque el representante que no se mantenga en contacto con sus electores, no podrá ver renovado su mandato en las próximas elecciones.

## **15. CALIDADES PARA SER DIPUTADO**

La Constitución Política de la República establece como requisitos para ser electo diputado: ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, esto es, haber cumplido dieciocho años de edad, no haber sido suspendido sus derechos y no encontrarse en estado de interdicción. La ley electoral y de partidos políticos establece que se le pedirá, al momento de solicitar su inscripción como candidato, el número de inscripción en el registro de ciudadanos.

Así, no hay requisitos de edad máxima, como en el caso del Organismo Judicial en que la Ley de la carrera judicial establece un máximo de 75

años para el ejercicio de la judicatura. En el caso del Congreso, se presume que las personas mantienen su capacidad de ejercicio después de la mayor edad, sin importar el máximo de años que pueda llegar a cumplir. Tampoco se hacen requerimientos de orden técnico, como ser profesional de las ciencias jurídicas, políticas, sociales o de cualesquiera otras.

Lo anterior es porque los diputados, antes que cualquier otra función, tendrán la de ser representantes del pueblo y dignatarios de la Nación, y como tal no hay condiciones especiales que deba cumplir para aspirar y ejercer tal dignidad de representante. De tal manera que un diputado/a puede ser de cualquier nivel de escolaridad, que la Constitución no distingue, y tampoco la ley, siempre que resulte electo por el distrito en que lo haya postulado un partido, o por el listado nacional.

Suele considerarse en algunos círculos de opinión pública que los diputados «debieran» ser profesionales universitarios para poder ejercer el cargo, con lo que –se cree- el producto de su trabajo mejoraría notablemente, lo cual no es exactamente cierto toda vez que el principal producto de los diputados, en una democracia representativa, es la representación del pueblo, que se concentra –hoy en día- en 160 personas que toman decisiones en nombre de todos los guatemaltecos. En tanto mejor sea la representación, esto es, en cuanto cada diputado logre percibir el sentir de sus representados y refleje ese sentir en los debates y las decisiones en el Congreso, en esa medida será mejor la representación que, por otra parte, no tiene nada que ver con la calidad técnica de las leyes o de las interpelaciones o de cualquier otra función de las que realizan.

Lo anterior porque el trabajo técnico lo realizan los cuerpos de apoyo del Congreso de la República, personificados en los asesores, para que los diputados se dediquen a tomar decisiones, (tal como lo explicamos con alguna amplitud en la guía parlamentaria para asesores y personal de apoyo, publicada por LEGIS en 2006). Los diputados se encargan entonces de la política, de conocer y evaluar «escenarios», propuestas, programas, planes, etc., que les ponen a disposición los cuerpos

técnicos. Si hay que establecer requisitos para el cumplimiento de sus funciones, habría que ser a los aspirantes a esos cuerpos técnicos, pues en sus manos descansa buena parte de la calidad técnica del trabajo del Congreso. Lo otro, la «calidad política» depende del representante y del mayor o menor acierto que hayan tenido los votantes al elegirlos.

La Constitución Política de la República podría ser modificada para que se impongan requisitos de formación académica a los diputados, pero eso devendría en demérito de la calidad de la representación, y no se debe olvidar que en el Congreso se ejercen muchas otras funciones, además de legislar, siendo la más importante de ellas, quizás, la práctica de la democracia. De tal manera que podríamos tener un Organismo Legislativo compuesto ciento por ciento de abogados, médicos, politólogos, economistas, etc., y con un nivel de representación pobre que debilitaría la democracia, pues los ciudadanos probablemente no se sentirían, bien representados. Aparte será el esfuerzo que los propios partidos políticos vayan haciendo para que sus propuestas a la más alta representación posean además buenas calificaciones profesionales, pero eso ya es cuestión interna de esas instituciones políticas y no una «camisa de fuerza» que la constitución o la ley imponga a la democracia.

## **REFLEXIONES FINALES Y CONCLUSIONES.**

Podemos anotar finalmente que el Derecho Parlamentario es derecho constitucional aplicado, formalista, parte del andamiaje legislativo, porque incluye el proceso de formación de las leyes y si no se sigue ese proceso, las mismas no tendrán validez. Tiene su punto de partida en las normas constitucionales que se refieren al Congreso de la República y al proceso de formación de la ley.

Es el Derecho Parlamentario el instrumento que hace viable la actividad parlamentaria, que resulta ser la esencia de la democracia representativa, por lo que constituye un pilar de los procedimientos

democráticos que en otro momento se manifiestan mediante elecciones generales para elegir diputados y durante los próximos cuatro años se manifiesta mediante el debate político, la legislación, el control político y presupuestario, las funciones administrativas que la Constitución y las leyes indican, pero, sobre todo, por la función de representación que cumplen los diputados al Congreso de la República.

## BIBLIOGRAFÍA.

BRONFMAN VARGAS, Alan, et. al. *El congreso nacional, estudio constitucional, legal y reglamentario*. Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1993.

BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de cultura económica, México, 1994.

CARBONELL miguel y Susana Pedroza de la Llave. *Elementos de técnica legislativa*, UNAM, México, 2000.

MIJANGOS, Luis. *Manual de procedimientos legislativos*. versión mimeografiada, Guatemala, 1991.

MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho constitucional mexicano*. Ed. Porrúa, México, 1983.

*Manual de MASON sobre procedimiento legislativo*. versión española, El Centro para la Democracia, EEUU, 1995.

SERAFINO, Nina María. *Investigación y análisis para los parlamentos, manual práctico*. El Centro para la democracia. Washington, EEUU, 1997.

LEGIS. *Compendio de procedimientos legislativos* (tres ediciones en 2004).

\_\_\_\_ *Guía parlamentaria para asesores y personal de apoyo del Congreso de la República* (primera edición enero 2006, segunda edición julio 2007).

\_\_\_\_ *Guía parlamentaria sobre elaboración de dictámenes* (primera edición enero 2006, segunda edición julio 2007).

\_\_\_\_ *Guía parlamentaria sobre técnica legislativa e iniciativas de ley* (primera edición marzo 2006, segunda edición, julio 2007).

\_\_\_\_ *Guía sobre prácticas parlamentarias* (primera edición marzo 2006, segunda edición, julio 2007).

\_\_\_\_ *El Congreso de la República, guía para el nivel primario* (enero 2007).

\_\_\_\_ *Los procedimientos protocolarios y el Congreso de la República* (marzo 2007).

\_\_\_\_ *Las relaciones del Congreso con otros entes estatales, guía de procedimientos*.(febrero 2007).

\_\_\_\_ *Interpelaciones, guía para diputados y asesores*. (marzo 2007).

\_\_\_\_*El parlamento guatemalteco, guía para visitantes al Congreso de la República,* febrero 2008.

\_\_\_\_*Antejuicios. –guía para operadores parlamentarios-* febrero 2008.

\_\_\_\_*La reforma constitucional.* Noviembre 2008.