

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



VOTACIÓN NOMINAL CON EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

MARIELA JUDITH ORTÍZ LÓPEZ

GUATEMALA, MARZO DE 2012

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

VOTACIÓN NOMINAL CON EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARIELA JUDITH ORTÍZ LÓPEZ,

Previo a conferirsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, marzo de 2012

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejia Orellana
VOCAL I:	Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL II:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Modesto José Eduardo Salazar Dieguez
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Marco Vinicio Villatoro López

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Jaime González Davila
Vocal:	Lic. Carlos Alberto Velásquez Polanco
Secretario:	Lic. Héctor Antibal De León Polanco

Segunda fase:

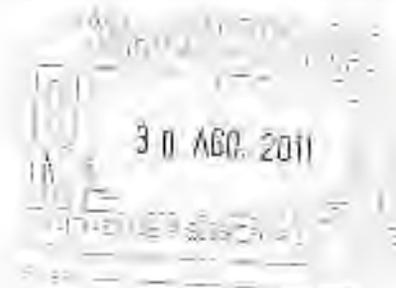
Presidente:	Lic. Manfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal:	Lic. Marco Vinicio Pacheco Gallo
Secretario:	Lic. Jorge Mario Yude Cárcamo

RAZÓN: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis." (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Guatemala, 25 de agosto de 2011

Licenciado
Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.



Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis:

Me dirijo a usted con el objeto de informarle que de conformidad con el nombramiento de fecha nueve de agosto de 2011, fui designado por su despacho para proceder a la asesoría de la tesis de la bachiller **MARIELA JUDITH ORTIZ LÓPEZ**, con carné **200411563**, intitulado: "**VOTACIÓN NOMINAL CON EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**"; para lo cual manifiesto lo siguiente:

- i. Procedí a asesorar el trabajo de tesis señalado, el cual contiene un análisis jurídico, relacionado con la implementación de la votación mediante el sistema electrónico en el pleno del Congreso de la República derivado de la entrada en vigencia del Decreto 4-2011 del Congreso de la República de Guatemala.
- ii. Es preciso afirmar que se resalta en el actual trabajo de tesis, su contribución científica para los lectores que se interesen en el tema tratado, en el sentido de que fue realizado cumpliendo con las etapas del conocimiento científico.
- iii. Asimismo, la redacción utilizada durante el desarrollo de la tesis es la adecuada. Los objetivos se alcanzaron al establecer que la utilización de las nuevas tecnologías de la información como el sistema electrónico para la votación parlamentaria, es un avance para Guatemala, porque ayuda a fiscalizar la asistencia de los diputados al pleno del Congreso de la República y a realizar un conteo automático y computarizado de los votos; sin embargo no contribuye en la agilización de la agenda legislativa.
- iv. Durante el desarrollo del trabajo señalado se utilizaron los siguientes métodos de investigación: con el método analítico se establecieron las formas de votación de los parlamentarios antes de la implementación del sistema electrónico y las condiciones actuales; con el método sintético se indicó que la utilización de este sistema es un avance para el país en cuanto a la implementación de las nuevas tecnologías de la información en la actividad parlamentaria; el método inductivo, señaló los problemas que subsisten, ya



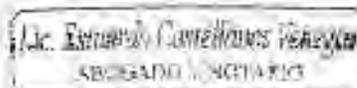
que no ayuda a agilizar la agenda legislativa; finalmente, con el método deductivo se dio a conocer otras acciones que el Congreso de la República puede implementar en complementación a la votación mediante el sistema electrónico.

- v. Las técnicas que se utilizaron fueron la documental y de fichas bibliográficas, con las cuales se recopiló la información actual y relacionada con el tema.
- vi. Es preciso apuntar también, que el contenido del trabajo de tesis tiene relación con las conclusiones y recomendaciones, siendo la bibliografía empleada la correcta y relacionada con las citas bibliográficas de los capítulos.
- vii. El trabajo denota esfuerzo, dedicación y empeño, haciendo énfasis que en la realización del mismo, se aplicaron las etapas del proceso de investigación científica, aplicando las técnicas de investigación y los métodos anotados; con lo cual se comprobó la hipótesis de que la implementación de la votación por medio del sistema electrónico, permite hacer un cómputo automático de los votos, llevar control efectivo de la asistencia de los diputados a las sesiones plenarias. Este sistema ayuda a transparentar la función de los diputados, aunque como ha quedado apuntado no ayuda a agilizar la agenda legislativa.

En razón de lo anterior, el presente trabajo de investigación cuenta con los requisitos legales establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y el Examen General Público, siendo procedente emitir **DICTAMEN FAVORABLE**, para que continúe con el trámite correspondiente, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Atentamente,

Lic. Estuardo Castellanos Venegas
Asesor
Colegiado 7,706.





**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES.** Guatemala, seis de septiembre de dos mil once

Ayerentemente pase al (a la) LICENCIADO (A) **EDGAR ARMINDO CASTILLO
AYALA**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante
MARIELA JUDITH ORTÍZ LÓPEZ. Títulado: **"VOTACIÓN NOMINAL CON
EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA"**,

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual dice: Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, si incluye datos y las técnicas de investigación utilizadas; la redacción; los errores evidentes si fueran necesarios; la contribución científica de la misma; las conclusiones; las recomendaciones; la bibliografía utilizada; si aprueba o desaprobaba el trabajo de investigación; y otras consideraciones que estime pertinentes.


LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MÚNROY
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc Unidad de Tesis
CMCM/jveh

Lic. Edgar Armando Castillo Ayala
Abogado y Notario
Oficina Profesional 3^a Avenida 13-62 zona 4, Ciudad de Guatemala
Teléfono: 2222 7936



Ciudad de Guatemala, 6 de octubre de 2011.

Licenciado: Carlos Manuel Castro Monroy
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.
Su Despacho.



Respetable Licenciado Castro Monroy.

En cumplimiento al nombramiento recaído en mi persona, en mi calidad de Revisor del trabajo de tesis de la bachiller **MARIELA JUDITH ORTIZ LÓPEZ**, intitulado: "**VOTACIÓN NOMINAL CON EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**", es procedente dictaminar respecto a la revisión efectuada en base a los siguientes puntos:

- I. La estudiante **MARIELA JUDITH ORTIZ LÓPEZ**, en su trabajo de investigación, determina efectivamente los avances y desafíos del Congreso de la República de Guatemala en el tema de la transparencia y la celeridad en la agenda legislativa.
- II. La estudiante aborda el tema en forma ordenada y didáctica, abarcando antecedentes, definiciones legales y doctrinarias, conclusiones y recomendaciones, así como regulación legal en la materia, siendo los instrumentos normativos referentes al parlamento, la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y el Decreto 4-2011 del Congreso de la República de Guatemala.
- III. El contenido teórico y el análisis jurídico de este trabajo lo hace un documento de consulta y utilidad para el lector que se interese en temas del derecho parlamentario y los avances en la agenda legislativa del Congreso de la República de Guatemala.
- IV. Se establece que el referido trabajo de investigación se efectuó apegado a la asesoría prestada, habiéndose apreciado el cumplimiento de los presupuestos tanto de forma como de fondo exigidos por el Artículo treinta y dos (32) del

Lic. Edgar Arminio Castillo Ayala
Abogado y Notario
Oficina Profesional, 3.ª Avenida 13-62 zona 1, Ciudad de Guatemala
Teléfono: 2252 7496

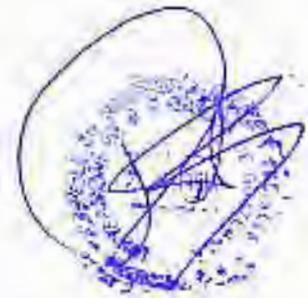


Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

- V. El trabajo de investigación referido cumple satisfactoriamente con los requisitos establecidos en el Artículo treinta y dos (32) de dicho normativo, ya que se pudo verificar su contenido doctrinario, jurídico y técnico en la elaboración; asimismo, la redacción es adecuada y de fácil comprensión para el lector.
- VI. Los métodos de investigación utilizados para la elaboración del presente trabajo son: el analítico, con el cual se estudió todas las partes generales del tema; el sintético, con el cual se concluye que la implementación de la votación nominal mediante el sistema electrónico en el pleno del Congreso de la República de Guatemala contribuye a la fiscalización y transparencia en la gestión de cada uno de los representantes, mas no en la aceleración de la agenda legislativa.
- VII. Al trabajo de tesis se hicieron las recomendaciones necesarias, las cuales fueron atendidas por la sustentante **MARIELA JUDITH ORTIZ LÓPEZ**. Asimismo, la autora aportó al trabajo sus propias opiniones, los cuales lo enriquecen y que se encuentran debidamente fundamentados como planteamientos serios y ordenados con criterio jurídico.
- VIII. En consecuencia, en mi calidad de Revisor de tesis me permito emitir **OPINIÓN FAVORABLE**, en el sentido de que el trabajo de tesis de grado de la autora amerita ser discutido en su examen público de graduación y poder optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales y a los títulos profesionales de Abogada y Notaria.

Atentamente,


Lic. Edgar Arminio Castillo Ayala,
Revisor de Tesis *Edgar Arminio Castillo Ayala*
Colegiado No. 6220 *Abogado y Notario*



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, treinta de enero del año dos mil doce,

Con vista en los dictámenes que antecederá, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del
(de la) estudiante MARIELA JUDITH ORTIZ LÓPEZ, Titulado VOTACIÓN NOMINAL
CON EL SISTEMA ELECTRÓNICO EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.
Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en
Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh





DEDICATORIA

A DIOS:

Por haberme dado un sueño y junto con éste, darme la fortaleza necesaria para cumplirlo; por rodearme en todo momento de las personas que fueron mi apoyo y sin duda alguna lo seguirán siendo a lo largo de mi vida y por su fidelidad que me ha acompañado durante este largo camino en el que hoy doy una parada para seguir hacia nuevas metas.

A MIS PADRES:

Julio Eduardo Ortiz Gaitán y Enma Judith López Aifán: por ser mi ejemplo a seguir, por haberme enseñado que todo esfuerzo tiene su recompensa y que debemos luchar hasta ver nuestras metas hechas realidad; gracias porque son los pilares más importantes en mi vida.

A MI HERMANA:

Por estar a mi lado y compartir alegrías como toda una buena amiga, pero sobre todo, por ayudarme en las dificultades y animarme en cada momento.

A FAMILIA Y AMIGOS:

Por ser parte de mi vida y de mis sueños y por brindarme el apoyo que he necesitado para lograr el triunfo que hoy comparto.

A:

La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por ser mi centro de estudio y donde estoy culminando mi carrera profesional y logrando con ello la realización de éste anhelado proyecto.

INDICE



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

CAPÍTULO I

1. El Parlamento.....	1
1.1. Generalidades sobre la función del Estado.....	1
1.1.1 Determinación de las funciones del Estado.....	2
1.1.2 Separación de funciones.....	3
1.2. Origen del Parlamento.....	6
1.3. Denominaciones.....	7
1.4. Características generales.....	8
1.5. Conceptos.....	9
1.6. Función legislativa.....	10
1.6.1 Parlamento o congreso.....	13
1.6.2 Organización del parlamento.....	14
1.6.3 Status de los miembros del parlamento.....	14
1.6.4 Funcionamiento.....	15
1.7. Poderes del parlamento.....	17
1.7.1 Poderes de delimitación.....	17
1.7.2 Poder de control político.....	18
1.7.3 Poder de impulsión.....	19
1.7.4 Poder de provisión de ciertos cargos.....	19
1.7.5 Poder constituyente derivado.....	20

CAPÍTULO II

2. La gestión legislativa en Guatemala.....	21
2.1. Generalidades.....	21



2.2. La técnica legislativa.....	22
2.3. Concepto.....	23
2.4. Aspectos relevantes.....	24
2.5. Transparencia.....	25
2.6. Productividad del Congreso de la República.....	28
2.7. Comisiones de Trabajo.....	29

CAPÍTULO III

3. Atribuciones del Congreso de la República de Guatemala.....	33
3.1. Generalidades.....	33
3.2. Función constituyente como función especial.....	34
3.3. Marco jurídico constitucional.....	37
3.4. Normativa ordinaria.....	38
3.4.1. Ley Orgánica del Organismo Legislativo.....	38
3.4.2. Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo.....	39
3.4.3. Reglamento de la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo..	39
3.5. Atribuciones.....	39
3.6. Atribuciones específicas.....	41
3.7. Otras atribuciones.....	42

CAPÍTULO IV

4. Sesiones del Congreso de la República.....	45
4.1. Período de sesiones.....	45
4.2. Quórum y apertura de sesiones.....	48
4.3. Clases de sesiones.....	51
4.3.1. Sesiones ordinarias.....	51
4.3.2. Sesiones extraordinarias.....	51
4.3.3. Sesiones públicas.....	52



4.3.4. Sesiones secretas.....	53
4.3.5. Sesiones Solemnes.....	54

CAPÍTULO V

5. Eficacia de la votación por medio del sistema electrónico en el cumplimiento de las atribuciones del Congreso de la República.....	57
5.1. Los distintos sistemas de votación en el parlamento.....	57
5.1.1. Votación breve.....	57
5.1.2. Votación nominal.....	57
5.1.3. Votación por cédula.....	58
5.1.4. Sistema electrónico.....	58
5.2. La votación electrónica en el derecho comparado.....	59
5.3. Eficacia de la votación mediante sistema electrónico.....	65
5.4. Antecedentes del sistema electrónico en Guatemala.....	68
5.5. Sesión del Congreso de la República con votación nominal mediante el sistema electrónico.....	77
CONCLUSIONES.....	87
RECOMENDACIONES.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91

INTRODUCCIÓN



El parlamento o congreso, es la institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son las de creación, modificación y derogación de las leyes y ejerce el control político sobre el Gobierno y la Administración. Aparte de éstas, suele tener otras funciones muy importantes, como lo son: las de ejercer el poder constituyente derivado, elegir o proveer altos cargos del Estado.

Esta investigación parte de la norma constitucional que regula las funciones del Congreso de la República de Guatemala, como ente deliberativo de los intereses de la nación, asimismo, es fundamental en este trabajo, el análisis del Decreto 4-2011 del Congreso de la República de Guatemala que obliga a los representantes de la nación a utilizar el sistema de votación electrónica.

Dentro del desarrollo de este trabajo, se comprueba la hipótesis planteada en el plan de investigación, que se refiere a que la función legislativa del Congreso de la República de Guatemala, se moderniza con la implementación de la votación por medio del sistema electrónico, ya que permite hacer un cómputo automático de los votos. Asimismo, permite llevar control de la asistencia de los diputados a las sesiones plenarias. Este sistema ayudará a transparentar la función de los diputados, a medida que su utilización, sea obligatoria y se establezcan sanciones de amonestación pública y pecuniaria para los representantes que no asisten a las sesiones en el pleno del Congreso de la República.



Este análisis se estructuró en cinco capítulos: en el primero se desarrolla el concepto del parlamento de manera general, abarcando la doctrina existente, la función legislativa y los poderes del parlamento en la época actual; el segundo está relacionado con la gestión legislativa en Guatemala, abarca la técnica legislativa y la transparencia en la gestión. En el tercero se aborda sobre las atribuciones del Congreso de la República establecidas en la Carta Magna y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; en el cuarto capítulo se exponen sobre el periodo de sesiones del Congreso y las distintas clases de los mismos. Por último en el quinto, se hace un análisis de la eficacia de la votación nominal mediante el sistema electrónico de acuerdo con el Decreto 4-2011 del Congreso de la República de Guatemala.

En la elaboración de esta tesis se empleó el método deductivo, partiendo de las características generales del parlamento, obteniendo así las características particulares del Congreso de la República de Guatemala; de igual manera, se utilizó el método analítico mediante el cual se descompone al todo en sus partes que permitió analizar y estudiar cada parte en forma separada, descubriendo de esta forma los elementos fundamentales del tema. En lo relativo a las técnicas de investigación, se utilizaron textos, libros, documentos electrónicos, legislación interna y del derecho comparado e información obtenida de internet.

Se espera que este informe sirva como un instrumento de estudio, para el lector y personas que le interese este tipo de información enfocado en la transparencia y eficacia de la gestión legislativa en Guatemala.

CAPÍTULO I



1. El parlamento

1.1. Generalidades sobre la función del Estado

El Estado como ente jurídico y político, dotado de atributos que le son propios particularmente la función de ser un poder soberano, no es un organismo estático, sino que tiene que cumplir determinados fines, los cuales constituyen su propia justificación. Estos atributos consisten fundamentalmente en la búsqueda del bien común, entendiéndose por bien común, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad.

Para lograr la realización de sus fines, el Estado tiene necesidad de actuar, de ejercer determinadas funciones. Por funciones estatales, se entiende en derecho público las diversas actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio de la potestad estatal.

De conformidad con las características de esa actividad, se han distinguido tradicionalmente tres funciones fundamentales del Estado que tienen por lo demás, el carácter de funciones jurídicas, las cuales son: la función legislativa, la función administrativa o ejecutiva y la función jurisdiccional o judicial. El autor colombiano Naranjo Mesa, en cuanto a la división de la función estatal, plantea lo siguiente: "Es esta la tri-división clásica, cuyos orígenes encontramos en los griegos y cuyo moderno planteamiento se debe en gran medida a Montesquieu. Pero posteriormente en la

época contemporánea muchos autores y legisladores han hablado –e incluso han consagrado- otras funciones adicionales, dada la trascendencia de las mismas, como es el caso de la función constituyente de la electoral o de la fiscalizadora”¹



1.1.1. Determinación de las funciones del Estado

Para determinar las funciones del Estado pueden seguirse tres criterios diferentes: orgánico, material y formal

Criterio orgánico. Este distingue las funciones estatales según el órgano que las cumple. “De esta manera toda función o actividad que provenga del parlamento, será función legislativa, todos los actos de los jueces o tribunales serán función jurisdiccional y todos los actos que cumpla el gobierno serán función administrativa o ejecutiva.”²

Criterio formal. Tiene en consideración la manera como actúa el Estado a través de sus órganos. Así, un mismo órgano puede actuar de diversas maneras y según el procedimiento empleado, estará realizando determinada función.

Criterio material. Según este criterio, las funciones estatales se distinguen según el contenido o naturaleza mismos del acto, sin consideración al órgano que lo produce ni a la forma que reviste.

¹ Naranjo Mesa, Vladimiro, *Teoría constitucional e instituciones políticas*, Pág. 244.

² *Ibid.*, Pág. 246



1.1.2. La separación de funciones

No es objeto del presente trabajo profundizar en el planteamiento general de las funciones del Estado, pero es preciso apuntar algunos datos al respecto.

Aunque la práctica de la separación de funciones es característica de los regímenes democráticos en el Estado moderno y contemporáneo, esta teoría tiene sus antecedentes en organizaciones políticas, particularmente la griega y fue objeto de análisis por parte de algunos pensadores.

Entre éstos pensadores se destaca Aristóteles quien en su obra titulada La Política lo expuso con claridad tal como lo ilustra el maestro Naranjo Mesa, así: "En todo Estado hay tres partes de cuyos intereses debe el legislador, si es entendido, ocuparse ante todo, arreglándolos debidamente. Una vez bien organizadas estas tres partes, el Estado todo resultará bien organizado; y los Estados no pueden realmente diferenciarse sino en razón de la organización diferente de estos tres elementos. El primero de estos tres elementos es la asamblea general, que delibera sobre los negocios públicos; el segundo, el cuerpo de magistrados, cuya naturaleza, atribuciones y modo de nombramiento es preciso fijar; y el tercero, el cuerpo judicial."³

Luego en esa misma obra, Aristóteles se ocupa de explicar en qué consiste cada una de estas que él llama partes y que corresponden a las modernas funciones estatales que se tienen actualmente como lo son: los órganos deliberativos, es el Organismo Legislativo, los órganos de magistratura, el Organismo Ejecutivo y los tribunales, el

³ Ibid.

Organismo Judicial



Más adelanté, Charles – Louis de Secondat, barón de Montesquieu, sostiene que há de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en la de los otros.

Respecto a lo dicho anteriormente, Naranjo Mesa, citando a Montesquieu expone: "En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder judicial de los asuntos que dependen del derecho de gentes y el poder judicial de los que dependen del derecho civil. Por el poder legislativo, el príncipe o el magistrado promulgan leyes para cierto tiempo o para siempre y enmienda o deroga las existentes, por el segundo poder, dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadoras, establece la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos o juzga las diferencias entre particulares. Llamaremos a este poder judicial, y al otro simplemente poder ejecutivo del Estado."⁴

La teoría de Montesquieu, ha sido en efecto modificada o complementada sucesivamente, adaptándola a circunstancias históricas, políticas y sociales determinadas por parte de la doctrina moderna.

Actualmente lo que en realidad significa la llamada separación de poderes no es ni mas ni menos que el reconocimiento de que por una parte el Estado tiene que cumplir determinadas funciones, o sea el problema técnico de la división del trabajo, y que por

⁴ Ibid. Pág. 248



otra parte, los destinatarios del poder salen beneficiados si estas funciones son realizadas por diferentes órganos.

La separación de poderes no es sino la forma clásica de expresar la necesidad de distribuir y controlar respectivamente el ejercicio del poder político. En ese sentido, se dice que: "Lo que comúnmente, aunque erróneamente, se suele designar como la separación de los poderes estatales, es en realidad la distribución de determinadas funciones estatales a diferentes órganos del Estado."⁵

Actualmente, la definición de la función legislativa varía según el criterio que se utilice para determinarla, lo cual no es objeto profundizarla en este apartado, ya que será objeto de estudio en otro capítulo del presente trabajo.

En el caso de Guatemala, la Constitución Política de la República establece la separación de los tres principales organismos del Estado, equivalente a las tres principales funciones públicas: función legislativa, función ejecutiva y función judicial.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 141 prohíbe la subordinación entre los organismos del Estado. Sin embargo, entre lo prohibido y la realidad política del país existe diferencia.

En cuanto a la cuestión de que si en Guatemala existe verdaderamente la separación de funciones, el maestro Castillo González expone lo siguiente: "a) Si, constitucionalmente, cuando se acepta que prohibición de subordinación y separación

⁵ *Ibid.* Pág. 249.



es lo mismo. b) No, políticamente, cuando se reconoce que el Organismo Ejecutivo suprime la separación, concentrando en su seno las tres funciones del Estado. La no separación se atribuye a dos factores: 1) el voto concentrado en un partido político, que favorece la centralización del ejercicio de las funciones públicas del Congreso, Gobierno, y tribunales, valiéndose del partido único; y 2) los partidos políticos sin organización territorial nacional y sin poder de convocatoria. Ambos factores influyen en la existencia del cacicazgo y este, domina el ejercicio del poder público guatemalteco, focalizado en el Organismo Ejecutivo. C) No, administrativamente, cuando el cacicazgo favorece la centralización administrativa en el Organismo Ejecutivo.”⁶

1.2. Origen del parlamento

De acuerdo con la Enciclopedia libre: “El término con que se designa a la asamblea de los representantes populares deriva del francés *parlement*, vocablo que expresa la acción de *parler* (hablar), un *parlement* es una charla o discurso y por extensión se aplica a la reunión de representantes del pueblo donde se discuten y resuelven los asuntos públicos.”⁷

El origen de la institución se remonta a las reuniones de los representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades con derecho a ello que los Reyes europeos convocaban a fin de que aprobaran la imposición de gravámenes y derechos y trataran los negocios graves del Reino. Ello tiene su razón de ser en el principio comúnmente

⁶ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo guatemalteco*. Pág. 144.

⁷ La Enciclopedia Libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento>. consultada el 25/06/11.



aceptado de que el Rey sólo podía exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos.

Según la fuente citada: "Las cortes catalanas, establecidas en 1283, han sido consideradas por los historiadores como el verdadero modelo de un parlamento medieval. Los primeros antecedentes de la institución parlamentaria catalana se remontan al siglo XI con las asambleas de Paz y Tregua y la Corte Condal. Durante el reinado de Jaime I, la Corte Condal se transformó en las Cortes Generales de Cataluña, institución que se consolidó en reinados posteriores."⁶

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

1.3. Denominaciones

El parlamento es un órgano constitucional de un Estado con sistema parlamentario, compuesto por los representantes elegidos por el pueblo que tiene atribuida la misión principal de expresar la voluntad de éste, elaborando y aprobando normas jurídicas de carácter general e interviniendo en la integración y funcionamiento de otras instituciones del Estado. Su misión es la misma que la del Congreso, pero éste último tiene más definida la separación de poderes legislativo y ejecutivo y es propio del sistema presidencial.

⁶ Ibid.



El término parlamento se conoce como genérico para designar a la asamblea de representantes del pueblo de un Estado o región, aunque en cada país existe en mayor o menor medida un término propio para denominarla.

Por ejemplo, se denomina parlamento a las asambleas legislativas de Reino Unido, Irlanda, Francia y Bélgica; en España se llama Cortes Generales, pues nunca ha existido un parlamento propiamente tal; en los Países Bajos se le denomina Estados Generales.

En América, el órgano en que reside el poder legislativo se denomina habitualmente Congreso Nacional, Congreso de la Unión o Congreso General y suele estar estructurado en cámaras, una de representantes o diputados y otra de senadores; en Guatemala al parlamento se le denomina Congreso de la República y es unicameral.

En el resto del mundo se dan indistintamente los términos parlamento o congreso, también existen países donde se le conoce como asamblea nacional.

1.4. Características generales

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

En cuanto a la naturaleza del Parlamento, se puede enunciar las siguientes características esenciales.



- a. Elección de sus miembros por la vía del sufragio universal, libre, directo y secreto de todos sus miembros o, cuando está compuesto por más de una Cámara, al menos de una de ellas (normalmente denominada Cámara Baja y electa conforme al principio de representación proporcional)
- b. Autonomía plena en lo que se refiere a su autorregulación, presupuestos y estatus de sus miembros.

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

- a. La elaboración y aprobación de las Leyes.
- b. La elección de los integrantes del Poder Ejecutivo o al menos la fiscalización de su acción. En Guatemala no se da el caso de la elección de los integrantes del Ejecutivo, sólo la función fiscalizadora de los actos gubernamentales.
- c. La orientación de la política pública y de las líneas de actuación del Estado.
- d. La integración de otros órganos constitucionales.

1.5. Conceptos

Cabe preguntarse qué es el parlamento o como se define. Para ello es preciso anotar lo que expone Cabanellas de Torres al respecto: "Asamblea legislativa. El propio poder legislativo. Edificio donde se celebra sus reuniones como cuerpo deliberante. Conjunto de diputados o senadores que representan a la nación o a quien los designa y que discuten o aprueban leyes o los preceptos que las suplantari."¹²

¹² Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, tomo IV, Pág. 110.



Por el término parlamentarismo, el autor antes citado indica: "Doctrina o sistema que basa en el parlamento el poder legislativo e incluso el gobierno del Estado. Régimen político donde el parlamento ejerce influjo decisivo en la vida general del país y sobre los demás deberes públicos."¹⁰

Por su parte, Ossorio expone sobre el parlamento así: "Con ese nombre se designa el organismo que representa el poder legislativo de un Estado, tanto si está integrado en una sola cámara (la de diputados o representantes) como si lo está por dos (la precitada y la de senadores). Dentro de la organización del Estado, el parlamento constituye la expresión más característica de la soberanía popular y por eso, sin merma de su equilibrio respecto a los otros poderes estatales, ejerce una función fiscalizadora de ellos, además de la legislativa que le es propia."¹¹

Es así entonces que el parlamentarismo tiene su verdadera esencia en la existencia del Estado, así indica Cabanellas: "Dentro del derecho político, el parlamentarismo significa en primer término y de modo más genuino el ejercicio exclusivo del poder legislativo por el parlamento, de origen popular y además la fiscalización del poder ejecutivo que ha de gozar de la confianza parlamentaria expresada por la mayoría de los componentes de la asamblea."¹²

1.6. La función legislativa

La definición de la función legislativa varía según el criterio que se utilice para

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. Pág. 684.

¹² Cabanellas de Torres, Guillermo. *Ob. Cjt.* Pág. 110.



determinarla. En este apartado se expone cada uno de los puntos de vista con los cuales se puede enfocar dicha función.

Punto de vista orgánico. Desde este punto de vista, la función legislativa es la que realiza el poder legislativo, es decir el parlamento o congreso. Esta determinación sería precisa si la tridivisión de poderes correspondiera exactamente a la separación de funciones. Sin embargo ello no ocurre así. Es frecuente que se asignen al poder legislativo funciones de orden administrativo y aun judicial.

Punto de vista formal. Según este criterio, la función legislativa es la actividad estatal manifestada conforme al proceso establecido para la sanción de las leyes. Todo acto aprobado en la forma prescrita para la sanción de las leyes, cualquiera que sea su contenido jurídico, es una ley y por lo tanto supone el ejercicio de la función legislativa.

Punto de vista material. Según el criterio material, la función legislativa es la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas jurídicas generales o en otras palabras, la de hacer las leyes, entendiendo por leyes en sentido material las normas que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas de carácter general y permanente.

Se considera que este último punto de vista anotado, es el más adecuado a lo que en el Estado moderno se debe entender por función legislativa.

En concordancia con esto último, Gerardo Prado apunta en cuanto a la función legislativa así: "Es la actividad que formula las normas generales que deben en primer



término, estructurar al Estado y en segundo lugar, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones entre los ciudadanos entre sí.”¹³

La función legislativa está relacionada con el órgano normal como son las cámaras o a las asambleas representativas de carácter deliberante donde se observan los siguientes elementos:

- a. Una pluralidad de miembros formando un cuerpo, que disfrutan de inmunidad procesal y de inviolabilidad personal e irresponsabilidad por sus opiniones o votos emitidos en el ejercicio de su función;
- b. Los miembros de la cámara se integran en virtud de una representación y la cámara a su vez representa a la nación o al pueblo;
- c. La actuación de ese cuerpo se opera mediante la deliberación y
- d. La función central se constituye en la discusión y aprobación de las leyes ya que de hecho lleva otras funciones

Por otro lado, a la ley se le atribuyen ciertas cualidades que se enumeran a continuación:

1. Imperatividad por ser regla que contiene un mandato, una prohibición o una permisión;
2. Generalidad, que significa tanto como el que sea abstracta;
3. Orientadora al bien común o a un fin público; e
4. Innovadora, que resulta de su naturaleza constitutiva de ordenamiento ya

¹³ Prado, Gerardo. *Teoría del Estado*. Pág. 154.



que añade algo a un sistema jurídico.

Asimismo, Gerardo Prado clasifica la función legislativa en ordinaria y extraordinaria de esta forma. "Existe la función legislativa ordinaria que regula las relaciones de los particulares entre sí, o bien cuando se enfoca hacia la estructuración de organismos mediatos del Estado. Por otro lado, existe la función legislativa constituyente o extraordinaria, cuyo objetivo es la elaboración de normas que han de regir la estructuración fundamental del Estado, es decir, la estructuración de sus órganos inmediatos, como aparecen en la constitución de cada país."¹⁴

1.6.1. Parlamento o congreso

Por regla general la función legislativa está confiada a un órgano específico del Estado, es decir al parlamento o congreso. Ello no obsta para que en determinados casos previstos en la Constitución Política de la República como son las circunstancias de crisis, se atribuya el ejercicio de la función legislativa al organismo ejecutivo y aun se reconozcan funciones de este carácter al poder judicial

Naranjo Mesa, apunta lo siguiente: "El parlamento o congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son las de hacer las leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Aparte de estas suele tener otras funciones muy importantes como lo son las de ejercer el poder

¹⁴ *Ibid.*, Pág. 155



constituyente derivado, elegir o proveer altos cargos del Estado.¹⁵

El parlamento puede estar compuesto por una o dos cámaras. En el primer caso se habla del sistema unicameral, en segundo del sistema bicameral. Guatemala posee el sistema unicameral, ya que solo existe el Congreso de la República, encargado de la función legislativa.

1.6.2. Organización del parlamento

Para que el parlamento pueda hacer un contrapeso efectivo al poder ejecutivo y se garantice así el equilibrio de poderes, es necesario que esté dotado de una organización interna mediante la cual se asegure la independencia de sus miembros en el ejercicio de sus funciones constitucionales y que estas sean suficientemente importantes.

1.6.3. Status de los miembros del parlamento

Atributo esencial del parlamento es el de servir de órgano de representación tanto de la población como de las diversas regiones geográficas que conforman su territorio. En principio, los miembros del parlamento son elegidos por votación popular lo cual les confiere de hecho gran independencia frente al poder ejecutivo, por cuanto no dependen de la voluntad de este ni en su nombramiento ni en su remoción.

Para ser miembro del parlamento se requiere ante todo contar con la confianza del

¹⁵ Naranjo Mesa, Vladimiro. *Ob. Cit.* Pág. 251



electorado dentro de la correspondiente jurisdicción, en el caso de Guatemala, cada departamento de la República constituye un distrito electoral y los diputados e parlamentarios son elegidos de acuerdo al número de habitantes en cada distrito electoral.

Por otra parte, los parlamentarios gozan de un status especial con el cual se busca garantizarles su independencia y las prerrogativas debidas a su rango. Gracias al sistema de inmunidad parlamentaria están colocados al abrigo de persecuciones por parte de la justicia ordinaria, salvo casos expresamente contemplados en la Constitución Política de la República y las leyes como es el de flagrante delito.

Existe además la irresponsabilidad parlamentaria en virtud de la cual los miembros del parlamento no pueden ser perseguidos por los actos que cumplan en el ejercicio de sus funciones, como son los discursos, declaraciones, debates o votaciones.

1.6.4. Funcionamiento

El parlamento moderno ha logrado vencer los obstáculos que a lo largo del siglo XIX se opusieron a su funcionamiento independiente, con miras a lograr un control más o menos directo por parte del gobierno.

En la actualidad, el funcionamiento del parlamento, al menos en las democracias occidentales, tienen características más o menos análogas. En este apartado se apuntan algunas formas de funcionamiento del parlamento:



- a. La iniciativa parlamentaria. La iniciativa es el derecho de proponer proyectos de ley, de resolución o mociones con el objeto de que sean discutidos y votados por el parlamento. Asimismo existe el derecho de proponer enmiendas o modificaciones a los textos propuestos. "En un principio los gobiernos trataron de monopolizar el derecho de iniciativa y de restringir el de enmienda con lo cual se aseguraba la preponderancia del poder ejecutivo sobre la institución parlamentaria."¹⁶
- b. Órganos internos del parlamento. La labor parlamentaria requiere del funcionamiento de algunos órganos internos. El primer término figura la mesa directiva, en Guatemala sería la junta directiva, compuesta por un presidente uno o varios vicepresidentes y una secretaria. A ellos corresponde hacer cumplir el reglamento interno del parlamento, hacer respetar el orden del día o autorizar sus alteraciones y si es el caso conducir los debates que de adelanten, vigilar el orden interno durante las sesiones, designar funcionarios y empleados internos.
- c. Votaciones en el parlamento. La presentación de proyectos de ley y enmiendas, así como de proposiciones, mociones o nombramientos da lugar a votaciones. El voto parlamentario puede revestir modalidades diversas. Puede ser secreto cuando se trata de asuntos extremadamente delicados o de ciertos nombramientos; público, que es el más utilizado en los parlamentos modernos; este puede ser de viva voz, por mano elevada.
- d. Publicidad de los actos del parlamento. Como cuerpo de representación popular que es por excelencia, los actos que realice el parlamento deben ser públicos, es

¹⁶ Ibid. Pág. 256.

decir, que cualquier ciudadano puede tener acceso a la información sobre todos ellos.



1.7. Los poderes del parlamento

Es de la esencia del sistema democrático liberal que el parlamento tenga poderes lo suficientemente importantes para que ejerza un real contrapeso al órgano ejecutivo del poder público. Los poderes del parlamento en general, puede resumirse en cinco categorías que son: delimitación, control político, impulsión, provisión de ciertos cargos y de constituyente derivado.

1.7.1. Poder de delimitación

Corresponde al parlamento definir el marco de acción del poder ejecutivo y en general del Estado. Al respecto, Naranjo Mesa indica: "Esta función la ejerce principalmente a través del poder legislativo propiamente dicho, del poder presupuestal y del poder de aprobación de los tratados internacionales."¹⁷

- a. El poder legislativo consiste en hacer las leyes, que no son otra cosa que las reglas que el ejecutivo debe observar y hacer observar en el desempeño de su función. En virtud del principio de legalidad, el organismo ejecutivo no puede modificar las leyes; solamente puede, a través del poder reglamentario, precisar su aplicación. Pero las leyes o solamente fija los límites que el gobierno no debe sobrepasar en su acción, sino que, por otra parte, lo obligan a actuar dentro de esos límites para

¹⁷ Ibid. Pág. 260.



asegurar su aplicación. De ahí que el gobierno sea un ejecutivo, en sentido de que debe cumplir y hacer cumplir las leyes.

- b. El poder presupuestal consiste en determinar las cifras de rentas y gastos anuales del Estado y decidir sobre los medios con los cuales se atenderán esos gastos principalmente a través de los impuestos. Al votar el presupuesto, el parlamento fija límites a la acción del gobierno.
- c. Un tercer poder de delimitación es el de aprobación de los tratados internacionales que el gobierno negocia y suscribe. El parlamento se reserva, en efecto el derecho de autorizar al ejecutivo a poner en vigencia los tratados internacionales que esta ha negociado con otras naciones, particularmente en ciertas materias importantes. La aprobación de un tratado por el parlamento es lo que le da carácter de ley.

1.7.2. Poder de control político

Otro de los poderes fundamentales del parlamento, de carácter eminentemente político es el de ejercer control sobre el gobierno, a nombre de la opinión pública. Este poder lo ejercita por medios diversos. En primer lugar, a través de las citaciones e interpelaciones a los ministros de Estado y otros altos funcionarios de la administración, citaciones y debates que tienen por objeto solicitarles informes sobre la gestión que realizan, explicaciones sobre aspectos concretos de esta gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de la misma; de esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario.



1.7.3. Poder de impulsión

La práctica de los debates parlamentarios, así como la facultad de presentar proyectos de ley que tienen los parlamentarios, tal vez las dos más importantes funciones del parlamento, constituyen también un poder de impulsión en el sentido de que con esas acciones se está dando un impulso a la administración y en general al Estado.

Los debates, que como se ha dicho deben ser públicos, salvo raras excepciones y difundidos a través de los órganos propios del parlamento, son el medio más adecuado para que desde el parlamento se haga oír la voz de la opinión pública, se expresen las necesidades y problemas de la comunidad y se propongan soluciones a los mismos.

El objeto de la presentación de proyectos de ley, es decir de la iniciativa parlamentaria, es concretar las soluciones o por medio de leyes. Son las leyes las que impulsan la vida de un Estado de derecho, pues como se sabe, ellas conforman un mandato de acción para los gobernantes y de acatamientos para estos y los gobernados.

1.7.4. Poder de provisión de ciertos cargos

En general los parlamentos poseen adicionalmente algunos poderes calificados como administrativos y que consisten en hacer ciertos nombramientos. En primer término, ellos designan a los funcionarios y empleados del parlamento de conformidad con su propio reglamento y presupuesto. Pero además se les asigna la provisión de algunos de los más altos cargos del Estado.



1.7.5. Poder constituyente derivado

En muchos países, la Constitución Política de la República confía al parlamento o congreso el poder constituyente derivado, esto es la facultad de hacer reformas a la Carta Magna. Esta facultad, quizás la de mayor trascendencia que pueda tener el parlamento, se le otorga o bien de manera exclusiva o compartiéndola con otros órganos del Estado o con el pueblo mismo, es decir, combinándola con los procedimientos de la democracia directa.

En ese sentido, cuando los parlamentarios o congresistas abocan una reforma constitucional no actúan como legisladores sino como constituyentes. Por lo demás, los procedimientos que utilizan en este caso son procedimientos especiales, diferentes a los utilizados para la formación de la ley.



CAPÍTULO II

2. La gestión legislativa en Guatemala

2.1. Generalidades

La República de Guatemala como Estado soberano e independiente forma parte de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos. Asimismo, el país políticamente y jurídicamente se rige por la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual es la ley suprema del Estado. El sistema de gobierno de Guatemala es democrático, presidencialista.

También se conoce que el sistema de partidos políticos que impera en el país es de carácter pluripartidista.

La soberanía de Guatemala radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismo del Estado, según lo establecido en el Artículo 141 de la Constitución Política de la República, los cuales son: ejecutivo, legislativo y judicial.

El Poder Legislativo está ejercido por el Congreso de la República de Guatemala, el cual consta de un hemicielo formado por 158 diputados de los diferentes distritos electorales para un periodo de gestión de cuatro años pudiendo ser reelectos mediante el sufragio universal y secreto.

La función primordial de los diputados es representar al pueblo, pero también se



encarga de decretar, reformar y derogar las leyes según sea para el beneficio del pueblo guatemalteco. Sus períodos de sesiones ordinarias comenzarán el 14 de enero al 15 de mayo y del uno de agosto al 30 de noviembre de cada año, sin necesidad de convocatoria, así también podrá hacerlo en reuniones extraordinarias cuando sea de principal importancia.

El Congreso o Parlamento es un componente crucial en el desarrollo de la democracia en un país. Es en el poder legislativo donde todas las regiones de un país son representadas. Los o las representantes discuten los proyectos que luego serán leyes. Una representación diversa es crucial para que la creación de leyes tenga como máxima la búsqueda del bien común.

2.2. La técnica legislativa

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

El conocimiento de la ley es un principio democrático. Armoniza y sistematiza la



elaboración de la ley, desde un punto de vista técnico, facilita el acceso, justificando plenamente el desarrollo de esta disciplina.

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

2.3. Concepto

Manuel Ossorio define la técnica como: "Conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte. Pericia o habilidad para usar de esos procedimientos y recursos."¹⁸

Es conocido también como: "El conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar la ley. Se trata de un esfuerzo para codificar criterios por medio de catálogos, directrices o normas, que no tienen en general carácter jurídico, pero son de gran utilidad en la preparación de la ley."¹⁹

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

¹⁸ Ossorio, Manuel *Ob. Cit.* Pág. 390.

¹⁹ Muñoz, Hugo Alfonso. *Elementos de la técnica legislativa.* Pág. 70.



2.4. Aspectos relevantes

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

Esta disciplina crea una serie de reglas que buscan plasmar la voluntad política del Legislador de tal manera que pueda ser aplicada adecuada y uniformemente. Debe considerarse que ésta no interfiere en la voluntad política de quien legisla. "(...) porque el que dirige a los hombres no puede confeccionar las leyes; el que las confecciona tampoco puede dirigir a aquéllos, pues en otro caso sus leyes, ministros de sus pasiones, no harían frecuentemente más que perpetuar sus injusticias, y nunca podrían evitar que móviles de índole particular alterasen la santidad de su quehacer"²⁰

La función esencial de dicha técnica es dar formulaciones lingüísticas y jurídicas a un instrumento que posteriormente brindará soluciones a los conflictos políticos, sociales o económicos de un país.

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

²⁰ Rousseau, Jean Jaques. El contrato social, Pág. 60.



el de éste, no logran ser entendidos.²¹

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

“El Legislador al fundamentarse sobre bases técnicas produce una legislación con mayor racionalidad jurídica, más armonía, coherencia y solidez. Así, su decisión no es producto simplemente de una discrecionalidad o de la arbitrariedad política, debe resultar de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y eventualmente, en la justicia.”²²

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

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

2.5. Transparencia

La transparencia del congreso puede contribuir a detectar y subsanar irregularidades

²¹ *Ibid.* Pág. 61.

²² Muñoz, Hugo Alfonso. *Ob. Cit.* Pág. 73



en el cumplimiento efectivo de sus funciones de representación, legislación y fiscalización.

Se dice que: "En Reino Unido, los mecanismos de transparencia contribuyeron a detectar irregularidades en los gastos de los representantes, lo que llevó a que algunos involucrados decidieran no presentarse a la reelección e incluso a la apertura de causas penales. En América Latina, la evidencia periodística sugiere la existencia de irregularidades en los poderes legislativos que mayor transparencia podría contribuir a subsanar."²³

Asimismo hay un creciente reconocimiento de la importancia del poder legislativo en América Latina en los siguientes ámbitos:

- a. En el diseño, discusión, y aprobación de leyes y políticas.
- b. En sus funciones de rendición de cuentas horizontal como en el control de la gestión del poder ejecutivo.
- c. Como espacio de representación ciudadana y de incidencia para la sociedad civil.

La falta de transparencia de los congresos favorece la baja participación en asuntos legislativos, así como a la percepción negativa que tiene la ciudadanía del poder legislativo.

²³ Red Latinoamericana por la Transparencia. **Estado de la transparencia en los poderes legislativos de América Latina, hacia la definición de estándares internacionales.** Pág. 7



De acuerdo con la fuente citada, la transparencia en el poder legislativo se ha convertido en el centro de atención de diversas iniciativas internacionales.

Como ejemplo están las siguientes: "Global Integrity incluye una medida de transparencia legislativa en su índice de integridad. En India, la Commonwealth Human Rights Initiative y South Asiansfor Human Rights están realizando un estudio sobre el acceso de la población a la información sobre lo que sucede en el congreso. En América Latina, Poder Ciudadano (Argentina), Participá (Chile) y Fundación Acción Ciudadana (Guatemala) elaboraron un índice de transparencia legislativa en 2008."²⁴

Algunos aspectos sobre la transparencia legislativa se detallan a continuación:

- a. Consiste en la difusión y acceso a información acerca de la gestión y desempeño de los congresos.
- b. Fortalece el ejercicio de las funciones del congreso: representación de la ciudadanía, control de los otros poderes del Estado, y diseño, discusión y aprobación de leyes.
- c. Pone a disposición de la ciudadanía la información y el conocimiento necesarios para evaluar a sus representantes; participar de manera informada y demandar el ejercicio de la rendición de cuentas.
- d. Contribuye a reducir la distancia entre los representantes y la ciudadanía.

La transparencia legislativa contribuye a la rendición de cuentas de acuerdo con los

²⁴ *Ibid.* Pág. 8.



siguientes puntos:

- a. La disponibilidad de Información es una condición necesaria aunque no suficiente para una rendición de cuentas efectiva
- b. Para contribuir a la rendición de cuentas, la información debe ser oportuna, confiable, así como permitir identificar responsabilidades y evaluar resultados.
- c. La rendición de cuentas requiere además de la activación de mecanismos institucionales de control, y de la posibilidad de adjudicar sanciones en caso de irregularidades.

2.6. Productividad del Congreso de la República

En muchas ocasiones, se critica al Congreso de la República por su baja productividad en la emisión de leyes de beneficio para el país. Hay que tomar en cuenta que la productividad se mide por la cantidad y la calidad de las leyes.

No beneficia a la población que se estén emitiendo muchas leyes con contenido fuera del contexto y la realidad guatemalteca porque no ayudaría a solucionar los problemas al cual supuestamente estaría enfocado dicho cuerpo legal.

Tampoco beneficiaría que se emitiera unas pocas leyes aunque sea con buena calidad, porque se dejaría de atender muchas demandas de la sociedad en la búsqueda de soluciones a los problemas nacionales.

Hay factores que afectan la productividad legislativa, como son los años electorales y la



representación mayoritaria por un partido en el Congreso, popularmente llamadas aplanadoras. Se puede afirmar que la producción del Congreso de la República en los años electorales baja debido a trifulcas partidarias y la participación de los congresistas en las campañas políticas. Además, se puede inferir que si un partido posee mayoría de curules en el Congreso la producción legislativa aumentará, debido a la facilidad de coordinación entre los miembros de un grupo con objetivos similares.

2.7. Comisiones de trabajo

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República de Guatemala integra comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las comisiones de trabajo se constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración del Pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa

Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada. También pueden solicitar el personal adecuado para los trabajos correspondientes así como el nombramiento de asesores y todo elemento material que necesiten.

La Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República, que está integrada por un diputado de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso, brinda apoyo a las comisiones para su fortalecimiento institucional. Asimismo dicha comisión



cuenta con una Unidad Permanente de Asesoría Técnica, la cual se encuentra regulada en lo relativo a la integración y funcionamiento de dicha unidad.

Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias. Asimismo los presidentes de comisión, además de su propia comisión, podrán participar en los trabajos de comisiones adicionales, donde no podrán tener ningún cargo en la directiva.

Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de asistir a las sesiones a las que fueren convocados por el presidente de las comisiones a las que pertenezcan, las cuales deben reunirse por lo menos, dos veces durante el mes. Los diputados pueden asistir a las sesiones de otras comisiones con voz pero sin voto, por ello, cada comisión debe tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y así lo proponga. El número de miembros de cada comisión, en todo caso, no puede ser menor de siete ni exceder de quince.

El Pleno del Congreso de la República, a solicitud presentada por el Presidente de cualquier comisión, puede autorizar que el número de sus integrantes exceda de quince; pero sin exceder de un máximo de veintiuno. Los bloques legislativos de partido político tendrán derecho a nombrar integrantes de comisiones en el mismo porcentaje en que dicho partido se encuentre representado en el pleno.

Cada comisión de trabajo esta formado por un presidente, vicepresidente y un



secretario, siendo elegidos por los miembros de dicha comisión los últimos dos, con excepción del primero, después de efectuada la elección se tiene rendir cuenta de ello al Pleno del Congreso de la República para su conocimiento. Tanto el presidente, vicepresidente y el secretario de la junta directiva de cada comisión, deberán pertenecer a distintos partidos políticos.

En caso de no ser posible elegir al secretario de la comisión de distinto partido, por estar conformada únicamente por diputados de dos partidos políticos, por decisión adoptada por mayoría absoluta de votos, se elige entre los miembros de la misma al diputado que debe desempeñar dichas funciones. La elección se hace constar en acta.





CAPÍTULO III

3. Atribuciones del Congreso de la República de Guatemala

3.1. Generalidades

La función primordial del Organismo Legislativo es la de crear leyes. Sin embargo conviene advertir que no todos los actos de este, aunque se les denominen leyes, son en realidad tales. Al respecto, el maestro Pereira-Orozco indica: "Algunos de sus actos son esencialmente de administración pública y otros son tan sólo reguladores de su actividad normativa, a la cual reglan o delimitan, es decir, que su contenido jurídico no concierne a la actividad libre y consciente de los individuos en sus relaciones de convivencia social, política y jurídica, ni tampoco regulan el ejercicio de las atribuciones, funciones y competencia de los organismo, sino que se limitan en unos casos a autorizar un acto, o a permitirlo o a aprobarlo."²⁵

En ese sentido, la ley no tiene una función creadora de normas, sino una función integradora de actos, considerados en general desde el punto de vista de la convivencia económica o moral o fiscal, como lo haría el administrador particular respecto de la decisión de disponer

De acuerdo con el autor citado, se puede definir al Organismo Legislativo como: "Un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo, cuya legitimidad deviene de la voluntad popular enunciada por medio del voto en sufragio

²⁵ Pereira - Orozco, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter, *Derecho constitucional*. Pág. 235



universal. Es integrado por el número de diputados señalados por la ley y con base en el sistema de asignación de escaños o curules que esta establezca. Puede estar integrado por una o dos cámaras. Sus funciones son de carácter diverso pero las tres más importantes, dentro de las cuales se podrían subsumir estas, son: la función de creación, modificación y derogación de las leyes; el ejercicio de los controles interórganos (horizontales); y el ejercicio de los controles intraórganos (verticales)²⁵

3.2. Función constituyente como función especial

Respecto a este tema se ha referido anteriormente, pero en este apartado se enfoca más al Congreso de la República de Guatemala. Vale la pena decir que la facultad constituyente es realmente especialísima, ya que se encuentra reservada únicamente para modificar la normativa suprema del ordenamiento jurídico es decir la Constitución Política de la República de Guatemala y leyes del rango constitucional.

Por tanto, el Parlamento, al reformar la Constitución Política de la República, no actúa como el órgano de legislación ordinaria que tradicionalmente es, sino como un poder constituyente derivado o de reforma; tanto es así que en su función de reforma constitucional o constituyente utiliza procedimientos diferentes de los ordinariamente establecidos para la legislación común.

Esta función se encuentra íntimamente vinculada con la acepción, origen y ejercicio del poder; el cual es conceptualizado en Derecho Político, tal como lo expone Gerardo Prado como la: 'Suprema potestad rectora y coactiva del Estado, que lo autoriza para

²⁵ Ibid. Pág. 236.



regir, según reglas obligatorias, la convivencia de cuantos residen en un territorio sujeto a sus facultades políticas y administrativas.²⁷

Tanto el poder como la soberanía son atributos del pueblo y en esto estamos completamente de acuerdo con la doctrina que así lo establece. por tanto, es el pueblo quien tiene la facultad y el poder constituyente, es él quien decide en quien delegar dicha responsabilidad.

La forma en que el pueblo ejerce esa soberanía varía según las normas establecidas por las propias constituciones

Según el investigador guatemalteco Víctor Eliú, la expresión neta de la voluntad política creadora del orden institucional, conceptualizada por Prado como poder constituyente y genuino, es expresada por Luis Sánchez Agesta como: "acto de voluntad eficaz que determina las normas jurídicas que han de regir la organización del poder y fija los principios del orden."²⁸ Esto surge de un hecho histórico en el que la voluntad popular y de sus dirigentes acuerda el cambio en la estructuración social-jurídica y político institucional, correspondería por tal a la primera Asamblea, Congreso o Corte Constituyente.

El ejercicio del poder constituyente del pueblo puede transferirse, asimismo, a un órgano definido por la Constitución, una especie de limitación a la soberanía popular estipulada por el pueblo mismo.

²⁷ Prado, Gerardo. Derecho constitucional guatemalteco. Pág. 55

²⁸ Eliú Tum, Vítor. Función jurisdiccional y constituyente. Pág. 12



Esta institución, a la que doctrinariamente se le denomina poder constituyente o constituido, puede establecerse, dependiendo de la normativa de cada país, como un órgano supremo o extraordinario de legislación; o bien, como el órgano ordinario de legislación con funciones especiales, denominado entonces poder constituyente derivado.

En la práctica social guatemalteca, ambos procesos se encuentran regulados en la normativa constitucional; correspondiéndole, en el primer caso, a la Asamblea Nacional Constituyente, conformándose como un cuerpo colegiado con facultades extraordinarias de legislación y en el segundo caso, al Congreso de la República con facultades de reforma.

Asimismo, su eficiencia se garantiza cuando se da el respeto al derecho ya existente y siguiendo las formas legales ya establecidas. Lo anotado en el párrafo anterior da origen a una curiosa posición de supraordinación y subordinación respecto del derecho establecido.

En Guatemala el poder constituyente lo delega el pueblo a la Asamblea Nacional Constituyente y ésta es electa por medio de sufragio directo y forma un cuerpo legislativo especial; es decir, con fines específicos y deja de existir una vez cumplidas sus funciones y agotado su mandato.

Sin embargo, conforme lo estipulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, también le corresponde al Organismo Legislativo realizar funciones constituyentes, al encomendársele y facultándole expresamente, para realizar reformas



parciales a la Constitución.

En cualquier caso, el Congreso de la República deberá ocuparse sin demora del asunto planteado; ya sea:

- a. Por medio de Aprobación del Decreto que contenga la convocatoria para la conformación de la Asamblea Nacional Constituyente; o
- b. Por conocimiento directo de conformidad con el procedimiento habitual, cumpliendo además con los especiales requerimientos que la Constitución plantea mayoría calificada y referéndum.

3.3. Marco jurídico constitucional

Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. La Constitución Política de la República de Guatemala es la norma suprema del país, la cual fue emitida el 31 de mayo de 1985. La Constitución está conformada por 280 artículos que establecen las obligaciones del Estado Guatemalteco, la forma de organización del país, así como todos los derechos y obligaciones que tienen los ciudadanos, el gobierno y los órganos que lo conforman. Lo directamente relacionado con el Organismo Legislativo o Congreso de la República se regula en el Capítulo II, artículos 157 al 181.



3.4. Normativa ordinaria

3.4.1. Ley Orgánica del Organismo Legislativo

Esta ley está contenida en el Decreto 44-86 del Congreso de la República; norma las funciones, atribuciones, y el procedimiento parlamentario de dicho Organismo. Indica que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de la lista nacional y de distritos electorales.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece todo lo relativo al funcionamiento del Congreso de la República. Es así que en el Capítulo II de dicha ley se aborda lo que es el pleno del congreso. En ese sentido, el Artículo 7 establece: "El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República."

Asimismo el Artículo 8 del citado cuerpo normativo en cuanto a la instalación del Congreso de la República, indica: "Celebradas las elecciones, el Congreso de la República se reunirá en la fecha que dispone la Constitución Política de la República. La sesión constitutiva será presidida inicialmente por una Junta de Debates integrada por el diputado electo que haya sido diputado durante el mayor número de períodos legislativos quien la presidirá y, en igualdad de condiciones, por el de mayor edad, asistido en calidad de secretarios, por dos que le sigan en edad. Todos deberán



pertenecer a diferente bloque legislativo.”

3.4.2. Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo

Esta ley regula los derechos y obligaciones del Organismo Legislativo con su personal, con ocasión del trabajo; crea los procedimientos para garantizar al Estado la eficiencia, la ética y la honradez en el ejercicio de la función pública y al trabajador un régimen de respeto a su dignidad humana, de seguridad y de justicia social.

3.4.3. Reglamento de la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo

Aprobado por la Junta Directiva del Congreso de la República el siete de diciembre de 1987. El reglamento tiene por objeto desarrollar y precisar las normas contenidas en la Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo, para la adecuada aplicación y regulación de las relaciones del Organismo Legislativo.

3.5. Atribuciones

Es así que en el Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se establece como atribuciones de este organismo lo siguiente: “Corresponde al Congreso de la República:

- a. Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- b. Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;



- c. Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva;
- d. Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente,
- e. Conocer con anticipación, para que los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.
- f. Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la Ley, deberán ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos.
- g. Desconocer al Presidente de la República si habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso.
- h. Declarar si da lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral, y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Viceministros de Estado, cuando estén encargados del Despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación.

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

- i. Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que



integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso;

- j. Interpelar a los ministros de Estado y conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros; y
- k. Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.

3.6. Atribuciones específicas

Estas atribuciones se encuentran en el Artículo 170 de la Carta Magna, así: "Son atribuciones específicas del congreso:

- a. Calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos;
- b. Nombrar y remover a su personal administrativo. Las relaciones del Organismo Legislativo con su personal administrativo, técnico y de servicios, será regulado por una ley específica, la cual establecerá el régimen de clasificación de sueldos, disciplinario y de despidos. Las ventajas laborales del personal del Organismo Legislativo, que se hubieren obtenido por ley, acuerdo interno, resolución o por costumbre, no podrán ser disminuidas o tergiversadas;
- c. Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros;
- d. Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios; y
- e. Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.



3.7. Otras Atribuciones

Estas atribuciones están señaladas en el Artículo 171 de la misma Carta Magna, de esta manera: "Le corresponde también al Congreso:

- a. Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b. Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;
- c. Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;
- d. Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;
- e. Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación. En ningún caso podrán ser otorgados al Presidente o Vicepresidente de la República, en el período de su gobierno, ni a ningún otro funcionario en el ejercicio de su cargo;
- f. Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;
- g. Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública;
- h. Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria;



- i. Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del ejecutivo y de la Junta Monetaria;

Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal puedan concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;

- j. Aprobar o improbar los proyectos de ley que sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo y señalar asignaciones especiales para su pago o amortización. Velar porque sean debidamente pagados los créditos contra el Estado y sus instituciones derivados de condenas de los tribunales;
- k. Decretar, a solicitud del Organismo Ejecutivo, reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje o a juicio internacional;
- l. Aprobar, antes de su ratificación los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:
 - 1. Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos,
 - 2. Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos



regionales y comunes en el ámbito centroamericano,

3. Obligen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.
 4. Constituyen compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.
 5. Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional; y
- m. Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.”



CAPÍTULO IV

4. Sesiones del Congreso de la República

4.1. Periodo de sesiones

El periodo anual de sesiones del Congreso de la República de Guatemala se inicia el 14 de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. El Congreso de la República se reúne en sesiones ordinarias del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año.

Asimismo, el Congreso de la República se reúne también en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Puede también conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran.

El veinticinco por ciento de diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia pública. Si la solicitare por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a su convocatoria.

Al iniciar cada sesión ordinaria, la Presidencia del Congreso conforme la invocación contenida en el preámbulo de la Constitución política de la República deberá expresar:



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

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

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

Al respecto el ordenamiento jurídico guatemalteco establece en el Decreto 63-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo lo siguiente: "Artículo 68. Convocatoria a Sesiones.

Los diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a sesiones por lo menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediare entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los diputados presentarse ese día sin previa citación."



4.2. Quórum y apertura de la sesión

El término quórum es: "Una palabra latina que nos indica el número de individuos necesarios para que sea válida una votación."²⁹

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

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

Al respecto la legislación guatemalteca en el Decreto 53-94, ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula lo referente al quórum de la siguiente forma: "Artículo 69. Quórum y Apertura de Sesión. El Presidente del Congreso, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, declarará abierta la sesión el día y la hora señalados. Constituye quórum la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República. Si el número de diputados fuere impar, se tomará como

²⁹ Soberanis Gatica, Hernán. *El congreso guatemalteco, historia y funcionamiento*. Pág. 33.



número total el número par inmediato siguiente más alto. El quórum será establecido por la Secretaría a través de conteo individual o de manera electrónica. Durante el desarrollo de la sesión se considerará que se encuentra integrada la Junta Directiva con la presencia del Presidente, o en su ausencia uno de los Vicepresidentes, y dos Secretarios."

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

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

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

Las propuestas de agendas u órdenes del día para la sesión inmediata siguiente, serán sometidas a votación del quórum reducido, aunque ello no hace precluir el derecho a



los diputados para que en cualquier tiempo puedan presentar la moción de modificación del orden del día y aprobarse por mayoría del Pleno. Esta moción es privilegiada conforme lo establecido en esta ley.³⁷

“En lo que concierne al Quórum Legislativo se puede indicar que es el número mínimo requerido para tratar y aprobar determinados asuntos de la agenda, para que el Congreso pueda expresarse en forma legítima y válida.”³⁸

Mayorías: se refiere al número mínimo de legisladores que tienen que votar para adoptar acuerdos, dentro de los tipos de mayorías que existen se puede citar los siguientes: absoluta o simple y la mayoría calificada.

Mayoría absoluta Conocida también en la jerga parlamentaria como mayoría simple el cual exige el voto a favor de la mitad más uno de los parlamentarios que componen el pleno, la Constitución Política de la República en concordancia con lo preceptuado en La ley Orgánica del Organismo Legislativo establecen que las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran. Toda votación exige para su validez, la concurrencia de la mayoría compuesta por la mitad más uno del total de diputados al Congreso.

Mayoría calificada. Es la exigida por encima de la mayoría absoluta el cual constituye las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso, se exige normalmente para la reforma a leyes Constitucionales, la aprobación de leyes que crean o suprimen institución autónomas o descentralizadas y otras leyes que han

³⁷ Ibid. Pág. 33.



dejado normado dentro de sus mismas disposiciones, que para su reforma se requiere dicha mayoría.

4.3. Clases de sesiones

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

4.3.1. Sesiones ordinarias

"En éstas sesiones se pueden conocer y tratar toda clase de asuntos, mismos que previamente figuren en las agendas u ordenes del día, o se acuerden por cuestiones previa"³¹

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

4.3. 2. Sesiones extraordinarias

Estas sesiones se realizan solo cuando es convocada por la Comisión Permanente, se realizan del dieciséis de mayo al treinta y uno de julio y del uno de diciembre al trece de enero de cada año.

Al respecto el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece en el

³¹ Ibid. 26



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

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

4.3.3. Sesiones públicas

De conformidad con el principio constitucional de publicidad, establece que todos los actos de la administración son públicos.

El cuerpo normativo citado anteriormente preceptúa en el Artículo 78 así: "Sesiones Públicas. Exceptuando los casos a que alude el artículo siguiente, todas las sesiones del Congreso de la República serán públicas pudiendo presenciarlas todo los ciudadanos que lo deseen.

La Junta Directiva del Congreso de la República deberá hacer las provisiones



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

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

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

4.3.4. Sesiones secretas

Esta clase de sesiones es considerada como una excepción al principio de publicidad.

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

En este caso, toda persona que no tenga la calidad de diputado deberá abandonar el



hemicycle parlamentario y la Junta Directiva adoptará las precauciones adecuadas para evitar que se haga público lo tratado

Si un diputado revelare lo tratado en sesión secreta, se instruirá en su contra las correspondientes diligencias por revelación de secretos³²

4.3.5. Las sesiones solemnes

³²Son las que se realizan para consagrar alguna fecha extraordinaria, o cuando se inaugura el período de sesiones; también se celebra cuando hay elección de nueva Junta Directiva.³³

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

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

³³ Ibid. Pág. 28



para el efecto.

5. Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualquiera otras ocasiones en que el Pleno así lo determine.

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



CAPITULO V



5. Eficacia de la votación por medio del sistema electrónico en el cumplimiento de las atribuciones del Congreso de la República

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

5.1. Los distintos sistemas de votación en el parlamento

Las formas de manifestación de la voluntad del legislador que se conocen son, ponerse de pie o levantando el brazo, votación breve, electrónico, nominal y por cédula.

5.1.1. Votación breve

Consiste en levantar la mano derecha en señal de aprobación, en caso de duda, el Secretario pedirá a los representantes que votaron a favor ponerse de pie y no se sentarán hasta que se efectúe el cómputo y declarado el resultado.

5.1.2. Votación nominal

La votación nominal se hace a petición escrita de seis o más diputados, el Secretario inquirirá el voto a cada parlamentario comenzando por ellos mismos y siguiendo por los demás en orden alfabético; en este sistema de votación tendrá que manifestarse a viva



voz clara e inteligiblemente y no dejar duda alguna de su intención de voto. De ésta se formarán tres listas en las que se consignarán los que se manifestaron a favor, los que votan en contra y los ausentes. Concluida la votación inmediatamente se preguntará si falta alguno por hacerlo y no habiéndolo, lo harán los Vicepresidentes en su orden y, por último el Presidente, después de él no admitirá voto alguno.

5.1.3. Votación por cédula

Votación por cédula o secreta: éste sistema de votación siempre se hará cuando haya que hacer algún nombramiento, escribiéndose en ella el nombre del candidato que cada diputado quisiera que fuere nombrado

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

5.1.4. Sistema electrónico

El voto mediante procedimiento electrónico u otra tecnología es considerado como una votación breve cuya finalidad es acreditar el voto de cada diputado y los resultados totales de la votación se refleja por el mismo sistema en una pantalla. El sistema actual de votación electrónica establece una fórmula moderna, práctica, muy difícil de hacer algún fraude



5.2. La votación electrónica en el derecho comparado

En el ámbito internacional este sistema de votación parlamentaria no es nuevo. Como referencia, en los Estados Unidos de América se aplica este sistema, de acuerdo a Palacios Torres. “El mecanismo de voto nominal más difundido es el voto electrónico, que se puede realizar de muy diversas maneras. Dentro de los ejemplos que la práctica nos aporta está el sistema de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en donde los Representantes insertan en máquinas ubicadas en cada uno de sus asientos las tarjetas personales que son entregadas a cada uno de ellos, luego de lo cual oprimen un botón verde si están de acuerdo, rojo si no lo están y naranja si se abstienen; los resultados son registrados automáticamente en un panel electrónico en donde al lado del nombre de cada Representante se iluminará un cuadro con el respectivo color que refleje su decisión.”¹³³

Como referente europeo, el autor citado indica: “En el Congreso de los Diputados español, así como en la Cámara dei Deputati italiana, el mecanismo del voto electrónico es la manera en que se lleva a cabo la votación nominal prevista por los respectivos reglamentos parlamentarios. En ambos casos, existe un tablero electrónico que refleja la ubicación de los parlamentarios en el hemiciclo y que identifica con verde aquellos votos a favor de la propuesta sometida al parecer de la cámara, mientras que será el color rojo el que identifique a los votos en contra y amarillo el de aquellos miembros que no votaron. Con la vista de este tablero electrónico se pueda conocer exactamente el sentido del voto de cada uno de los

¹³³ Palacios Torres, Alfonso. Voto público y nominal, ventajas de su implementación y obstáculos para su adopción en el ordenamiento congresual colombiano, Pág. 21



miembros de la cámara lo que, en todo caso, será confirmado por la publicación del resultado de la votación en el Boletín Oficial del Estado –en el caso de las actas del Congreso de los Diputados- o en Atti Parlamentari –cuando lo propio ocurre en la Camera dei Deputati³⁴

El Capítulo cuarto del Reglamento del Congreso de los Diputados de España establece los sistemas de votaciones en el pleno del congreso. Específicamente el Artículo 82, del cuerpo normativo citado, establece:

“La votación podrá ser:

1. Por asentimiento a la propuesta de la Presidencia.
2. Ordinaria.
3. Pública por llamamiento.
4. Secreta.”

Asimismo, el Artículo 84 del mismo cuerpo legal, establece: “La votación ordinaria podrá realizarse, por decisión de la Presidencia, en una de las siguientes formas:

1. Levantándose primero quienes aprueben después quienes desaprueren y, finalmente los que se abstengan. El Presidente ordenará el recuento por los Secretarios si tuviere duda del resultado o si, incluso después de publicado éste, algún Grupo Parlamentario lo reclamare.
2. Por procedimiento electrónico que acredite el sentido del voto de cada Diputado y los resultados totales de la votación.”

³⁴ Ibid.



El Parlamento de la República Italiana, es el órgano constitucional titular del poder legislativo. Tiene una estructura bicameral, estando formado por la Cámara de los Diputados y el Senado de la República.

Lo relacionado a la votación de los parlamentarios italianos está establecido en el Capítulo décimo del Reglamento de la Cámara de Diputados, específicamente del Artículo 49 al 57.

El Artículo 49, numeral 4 y 5, dispone:

"En la votación secreta en la votación y los votos también se puede expresar por medios electrónicos.

Quando tenga que proceder a una votación por procedimiento electrónico, el Presidente deberá dar aviso por lo menos veinte minutos antes. En los casos previstos en los apartados 1 y 4 del Artículo 53, el aviso se reduce a 5 minutos. El anuncio no se repite durante el mismo periodo de sesiones cuando lleva a cabo la votación por medios electrónicos."

Asimismo, el Artículo 53 de dicho cuerpo normativo establece:

"1. Votación a mano alzada en la reunión está sujeta a la réplica de los procesos por vía electrónica sin registro de nombres, si la solicitud se realiza antes de la proclamación.

2. En caso de fallo del voto electrónico, la prueba se lleva a cabo por la división en el



aula. En este caso, el Presidente indicará de que lado debe obtener el voto a favor y de qué lado el voto en contra.

3. En réplica, la Comisión se hará por votación nominal, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 54.

4. El Presidente siempre se puede tener, para facilitar el recuento de votos en la Asamblea, una votación que debe llevarse a cabo a mano alzada, en lugar de utilizar los medios electrónicos, se lleva a cabo sin registro de nombres."

El Artículo 54 numeral 4, indica: "Salvo lo dispuesto en el apartado 2, la votación registrada, por lo general se lleva a cabo por medios electrónicos. En el caso de una votación defectuosa de su maquinaria sea por votación nominal."

Debe resaltarse que, excepto en casos de votación secreta, es el voto electrónico el medio por el cual se realiza la votación en estas dos Cámaras, es decir, que la regla general en la cámara baja española e italiana es la votación pública y nominal, en aplicación del principio de transparencia de cara a los representados.

Como ejemplo en Latinoamérica puede resaltarse el caso mexicano. El voto nominal en México funciona de modo electrónico conforme lo establece la recientemente reformada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos en el Artículo 5 literal b y el en art. 70 n. 2. El espacio para que los Congresistas que se abstuvieron expongan los motivos que los llevaron a esa posición, es de carácter mediato, a través de la presentación de un documento donde se argumenten las razones por parte de ese parlamentario ante el presidente de la instancia.

Se dice además que es función del secretario general faccionar el acta de las



votaciones y ponerla en manos del presidente de la Comisión Bicameral de comunicación que a su vez, será el encargado de poner en conocimiento público por diferentes vías, como la gaceta de las dos Cámaras o alguna de ellas o el canal de televisión, los resultados de la votación, así como las actas de los procesos de debate previos a la misma.

Asimismo, en la página de internet del periódico digital "El Siglo de Torreón.com.mx," se indica que la votación mediante el sistema electrónico en el Congreso de Coahuila, México se empezó a utilizar en 2002, siendo sus ventajas según la fuente citada, lo siguiente: "El Congreso del Estado (Coahuila) estrenó ayer el nuevo sistema de votación electrónica y computarizada, desechando la histórica costumbre de levantar el dedo para votar, pues ya lo hacen sin levantarse desde su curul presionando unos botones, conectados a una computadora y a un tablero luminoso donde aparece una lista con sus nombres. Ahora, los legisladores son 'diputados cibernéticos'.

Además de ahorrar tiempo y de colocar en la modernidad al Congreso, el tablero electrónico permite balconear a los faltistas o a los que abandonan las sesiones por la puerta secreta de atrás del recinto legislativo, porque al no presionarse los botones que hay en cada curul, en el listado electrónico el nombre del diputado que no vota se queda en un luminoso amarillo, mientras que el resto de los nombres se torna en verde, que es el color indicativo de que se votó.³⁵

Además, se indica en el reporte que este sistema es rápido y fácil de manejar ya que:

³⁵ El Siglo de Torreón. www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/6355.congreso-del-estado-estreno-el-nuevo-sistema.html. consultada el 24/05/11.



“Cada legislador tiene en la mesa de su curul, un pequeño aparato con cuatro botones de diversos colores para votar por alguna propuesta, sea a favor, en contra o abstención o para el pase de lista.”³⁶ Asimismo, refiere la fuente citada que es la legislatura estatal de Coahuila es la primera en todo México en contar con el sistema de votación electrónica en el Congreso.

En la República de Perú se utiliza la votación mediante el sistema electrónico en el pleno del Congreso de la República implementada mediante el Artículo 57 del Reglamento del Congreso de la República de Perú, el cual indica: “Todas las votaciones son públicas, salvo que dos tercios de los miembros hábiles del Pleno acuerden que sean secretas.

Las votaciones pueden ser:

- a. Por tablero: Cuando cada congresista acciona el Sistema de Votación Electrónica, registrándose en acta su nombre y sentido de su voto.
- b. Si por algún motivo no pudiera utilizarse el tablero electrónico, el Presidente, tratándose de leyes y resoluciones legislativas, dispondrá votación nominal, en cuyo caso el relator llama a cada uno de los Congresistas por su nombre y éstos responden SI, NO o ABSTENCIÓN.
- c. A mano alzada. Siempre que no se trate de leyes ni resoluciones legislativas.

Las votaciones secretas se realizan recibiendo cada Congresista una cédula.

³⁶ Ibid.



expresando su voto en ella y depositándola en el ánfora.”

Los diputados al Congreso pueden pedir la rectificación de su voto emitido, excepto cuando se hace mediante el sistema electrónico, de acuerdo con el primer párrafo del Artículo 58 de la Ley citada, así: “Cualquier congresista puede solicitar que se rectifique la votación sólo cuando ésta se haya realizado levantando la mano y exista duda sobre su resultado. Para tal efecto, el Presidente solicitará que los Congresistas expresen su voto poniéndose y permaneciendo en pie. Cuando la votación se efectúe mediante el Sistema de Votación Electrónica, no procederá la rectificación. En este caso, y por excepción, el Presidente podrá ordenar que se repita la votación utilizando el procedimiento antes mencionado.”

En la República de El Salvador, se establece en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa en el Artículo 88 lo siguiente: “Las votaciones de la Asamblea se realizarán:

- a. Votación a mano alzada o por medio electrónico u otro sistema establecido previamente;
- b. Votación nominal y pública, en la que se nombrará a cada Diputado y éste, de viva voz, expresará su voto.”

En la República de Honduras se utiliza también el sistema de votación electrónica en la aprobación de leyes y el control político a la actividad gubernamental.

5.3. Eficacia de la votación mediante sistema electrónico

Por el principio de representación se sabe que los diputados actúan en representación



de los ciudadanos que los eligieron y por lo tanto son los mismos ciudadanos los que tienen el derecho de exigir y demandar que cumplan efectivamente con sus responsabilidades. Los legisladores tienen la obligación de rendir cuentas permanentemente a sus electores.

Sin embargo, a pesar que desde hace varios años se invirtieron más de siete millones de quetzales en la instalación de un tablero electrónico, la mayoría de las votaciones en el Congreso de la República de Guatemala se llevan a cabo a través de la denominada votación breve, es decir por medio de la mano levantada.

Dicho método de votación no permite llevar registros personalizados de la forma en que votan todos los parlamentarios y deja incluso abierta la posibilidad de manipulación del quórum. Si bien la Ley Orgánica del Congreso contempla la votación nominal de viva voz, esta se da únicamente si es solicitada por seis diputados o más.

No obstante, los ciudadanos tienen el derecho de saber si los diputados y diputadas que eligieron para representarlos están actuando de acuerdo a sus promesas electorales, si son congruentes con sus discursos y consistentes con hacer prevalecer los principios y valores que han propugnado.

Es quizás por lo anterior, que se propuso el pasado 22 de diciembre de 2010 la Iniciativa de Ley 4323 que buscaba la aprobación de una reforma a la Ley Orgánica del Congreso de la República para que se lleve un registro personalizado de todas las votaciones.



En este proceso es importante el uso de las herramientas tecnológicas ya que el voto electrónico constituye una herramienta importante que está siendo utilizada por muchos parlamentos alrededor del mundo y por medio de la cual los ciudadanos pueden conocer y calificar el desempeño de cada uno de sus representantes en tiempo real.

La Iniciativa de Ley incluía las siguientes reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

La votación nominal por medio de sistema electrónico, para todas las iniciativas de ley, decretos, puntos resolutorios y resoluciones así como para todas las elecciones que el Congreso de la República debe realizar. De aprobarse esta reforma los diputados y diputadas emitirán su voto haciendo uso del sistema electrónico. El sistema registrará el voto de cada uno y los resultados de cada votación serán públicos. El sistema emitirá tres listados. Uno con los nombres de los diputados que votaron a favor, otro con los nombres de los diputados que votaron en contra y otro con los nombres de los diputados ausentes.

Votación nominal de viva voz. En caso de que por cualquier razón el sistema electrónico no se encuentra en funcionamiento, la votación se llevará a cabo en forma nominal y a viva voz. Para proceder con este sistema de votación bastará con el anuncio del Presidente de la Junta Directiva. Se formarán tres listas en las que se consignarán los nombres de los diputados que voten a favor, los nombres de los diputados que voten en contra y los nombres de los diputados ausentes. La votación se hará en forma clara para no dejar duda alguna de la intención del voto.



Se deroga la votación breve por medio de la mano levantada y la votación por cédula. A diferencia de otras iniciativas de ley que se han presentado con anterioridad dicha propuesta incluye que se derogue la votación breve en la cual sólo se requiere levantar la mano, sin que existan registros personalizados de la forma en que los legisladores emiten sus votos. Esta forma de votación hace que se mantenga el anonimato sobre quienes votaron a favor y quienes votaron en contra, además de que deja abierta la posibilidad de manipulación del quórum.

Asimismo, dicha iniciativa proponía que se derogue la votación secreta por medio de cédula.

5.4. Antecedentes del sistema electrónico en Guatemala

Esta breve exposición de los antecedentes de la utilización de la votación mediante el sistema electrónico se hace de acuerdo a los reportes del periódico guatemalteco Prensa Libre, en su página de internet.

Septiembre de 2004

Un hemiciclo con 158 diputados entrando y saliendo a cada instante; unos de pie, algunos sentados o agrupados en cualquier curul y otros dispersos por los pasillos, era un panorama complicado a la hora de contar los votos para aprobar una ley.

En esa fecha, Prensa Libre publica la siguiente nota: "La acción de levantar la mano para apoyar algún procedimiento en las plenarias se ha vuelto obsoleta y genera



retrasos en las sesiones. Por ello, algunos diputados replantearon la necesidad del voto electrónico. No hay sesión plenaria en la que no se manifieste duda al momento de la votación, o se pida el voto nominal, para asegurarse de que los decretos queden aprobados con la legalidad necesaria.³⁷

Con regularidad, también se exige que se verifique el quórum, porque nadie tiene certeza de cuántos legisladores hay en el hemiciclo. Se reconoce que el aumento en el número de diputados de 113 a 158 ha complicado aún más la situación.

Se conoce también que durante la administración del Partido de Avanzada Nacional, la Cooperación Española donó al Congreso de la República, equipo que permitiría la votación electrónica. Una tabla que registraría la asistencia y contaría los votos solo llegó a adornar una de las paredes del pleno, ya que el proyecto no pudo concretarse ya que había que instalar un equipo especial en cada curul, para que cada representante emitiera su voto.

Los legisladores en ese entonces afirmaban que la implementación del sistema electrónico garantizaría la asistencia de los diputados y la certeza de las votaciones.

En ese tiempo, cuando se aprueba una ley o se somete a discusión algún punto, los diputados levantan la mano para dar su visto bueno y quienes no lo hacen, la

³⁷ Diario Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/Voto-electronico-discusion-Congreso_0_94790509.html, consultado el 24/08/11.



rechazan. Ese es el procedimiento que utilizó el Congreso. Muchos temas se dan por aprobados, aunque no se sabía con exactitud cuántos congresistas alzaron la mano.

La única vía que da alguna certeza es cuando, en medio de la votación, algún diputado manifiesta duda y entonces se pide a quienes hayan estado a favor ponerse de pie para contabilizarlos. Los congresistas también acuden con frecuencia a solicitar la votación nominal. En estos casos, se llama por lista a cada uno de los legisladores, quienes, de viva voz, deben expresar si están a favor o en contra.

Octubre de 2006

Con fecha 14 de octubre de 2006 Prensa Libre publica la siguiente nota: "Los impuestos de los contribuyentes están costearo la instalación de equipo moderno que permitirá en el futuro controlar el trabajo de los diputados con medios electrónicos."

Son Q7 millones (Sic) los que costará esta novedad informática, con la que se podrá saber, mediante la huella digital de los legisladores, su hora de ingreso al hemiciclo, su tiempo de permanencia y votos a favor y abstenciones.

Lo difícil será saber cuándo empezará a funcionar el nuevo sistema. Para que esta tecnología pueda activarse en el pleno se debe reformar la ley de régimen interno, discusión que podría requerir tiempo.³⁸

Diciembre de 2006

³⁸ Diario Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/Congreso-invierte-Q7-millones-electronico_0_131987218.html. Consultado el 24/08/011



Con fecha siete de diciembre de 2006 la fuente citada publica que diputados ensayan con tablero nuevo voto electrónico, tal como se detalla a continuación:

"La sesión en el pleno -a la que no asistieron los 80 legisladores mínimos para debatir proyectos de ley- registró un acontecimiento que logró captar la atención de los presentes, como pocas veces: el nuevo voto electrónico.

Los congresistas fueron llegando al hemiciclo y reprocharon la instalación del tablero y el anuncio de que ayer se harían las primeras votaciones de prueba.

Después de todo el procedimiento parece difícil en la primera ocasión. Cada legislador tiene que presionar la pantalla en el escritorio de su curul luego colocar el dedo índice en el lector de huellas digitales y decidir si vota a favor o en contra. Con esto se podrá saber quiénes llegan y cómo vota cada uno. Además, un chip registrará cuando salen del hemiciclo.

La tarea no fue fácil para todos los legisladores, y unos 22 de los 71 presentes a mediodía -ahora se sabe exactamente cuántos hay- no lo lograban. Los que no lo descifraban porque, en su mayoría, llegaron tarde, reclamaban la atención de los técnicos o de sus compañeros, que, incluso, les tomaban las manos para enseñarles.³⁹

³⁹ Diario Prensa Libre. http://www.prensalibre.com/noticias/Diputados-ensayan-tablero-nuevo-electronico_0_133187450.html. Consultada el 24/08/11.



Se sabe que la primera votación de prueba, en esa fecha era sobre si apoyaba la prohibición de los canchinfines en el país

Marzo de 2007

Con fecha 31 de marzo de 2007 Prensa Libre publica la nota siguiente:

“A partir del 10 de abril próximo, el Congreso utilizará un sistema electrónico para votar sobre la aprobación o rechazo de leyes.

Esa será la última fase de implementación de un sistema adquirido el año recién pasado, con valor de Q9 millones, el cual permite monitorear la asistencia de legisladores, entre otras funciones.”

Sin embargo pese a la instalación del equipo electrónico los diputados siguieron utilizando el mecanismo de levantar la mano.

Septiembre de 2008

Los diputados efectuaron el 26 de septiembre de 2008 pruebas del tablero para votación electrónica ubicado en el hemiciclo, ya que quieren que funcione de forma óptima para cuando se implementen todas las medidas que acordaron los jefes de bloques y que están incluidas en la reforma a ley orgánica del Congreso.

Entre estas medidas está monitorear, a través de chips, el tiempo que permanecen en el hemiciclo los diputados, ya que algunos llegan algunos minutos y se van. Otros de



los cambios es el voto electrónico donde queda registro de quien vota y de qué manera.

Noviembre de 2008

El cinco de noviembre de 2008 se anuncia que el Congreso de la República modernizará el tablero electrónico del hemiciclo, con una inversión de 80 mil quetzales.

La actualización se haría para que cada diputado pueda emitir su voto de forma electrónica mediante la instalación de un chip en la pantalla ubicada en su curul.

Septiembre de 2009

El siete de septiembre de 2009 se anuncia a través de Prensa Libre que los diputados eluden el uso del tablero electrónico. Parte de la nota que este diario hace público ese día indica:

“Los diputados han conseguido eludir el uso del tablero electrónico del Congreso desde hace dos años y se han resistido a dejar huella de sus decisiones, lo cual ha sido más obvio durante las últimas sesiones.

Durante las reuniones de aprobación de la emisión de Q3 mil millones en bonos del tesoro, de la Franja Transversal del Norte y de otras leyes, el tablero electrónico —que es usado solo como una pantalla— mostraba 128 diputados presentes, a pesar de que varios entraban y salían.



El desorden ha sido tal que la oposición amenazó con impugnar varias normas, por lo que para ellos, las cifras del sistema no cambian, pese al movimiento de congresistas que se observa en el pleno.⁴⁰

Febrero de 2011

Se conoce que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, sectores empresariales y de la sociedad civil reclamaron la aprobación de la iniciativa 4323, la cual obliga a usar el tablero electrónico del Congreso para llevar registro personalizado del voto de los diputados.

La propuesta incluye que si no se emplea esa herramienta, las votaciones deberán ser a viva voz. Se habla sobre la necesidad de que los legisladores rindan cuentas a los ciudadanos guatemaltecos. Los diputados deben emitir su voto público y que siempre quede registro, por eso son los representantes del pueblo y deben informarle al pueblo en las actas cómo votaron.

Abril de 2011

Se anuncia que el Congreso de la República conocerá la iniciativa de ley para usar tablero electrónico. Dicha iniciativa es que se encuentra registrada con el número 4323, que dispone utilizar el tablero electrónico en todas las sesiones y votaciones.

Se conoce entonces si los diputados aprueban ese decreto, estarán bajo más control y

⁴⁰ Diario Prensa Libre. Ibid. Consultada el 24/08/11.



auditoria social, ya que los ciudadanos representados sabrán a qué asuntos brinda
niega el voto su legislador.

El proyecto de ley tiene gran apoyo de la sociedad guatemalteca, pero el Congreso no lo ha conocido porque la agenda legislativa ha estado desplazada a causa de numerosas interpelaciones.

Cinco de abril de 2011

Esta fecha, los diputados al Congreso de la República aprueban emitir voto a través de tablero electrónico. Se aprueba de urgencia nacional las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual obliga al uso del voto a través del tablero electrónico.

La aprobación obtuvo el apoyo de más de 105 votos del total de 158 diputados.

El uso del tablero electrónico tiene como objetivo la agilización de la labor legislativa y la rendición de cuentas de los diputados, ya que permitirá un registro de cómo vota cada legislador.

La normativa aprobada elimina la votación breve la cual se llevaba a cabo levantando la mano de cada diputado.

Dada esta situación, la votación de los diputados levantando la mano se convierte en algo del pasado, luego de que el Congreso aprobó la ley que obliga al uso del tablero electrónico.



Con esto, la votación a mano alzada, que no deja registro de la decisión de cada diputado, y la modalidad secreta por medio de papeletas fueron eliminadas de la Ley Orgánica del Legislativo.

La nueva normativa, que permitirá llevar un registro de cómo y qué elige cada diputado, fue vista por muchas de las bancadas como un paso importante para agilizar la labor legislativa y para la rendición de cuentas de los legisladores hacia sus representados. La aprobación se logró de urgencia nacional, con el apoyo de más de 105 votos de los 158 posibles, y entrará en vigencia 30 días después de su publicación en el diario oficial.

La normativa aprobada reformula la Ley Orgánica del Legislativo, elimina la votación breve, que se efectuaba al levantar la mano, modifica el Artículo 95 del referida cuerpo normativo, que establece que la votación nominal se hará al utilizar el tablero electrónico.

Este sistema de voto se aplicaba con frecuencia como una medida dilatoria en las sesiones plenarias, ya que facultaba a los diputados a manifestarse a viva voz sobre su voto, hecho que las bancadas aprovechaban para atrasar aprobaciones que consideraban desfavorables.

El tablero electrónico llevará registro de los votos, y al finalizar se deberá leer quiénes votan a favor, quiénes en contra y los ausentes.

Además, las votaciones que efectúe el Congreso de la República ya no podrán ser en



forma secreta, por medio de papeletas dentro de un recipiente, sino que el tablero obliga a hacerlas públicas. Si por algún motivo el tablero no funcionara, las votaciones deberán hacerse a viva voz.

Es así que el Congreso de la República aprueba el Decreto 4-2011 Ley que contiene las Reformas al Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el cual en su Artículo 1 dispone:

“Se reforma el artículo 94 del Decreto Número 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el cual queda así: “Artículo 94. Votación nominal por medio de sistema electrónico. Los diputados y diputadas emitirán su voto haciendo uso del sistema electrónico. El sistema registrará el voto de cada uno de los diputados y diputadas y los resultados de cada votación serán los que provengan de dicho sistema. El sistema emitirá tres listados. Uno con los nombres de los diputados que votaron a favor, otro con los nombres de los diputados que votaron en contra y otro con los nombres de los diputados ausentes. Al finalizar la votación se procederá a leer los tres listados. Estos listados serán publicados en la página web del Congreso de la República, además de estar disponibles en cualquier momento para cualquier persona que los solicite, de acuerdo a lo que establece la Ley de Acceso a la Información Pública.”

5.5. Sesión del Congreso de la República con votación nominal mediante el sistema electrónico

Lo que se presenta a continuación es un extracto del diario de sesiones del Congreso



de la República de Guatemala, Período Legislativo 2011-2012, tomo I, del 2 de agosto de 2011, Sesión ordinaria número 22. Esta sesión se celebra pocos días después de la entrada en vigencia del Decreto 4-2011 del Congreso de la República que obliga el uso de la votación mediante el sistema electrónico.

(15:07 Horas)

El r. Presidente Alejos Cámbara. Señoras y señores representantes, el día de hoy queremos saludar a los estudiantes de Derecho que se encuentran presentes aquí, ellos realizan pasantías en la Unidad Permanente de Asesoría Técnica -UPAT- del Congreso de la República, y estudiantes también -señoritas en ese caso-, estudiantes del Instituto Normal Centroamérica, a quienes... -mejor conocido como INCA- a quienes se les da la más cordial bienvenida.

(Aplausos)

En el caso de los estudiantes que hacen pasantías aquí en el Congreso de la República, es un programa permanente que dirige la Comisión de Apoyo Técnico, en donde estudiantes de todas las universidades tienen la oportunidad de venir a hacer sus prácticas al Congreso de la República con el ánimo de convertirse después en miembros de este Organismo Legislativo, o bien sean asesores o bien diputados y diputadas.

Por lo tanto, nos congratulamos de su presencia y del trabajo que realizan aquí con nosotros. Muchas gracias.



(Pausa)

Señoras y señores representantes, quiero rogarles colocar su impresión dactilar, hay más de 84 diputados presentes. Recordarles que el día de hoy empieza el período ordinario de sesiones, de manera que los controles relacionados con el tablero electrónico, la asistencia, las votaciones, etcétera etcétera, empiezan a regir con mayor rigor y vamos a ir haciendo avances que vamos a ir anunciando el día de hoy.

También quiero hacer de su conocimiento que el día de hoy se transmite por primera vez en el canal del Congreso esta sesión en vivo, de manera que nuestras cámaras van a estar transmitiendo la sesión a partir de estos momentos; ya en las pruebas que estamos haciendo como canal del Congreso estamos pendientes de la aprobación de un reglamento que será repartido a todos los jefes de bloques antes de iniciar con una programación de doce horas diarias, que es con lo que va a iniciar el canal del Congreso, pero las sesiones plenarias se están transmitiendo en vivo desde el día de hoy.

Por lo tanto rogamus ponerse de pie para empezar la sesión el día de hoy.

(Los representantes se ponen de pie)

Invocando el nombre de Dios, nosotras y nosotros, los diputados de este Congreso, nos comprometemos a consolidar la organización jurídica y política de Guatemala, afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores



espirituales y morales de la sociedad, responsabilizando al Estado de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

Que Dios nos dé sabiduría y que la nación nos juzgue.

Se abre la sesión.

(Las 15:10 horas)

El representante, Secretario Boussinot Nula. Orden del día para la vigesimosegunda (22ª) sesión ordinaria que el Congreso de la República celebrará en la ciudad de Guatemala el día martes 2 de agosto de 2011, a partir de las 14:00 horas, en la forma siguiente:

1. Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior
2. Continuación de la interpelación al ministro de Gobernación, Carlos Noel Menocal Chávez.
3. Mociones y proposiciones.

El Representante, Presidente Alejos Cambara. A discusión el orden del día leído por la Secretaría

El Representante, Secretario Boussinot Nula: No habiendo discusión, se entrará a votar



El Representante, Presidente Alejos Cambara: Señoras y señores representantes, realiza el llamado a votación de conformidad con el artículo 97 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y se les recuerda que durante el proceso de votación ningún diputado o diputada podrá ingresar al hemiciclo parlamentario.

Como siempre, rogamos a los honorables jefes y subjefes de bloques su colaboración para hacer un llamado a los miembros de su bancada a acudir a votar. La violación del precepto antes descrito no anula la votación pero constituye falta al orden del diputado o de la diputada.

(Pausa)

El Representante, Secretario Boussinot Nuila: De conformidad con la Ley Orgánica del Organismo Legislativo se abre a votación la aprobación del orden del día.

(Se realiza la votación)

El Representante, Presidente Alejos Cambara: Señoras representantes, en el tablero se puede observar a los diputados y diputadas pendientes de votación. El que desee votar en contra no tiene por qué votar. De manera que los que desean votar a favor y aparezcan en el tablero, por favor corregirlo.

El Representante, Secretario Boussinot Nuila: Señores representantes, en este momento se cierra la votación.



Votos

A favor: 84

En contra: 12

Diputados ausentes: 96

Se leerá el listado de los diputados que votaron a favor:

(Pausa)

Secretaría corrige:

Diputados ausentes: 62

Votos a favor:

Juan David Alfredo Alcázar Solís, José Roberto Alejos Cámbara, Rosa María Ángel Madrid de Frade, José Alejandro Arévalo Alburez, Edgar Leonel Arévalo Barrios, Oswaldo Iván Arévalo Barrios, Efraín Asij Chile, Edgar Aníbal Ávila García, Gloria Marina Barillas Carias de Duarte, Luis Francisco Barquín Aldecoa, Jorge Mario Barrios Falla, Carlos Enrique Bautista Godínez, Christian Jacques Boussinot Nuila, Daniel Humberto Caballeros Archila, Miguel Ángel Cabrera Gándara, Beatriz Concepción Canastuj Canastuj, Juan Francisco Cárdenas Argueta, Edgar Leonel Castañeda Oliva, Manuel Eduardo Castillo Arroyo, Sergio Leonel Celis Navas, Byron Juventino Chacórt Ardón, Luis Alberto Contreras Colindres, Francisco José Contreras Contreras, Óscar Salvador Córdova Sierra, Aristides Baldomero Crespo Villegas, Marta Odilia Cuellar



Girón de Martine, Edgar Dedet Guzmán, César Augusto del Águila López, Ronny Danilo Escobar, Erasmo Estrada Lima, Maura Estrada Mansilla, Mirna Magnolia Figueroa Resen, José Alberto Gándara Torrebiarte, Edgar Efraín García Estrada, Oliverio García Rodas, Jorge Enrique Gordillo Cortez, Víctor Manuel Gutiérrez Longo, Hugo René Hemmerling González, Gabriel Heredia Castro, Javier Alfonso Hernández Ovalle, Arturo Alfredo Herrador Sandoval, Roberto Kestler Velásquez, Oscar Valentín Leal Caal, Mario Santiago Linares García, Virna Ileana López Chacón, Carlos Enrique López Girón, Pedro Arnulfo Mairén Alemán, Eri Adim Maldonado de León, Roderico Alfredo Martínez Escobedo, Joel Rubén Martínez Herrera, Jaime Antonio Martínez Lohayza, Mario Roderico Mazariegos de León, Jorge Méndez Herbruger, Luis Enrique Mendoza Rodríguez, Arturo Eduardo Meyer Maldonado, Félix Ovidio Monzón Pedroza, Galim Adami Morales Barrios, Rubén Darío Morales Véliz, Rudy Allan Morán Hurtado, Héctor Alfredo Nulla Ericastilla, Macario Efraín Oliva Muralles, Pedro Pablo Palma Lau, Benjamin Armando Paniagua Rodríguez, Enrique Pinto Martínez, Juan Ramón Ponce Guay, Oscar Armando Quintanilla Villégas, Thelma Elizabeth Ramírez Retana de Nájera, Mariano Rayo Muñoz, Julio Recinos Castañeda, William Rubén Recinos Sandoval, Gudy Rivera Estrada, Edgar Abraham Rivera Sagastume, Christian Michael Ros Acevedo, Félix Adolfo Ruano de León, Rodolfo Alejandro Salazar de León, Nary Orlando Samayoa Barrios, Ricardo Antonio Saravia Torrebiarte, Sonia Argentina Segura Varsoiy, Humberto Leonel Sosa Mendoza, César Leonel Soto Arango, José Domingo Trejo de la Roca, Fredy Viana Ruano, Roberto Ricardo Villate Villatoro, Carlos Yat Sierra



Votos en contra

Herbert Leonel Barragán Ochoa, Ferdy Noel Berganza Bojórquez, José Inés Castillo Martínez, José Alfredo Cojti Chiroy, Lilian Elizabeth Domis, José Alfredo Hernández de la Cruz, Baudilio Elinohet Hichos López, Nineth Varenca Montenegro Cottom, Carlos Santiago Nájera Sagastume, Marvin Orellana López, Clemente Samines Chali, Jorge Leonel Villatoro Monterroso.

Ausentes

Mirza Judith Arreaga Meza de Cardona, Delia Emilda Back Alvarado de Monte, Ingrid Roxana Baldetti Elias, Salvador Francisco Baldizón Méndez, Manuel de Jesús Barquín Durán, Alicia Dolores Beltrán López, Gustavo Ernesto Blanco Segura, Leonardo Gamey Curup, Rodolfo Moisés Castañón Fuentes, Juan Armando Chun Chanchavac, Moisés David Chuvá de León, Elza Leonora Cú Isem, José Alejandro de León Maldonado, Gladys Anabella de León Ruiz, Pablo Manuel Duarte Sáenz de Tejada, Ferdy Ramón Elias Velásquez, Reynabel Estrada Roca, César Emilio Fajardo Morales, Walter Rolando Félix López, Carlos Rafael Fión Morales, Manuel Marcelino García Chuta, Hugo Fernando García Gudiel, Rodolfo Anibal García Hernández, Juan Manuel Giordano Estrada, Paul Estuardo Gómez Cristiani, Edgar Cain González Aguilar, Carlos Gerardo Gordillo Marroquin, Carlos Valentín Gramajo Maldonado, Osbeli Avenamar Gressi Camposeco, Mauro Guzmán Mérida, Gilberto López Alvarado, Julio César López Villatoro, Otilia Inés Lux García, Edwin Armando Martínez Herrera, Gustavo Arnaldo Medrano Osorio, Rubén Eduardo Mejía Linares

Roberto Belarmino Méndez Urizar, Carlos Alberto Milián Casanova, Oswin René



Morales Flores, Obdulio Abigahil Oqueli de León, Noé Alberto Orellana Callejas, Rudy Berner Pereira Delgado, Luis Fernando Pérez Martínez, Eduardo Genis Quej Chen, Lester Abigahil Reyna Girón, José Efraín Ríos Montt, Zury Mayté Ríos Sosa, Mario Israel Rivera Cabrera, Edgar Abraham Rivera Estévez, Juan Carlos Rivera Estévez, Aníbal Augusto Salguero y Salguero, José Guillermo Sarmayoa Soria, Armando Enrique Sánchez Gómez, Ewald Mauricio Scheel Aguilar, Ronald Ramiro Sierra López, Pedro Pascual Simón Vásquez, Alejandro Jorge Sinibaldi Aparicio, Marco Antonio Solares Pérez, Domingo de Jesús Solís Ico, Mario Taracena Díaz-Sol, Julio Felipe Tzul Tzul, Rosa Elvira Zapeta Osorio.

Cabe destacar que antes de la entrada en vigencia del Decreto 4-2011 nunca se sabía el número exacto de diputados presentes en el pleno del Congreso, tampoco había certeza en las votaciones.

Con la entrada en vigencia de este Decreto del Congreso y consecuentemente de la votación mediante sistema electrónico, se conoce cuantos votan a favor y en contra de una iniciativa de ley. Además se sabe quienes de los representantes están ausentes al momento de hacer la votación.

Lo que resta en este caso es que el Congreso implémente otra normativa para deducir responsabilidades por la inasistencia de los diputados al pleno del Congreso en las sesiones ordinarias y extraordinarias a las cuales tienen obligación de asistir, dada la categoría de la cual están revestidos.



El Decreto 4-2011 del Congreso de la República no establece sanciones para los diputados que no asisten al Pleno en todas las sesiones, por lo que es necesario regular dichas sanciones y que quede registro en el Sistema de votación electrónica el incumplimiento de sus funciones establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.



CONCLUSIONES

1. El Congreso de la República de Guatemala es una institución estatal elemental para la gobernabilidad y la democracia en la actualidad. Esto significa que no puede haber democracia plena si la actividad parlamentaria es deficiente o no realiza sus funciones de acuerdo a los principios democráticos. Situación que se evidencia actualmente en este organismo estatal.
2. En el Congreso de la República están representadas las diferentes fuerzas políticas existentes en la sociedad, que han sido favorecidas por el voto de los ciudadanos guatemaltecos. Se expresa en este organismo las diferentes formas de pensar de los grupos políticos respecto a los problemas que tiene el país y sus posibles soluciones.
3. La actividad parlamentaria en la actualidad no ha sido bien vista por la sociedad guatemalteca, debido a la falta de transparencia en la gestión, como en el proceso de aprobación, modificación y derogación de las leyes. Dicha falta de transparencia se debe en gran medida a que no existen mecanismos eficientes para fiscalizar la actividad parlamentaria.
4. Con la entrada en vigencia del Decreto 4-2011 del Congreso de la República se hace obligatoria la votación mediante el sistema electrónico en el Pleno del Congreso, por lo que esto es un gran avance para transparentar la gestión parlamentaria, ya que registra quiénes están a favor y en contra de una iniciativa de ley, y los representantes ausentes en el Pleno.



5. El Decreto 4-2011 del Congreso de la República no establece sanciones para los diputados que no asisten al Pleno en todas las sesiones, por lo que se sabe, con exactitud, cómo van a ser sancionadas dichas inasistencias. Lo anterior es un aspecto que la ley en referencia no delimitó para hacer realmente efectiva sus normativas.

RECOMENDACIONES



1. El Congreso de la República de Guatemala, como organismo deliberativo, sobre los asuntos de interés nacional, debe procurar que la actividad parlamentaria sea eficiente, cumpliendo con sus funciones de acuerdo con los principios democráticos y apegado a las normas de la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Los diputados al Congreso de la República, como representantes del pueblo y portadores de la voluntad popular, deben transparentar todos los actos que realicen, especialmente el proceso de aprobación, modificación y derogación de las leyes de interés nacional, de manera que la sociedad guatemalteca conozca y califique la gestión de sus representantes.
3. La Junta Directiva del Congreso, en cumplimiento de su función, debe implementar normativas que ayuden a la transparencia en la gestión, como en el proceso de aprobación, modificación y derogación de las leyes, utilizando mecanismos eficientes para que la ciudadanía pueda fiscalizar la actividad parlamentaria.
4. El Congreso de la República debe reformar el Decreto 4-2011 en el sentido de implementar otras normativas que establezca sanciones pecuniarias y públicas a los representantes que no cumplan con su obligación de asistir a las sesiones plenarias a deliberar sobre la aprobación, modificación y derogación de las leyes, de manera que el sistema electrónico de votación sea más efectivo.



5. Los diputados al Congreso de la República deben cumplir con las disposiciones del Decreto 4-2011 que hace obligatoria la votación mediante el sistema electrónico en el pleno del Congreso; asimismo, la Junta Directiva del Congreso debe implementar sanciones a los representantes que se resisten a utilizar dicho sistema.

BIBLIOGRAFÍA



CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho enciclopédico de derecho usual**. Tomo IV, P-Q. 21 ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L, 1989.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Tomo I, teoría general. Ed. Impresiones gráficas, Guatemala, 2008.

CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Constitución Política de la República de Guatemala**, comentada. 6ª. ed. Guatemala: Editorial Impresiones Gráficas; 708. 2008.

Congreso de la República de Guatemala. **Diario de Sesiones del Congreso de la República de Guatemala**. Periodo Legislativo 2011-2012. Sesión Ordinaria número 22. Guatemala 2 de agosto de 2011.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD **Constitución Política de la República de Guatemala y su interpretación por la Corte de Constitucionalidad**. Guatemala, Ed. IMPRESOS. 2009.

El Siglo de Torreón. www.elsiglodetorreon.com.mx/noticia/6355.congreso-del-estado-estreno-el-nuevo-sistema.html. consultada el 24/05/11.

ELIU TUM, Víctor. **Función jurisdiccional y constituyente**. Guatemala, Acción Ciudadana, Proyecto Fortalecimiento Institucional y Democrático del Congreso de la República, Ed. Desarrollo Comunitario, S.A. 2004.

La Enciclopedia Libre. <http://es.wikipedia.org/wiki/Parlamento>. consultada el 25/06/11.

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

NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. 9ª. Ed. Bogotá Colombia, Ed. Temis, S.A. 2003.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina, Ed. Heliasta, R.S.L. 1981.



PALACIOS TORRES, Alfonso. Voto Público y nominal: **Ventaja de su implementación y obstáculos Para Su adopción en el ordenamiento congresual colombiano.** Proyecto Fortalecimiento Democrático PNUD-IDEA Internacional. Colombia, 2009.

PEREIRA OROZCO, Alberto y Marcelo Pablo E. Richter. **Derecho Constitucional.** Ediciones de Pereira. Guatemala, 2008.

PRADO, Gerardo. **Derecho constitucional guatemalteco.** Guatemala, Publicación de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 2000.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** 5ª ed. Guatemala. Ed. Praxis, División Editorial Vásquez Industria Litográfica. 2006

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. **Estado de la transparencia en los poderes legislativos de América Latina.** (s.e) México, 2009.

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

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

Legislación:

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

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