

LA INTERACCIÓN DEL CONGRESO CON OTROS ENTES ESTATALES

Guatemala, marzo 2016

INDICE

La interacción del Congreso con otros entes estatales

Introducción.....	3
Los Organismos del Estado.....	5
Funciones de los Organismos del Estado de Guatemala.....	13
Relaciones del Poder Legislativo con otros Organismos del Estado.....	25
Relaciones del Congreso con órganos Extrapoderes.....	44
Relaciones del Poder Legislativo con el Procurador de los Derechos Humanos.....	51
Relaciones del Poder Legislativo con órganos autónomos y descentralizados.....	55
Fuentes de información y bibliografía.....	58

LA INTERACCIÓN DEL CONGRESO CON OTROS ENTES ESTATALES

Víctor Manuel Valverth Morales

INTRODUCCIÓN.

El Congreso de la República, prototipo de la democracia representativa, tiene en su propia dinámica, relación con otros organismos y entes estatales que merece ser estudiada y establecidos los mecanismos de esa interacción.

Porque no es lo mismo tramitar una iniciativa de ley que provenga del Organismo Ejecutivo, que interpelar a un ministro o dar trámite a diligencias de antejuicio promovidas contra magistrados de la Corte Suprema de Justicia. Todas las formas de relación tienen consecuencias distintas y por tanto debe diferenciarse los mecanismos de llevarlas a cabo.

Todos los días el Congreso es visitado no solo por grupos de presión y organizaciones de la sociedad civil sino por funcionarios y magistrados que gestionan asuntos diversos (presupuesto, informes de gestión, etc.). Todos los días los diputados y personal del Organismo Legislativo diligencian asuntos de distinta naturaleza que requieren de formalidades para que puedan desarrollarse de manera legal.

Diligencias de antejuicio que implican citar al denunciante o querellante, al funcionario señalado, el cual debe ser escuchado sin que se violenten garantías constitucionales que después podrían ser reclamadas en proceso penal.

Interpelaciones que requieren de formas establecidas como la notificación al ministro interpelado y el envío de preguntas básicas. Todas las formas de *relacionamiento* requieren conocimiento de diputados y funcionarios legislativos y que podrán necesitar orientación respecto de los mismos.

Las relaciones del Congreso se llevan a cabo con funcionarios de los otros organismos del Estado. Existen, no obstante, entes estatales que se ubican fuera de lo que Bidart Campos denomina la tríada de poderes, tales como el Tribunal Supremo Electoral que, tienen vida política, se mantienen en la dinámica del poder estatal y se relacionan necesariamente con los organismos, razón por la que es importante su mención en el estudio de las relaciones de poder.

La idea de este texto es dimensionar los alcances y consecuencias de los actos de los diputados y del personal del Organismo Legislativo para crear una especie de conciencia respecto de la relevancia que los actos del parlamento pueden tener en la vida política nacional y la importancia de cuidar los aspectos de fondo y los detalles de forma de esas relaciones.

Pretende también constituirse en una base de apoyo al personal técnico del Congreso para identificar con facilidad el procedimiento, el funcionario responsable y el tipo de instrumento que debe emitirse en cada caso de manera que los decretos, acuerdos, puntos resolutivos, actas, oficios, providencias, etc. sean utilizadas adecuadamente, cada cual para lo que fue creada.

Esperamos que reúna los requisitos de una guía básica que marque la senda a seguir en cada una de las múltiples actividades que en el Organismo Legislativo se realizan cotidianamente.

LOS ORGANISMOS DEL ESTADO

Los tres poderes del Estado responden a un modelo de organización conforme al sistema presidencialista o al modelo parlamentario. El primero es característico de Estados Unidos y América Latina, en tanto el segundo es característico de los países europeos. Del modelo de organización estatal se desprenden aspectos relevantes para el margen de maniobra política de cada uno de los tres organismos y, para el caso del Poder Judicial, el grado de independencia con que actúa y el nivel de injerencia en la creación normativa mediante la función de interpretación y creación de precedentes jurisprudenciales, convertidos luego en verdaderas normas obligatorias de aplicación por parte de los jueces.

Los sistemas presidencialista y parlamentario.

Los dos sistemas se diferencian por la relevancia que tiene el parlamento en la vida política, la estructura de los órganos de poder y en la estabilidad. El sistema parlamentario se caracteriza porque es el Parlamento el que postula al Organismo Ejecutivo, integrándose éste con representantes que pasan del Legislativo al Ejecutivo y ya en esta función rinden cuentas al Legislativo. Incluso pueden ser destituidos por los parlamentarios si se les impone un voto de desconfianza.

En el sistema presidencialista el presidente es electo por la población, ya sea mediante voto directo o por colegios electorales. La votación para miembros del Parlamento es independiente a la votación para Presidente. Los dos organismos mantienen cierta independencia entre sí, aunque el Congreso tiene funciones de control político que afectan al gobierno.

Las diferencias entre el sistema presidencialista del parlamentario podemos resumirlas en el cuadro siguiente:

PARLAMENTARIO	PRESIDENCIALISTA
El Organismo Ejecutivo se forma de las filas del parlamento, los ministros son responsables ante el parlamento y éste puede removerlos mediante la emisión de un voto de desconfianza.	El Ejecutivo y el Legislativo son electos de forma independiente y, aunque existen lazos de coordinación y control recíproco, el gobierno no depende del parlamento.
El gobierno tiene la facultad de disolver el parlamento.	El parlamento cumple período para el que fue electo sin interrupción.
El gabinete se conforma con parlamentarios miembros de los partidos mayoritarios.	El gabinete se conforma más como opción a ser gabinete técnico-político. Sus miembros pueden no ser miembros de partidos.
El jefe de Estado no siempre es el jefe de gobierno. El rey suele ser jefe de Estado, con intervención de bajo perfil en las cuestiones de la formación de órganos de gobierno. El jefe de gobierno es el primer ministro, cooptado del parlamento.	El jefe de Estado es a su vez jefe de gobierno, quien recluta a sus ministros de diversos medios, no necesariamente del parlamento.

En términos generales diríamos que el sistema parlamentario es flexible ante los procesos políticos y el sistema presidencialista es rígido.

El tratadista Manuel JIMENEZ DE PARGA, citado por BERLÍN VALENZUELA¹ reconoce tres variantes de regímenes parlamentarios: el **parlamentarismo dualista** que otorga al Jefe de Estado poderes importantes. El jefe de Estado comparte con el parlamento la injerencia en el gabinete. El **parlamentarismo monista** en que el Jefe de Estado tiene más funciones protocolarias, analogándolo a una magistratura moral. El **régimen de gabinete** en que el gabinete está conformado con la mayoría en el parlamento por lo que es poco probable que se registren votos de censura que lleven a la dimisión de los ministros.

BIDART CAMPOS², en cambio, divide en cuatro: el **parlamentarismo negativo** en que para disolver el gabinete se requiere del voto de desconfianza del parlamento; el **parlamentarismo orleanista** en que el gabinete requiere la confianza del jefe de gobierno y del jefe de Estado; el **parlamentarismo dualista** en que se coloca la figura del jefe de Estado a la par del gabinete y aquel posee poderes políticos importantes; finalmente el **régimen de gabinete**, en que el jefe de Estado es una “figura” y el gabinete tiene el respaldo del parlamento.

En el régimen parlamentario no podemos hablar de plena independencia de poderes, como lo propuso Montesquieu toda vez que las cámaras mantienen control de los actos de los ministros que en todo momento deben rendir cuentas y están expuestos al voto de desconfianza que culmina necesariamente con su dimisión. En el sistema presidencialista, en cambio el Presidente, que es electo mediante voto universal, no está atado a los vaivenes políticos del parlamento y tiene independencia generalmente garantizada por la Constitución.

Entre estos dos sistemas podemos configurar un modelo intermedio conocido como semi-parlamentario, que bien podríamos denominar *presidencialismo limitado* o *sistema presidencialista atenuado*, en que

¹ BERLÍN VALENZUELA, Francisco. *Derecho parlamentario*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pag. 116.

² BIDART CAMPOS, Germán. *El derecho constitucional del poder*. T. I, Editorial Ediar, Argentina, 1967, pag. 94.

si bien los poderes Ejecutivo y Legislativo mantienen independencia entre sí, el Congreso se reserva la potestad de control político que, generalmente, lo ejerce respecto de los ministros mediante la figura de interpelación que, mediante un procedimiento establecido en la Constitución, puede concluir con la dimisión del interpelado.

El guatemalteco puede catalogarse como sistema presidencialista atenuado.

El poder legislativo.

La función esencial del poder legislativo es representar. El Congreso, parlamento, asamblea o cámara, es la representación nacional. Ahí confluyen las personas que han sido electas por la población, según el mecanismo que cada país tiene para elegir diputados, que puede ser sistema mayoritario o proporcional, dependiendo de si las circunscripciones son pequeñas o grandes.

Una circunscripción grande, -digamos 19 diputados para el Departamento de Guatemala o de 31 diputados en el listado nacional- y asignadas las diputaciones por la fórmula d'Hondt³, es una representación proporcional pues los partidos pequeños tienen oportunidad de alcanzar un escaño en el Congreso. Una circunscripción pequeña, como la del departamento de El Progreso, con un diputado, no puede reflejar proporcionalidad y un solo partido representará a toda la población de ese departamento.

El sistema de representación proporcional favorece el multipartidismo y también permite que la mayoría de partidos políticos estén representados en el Congreso. Si las circunscripciones fueran todas

³ Bajo este sistema, los resultados electorales se consignarán en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda, ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividida entre tres, y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora, obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos.

Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de diputados electos alcanzado.

pequeñas (uno a tres diputados), podría desaparecer el multipartidismo y con ello muchos partidos y corrientes ideológicas dejarían de sentirse representadas en el Parlamento.

Una democracia indirecta, como la existente en la actualidad solo puede realizarse mediante mecanismos de representación y esos se verifican en el parlamento por lo que los diputados son los encargados de darle vida a esa democracia, interpretando el sentir de sus electores.

En el sistema presidencialista el parlamento pone énfasis en la legislación. En el **sistema presidencial atenuado**, el Congreso además de la legislación también dedica esfuerzos en el control político y en el sistema parlamentario además de la legislación y el control, el parlamento participa en la configuración de las líneas de gobierno toda vez que el gabinete se integra con personas que resultaron electas como representantes en el legislativo. Por tanto, en el sistema parlamentario el legislativo dispone prácticamente del gobierno.

El poder ejecutivo.

El poder ejecutivo, es decir, el gobierno, se integra de manera independiente en el sistema presidencialista en que el Presidente nombra su gabinete sin injerencia del Congreso. Los ministros, directores generales, etc., actúan bajo el control del primer mandatario y a él le rinden cuentas, no obstante lo cual el Congreso, en ejercicio de sus funciones de control político puede citar a los funcionarios y pedirles explicaciones respecto de las decisiones de su administración.

Estados Unidos, la *cuna del presidencialismo*, no obstante, practica un sistema mixto en el nombramiento de funcionarios toda vez que corresponde al Senado la ratificación de los nombramientos de altos cargos, dictados por el Presidente.

En el **presidencialismo atenuado** los ministros pueden ser interpelados y consecuencia de ello, obligados a dimitir, por lo que el Poder Ejecutivo tiene su contrapeso en el parlamento y los altos funcionarios ocupan buena parte de su tiempo preparando informes y concurriendo

por citación al Congreso para dar explicaciones sobre su gestión pública.

En el sistema parlamentario el Poder Ejecutivo y el Legislativo podría decirse que tienen un armónico sistema de frenos y contrapesos. Como el Parlamento nombra al Primer Ministro y da su beneplácito para otros nombramientos, el gobierno debe mantenerse en armonía con las Cámaras toda vez que éstas pueden, mediante un voto de desconfianza, destituir a los funcionarios y a su vez el jefe de gobierno tiene posibilidades de disolver el Parlamento para que en nuevas elecciones se conforme una nueva correlación de fuerzas políticas que devuelva estabilidad y gobernabilidad al sistema.

El poder judicial.

Del sistema de gobierno también se derivan consecuencias para la independencia del poder judicial. Esto es porque desarrolla modelos de reclutamiento de jueces (que Pederzoli y Guarnieri⁴ denominan *burocrático* y *profesional*) que a su vez determinan el margen de decisión de los jueces y las interferencias de que pueden ser objeto según la forma de acceder a la magistratura.

De acuerdo al sistema, se puede configurar la eficacia e independencia del poder judicial que recientemente ha adquirido y ejercido facultades de contrapeso al grado que se ha alertado por algunas personas sobre un posible gobierno de los jueces toda vez que las Cortes pueden impedir el accionar –sobre todo si es arbitrario- del poder Legislativo o del Ejecutivo.

Guarnieri y Pederzoli opinan al respecto que “una democracia con un poder judicial fuerte es una democracia más fuerte, que ofrece mayores garantías y oportunidades a sus ciudadanos.”⁵

No dejan de reconocer los autores que en la medida que el sistema político tenga menor influencia en el reclutamiento de jueces, éstos

⁴ GUARNIERI, Carlo y Patrizia PEDERZOLI. *Los jueces y la política: Poder judicial y democracia*. Traducción de Miguel Ángel Ruiz de Azúa, Ed. Taurus, 1ª. Edición en español, España, 1999.

⁵ IBID, pag.25,

tendrán mayor independencia de criterio aunque también se corre el riesgo de que se aparten de la corrección y del sentido de servicio a su sociedad, cometiendo algunos excesos. Y como el reclutamiento obedece a criterios institucionales y generalmente el Legislativo o el Ejecutivo o ambos tienen injerencia en los nombramientos, los jueces no pueden apartarse del sistema al que pertenecen y están vinculados. Por independientes que sean, los jueces deben tener también su contrapeso para moderar el poder que ejercen porque todo poder debe estar limitado mediante mecanismos de control.

“Una democracia constitucional que funcione bien requiere, sí, la presencia de un fuerte poder judicial, pero lo quiere también limitado, al igual que los otros poderes.”⁶

En Guatemala el mecanismo para acceder a la magistratura consiste en que una comisión de postulación presenta una nómina de candidatos a magistrados y el Congreso los elige de esa lista. Ello implica una dinámica de cabildos que los pretendientes a ser postulados hacen ante los miembros de la comisión de postulación y que, luego, los postulados hacen ante los diputados y los órganos del Congreso.

De acuerdo a especialistas, esos cabildos fracturan la independencia judicial toda vez que “lo que se quiere es que los jueces se encuentren libres de cualquier presión o injerencia para decidir exclusivamente un conflicto específico...”⁷

El mecanismo creado por el constituyente para aplicar mecanismos de frenos y contrapesos y poner en manos del Congreso la elección de magistrados, que se modificó en las reformas a la Constitución de 1993 dándole participación a las comisiones de postulación, ha sido cuestionado por analistas del quehacer judicial. La comisión de postulación hace una convocatoria pública y los aspirantes a magistrados presentan su papelería. Además de eso, la práctica ha demostrado que si el aspirante no tiene conexiones ni despliega

⁶ IBID, pag. 177.

⁷ BARRIENTOS PELLECCER, César. *Poder Judicial y Estado de Derecho*. FyG Editores, Guatemala, 2001, pag. 128.

actividades de presentación y convencimiento, los postuladores no lo toman en cuenta. Y una vez postulados, tienden a acercarse al Congreso para hacer *lobby*.

La división de poderes: El sistema de frenos y contrapesos.

Para prever que uno de los poderes del Estado se extralimite, la Constitución establece un sistema para equilibrar fuerzas entre ellos. El veto presidencial a las leyes del Congreso es un claro ejemplo pues obliga a una mayoría especial (dos tercios del total de diputados) para revertir una decisión del Ejecutivo en ese sentido. El poder del Congreso se ve así atenuado por las facultades del Presidente de la República.

“El objetivo del modelo de frenos y contrapesos, y la razón por la cual se hizo inicialmente atractivo, fue evitar el abuso de poder otorgándole a cada rama de gobierno los medios y los motivos para evitar la usurpación de funciones por parte de las otras”.⁸

No obstante, investigaciones sobre el comportamiento de dicho modelo dan cuenta que algunas de las medidas de que dispone para alcanzar el equilibrio pueden provocar ingobernabilidad o parálisis en la toma de decisiones lo cual puede tornarse grave en momentos de crisis, cuando se requiere agilidad en la búsqueda de soluciones. Así, el “Congreso dividido” es un ejemplo de frenos y contrapesos, que obliga a tomar decisiones de consenso sin aplicación de mayorías aplastantes que pudieran vulnerar los derechos de las minorías, pero que en ocasiones, o mejor dicho con mucha frecuencia, ese Congreso dividido hace demasiado parsimonioso el comportamiento del parlamento.

El modelo permite a un poder bloquear las decisiones de los otros y obliga a lograr acuerdos. La facultad de la Corte de Constitucionalidad de legislar negativamente expulsando del ordenamiento jurídico leyes aprobadas por el Organismo Legislativo, es un buen ejemplo del modelo. La facultad que tiene el Congreso de levantar la inmunidad de

⁸ NEGRETTO, Gabriel. *Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina*. Revista mexicana de sociología, México, 2003.

los magistrados a quienes él mismo nombra; la aprobación por parte del Legislativo del Presupuesto general del Estado, son muestras que el modelo está diseñado para encontrar puntos de equilibrio que a veces hacen complicado el panorama político, poniéndolo al punto de ingobernabilidad.

En términos generales entonces podemos afirmar que la división de poderes tiene su contrapartida: el modelo de frenos y contrapesos.

FUNCIONES DE LOS ORGANISMOS DEL ESTADO DE GUATEMALA

Las funciones de los organismos son básicamente tres: crear la ley, aplicarla y hacerla cumplir según se trate del Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial. Las funciones, para comprenderlas mejor, podemos clasificarlas según el criterio formal y el criterio material. “el criterio formal o de la formalidad nos indica que todo acto de autoridad atiende siempre a la procedencia del órgano (...) el criterio material o de la materialidad, atiende siempre a la esencia, sustancia, naturaleza o materia misma del acto de autoridad por ejemplo si el Ejecutivo expide un reglamento, entonces ese acto de autoridad que creó el reglamento es materialmente un acto legislativo aún cuando formalmente sea Ejecutivo por atender a la procedencia del órgano...”⁹

De esa cuenta hay actos que formalmente son ejecutivos y materialmente legislativos, o formalmente legislativos pero materialmente ejecutivos, etc. La materialidad es la esencia y la formalidad atiende a la procedencia.

Funciones del poder ejecutivo.

Las funciones del Organismo Ejecutivo son ejercidas por el Presidente de la República a quien se le atribuyen facultades de jefe de Gobierno y

⁹ MARTINEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. Derecho constitucional mexicano, Ed. Porrúa, México 1983, pag. 10.

jefe de Estado. El Presidente nombra por sí a sus ministros y demás funcionarios de alto nivel del Organismo.

El artículo 182 constitucional atribuye al Presidente la función de comandante general del Ejército, representante de la unidad nacional y de velar por los intereses de toda la población de la República. En tanto el artículo 183 es más específico. Podemos agrupar las funciones del Presidente de la República en 6 áreas:

1. funciones normativas. El Presidente de la República está obligado a cumplir y hacer cumplir las leyes y tiene la función de sancionar o vetar los decretos que sean aprobados por el Congreso de la República. Además puede dictar decretos que la propia constitución le faculte, tales como los decretos mediante los cuales se dicta algún estado de excepción conforme al artículo 138 constitucional y la Ley de Orden Público. Al Presidente corresponde reglamentar las leyes, emitir acuerdos y órdenes, en cumplimiento de las leyes. También está facultado para presentar iniciativas de ley al Congreso. Los tratados y convenios internacionales y los contratos de concesión sobre servicios públicos deben ser sometidos a aprobación del Congreso antes de su ratificación.
2. funciones de mando y gobierno (funciones políticas). El jefe del Ejecutivo no es solo el comandante en jefe de las fuerzas armadas sino también ejerce el mando de toda la fuerza pública. También debe convocar al Organismo Legislativo cuando corresponda para sesiones extraordinarias, coordinar en Consejo de Ministros las política de desarrollo de la Nación, nombrar y remover a ministros viceministros, secretarios y subsecretarios de la presidencia, embajadores y demás funcionarios que estipule la ley.
3. funciones de protección. Al Presidente corresponde proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, y la conservación del orden público, mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.

4. Rendición de cuentas. Cada año el Presidente debe presentar al Congreso de la República informe sobre la situación general de la República y los negocios públicos del año anterior, cada cuatro meses debe someter por medio de los ministerios, informe analítico de la ejecución presupuestaria y dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cada viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
5. funciones fiscales y presupuestarias. Le corresponde al Presidente presentar al Congreso todos los años, para su aprobación, el proyecto de presupuesto, administrar la hacienda pública, exonerar de multas y recargos a contribuyentes que hayan incurrido en ellos por incumplimiento. También puede conceder jubilaciones, pensiones y montepíos.
6. funciones de política exterior y protocolo. El jefe del gobierno dirige la política exterior y las relaciones internacionales, y está facultado para celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios, recibir a los representantes diplomáticos y todo lo referente a legaciones consulares. Concede condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.

Todas las funciones del Presidente son cumplidas por conducto de los diversos órganos de la administración pública toda vez que sería materialmente imposible que una persona pudiera ocuparse de tantas cosas de manera personal. Así que la función del Presidente resulta ser la toma de decisiones respecto de todos estos aspectos y muchos otros que no estando contemplados en la Constitución surgen como necesidades de gobierno. Cada una de estas funciones implica además atender personas, firmar nombramientos, aprobar reglamentos y otros instrumentos, recibir diplomáticos, asistir a eventos internacionales en Naciones Unidas, reuniones cumbre y otros, giras al interior para mantener contacto con la población, etc.

El Presidente de la República no actúa sólo sino siempre lo hará con uno o más ministros, en forma conjunta o separadamente, por lo que los instrumentos que emita serán suscritos por al menos un ministro en lo que se denomina refrendo y con el Secretario General de la Presidencia, quien da fe administrativa de la firma del Presidente.

Funciones del poder judicial.

Las funciones del Organismo Judicial pueden clasificarse en jurisdiccionales y administrativas. El artículo 203 constitucional establece que la función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. De esa cuenta, ni el Ejecutivo ni el Legislativo ni ningún otro ente estatal sea autónomo o descentralizado podrá ejercer función jurisdiccional, a menos que la Constitución así lo determine, lo cual es reiterado en el artículo 57 de la Ley del Organismo Judicial.

Esto quizás ayude a esclarecer la posición de quienes aseguran que el Legislativo ejerce función jurisdiccional al conocer y resolver diligencias de antejuicio las cuales son procedimientos previos, como los define el Código Procesal Penal en el artículo 293 que establece que contra el titular del privilegio de antejuicio no se podrán realizar actos que impliquen una persecución penal y sólo se practicarán los de investigación cuya pérdida es de temer y los indispensables para fundar la petición (de antejuicio).

Las funciones del poder judicial las podemos clasificar de la siguiente manera:

- A. Función jurisdiccional: La función jurisdiccional consiste en dictar el Derecho y es aplicada exclusivamente por jueces y magistrados, sin intervención de nadie más que los apoyos administrativos que requieran. Ni el Congreso de la República ni el Organismo Ejecutivo ni ningún ente público o privado debe interferir en la independencia de los jueces. Conforme al artículo 52 de la Ley del Organismo Judicial, Decreto Número

2-89 del Congreso de la República, las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado.

- B. Función administrativa: Las funciones administrativas de la Corte Suprema de Justicia, órgano superior de administración del Organismo Judicial, se definen en el artículo 54 del Decreto Número 2-89 del Congreso de la República y consisten en informar al Congreso de la República con suficiente anticipación de la fecha en que vence el período para el que fueron electos los magistrados de ambas cortes así como de las vacantes que se produzcan para la convocatoria a la comisión de postulación. Además le corresponde solicitar al Congreso de la República la remoción de los magistrados de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados, por los mismos casos, forma y condiciones en los que procede la remoción de jueces; la CSJ aprueba su propio presupuesto de ingresos y egresos y debe informar al Congreso de la República. El presupuesto puede ser modificado.

También emitir los reglamentos, acuerdos y órdenes ejecutivas que le corresponden, conceder licencias, asignar a las salas de apelaciones los asuntos judiciales que debe conocer, distribuir cargos de los magistrados, pedir informe sobre la marcha de la administración de justicia, establecer tasas y tarifas de los servicios administrativos que se prestaren, organizar sistemas de recepción de demandas. Finalmente la ley le da carácter administrativo a la facultad de presentar iniciativas de ley ante el Congreso.

Además de las anteriores le otorgamos carácter de función administrativa* a las diligencias que se hacen para determinar si un

* Esto, debido a que no hay pronunciamiento sobre responsabilidad penal del funcionario sino sobre la procedencia de que su caso sea conocido por un juez, en un proceso penal.

diputado debe ser sometido a proceso penal (diligencias de antejuicio), que hace un juez o magistrado que adquiere la calidad de “juez pesquisidor”. La Corte Suprema también administra nombramientos, ascensos, destituciones de jueces, contrataciones y otras adquisiciones para el adecuado funcionamiento del organismo.

- C. Función postuladora. Magistrados de las Cortes participan como postuladores en las comisiones respectivas para Fiscal General de la República y para nuevos magistrados de ambas cortes (de la Suprema para la de Apelaciones y viceversa). Además designan un magistrado de la Corte de Constitucionalidad, administran la carrera judicial y la capacitación a jueces y personal del Organismo mediante la Escuela de Estudios Judiciales.
- D. Función disciplinaria. El artículo 56 de la LOJ crea la Supervisión de Tribunales, a cargo supervisar a los tribunales y obtener información directa sobre el curso de los negocios, lo relativo a la pronta y cumplida administración de justicia, la forma en que se atiende al público, la conducta de jueces y empleados administrativos. La supervisión de tribunales está bajo la responsabilidad de la Presidencia del Organismo Judicial y ejercida por un Supervisor General de Tribunales.

En 1999 se aprobó la Ley de la Carrera Judicial que establece los principios, normas y procedimientos, así como crea los órganos necesarios para la administración y operación de la Carrera Judicial, establece los órganos de la carrera judicial (el Consejo de la Carrera Judicial, la Junta de Disciplina Judicial, las comisiones de postulación y la Unidad de Capacitación Institucional) y en términos generales establece procedimientos y requisitos para nombramiento de jueces, remociones y aspectos disciplinarios.

Funciones del poder legislativo.

El artículo 157 constitucional establece que la potestad legislativa corresponde al Congreso y posteriormente se fijan las atribuciones generales y específicas del mismo. Las atribuciones están contenidas en la sección segunda del capítulo II, título III del ordenamiento fundamental, que contiene los artículos del 165 al 173 inclusive.

Las atribuciones del Congreso las podemos clasificar en:

A) Legislativas. Se refiere a la potestad de aprobar, reformar y derogar leyes. El proceso de formación de la ley está delineado en la Constitución en el artículo 184 al 181 constitucionales y desarrollado en la Ley Orgánica (de régimen interior) del Organismo Legislativo.

Ubicamos entre las atribuciones legislativas las siguientes: Presentar iniciativas de ley, que no es una mera función administrativa toda vez que el proceso de formación de la ley da inicio con la iniciativa; Aprobar, reformar y derogar las leyes, lo que incluye dictamen de comisión cuando se requiera, discusión en tres debates, artículos y redacción final, e incluso mandar publicar un decreto que no haya recibido sanción ni veto del Presidente de la República o que habiendo sido vetado por el Presidente y ratificado por el Congreso, el Ejecutivo no lo haya mandado publicar. También es función legislativa la aprobación, antes de ser ratificados, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional que reúna las características descritas en el artículo 171 literal l) de la Constitución, principalmente cuando afecten la legislación interna. Esta es una función legislativa toda vez que las normas contenidas en tratados y convenios internacionales son recepcionadas a nuestro ordenamiento y consideradas como leyes internas. También cuando los instrumentos internacionales constituyan compromiso para someter cualquier asunto o decisión judicial o arbitraje internacionales o contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional.

B) Administrativas. Las atribuciones administrativas se refieren al funcionamiento del parlamento, su dinámica interna y también al funcionamiento de otros órganos del Estado que requieren participación

del Congreso tales como: Abrir y cerrar sus períodos de sesiones; recibir juramento de ley al Presidente, Vicepresidente, Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos; conocer anticipadamente de los viajes del Presidente y Vicepresidente; declarar o no que ha lugar antejuicio contra los dignatarios funcionarios que la Constitución establece; calificar las credenciales que el Tribunal Supremo Electoral extiende a los diputados electos; nombrar y remover a su propio personal administrativo; aceptar las renunciaciones de los diputados; resolver las suplencias de diputados conforme la Constitución y la ley, en caso de ausencia del titular; dar posesión de la presidencia de la República al Vicepresidente en ausencia temporal o absoluta del titular.

C) De control político y presupuestario. Son atribuciones propias del sistema presidencial atenuado (conocido también como semiparlamentario), mediante el cual los congresistas tienen facultades de controlar el desempeño y funcionamiento de otros organismos y vigilar la ejecución y manejo de los recursos asignados en el Presupuesto, sobre todo del Organismo Ejecutivo. Encontramos entre ellas: la facultad de declarar incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo; la interpelación de los ministros de Estado, que puede derivar en voto de falta de confianza lo que importa la obligación del ministro de dimitir del cargo; citar a ministros, viceministros y en general a todos los funcionarios y empleados públicos, para que asistan al pleno, bloques o comisiones a informar sobre su gestión; aprobar, modificar o improbar el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado y el informe de ejecución y liquidación del mismo, con intervención de la Contraloría de Cuentas; además el Congreso puede nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.

D) Financieras y monetarias. Para el cumplimiento de sus fines el Estado requiere hacerse de recursos y es el Congreso el facultado para aprobar impuestos, arbitrios y contribuciones especiales, así como para establecer las características de la moneda. Dentro de estas atribuciones

encontramos: Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios y determinar las bases de su recaudación; Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria; Contraer, convertir o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública; aprobar o improbar proyectos de ley sobre reclamaciones al Estado por créditos no reconocidos; decretar reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional; aprobar los convenios internacionales que obliguen financieramente al Estado en proporción que exceda al 1 por ciento del presupuesto de ingresos ordinarios o cuando el monto de la obligación sea determinado.

E) De representación. La representación política, base del modelo de democracia indirecta*, tiene características diferentes de otras formas de representación. El representante es electo para un período determinado para actividades vinculadas a la función de gobernar. En la actualidad los representantes lo son del pueblo en general, como el caso del Congreso de la República de Guatemala y también hay representantes de un Estado, como el caso del Senado en algunos congresos bicamerales. Los parlamentarios no representan -al menos formalmente- sectores o intereses sino tienen una representación difusa por lo que resulta imposible consultar cada asunto con los representados, como sí sucede en el caso de la representación jurídica en el ámbito de lo privado.

Los representantes no tienen un vínculo formal de relación con los representados, lo que hace que sea hasta un nuevo proceso electoral que pueda conocerse la anuencia de éstos respecto de aquellos. Por eso es que la democracia indirecta requiere mecanismos para superar esta deficiencia y posibilitar que los representantes tengan mecanismos para que su representación no se constriña a obtener el voto mayoritario sino también haya forma de conocer las inquietudes e intereses de los votantes y de la ciudadanía, en términos generales.

* La democracia directa se practicaba en las comunidades pequeñas donde era posible reunir a la gente en asambleas para recabar su parecer respecto de los aspectos importantes para la conducción de los asuntos públicos.

La democracia ha devenido en un evento periódico de elecciones y ha perdido esencia por falta de esos mecanismos, razón por la cual los diputados al Congreso requieren idear e implementar los conductos para que su representación sea lo más cercana a la población. Dentro de esos mecanismos se ha pensado en audiencias públicas para conocer la opinión ciudadana en temas relevantes, los programas de atención a visitantes para promover que el Congreso sea conocido por la ciudadanía y que acuda cuando requiera información. También se han puesto en marcha mecanismos para transparentar la gestión parlamentaria como la transmisión de las sesiones en vivo por la red electrónica, los programas de radio, etc.

De cualquier manera, como en la actualidad los diputados no representan estamentos sino tienen una representación del pueblo en general (Artículo 161 constitucional: los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación) deben mantener contacto directo con la población mediante los procedimientos que ellos mismos ideen o mediante mecanismos creados por el Organismo Legislativo, como los mencionados líneas arriba.

Así se explica que un diputado *distrital*, es decir, de un departamento del interior del país, viaje todas las semanas, y distribuya su tiempo en cuatro días en el distrito donde fue electo y tres días en la sede del Parlamento, para asistir a sesiones de comisión y a sesiones plenarias. Si no fuese así, cómo esperaríamos que pudieran interpretar el sentir de sus representados. En otros parlamentos del mundo se usan fórmulas parecidas pero invariablemente se busca disponibilidad de tiempo para que los parlamentarios tengan contacto con los electores. En Chile cada mes se dispone de una semana en que no hay actividad en la sede del Congreso para que los diputados se desplacen a sus distritos. Se le conoce como la “semana distrital”.

Esa representación y dignidad le permiten, de conformidad con la ley, recabar informes, datos o documentos de la administración pública, percibir una remuneración decorosa, representar al Congreso en

comisiones oficiales, ingresar sin restricción alguna a los edificios y dependencias públicas y municipales, revisar las cuentas del Estado, etc.

F) Políticas.* Son atribuciones referidas al debate de las cuestiones públicas que interesan a la ciudadanía y a la conducción del Estado y buen gobierno. Encontramos entre éstas: Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República; elegir a funcionarios que establezca la Constitución o las leyes, que deban ser designados por el Congreso, aceptarles sus renunciaciones y elegir a sus sustitutos; desconocer al Presidente de la República cuando haya vencido su período y pretenda continuar en el cargo; conceder condecoraciones propias del Congreso a guatemaltecos y extranjeros; convocar a elecciones generales cuando corresponda y el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho; decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación; declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz; decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos; aprobar tratados y convenios internacionales cuando afecten el dominio de la Nación, establezcan unión económica o política de Centroamérica, atribuya o transfiera competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados; 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. aprobar la convocatoria de consulta popular para decisiones políticas de especial trascendencia.

G) Función constituyente derivada. Presentar iniciativa de reformas constitucionales (al menos diez diputados); aprobar reformas constitucionales con voto favorable de al menos dos tercios del total de diputados; Aprobar el decreto de convocatoria a Asamblea Nacional Constituyente; aprobar el acuerdo de convocatoria a consulta popular y fijar las preguntas de la misma. Es importante destacar que las reformas

* Esto no significa que las otras funciones y atribuciones no sean de orden político o puedan desempeñarse sin criterio político. En realidad todo lo que se hace en el Congreso tiene vinculación política. La clasificación se hace para fines de comprensión y la clasificación de atribuciones estrictamente políticas se hace para resaltar los asuntos que trascienden al interés general.

constitucionales pueden hacerse por a) Asamblea Nacional Constituyente; y b) Congreso de la República, con mayoría calificada y en este caso es necesaria la ratificación en consulta popular para que puedan entrar en vigencia. La Constitución establece cuáles artículos corresponde a cada procedimiento.

Artículo 278. Asamblea Nacional Constituyente. Para reformar éste o cualquier artículo de los contenidos en el Capítulo I del Título II de esta Constitución, es indispensable que el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que lo integran, convoque a una Asamblea Nacional Constituyente. En el decreto de convocatoria señalará el artículo o los artículos que haya de revisarse y se comunicará al Tribunal Supremo Electoral para que fije la fecha en que se llevarán a cabo las elecciones dentro del plazo máximo de ciento veinte días, procediéndose en lo demás conforme a la Ley Electoral Constitucional.

Artículo 280. Reformas por el Congreso y consulta popular. Para cualquier otra reforma constitucional, será necesario que el Congreso de la República la apruebe con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. Las reformas no entrarán en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular a que se refiere el artículo 173 de esta Constitución.

Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entrará en vigencia sesenta días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO

I. Con el Organismo Ejecutivo

La fórmula del artículo 141 constitucional sobre que la subordinación entre los organismos del Estado es prohibida, tiene su contra parte en la función de control parlamentario mediante la cual los diputados pueden llamar a un funcionario del Ejecutivo, tomarle juramento de decir verdad y preguntarle ilimitadamente sobre sus funciones, proyectos y hasta sobre su vida privada. La Constitución por una parte prohíbe la subordinación (que según el DRAE quiere decir sujeción a la orden, mando o dominio de alguien) y por la otra la legitima.

De cualquier manera, formalmente las relaciones del Congreso con el Organismo Ejecutivo deben ser de coordinación. Las formas de relación entre estos dos organismos que hemos identificado se presentan en el siguiente cuadro:

RELACIONES DEL CONGRESO CON EL EJECUTIVO (según la clase de función del Organismo Legislativo)

Relaciones legislativas:	Presentación de iniciativas de ley
	Consultas y opinión sobre proyectos de ley
	Sanción y publicación de los decretos
	Veto de decretos
	Trámite de aprobación de tratados internacionales
Relaciones administrativas:	Juramentar y dar posesión al Presidente y Vicepresidente
	Salidas del Presidente del territorio nacional (aviso previo al viaje, informe

después del viaje, dar posesión al Vicepresidente), trámite de antejuicios.

Relaciones de control político

y presupuestario: Interpelaciones
Citaciones
Declaración de incapacidad física o mental del Presidente
Aprobación del presupuesto
Memoria de labores
Informe de ejecución presupuestaria
Comisiones de investigación

Relaciones de orden

financiero y monetario: Aprobación de impuestos
Aprobación de deuda pública interna y externa

Relaciones políticas: Renuncia del Presidente o vicepresidente
Desconocer al Presidente cuando terminó su período
Declaración de guerra
Aprobar o improbar tratados de paz
Aprobar convenios y tratados para paso de ejércitos extranjeros

Las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo son numerosas por lo que prácticamente todo el tiempo hay alguna unidad administrativa del Gobierno que está siendo requerida o atendida por alguna oficina del Congreso. Cada una de las relaciones tiene sus formalidades, a las

cuales nos vamos a referir de inmediato para poder establecer los mecanismos de esa interrelación de organismos.

- A) **Cuando presenta iniciativas de ley.** El Presidente de la República suscribe un oficio de presentación de la iniciativa de ley el cual es entregado en la recepción del Organismo Legislativo o, aún con más frecuencia, en Presidencia del Congreso. De cualquier forma, la secretaria del Presidente lo cursa a Dirección Legislativa para que se programe su lectura en sesión plenaria, pero antes de eso debe ponerse en conocimiento de Junta Directiva y de Jefes de Bloque, para determinar la sesión en la cual se pondrá en agenda. En el punto del orden del día denominado “iniciativas de ley” se lee el oficio y la exposición de motivos de la iniciativa, luego de lo cual se le da trámite a comisión para estudio y dictamen, debiendo la Dirección Legislativa notificar a la comisión que corresponda del trámite y cursarle la iniciativa. Intervienen en este procedimiento la Secretaria de la Presidencia del Congreso, el personal técnico de la Dirección Legislativa. Eventualmente interviene “Recepción”, cuyo papel se limita a cursar el oficio y la iniciativa a la Presidencia del Congreso.

Habrà ocasiones en que un ministro de Estado pidiere hacer uso de la palabra en sesión plenaria para presentar la iniciativa, se hará de su conocimiento la fecha en que la misma será conocida por el pleno y, al momento de anunciarse la iniciativa, el Presidente del Congreso hará saber a los diputados de tal solicitud y que, en ejercicio de la prerrogativa contenida en el artículo 111 de la Ley Orgánica, ingresará el ministro. Una vez leída la nota de remisión y la exposición de motivos, se dará la palabra al ministro para que justifique o explique la iniciativa. En estos casos, el Presidente del Congreso designará a dos diputados para que lo acompañen desde la puerta del edificio a los lugares que se les haya asignado en el hemiciclo (artículo 167 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo).

- B) En el caso de consultas u opiniones respecto de proyectos legislativos.** Algunos proyectos de ley que son presentados por diputados y que se refieren a aspectos vinculados a algún ministerio o dependencia, del Organismo Ejecutivo o que son presentados por el Presidente de la República, relacionados con el Ejecutivo pero que es susceptible de modificaciones durante la discusión en el Congreso, requieren de opinión del interesado para aclarar los alcances y quizás el impacto de la iniciativa en el caso llegue a aprobarse. En estos casos suele requerirse la participación de ministros, asesores o directores de unidades administrativas del Ejecutivo en reuniones de comisión, o se les requiere por escrito que se pronuncien respecto de la iniciativa o que amplíen la información contenida en la exposición de motivos. El procedimiento consiste en elaborar una nota de invitación a participar en sesiones de comisión, seminarios o talleres, donde se les requerirá ampliación de informes, o simplemente se les requiere información y antecedentes que pueden enviar por escrito. Interviene la secretaria de la comisión y el Presidente de la misma, que en su calidad de tal firma el oficio.
- C) Para sanción y publicación de decretos.** Cuando un decreto es aprobado por el Congreso, debe ser remitido en un plazo de diez días hábiles a la Presidencia de la República (físicamente se entrega en la Secretaría General de la Presidencia), para su sanción o veto. Durante ese plazo se pone a disposición de los diputados durante cinco días, para que formulen sus observaciones. El envío se hace mediante un oficio que será firmado por uno de los secretarios de la Junta Directiva del Congreso, y es preparado en la Dirección Legislativa. A la Secretaría General se envían copias (en número de cinco) del decreto y se guarda en el archivo el original. Interviene Dirección Legislativa y un secretario de Junta Directiva. Conocemos dos clases de sanción: sanción expresa y sanción tácita (también conocida como “veto de bolsillo”).

- a. **La sanción expresa** consiste en la voluntad manifiesta del Presidente de sancionar y mandar publicar el decreto, mediante una anotación que suele ponerse en el dorso del documento y en el cual aparece la firma del Presidente de la República y de al menos uno de los ministros, junto al Secretario General de la Presidencia.
 - b. **La sanción tácita** consiste en que el Presidente deja transcurrir el plazo sin pronunciarse respecto del decreto, ni lo sanciona ni lo veta y simplemente se queda en silencio. En este caso “se tendrá por sancionado” según el artículo 178 constitucional y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes: El procedimiento es el siguiente: Al haber transcurrido el plazo para sanción del Ejecutivo o para su veto, sin que se tenga noticia que eso haya ocurrido, el Congreso aprueba un acuerdo mediante el cual tiene por sancionado el decreto y lo manda publicar en el diario oficial. Una vez aprobado, revisado y transcrito, con las firmas del Presidente y dos secretarios, se envía un oficio y copia del acuerdo a la Secretaría General de la Presidencia para que a su vez ordene en el diario oficial la publicación del decreto. En la parte administrativa participa la Dirección Legislativa que prepara el oficio, el cual será firmado por un secretario de Junta Directiva.
- D) **En caso de veto.** Cuando el Presidente de la República no está de acuerdo con un decreto aprobado por el Congreso tiene la opción de vetarlo. El veto solo puede ser total, al contenido del decreto y no existe la posibilidad que solo pueda ser vetada una parte del mismo. En este caso el Presidente de la República emite un acuerdo en Consejo de Ministros en el cual manifiesta su voluntad de vetarlo y devolverlo al Congreso. Asimismo elabora un documento en que se exponen las razones del veto. El decreto es devuelto al Congreso dentro de un plazo de 15 días de haberlo recibido, a menos que el Congreso se encuentre en

receso en cuyo caso el decreto y el acuerdo de veto serán remitidos al Congreso dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias. Cuando se produce el veto de un decreto, el Congreso de la República tiene las siguientes opciones:

- a. **Rechazar el veto:** En un plazo de treinta días hábiles el Congreso podrá rechazar el veto con el voto favorable de al menos dos tercios del total de diputados y en ese extremo el Ejecutivo queda obligado a sancionar y promulgar el decreto en un plazo de ocho días hábiles de haberlo recibido. En caso no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación dentro de los tres días, para que cobre vigencia. Aun con su relevancia, por tratarse de un asunto de trámite porque no corresponde tomar decisión sino ejecutar lo que la constitución manda, creemos que la Junta Directiva emitirá una resolución o lo asentará en acta, el cual debe transcribirse para notificarse después.
- b. **Aceptar el veto** (reconsiderar el decreto): La aceptación podemos dividirla en i) aceptación total, en cuyo caso el Congreso no hace ningún esfuerzo por emitir el decreto con las modificaciones propuestas por el Ejecutivo; y ii) aceptación parcial, cuando el Congreso inicia un nuevo trámite para emitir el decreto, salvando las observaciones que le formuló el Presidente. En esta segunda opción se lleva a cabo un procedimiento establecido en los artículos 131 y 132 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

E) **Los tratados internacionales que son presentados para su aprobación.** Los convenios y tratados internacionales atraviesan el trámite normal de una iniciativa de ley. Su diferencia es que las iniciativas de ley pueden ser presentadas por el Presidente, diputados, Tribunal Supremo Electora, Corte Suprema de Justicia y Universidad de San Carlos (artículo 174

constitucional) y las copias certificadas de un tratado internacional, para su aprobación por el Congreso de la República solo pueden ser presentadas por el Organismo Ejecutivo (Artículo 183 inciso k) de la Constitución). Igualmente que las iniciativas provenientes del Ejecutivo, son recibidas en Presidencia del Congreso que los oficia a Dirección Legislativa para que programe su conocimiento por el Pleno.

- F) **Para la juramentación y toma de posesión del Presidente y Vicepresidente.** El Presidente y Vicepresidente de la República toman posesión cada cuatro años, en catorce de enero. El mismo día toma posesión el Congreso de la República por lo que las ceremonias se llevan a cabo una en pos de la otra, aunque no necesariamente en el mismo lugar. Hay dos actos: La juramentación y toma de posesión del Congreso entrante, en el cual el Presidente de la República que entregará el cargo da su informe anual; y la juramentación y toma de posesión del Presidente y Vicepresidente entrantes, que se lleva a cabo normalmente en lugar distinto, aunque los dos actos forman parte de una misma sesión solemne del Congreso.

Ni los diputados que entregan cargo ni los que reciben requieren ser convocados para la sesión del 14 de enero por disposición del artículo 158 constitucional. Por ello no se precisa intervención del personal del Congreso para asegurar su asistencia, aunque la Dirección de Protocolo se asegura que reciban invitación.

El ceremonial es materia de otro trabajo de corte protocolario, pero hay que anotar que corresponde a la Dirección Legislativa preparar las notificaciones que se harán “a todas las autoridades civiles y militares” respecto del nuevo mando político al asumir el Presidente y Vicepresidente de la República. Normalmente eso se hace por la vía de un telegrama en términos genéricos (a todas las autoridades civiles y militares) por lo que el ente encargado de hacer la entrega lo lleva a gobernaciones departamentales, mandos militares, etc. El objeto de esa

notificación es que oficialmente todos estén enterados (aunque sea del dominio público) que el mando político lo ejerce el ciudadano que recién asumió la Presidencia de la República.

Además, la Dirección Legislativa debe preparar el acta que se asentará en el libro de oro u otro que haya sido habilitado para el efecto, en que quedará asentada la transmisión de mando.

G) En el caso de que el Presidente se ausente del territorio nacional. El inciso d) del artículo 165 constitucional establece que corresponde al Congreso dar posesión de la Presidencia de la República al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente. Cada vez que el Presidente se ausenta del país se lleva a cabo una ceremonia de transmisión de mando que por sencilla que sea debe quedar asentada en acta (libro de oro u otro que haya sido habilitado para el efecto) de manera que la transmisión de mando sea oficial. En esa ceremonia se lee el oficio del Presidente en que informa al Congreso sobre su salida del país, luego el Presidente del Congreso le da posesión al Vicepresidente de las funciones de la presidencia y se suscribe el acta. Dirección Legislativa y la Dirección de Protocolo participan, la primera en la preparación del acta y la segunda en la disposición de lo necesario para la ceremonia. Después de realizado el acto de transmisión de mando se debe notificar “a todas las autoridades civiles y militares” para los efectos que correspondan, por la misma vía que se utiliza para la toma de posesión del Presidente.

H) Antejudio contra funcionarios.

“Corresponde al Congreso de la República “Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucioalidad, Ministros, Viceministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la Rep´ublica, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de

los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.” (artículo 165 inciso h) de la Constitución Política de la República).

Los casos de antejuicio que deba conocer el Congreso se tramitan por oficio en que por conducto de la Corte Suprema de Justicia se hace saber al Congreso que un juez se ha inhibido de seguir conociendo de una denuncia o querrela por tratarse de funcionario que goza de esa prerrogativa. El Congreso le da el trámite que establece la Ley de Antejuicio (pone en conocimiento del pleno, sortea comisión pesquisidora) y debe entonces ponerse en conocimiento del indiciado de las diligencias que ha de realizar la comisión pesquisidora.

En este caso el personal secretarial que formule oficios y notificaciones debe tener el cuidado de tratar al *antejuiciado* como tal, no como acusado en un proceso penal sino alguien de quien se va a determinar si debe ser llevado a tribunales. Si se le hace requerimiento de informes por escrito o en forma directa, debe tenerse el cuidado de no violentar derechos constitucionales contentivos del debido proceso. Por lo anterior, no se le puede hacer preguntas que lo incriminen toda vez que la Constitución en su artículo 16 garantiza el derecho de no declarar contra sí mismo y, quizás más relevante en este caso, el artículo 9o. constitucional garantiza que el interrogatorio extrajudicial carece de valor probatorio. Sin quererlo y por simple falta de tacto se puede entonces echar a perder un posible proceso penal toda vez que el ahora indiciado al llegar a ser sindicado o procesado podría alegar la violación de sus derechos desde el inicio y estropear todo el procedimiento.

Debe tenerse presente que conforme al artículo 11 de la Ley de Antejuicio, son prohibiciones de la Comisión Pesquisidora y del Juez pesquisidor, las siguientes:

1. Arrogarse facultades que competen a los jueces y Ministerio Público;

2. Tipificar un hecho como delito;
3. Determinar la culpabilidad o la inocencia del dignatario o funcionario público.

El inciso g) del artículo 17 agrega que “el propósito de la Comisión Pesquisidora consiste en establecer la existencia y veracidad de hechos que puedan o no integrar una actividad que por su naturaleza deban ser conocidos por un juez del ramo penal y de la probable participación del dignatario o funcionario en los mismos”. Igualmente corresponde a la comisión determinar si la investigación se ha promovido por razones espurias, políticas o ilegítimas en afán de involucrar a tal funcionario. La misión de la Comisión Pesquisidora consiste esencialmente en poner a disposición del pleno los elementos que permitan establecer si como consecuencia de los hechos investigados tal funcionario deba ser puesto a disposición de la justicia común y de ninguna manera podrá arrogarse facultades que corresponden a los tribunales y jueces, ni podrá calificar o tipificar hechos delictivos.

Los miembros de la comisión pesquisidora deberán atender las solicitudes del querellante y del funcionario antejuiciado, de realizar las diligencias que sean pertinentes para apoyar el dictamen que habrá de presentarse al pleno. Intervienen en estas diligencias los miembros de la comisión pesquisidora con el apoyo secretarial que se les asigne. Se harán cargo de preparar las notas, notificaciones, requerimientos, etc., el asesor y el personal secretarial. Todos los oficios que se emitan deben ser explícitos en que solo se trata de diligencias de antejuicio que permitan establecer que un funcionario debe ser puesto a disposición de los tribunales.

- I) **Procedimiento para interpelaciones.** Uno o más diputados podrá interpelar a los ministros de Estado sobre cualquier tema, salvo lo que se refiere a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes. Hay que tener presente que el diputado

interpelante debe presentar las preguntas básicas las que serán puestas en conocimiento del ministro con al menos 48 horas de anticipación y que ninguna autoridad del Congreso puede calificar las preguntas o restringirlas. La interpelación se lleva a cabo en tres fases: 1. Preguntas básicas; 2. Preguntas adicionales o repreguntas; y, 3. Debate. Durante la tercera fase se podrá proponer se emita un voto de falta de confianza, solicitud que será signada por al menos cuatro diputados. Si fuere aceptado el voto de falta de confianza –que requiere mayoría absoluta-, el ministro deberá presentar su renuncia del cargo. Si el Presidente no acepta la renuncia se produce una cuarta y quinta fase de la interpelación, cuando el ministro apela ante el Congreso; 4. Se vuelve a formular preguntas al ministro; 5. Se debate si se ratifica el voto de falta de confianza. Para ratificarlo se requiere mayoría calificada y si eso ocurre el ministro quedará separado del cargo de inmediato.

El procedimiento para interpelación es el siguiente: El diputado presenta la solicitud de interpelación en el punto de “mociones y proposiciones” de la agenda o por escrito dirigido a la Secretaría del Congreso para que el Presidente fije hora y fecha de la sesión de interpelación. La Secretaría del Congreso notificará al ministro, citándolo a concurrir. El primer efecto de esto es que el ministro no puede ausentarse del país. La nota de notificación la prepara Dirección Legislativa y la firma un secretario de Junta Directiva. En esta nota se debe expresar la prohibición de ausentarse del país y de excusarse de responder en forma alguna, tal como lo manda el artículo 167 constitucional. Las preguntas básicas son preparadas por el o los diputados interpelantes, entregadas a Dirección Legislativa y comunicadas en el plazo legal al ministro interpelado. También pueden ser notificadas las preguntas básicas directamente por el diputado interpelante. Si se emite voto de falta de confianza, Secretaría del Congreso, por conducto de Dirección Legislativa notificará oficialmente al ministro el acuerdo respectivo.

J) Procedimiento para citaciones. El artículo 168 de la Constitución faculta a los diputados a citar para informar al pleno, comisiones o bloques legislativos, a ministros, y a cualquier funcionario o empleado público. Cuando la decisión de citar a un funcionario o empleado público es del Pleno, interviene en el trámite y notificación la Dirección Legislativa. Si es una comisión la que cita, el asesor de la comisión debe cerciorarse que quede asentada en el acta de la sesión, la decisión de citar al funcionario, lo cual debe consignarse en la notificación que se haga para que concurra en día y hora determinados. El oficio en que se cita al funcionario es preparado por el asesor de la comisión, con apoyo secretarial y va signado por el Presidente de la misma. Si es un bloque legislativo el que hace la citación, igualmente el asesor a cargo, con el apoyo secretarial disponible preparará el oficio en que hará constar que el bloque lo cita para día y hora definidos a informar sobre determinados temas. Firma el oficio el jefe de bloque. No se debe olvidar consignar en la citación la mención del objeto de la diligencia pues esa omisión impide que la comparecencia sea obligatoria, conforme al artículo 32 constitucional.

K) Para declarar la incapacidad física o mental del Presidente para ejercer el cargo. Es una situación que tampoco está desarrollada en la Ley Orgánica por lo que no tiene un procedimiento definido. Deducimos que el Congreso podrá hacer esta declaratoria mediante la emisión de un acuerdo legislativo toda vez que si emite un decreto, éste estaría sujeto a sanción del Presidente, por lo cual pierde sentido el mecanismo. También deducimos que la solicitud de uno solo de los diputados es suficiente para poner en movimiento el mecanismo, y que la solicitud de dictamen de cinco médicos designados por la Junta Directiva del colegio respectivo se habrá de hacer mediante un acuerdo. Este acuerdo que inicia el procedimiento habrá de ser notificado al Colegio mediante un oficio.

- L) Para aprobar el presupuesto.** Todas las entidades del Estado deben enviar al Congreso el detalle de su presupuesto, el que ha de aparecer en el proyecto que presenta el Organismo Ejecutivo el primer día de septiembre de cada año. El proyecto es enviado a la comisión de Finanzas Públicas y Moneda para el correspondiente dictamen. Esa comisión también aprueba el proyecto de presupuesto del Organismo Legislativo, presentado por la Junta Directiva, el que será adicionado al presupuesto general de ingresos y egresos de la Nación, que será presentado al Pleno para su aprobación. Todos los presupuestos que vayan llegando al Congreso, Dirección Legislativa los programa para poner en conocimiento, mediante descripción de contenido, al Pleno y Secretaría los remite a la Comisión de Finanzas, mediante oficio, de la misma manera que se trata cualquier “despacho calificado”.
- M) Para la memoria de labores.** Igual que cualquier correspondencia del Congreso o informes, las memorias de labores que envían los ministerios, se ponen en conocimiento del Pleno en resumen de contenido en el punto de agenda conocido como “despacho calificado” y se cursa, mediante oficio, a la comisión que corresponda.
- N) Para el informe de ejecución y liquidación presupuestaria.** Se les da el trámite de despacho calificado, poniéndolos en conocimiento del Pleno y se cursarán siempre a las comisiones de Finanzas y Probidad, mediante una nota de Dirección Legislativa.
- O) Cuando se forman comisiones de investigación.** El inciso m) del artículo 171 de la Constitución le da al Congreso facultad para crear comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional. Aquí encontramos una nueva función del Congreso: Investigar. La comisión de Investigación será creada mediante acuerdo en que se establezca su integración, se delimite el tema

y los alcances de la comisión y el tipo de informe que habrá de presentar al Pleno. También conviene establecer el plazo para que la comisión presente sus hallazgos y conclusiones.

- P) Cuando se trata de crear, suprimir o modificar impuestos.** Las iniciativas de ley que crean, suprimen o modifican impuestos requieren normalmente estudios sobre el impacto de los mismos, esto es, cantidades que se podrán recaudar, afectación sobre el nivel económico de los ciudadanos, efectos colaterales y hasta externalidades. Corresponde al grupo de decisiones en que el Congreso utiliza un modelo bastante racional pues para decidir se requiere información detallada. Ello implica invitar a técnicos del Organismo Ejecutivo para que informen sobre la propuesta y los distintos escenarios que se prevén en caso no fuere aprobada.
- Q) Caso de la deuda pública interna y externa.** Cuando el Organismo Ejecutivo va a contraer deuda pública mediante la suscripción de contratos de préstamo o por la emisión de bonos, requiere la aprobación del Congreso, que se hace mediante decreto. El artículo 171 inciso i) de la Constitución establece que para contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa, deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria. Eso significa que la Dirección Legislativa o los asesores de la comisión de Finanzas Públicas deben chequear que en el expediente respectivo obren las opiniones mencionadas. De no ser así, deberán enviar oficio al Ministerio de Finanzas y a la Junta Monetaria, requiriendo las opiniones de mérito. Esos requerimientos los tramita ya sea la Dirección Legislativa, si es en el Pleno que se reparó esa falta, o el asesor de la comisión de Finanzas, si el proyecto ya le fue cursado.
- R) En caso de renuncia del Presidente o Vicepresidente.** Dado el extremo de que el Presidente o el Vicepresidente presentaren su renuncia al cargo, el Congreso podrá aceptarla. La

Constitución no establece mayoría especial ni procedimiento alguno y la Ley Orgánica tampoco desarrolla este punto, por lo que podría hacerlo mediante la emisión de un acuerdo legislativo aprobado por mayoría absoluta. Para comprobar la autenticidad de la renuncia respectiva, puede hacer comparecer al renunciante para ratificar su renuncia, tal y como está previsto cuando un diputado renuncia a su cargo, o bien se le da valor al refrendo del ministro de Gobernación y la “fe administrativa” del Secretario General de la Presidencia, contemplada en el inciso a) del artículo 9 de la Ley del Organismo Ejecutivo, y a partir de ella se le da autenticidad a la renuncia del Presidente. Este último procedimiento no funciona para el Vicepresidente, a menos que esté en funciones de la presidencia. También puede exigir que la firma del documento de renuncia esté legalizada por un Notario.

- S) **Cuando el Presidente ha cumplido su período y no ha entregado el cargo.** Otro caso inédito es que habiendo cumplido el período de cuatro años para el cual fue electo, un presidente se niegue a entregar el cargo, o no tenga a quien hacerlo porque no haya aún presidente electo, en cuyo caso el Congreso podría emitir un acuerdo legislativo y, como la Constitución no contempla una mayoría especial, puede hacerse con la mitad más uno de los diputados que integran el Congreso. En el acuerdo han de consignarse las causas del desconocimiento y las consecuencias del mismo, una de las cuales es que el Ejército pasa a depender del Congreso. Si se registrara este extremo, la Dirección Legislativa deberá tramitar las notificaciones que el Presidente del Congreso hace, vía telegrama, “a todas las autoridades civiles y militares”, respecto del cambio de mando.
- T) **Para declarar la guerra, aprobar o improbar tratados de paz.** La Constitución faculta al Congreso de la República para declarar la guerra y la paz. Aunque la ley no desarrolla el mecanismo a utilizar, se colige que, siendo asuntos de tanta

relevancia y habida cuenta que existe el sistema de frenos y contrapesos, habrá de emitirse un decreto que requerirá la sanción por parte del Presidente. En el caso de una declaratoria de guerra también debe entenderse que la iniciativa habrá de provenir del Presidente de la República en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, no podrá ser iniciativa de un diputado, de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral o, menos aún, de la Universidad de San Carlos. Los tratados de paz, cae de su peso que deben provenir del Organismo Ejecutivo, toda vez que es facultad del Presidente de la República dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar o denunciar tratados y convenios... (artículo 183 inciso o) constitucional).

- U) **Para el caso de aprobación de convenios y tratados que permitan el paso de ejércitos extranjeros o la instalación de bases militares.** El artículo 172 constitucional contempla la posibilidad que el Congreso de la República, en ejercicio de la soberanía que el pueblo le delega y a iniciativa del Presidente de la República, apruebe la utilización del territorio nacional para instalar bases militares de otros países o para el paso de tropas extranjeras. Esta situación, aunque la Constitución o la ley no son explícitas respecto del procedimiento, entendemos que debe emitirse un decreto pues cualquier solicitud, en cualquiera de los dos casos debe basarse en un tratado, convenio o cualquier arreglo internacional, y éstos son aprobados por decreto y no por acuerdo legislativo. Lo anterior es reforzado tomando en cuenta la relevancia de esos temas que representan una cesión de soberanía o renuncia a ella.

II. Con el Organismo Judicial

Tanto la Corte Suprema de Justicia como la Corte de Apelaciones son elegidos por el Congreso de la República de una nómina propuesta por una comisión de postulación en la que participan los decanos de las facultades de Derecho del país, igual número de miembros electos por el Colegio de

Abogados y de magistrados de apelaciones (para la CSJ) o de la Suprema - para la pre selección de candidatos a apelaciones-.

Los miembros del Colegio participantes en dichas comisiones, se someten a un proceso eleccionario que implica hacer campaña, propaganda, requerimiento de votos etc., lo que representa de antemano gastos económicos que nunca han sido conocidos al detalle ni, sobre todo, las fuentes de financiamiento para dichas campañas.

A) Elección, juramentación y toma de posesión de las cortes.

Una vez presentada la nómina de candidatos para ambas cortes al Congreso de la República, los pre seleccionados llegan espontáneamente al Congreso o son llamados por los parlamentarios para conocer sus planes de trabajo.

El Congreso no tiene mucho qué hacer: Debe elegir de una lista cerrada que le ha enviado la comisión de postulación que debió seguir un proceso de pre selección evaluando hojas de vida y de servicio de los candidatos, de manera que la nómina de postulados se entiende, está integrada solo con profesionales que califican para el cargo, de entre los cuales el Legislativo podría utilizar cualquier mecanismo para tomar una decisión, que la calidad de Corte que resulte es responsabilidad de la Comisión de Postulación que tamizó las candidaturas.

Los arreglos ceremoniales y legales corren por cuenta de las direcciones de Protocolo y Legislativa, respectivamente.

B) El derecho de iniciativa de ley.

El artículo 174 de la Constitución Política de la República otorga a la Corte Suprema de Justicia iniciativa de ley. Esto significa que la CSJ puede presentar un proyecto de ley sin reserva de materia, derecho que, dicho sea de paso, no ha utilizado con frecuencia. Esta facultad debe implicar que los magistrados puedan acudir al Congreso a gestionar sus proyectos, involucrándolos directa o indirectamente en la labor de cabildeo en el parlamento.

Cuando la Corte Suprema de Justicia presenta una iniciativa de ley y solicita participar en la sesión en la que se ponga en conocimiento del

pleno, el Presidente del Congreso, con autorización del pleno, podrá invitar a un funcionario con suficiente jerarquía de la Corte Suprema o a un magistrado, para que haga uso de la palabra en esa sesión. En este caso, al anunciarse el punto del orden del día en que se dará a conocer la iniciativa, el Presidente hará pasar al hemiciclo al funcionario que haya sido invitado y le dará la palabra para hacer una presentación de los pormenores del proyecto de ley. Inmediatamente después de terminada la presentación, el Presidente agradecerá la presencia del funcionario y la sesión continuará su dinámica. Aunque la ley no expresa sobre la designación de comisión de etiqueta para estos efectos, el Presidente podrá designar a dos diputados para que acompañen al funcionario o magistrado al hemiciclo, o pedirá al Director de Protocolo que le invite a ingresar.

C) La facultad para conocer y resolver antejuicios en casos que involucren a magistrados.

La Constitución establece que la inmunidad de los diputados puede ser levantada por la Corte Suprema de Justicia y que a su vez la de los magistrados de ésta corresponde levantarla al Congreso. El derecho de antejuicio, que es un derecho para proteger a la función y no a la persona, es uno de esos elementos que hacen mantener distancia entre los dos organismos.

El texto constitucional respecto a la inmunidad de magistrados dice que corresponde al Congreso artículo “165 h) declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia...”. Y la ley específica establece que para el efecto se nombrará una comisión pesquisidora que sin hacer las veces de juzgador, investigue para determinar si aquel magistrado puede ser vinculado en un tribunal, con algún hecho delictivo, siempre que no se hagan valoraciones propias de los jueces.

Respecto de la inmunidad de los diputados dice (art. 161) que los diputados tienen como prerrogativas: “a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha

lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto. ...”

De esa cuenta, el Congreso de la República, cuando deba conocer diligencias de antejuicio tramitadas contra magistrados, recibirá el oficio acompañado del expediente, el cual debe cursarse a la Dirección Legislativa para que lo ponga en conocimiento de Presidencia, Junta Directiva y la Instancia de Jefes de Bloque a fin que sea programado su conocimiento en la sesión plenaria que corresponda para que se lleve a cabo el procedimiento de conformación de la comisión pesquisidora. Dirección Legislativa entregará a cada uno de los diputados que hayan resultado sorteados una copia del expediente y pondrá a resguardo el original. La entrega de la copia del expediente debe hacerse mediante un oficio en que se notifica al diputado de su designación por sorteo para conformar la comisión pesquisidora para conocer las diligencias de antejuicio en contra de la o las personas sindicadas y cuya documentación se acompaña (esto porque podría resultar que el diputado no hubiere estado presente en la plenaria durante el sorteo).

D) Presupuesto. El Organismo Judicial debe presentar su presupuesto anual ante el Congreso y ante el Ministerio de Finanzas, para que sea integrado con el presupuesto general. En este caso no hay ninguna formalidad distinta a la del envío de un oficio que acompañe el presupuesto. Lo que es frecuente es que magistrados de la Corte o altos funcionarios del Organismo Judicial busquen acercamientos con diputados para cabildear el presupuesto, ya sea para que se le amplíe el techo o para que no reduzcan la propuesta por aquellos formulada. Por ser procedimientos informales, no se documentan ni existe formalidad alguna.

RELACIONES DEL CONGRESO CON OTROS ÓRGANOS “EXTRAPODERES”

Con el Tribunal Supremo Electoral. La interacción con el Tribunal se deriva de la especial característica del mismo: regular lo referente a procesos electorales y organizaciones políticas. Identificamos las siguientes:

A) **Cuando se eligen magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE).** Corresponde al Congreso elegir por mayoría calificada a los cinco magistrados titulares y cinco suplentes del TSE para un período de seis años y de una nómina de cuarenta candidatos propuestos por una comisión de postulación, de conformidad con el artículo 123 de la Ley Electoral.

Corresponde al Congreso convocar la integración de la Comisión de Postulación integrada por a) El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC- quien la preside; b) Un representante de los rectores de las universidades privadas; c) Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala electo en Asamblea General; d) El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y e) Un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las universidades privadas. Cada uno de ellos tendrá un suplente.

De tal manera que las comunicaciones del Congreso con la Comisión de Postulación se harán por conducto de su presidente, el rector de la USAC. **Dicha comisión será instalada por el Congreso** de la República con 60 días de anticipación a la fecha en que deba registrarse el cambio de integrantes del Tribunal Supremo Electoral. Ese plazo debe tenerse en cuenta cuando se convoque a integrar la comisión, toda vez que el Colegio de Abogados tiene sus propios

plazos para convocar una elección y esta no puede hacerse de inmediato.

Por lo anterior, Dirección Legislativa y el personal de apoyo de la Comisión de Asuntos Electorales debe hacer el cómputo de plazos, habida cuenta que los sesenta días son hábiles, a fin de oficiar una nota al Rector de la USAC para que a su vez haga las notificaciones que corresponda a fin que se integre la comisión de postulación, la cual será instalada por el Congreso y funcionará en sesión permanente en las instalaciones del Organismo Legislativo. La dirección administrativa del Legislativo debe disponer del local para el funcionamiento administrativo y las sesiones de esta comisión, y velará porque se le provea del equipo y personal de apoyo que necesite para el ejercicio de su función.

Corresponde al Congreso de la República autorizar el libro en que se escribirán las resoluciones de la comisión de postulación, la cual se disolverá inmediatamente después de entregar en el Congreso el acta en que consta la nómina de cuarenta postulados para el Tribunal Supremo Electoral.

El Congreso también interviene en caso de ausencias y vacantes en el TSE, eligiendo al nuevo suplente que lo integrará, pues si la ausencia es de un titular, se llamará a los magistrados suplentes según el orden en que fueron designados, para ocupar las vacantes titulares.

B) **Cuando presenta iniciativas de ley.** El Tribunal Supremo Electoral es uno de los entes estatales que tienen iniciativa de ley y sin reserva de materia, de manera que puede proponer cualquier tipo de legislación siempre y cuando no se trate de temas que sean facultad exclusiva de otro ente, tal el caso de los convenios internacionales que, como quedó dicho, solo pueden ser presentados por el Ejecutivo.

Lo frecuente es que el TSE prepare proyectos de ley que contengan reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, aunque no necesariamente las presenta como tales sino son ofrecidas a la comisión correspondiente en el Congreso que, tras evaluar su conveniencia y pertinencia, decide presentarla calzada con la firma de diputados.

De todas formas el TSE puede presentar iniciativas y el lugar apropiado para hacerlo es entregarla mediante un oficio en Presidencia del Congreso, de donde debe ser cursada a Dirección Legislativa para que se hagan los arreglos a fin que sea conocida en sesión plenaria e inicie el trámite de formación de la ley.

C) **Gestión de presupuesto.** El TSE tiene una asignación de 0.5% de los ingresos ordinarios del Estado, para su funcionamiento y procesos electorales. Cuando se convoca a elecciones generales o a consultas populares, no obstante lo anterior, el TSE requiere más presupuesto y, dado que corresponde al Congreso de la República aprobarlo, se precisa gestionar ante los órganos correspondientes del Legislativo. Eso implica una relación de los magistrados con los diputados y particularmente con las comisiones de Finanzas Públicas y Moneda y de Asuntos Electorales. Cuando se recibe en el Congreso un requerimiento en ese sentido, corresponde cursarla a la comisión de Finanzas, previo conocimiento por el Pleno como “despacho calificado”, por lo que el documento, inicialmente debe entregarse en Dirección Legislativa.

D) **Calificar credenciales de diputados electos.** De acuerdo al artículo 170 constitucional, corresponde al Congreso calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos. Esta es una función administrativa de mero trámite en el Congreso. Sin embargo existe problema cuando hay necesidad de llamar a

una de las personas que figuraron como candidatos pero que no resultaron electos, para que sustituya a un diputado que se ausentó por licencia, enfermedad, renuncia o por cualquier otro motivo.

Resulta que en la práctica, cuando se ha verificado esa situación, el Congreso ha consultado ante la autoridad competente del TSE sobre el nombre de la persona que deba llamarse para ocupar una vacante temporal y la respuesta del TSE ha sido la nómina completa de candidatos a diputados, para que el Congreso llame a quien ocupa el puesto siguiente al del diputado ausente. Y la pregunta es: Si debe extenderse credenciales a los diputados electos, ¿por qué no se extiende a quienes no habiendo resultado electos deben ser llamados para ocupar una vacante? El TSE extiende credenciales a quienes ganen en las elecciones, pero no a quienes son llamados posteriormente a asumir el cargo, a veces permanentemente a consecuencia de una vacante definitiva.

Calificar las credenciales significa verificar que la persona que asumirá como diputado reúne los requisitos constitucionales, que no se encuentre dentro de los supuestos de prohibiciones e incompatibilidades, tal el caso de ser contratista de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado, que no sea funcionario de los organismos Ejecutivo y Judicial ni del Tribunal y la Contraloría General de Cuentas, que no sea pariente del Presidente o Vicepresidente de la República dentro de los grados de ley, militar en activo, etc. contenidas en el artículo 164 constitucional.

Por lo anterior es conveniente que cuando se produzca una vacante temporal o definitiva y deba llamarse a una persona para ocupar el cargo de diputado, el Congreso requiera al Tribunal Supremo Electoral que acredite a la persona que

corresponda, para que en el Legislativo se califique su credencial y pueda asumir la curul. Lo contrario es un procedimiento anómalo pues los sustitutos no necesitan ser acreditados para asumir el cargo y los titulares sí. En el caso que un titular no lleve su credencial, no podría asumir el cargo, pero el sustituto, el que no resultó electo, sí puede hacerlo.

E) **Convocar elecciones.**

El artículo 169 constitucional otorga al Congreso o en su defecto a la Comisión Permanente, facultades para convocar sin demora a elecciones generales cuando en la fecha indicada por la Ley, el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho. Es una situación inédita pero no imposible de suceder, razón por la cual la Constitución la contempla como una posibilidad. No ha sido desarrollada esta norma en ley ordinaria, por lo que no tiene un procedimiento definido. De esa cuenta, el Congreso podría hacerlo inmediatamente que haya transcurrido la fecha en que el TSE debió hacerlo, o bien puede nombrar una comisión que estudie el caso y emita un dictamen, luego del cual se haría la convocatoria. En cualquiera de los casos creemos que debe hacerse mediante acuerdo legislativo en que se expresen con toda claridad las causas del ejercicio de esa facultad extraordinaria que la Constitución le asigna como una obligación.

Con la Corte de Constitucionalidad.

La participación del Congreso de la República en la integración de la Corte de Constitucionalidad tiene dos fases: a) Elige un magistrado titular y un suplente, lo cual se hace con mayoría absoluta de votos; y, b) Declara integrada la Corte mediante la emisión de un decreto en el que se establece los nombres de los titulares y los suplentes, según le haya sido notificado por la Corte Suprema de Justicia, el Presidente de

la República, el Consejo Superior Universitario de la USAC y el Colegio de Abogados.

Es el único caso en que el Congreso declara la integración de un órgano mediante decreto ya que así lo exige la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, porque en el resto de los casos (integración Corte Suprema de Justicia, Corte de Apelaciones, Director del Instituto de la Defensa Pública Penal, etc.) emite un acuerdo legislativo. Las comunicaciones de los magistrados designados o electos se hacen al Congreso por escrito y deben ser cursadas a la Dirección Legislativa para que, una vez reunidas todas las notificaciones prepare el proyecto de decreto que declare integrada a la Corte de Constitucionalidad.

Aparte de lo anterior, el Congreso se relaciona con la Corte en materia de amparos, inconstitucionalidades, consultas y en materia de iniciativas de reformas constitucionales:

- a. **Amparos.** La Corte de Constitucionalidad es competente para conocer en única instancia, en calidad de Tribunal Extraordinario de Amparo en los amparos interpuestos en contra del Congreso de la República. De esa cuenta, cuando se interpone una acción de amparo contra actos del Congreso, se le pide informe circunstanciado o el envío de antecedentes y se le da audiencia para que se pronuncie sobre los actos reclamados. En estos casos es la Asesoría Jurídica del Congreso, que depende de la Junta Directiva, a quien corresponde estudiar el caso, preparar los informes o antecedentes y proponer los términos en que se pronunciará el Legislativo. El memorial lo suscribirá el Presidente del Congreso o el miembro de la Junta Directiva que haya sido delegado para el efecto.
- b. **Inconstitucionalidades.** Se plantean inconstitucionalidades ante la Corte de Constitucionalidad contra leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general, en este caso, emitidas por el Congreso de la República. El trámite es similar al del Amparo pues se requiere informe circunstanciado o los antecedentes, los

que serán preparados por Asesoría Jurídica que además deberá preparar el memorial para evacuar la audiencia por parte del Legislativo y comparecer a la vista que se celebre.

- c. **Consultas obligatorias.** Para que el Congreso pueda reformar leyes de rango constitucional (Ley de amparo, Ley electoral, Ley de orden público, Ley de emisión del pensamiento), se requiere el concurso de la Corte de Constitucionalidad que se pronunciará mediante un dictamen. Si es favorable, el Congreso continúa el trámite de formación de la ley, de lo contrario no se reúnen los requisitos para reformar esas leyes y no pueden ser aprobadas. Esa es conocida como consulta obligatoria, habida cuenta que no puede prescindir de ella.

El procedimiento para solicitar una consulta de este tipo es que el Congreso discute un proyecto de reformas a leyes de rango constitucional en tres debates y al tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, lo remite a la Corte de Constitucionalidad y si el dictamen es favorable, procederá a votar en tercer debate, artículos y redacción final. Por tratarse de un trámite establecido por la Constitución y la ley, no requiere de aprobar un acuerdo legislativo sino más bien una resolución toda vez que el artículo 108 de la Ley Orgánica manda que se emitan 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”, y ésta es una situación que encuadra en la norma.

De conformidad con el artículo 172 de la Ley de amparo, exhibición personal y de constitucionalidad, toda opinión (de la Corte) será solicitada por escrito y el memorial deberá formularse en términos precisos, además de expresar las razones de la consulta y acompañar la documentación pertinente. Se colige entonces que además de aprobar una resolución debe

presentarse un memorial elaborado por la Asesoría Jurídica de la Junta Directiva del Congreso, el cual irá firmado por el miembro de Junta Directiva designado al efecto.

- d. **Consultas facultativas.** Es diferente el caso de las opiniones facultativas que el artículo 106 de la Ley Orgánica manda deban ser aprobadas mediante acuerdo legislativo. Estas opiniones se solicitan a la Corte para que se pronuncie respecto de tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión. Luego de aprobado el acuerdo se prepara el memorial el cual debe contener las preguntas específicas sometidas a la consideración de la Corte de Constitucionalidad. El memorial lo elabora Asesoría Jurídica.
- e. **Iniciativa de reformas constitucionales.** El artículo 276 de la ley fundamental otorga a la Corte de Constitucionalidad iniciativa de reformas constitucionales. Agrega el artículo que cuando sean presentadas este tipo de iniciativas, el Congreso debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado, lo cual implica en la primera oportunidad y si el Congreso estuviere en receso, la convocatoria a sesión extraordinaria, por lo que, cuando se reciba una iniciativa de esta naturaleza, provenga de la CC o de otro de los legitimados para presentarla, debe darse aviso al Presidente y a Junta Directiva para que dispongan lo procedente.

RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON EL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS

El Procurador de los Derechos Humanos (PDH) es un comisionado del Congreso de la República para la defensa de los Derechos Humanos que la Constitución garantiza y se relaciona con el Congreso por conducto de la Comisión de Derechos Humanos. Debe informar anualmente al Pleno. Goza de las mismas prerrogativas e inmunidades de los

diputados al Congreso aunque reunirá las mismas calidades exigidas a un magistrado de la Corte Suprema de Justicia.

Lo anterior significa que aún cuando se trate de un profesional del Derecho con las mismas calidades de un magistrado de la CSJ, la inmunidad de que goza es equivalente a la de un diputado y que puede ser levantada por la Corte Suprema y no por el Congreso.

Es un “magistrado de conciencia” y sus resoluciones no tienen poder coercitivo por sí mismo, por lo que, para darle peso a su gestión podría apoyarse en el Congreso el cual lo nombra, al cual informa y del cual forma parte su presupuesto.

- a) **Elección/cesación.** Cuando el período del procurador en funciones está por terminar, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, en el año que corresponde elegir procurador, dentro de los sesenta días de su instalación debe proponer al pleno una terna de candidatos. El procedimiento normal es que la comisión hace una convocatoria pública y profesionales interesados presentan su papelería para que la comisión elija entre los propuestos a los que integrarán la terna. La elección se hace cada cinco años, a menos que el cargo quede vacante antes de concluir el período. La votación requiere mayoría de dos tercios del total de diputados y la sesión en que se celebre la elección debe ser convocada para el efecto. Esto último significa que no se puede legalmente hacer la elección en una sesión que no haya sido convocada para ello aún cuando se aprobare moción privilegiada para alterar el orden del día. Caso contrario la elección sería susceptible de ser anulada. La sesión debe convocarse dentro del plazo de treinta días a partir que se haya entregado en Junta Directiva la terna de candidatos propuestos por la comisión.

La secuencia a seguir para la elección, durante el año que corresponda realizarla, es la siguiente: i) Durante los primeros 60 días hábiles después que se instala la comisión, debe presentar ante Junta Directiva una nómina de tres candidatos; ii)

La Junta Directiva tiene, a partir de recibida la nómina de postulados, 30 días para convocar a la sesión en que se hará la elección; iii) La elección es válida si cuenta con el voto de al menos dos tercios del total de diputados.

Cuando concurren los presupuestos establecidos en el artículo 121 de la ley que rige al Procurador, el Congreso de la República podrá hacerlo cesar en sus funciones y declarar vacante el cargo. En este caso el Congreso lo puede destituir sin formalidades de proceso penal.

Es importante resaltar que la ley establece que el procurador para el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala y la misma ley establecen, “no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno y **actuará con absoluta independencia**”; lo cual implica contradicción entre esa calidad de órgano independiente que le da el artículo 8 de la ley que le rige y la calidad de comisionado del Congreso de la República que le da el artículo 274 de la Constitución, toda vez que parecen ser términos incompatibles.

- b) **Relación con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.** Conforme al artículo 4 del Decreto Número 54-86 del Congreso de la República, “Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos”, la comisión es el medio de relación del procurador con el pleno del Congreso, mediante la cual traslada informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Congreso. La comisión es el órgano idóneo designado por la ley para hacer observaciones sobre los informes que presente el Procurador. Así, no es viable que el pleno del Congreso nombre una comisión ad hoc para analizar los informes del PDH pues esa función está ya establecida legalmente.

En la práctica la relación se estrecha con la presidencia de la Comisión y se oficia mediante documentos preparados por los asesores de la misma con el apoyo secretarial. El informe lo

recibe el personal secretarial de la comisión quien lo cursa a quien presida la misma y le prepara a su vez un oficio mediante el cual el documento se cursa a la Presidencia del Congreso para que se programe su conocimiento por el pleno en despacho calificado. Quien hace este último trámite es Dirección Legislativa, con instrucciones del Presidente.

- c) **Presupuesto.** El presupuesto del Procurador de los Derechos Humanos va integrado al presupuesto del Organismo Legislativo. Por esa razón, es ante éste, por conducto siempre de la Comisión de Derechos Humanos, que se gestionan los recursos, para que ésta lo traslade al Pleno por conducto de la Junta Directiva, que lo pondrá en agenda para que sea leído en despacho calificado y cursado a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso para que lo integre con el proyecto de presupuesto del Legislativo el cual a su vez se integrará al presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.
- d) **Informe anual.** Cada año, durante la segunda quincena de enero, el Procurador debe presentar al Congreso, por conducto de la comisión, informe circunstanciado de sus actividades y de la situación de los derechos humanos durante el año anterior (artículo 274 constitucional y 15 de la Ley de la comisión de derechos humanos del Congreso de la República y del procurador de los derechos humanos). Eso significa que debe programarse una sesión plenaria para el efecto lo cual requiere un nivel de coordinación entre el Procurador, el Presidente de la comisión y la Junta Directiva y la Instancia de Jefes de Bloque. La participación de Dirección Legislativa y de la asesoría de la comisión es relevante en este caso.

RELACIONES DEL PODER LEGISLATIVO CON ÓRGANOS AUTÓNOMOS Y DESCENTRALIZADOS

Los órganos autónomos y descentralizados son también órganos *extrapoderes* que listamos en forma diferenciada al Tribunal Supremo Electoral y a la Corte de Constitucionalidad porque en nuestra opinión estos dos últimos resultan en la práctica ser verdaderos Organismos de Estado, aunque la Constitución no los estipule de esa manera para mantener la tradicional tríada de poderes del modelo republicano.

1. **Con el Ministerio Público.** El Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público es nombrado por el Presidente de la República, por lo que el Congreso no interviene ni en la designación ni en la remoción. No obstante, debe remitir anualmente al Congreso el proyecto de presupuesto anual de la institución y el informe de ejecución presupuestaria.

El Congreso sí elige, de entre los cinco postulados al cargo de Fiscal General que no resultaron nombrados, a tres integrantes del Consejo del Ministerio Público quienes junto a tres fiscales electos en asamblea general de fiscales y el Fiscal General de la República conformarán el Consejo del Ministerio Público. Los electos por el Congreso serán miembros del Consejo por cuatro años y la elección debe realizarse dentro de los cinco días siguientes de haberse nombrado el Fiscal General –siempre y cuando el Congreso haya sido debidamente notificado de la nómina de candidatos a miembros del Consejo del Ministerio Público-.

2. **Con la Contraloría General de Cuentas.** La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica descentralizada con funciones fiscalizadoras. El artículo 233 constitucional establece que el Contralor General de Cuentas será electo para un período de cuatro años por el Congreso de la República por mayoría absoluta de diputados y que podrá ser removido también por el Congreso por las causas que ahí se expresan. Además el Contralor debe rendir informe al Congreso al menos dos veces al año, y cuando sea requerido. La elección se realiza de una nómina que le presenta al Congreso una comisión de postulación

en la cual el Legislativo no tiene participación. Los seis candidatos de la nómina son preseleccionados por dicha comisión por lo que se entiende que la elección podría recaer sobre cualquiera de los seis que se presumen idóneos para el cargo.

La convocatoria para integrar la comisión de postulación la hace el Congreso de la República por medio de un acuerdo legislativo, el cual debe notificarse a los rectores de las universidades del país toda vez que uno de ellos presidirá la comisión y notificar de la convocatoria a los decanos de las facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada universidad y al Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas, para que éste convoque a elecciones para seleccionar a sus representantes en la comisión. El trabajo de apoyo a los diputados consiste en preparar el proyecto de acuerdo de convocatoria, a cargo de Dirección Legislativa, y preparar la notificación a los rectores mediante oficio en que se remitirá copia del acuerdo legislativo.

Cuando el Presidente de la comisión de postulación notifica al Congreso de la nómina, lo hace por escrito directamente en Presidencia. La nómina debe ser del conocimiento del Presidente del Congreso para que a su vez lo haga saber a la Junta Directiva y la Instancia de Jefes de Bloque y posteriormente al Pleno mediante el procedimiento conocido como despacho calificado, trámite en el cual interviene Dirección Legislativa.

3. **Con la Defensa Pública.** El Director General del Instituto de la Defensa Pública Penal es elegido por el Pleno de una terna propuesta por el Consejo del Instituto, con el voto favorable de la mayoría absoluta de diputados, para un período de cinco años. Integran el Consejo el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de los Derechos Humanos, un representante del Colegio de Abogados y Notarios, un representante de los decanos de las facultades de Derecho del país y un representante de los defensores de planta.

El Congreso lo que recibe entonces es la nómina de tres candidatos y elige entre ellos quienes al haber pasado ya por un proceso de selección,

se presumen idóneos para el cargo. También podrá removerlo del cargo siempre que lo solicite el Consejo del Instituto en decisión que deberá contar con el voto de dos tercios del total de miembros del mismo, conforme al artículo 14 de la Ley del Servicio Público de Defensa Penal, Decreto Número 129-97 del Congreso de la República.

El director del Instituto deberá presentar anualmente al Congreso su proyecto de presupuesto, para ser integrado al presupuesto general y deberá asimismo presentar informe anual de ejecución presupuestaria.

4. **Municipalidades.** El Congreso de la República aprueba la creación de municipios mediante la emisión de un decreto y también resuelve de la misma manera conflictos de límites entre distritos municipales, lo que lleva un trámite administrativo en el ministerio de Gobernación el cual remite el expediente y el proyecto de decreto al Legislativo para que tome la decisión que corresponda.

La Constitución establece en su artículo 239 que corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria. Ello significa que las municipalidades podrán acudir al Congreso con sus propuestas de planes de arbitrios para que los diputados –quizás del distrito electoral al que pertenece el municipio- lo presenten como iniciativa de ley. El artículo 261 constitucional prohíbe a cualquier organismo del Estado a eximir de tasas o arbitrios municipales a personas individuales o jurídicas, por lo que al Congreso le está vedado acordar o decretar esas exenciones.

Además conforme al artículo 135 del Código Municipal, cada municipalidad presentará anualmente al Congreso la liquidación de su presupuesto, en cumplimiento del mandato constitucional de rendición de cuentas y el principio de unidad de fiscalización de los ingresos y egresos del Estado.

5. **Otros.** Otros órganos autónomos como la Universidad de San Carlos y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social tienen casi nula relación formal con el Congreso, por lo que no es pertinente escudriñar

sobre los procedimientos. En el caso del IGSS el Congreso nombra a uno de los integrantes de su órgano directivo, y en el caso de la Junta Monetaria también. En estos y otros casos cuando deba elegirse funcionarios o representantes, la elección se hará por cédulas y quedará asentado el nombramiento mediante acuerdo legislativo.

FUENTES DE INFORMACIÓN Y BIBLIOGRAFÍA:

- BARRIENTOS PELLECCER, Cesar Ricardo. *Poder judicial y Estado de Derecho*. Ed. F&G editores, Guatemala, 2001.
- BIDART CAMPOS, Germán. *El derecho constitucional del poder*. tomo I, Editorial EDIAR, Argentina, 1967.
- MARTÍNEZ DE LA SERNA, Juan Antonio. *Derecho constitucional mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1983.
- PADILLA, Miguel. *Derecho constitucional –organización del Estado-*. Ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Argentina.
- Constitución Política de la República de Guatemala.
- Ley del Organismo Ejecutivo.
- Ley del Organismo Judicial.
- Ley del Organismo Legislativo.
- Sitios *web* de ministerios, del Congreso, etc.
- Código Municipal.
- Ley de la comisión DH y del Procurador DH.
- Ley orgánica del IGSS.
- Ley orgánica del Ministerio Público.
- Ley orgánica de la USAC.
- Ley de la Contraloría General de Cuentas.
- Ley del Servicio Público de Defensa Penal.