

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**



**IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA
EN GUATEMALA**

**LICENCIADA
SIOMARA CAROLINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**

GUATEMALA, ABRIL DE 2019

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA
PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA
EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por la Licenciada

SIOMARA CAROLINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

**MAESTRA EN DERECHO PENAL
(Magíster Scientiae)**

Guatemala, abril de 2019

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

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL III:	MSc.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Denis Ernesto Velásquez González
VOCAL V:	Br.	Abidán Carías Palencia
SECRETARIO:	Lic.	Fernando Antonio Chacón Urizar

CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

DECANO:	Lic.	Gustavo Bonilla
DIRECTOR:	MSc.	Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
VOCAL:	Dr.	Nery Roberto Muñoz
VOCAL:	Dr.	Hugo Roberto Jauregui
VOCAL:	MSc.	Erwin Iván Romero Morales

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS**

PRESIDENTE:	Dr.	Aníbal González Dubón
VOCAL:	Dra.	Gloria Margarita López Rodas
SECRETARIA:	MSc.	Karin Sorelly Gómez Girón

RAZÓN: “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de tesis de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de ciencias jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 27 de agosto del 2018

Director
Dr. Ovidio David Parra Vela
Escuela de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

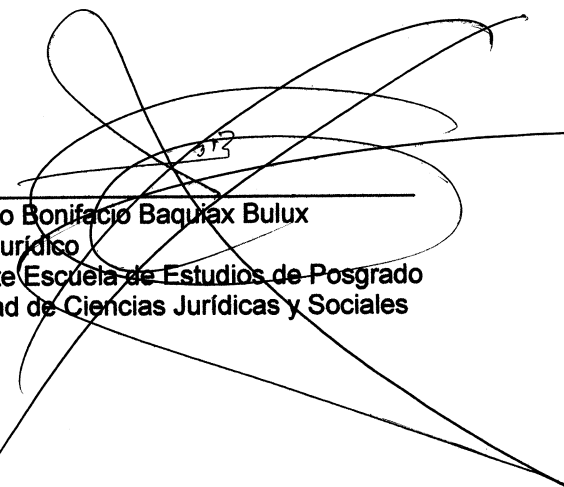
Dr. Parra Vela:

Según Acta del Consejo Académico de la reunión Ordinaria celebrada el 31 de mayo del 2017, en el Acta No. 02-2017, Punto CUARTO, Inciso 4.4 y del Acta No. 13-2017, contenida en el punto CATORCE, Inciso 14.10, se hace de su conocimiento que se ha facilitado la tutoría y revisión del informe final de tesis intitulado **IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA**, de la estudiante Licda. **SIOMARA CAROLINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, la cual se enmarca dentro de los contenidos teóricos metodológicos de la Maestría de Derecho Constitucional, cuyo proceso se realizó durante los meses de julio a noviembre del 2018.


El informe final de tesis de la Licda. **SIOMARA CAROLINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ** cumple con los requisitos establecidos en el reglamento respectivo de la Escuela de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por lo tanto, extendemos el dictamen de aprobación para que la sustentante pueda continuar con el proceso de tesis.

Así mismo, se deja constancia que la originalidad de los criterios vertidos en la tesis: **IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA**, son responsabilidad exclusiva del autor.

Atentamente,



Dr. Julio Bonifacio Baquix Bulux
Tutor Jurídico
Docente Escuela de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
USAC



Msc. Alba Plácida Méndez Girón
Tutora Metodológica
Docente Escuela de Estudios de Posgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
USAC

Guatemala, 01 de abril de 2019

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
Director de la Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria, zona 12

Señor director:

Por la presente, hago constar que he realizado la revisión de los aspectos de redacción y ortografía de la tesis denominada:

Importancia de la transparencia parlamentaria para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala

Esta tesis fue presentada por la **Licda. Siomara Carolina Rodríguez Rodríguez** estudiante de la Maestría en Derecho Constitucional, de la Escuela de Postgrado, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

En tal sentido, considero que, después de realizada la corrección indicada, el texto puede imprimirse.

Atentamente,



Dra. Gladys Tobar
Revisora

Colegio Profesional de Humanidades
Colegiada 1450

Gladys Tobar Aguilar
LICENCIADA EN LETRAS
Colegiada 1450

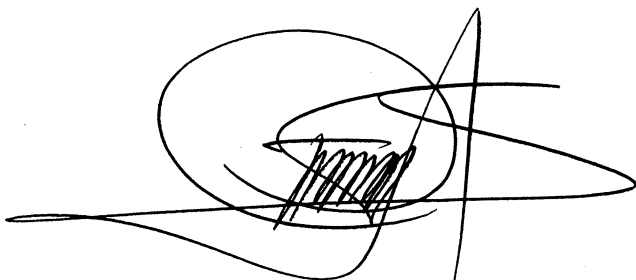
Guatemala, 27 de noviembre del año 2018

Dr. Ovidio David Parra Vela
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

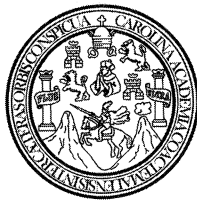
Estimado Dr. Parra Vela:

Respetuosamente me permito manifestarle que he revisado la realización de las recomendaciones manifestadas por el Tribunal examinador de la Tesis de Maestría en Derecho Constitucional de la Licenciada **SIOMARA CAROLINA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ**, con número de carné 9030716, titulada ***“IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA”***, y después de dicha revisión, a mi juicio, satisface las recomendaciones realizadas por el Tribunal examinador y llena los requisitos que establece el Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Estudios de Postgrado, por lo que emito mi **dictamen favorable** a la misma para que continúe el trámite correspondiente a la revisión de estilo y acto de graduación.

Me suscribo de usted respetuosamente,

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping loops and a central scribble, positioned above the name of the signatory.

Dr. Anibal González Dubón



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN

LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, 5 de abril del dos mil diecinueve.-----

En vista de que la Licda. Siomara Carolina Rodríguez Rodríguez aprobó examen privado de tesis en la **Maestría en Derecho Constitucional** lo cual consta en el acta número 95-2018 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“IMPORTANCIA DE LA TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



ÍNDICE



pág.

INTRODUCCIÓN	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

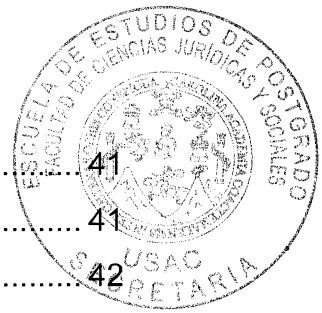
El Estado

1.1 Noción de Estado	1
1.2 Evolución histórica del Estado	3
1.3 Definiciones de Estado.....	7
1.4 Elementos del Estado	11
1.4.1 Población	13
1.4.2 Territorio.....	14
1.4.3 Soberanía	17
1.4.4 Poder público o autoridad	19
1.4.5 Orden jurídico	21
1.5 Formas de Estado.....	22
1.5.1 Estado simple	24
1.5.2 Estado compuesto	25
1.6 Organización del Estado	27
1.6.1 Órganos inmediatos.....	28
1.6.2 Órganos mediatos.....	29
1.6.3 La separación de funciones o división de poderes	29
1.6.4 Los frenos y contrapesos	31

CAPÍTULO II

Organismo Legislativo

2.1 Antecedentes históricos del parlamento.....	33
2.2 Definiciones de parlamento.....	35
2.3 Sistemas parlamentarios.....	37
2.4 Características del parlamento.....	39

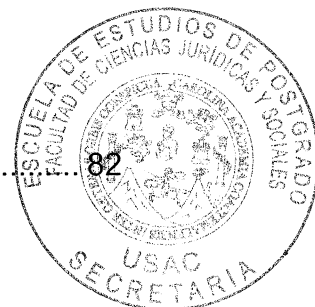


2.5	Estructura del Congreso de la República de Guatemala	41
2.5.1	Pleno del Congreso.....	41
2.5.2	Junta Directiva del Congreso	42
2.5.3	Presidencia	42
2.5.4	Comisión Permanente.....	43
2.5.5	Comisión de Derechos Humanos.....	44
2.5.6	Comisiones de Trabajo	45
2.5.7	Comisiones extraordinarias y específicas	46
2.5.8	Junta de jefes de bloques	47
2.6	Principales funciones del Congreso de la República	47
2.6.1	Función de representación y dirección política	49
2.6.2	Función legislativa.....	51
2.6.3	Función de control y fiscalización.....	52
2.6.4	Función administrativa	54
2.6.5	Otras atribuciones	56
2.7	Marco legal.....	56

CAPITULO III

Democracia y transparencia parlamentaria

3.1	Democracia y transparencia.....	59
3.2	Ética parlamentaria.....	62
3.3	Transparencia parlamentaria.....	67
3.4	Elementos de la transparencia parlamentaria.....	68
3.4.1	Acceso a la información	70
3.4.2	Rendición de cuentas.....	74
3.4.3	Participación ciudadana	77
3.5	Marco legal internacional de transparencia parlamentaria.....	79
3.5.1	Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos	79
3.5.2	Convención Americana de Derechos Humanos.....	80
3.5.3	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.....	81



3.5.4	Declaración sobre la transparencia parlamentaria	82
-------	--	----

CAPITULO IV

Transparencia parlamentaria en países de América Latina

4.1	Generalidades.....	85
4.2	Modernización y transparencia parlamentaria en América Latina	89
4.3	Códigos de ética parlamentaria en América Latina.....	93
4.3.1	Código de Conductas Parlamentaria de Chile.....	94
4.3.2	Código de Ética Parlamentaria de Perú.....	95
4.3.3	Código de Ética y Honor Parlamentario de Panamá.....	96
4.4	Organizaciones internacionales en materia de transparencia legislativa	97
4.4.1	Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa	97
4.4.2	Red de Parlamentos Abiertos de Parlamericas.....	99
4.5	Índice latinoamericano de transparencia legislativa	100

CAPÍTULO V

Organismo Legislativo como precursor de la democracia en Guatemala

5.1	Generalidades.....	105
5.2	Modernización en el Organismo Legislativo.....	107
5.3	Transparencia en el Organismo Legislativo	112
5.4	Percepción de la transparencia parlamentaria del Organismo Legislativo	115
5.5	Regulación legal de la ética parlamentaria en el Organismo Legislativo.....	124
5.6	Análisis de la propuesta de elementos para la formulación de un plan de transparencia del Congreso de la República.....	126
CONCLUSIONES.....		135
REFERENCIAS.....		137

INTRODUCCIÓN



El Estado de Guatemala se organiza para la consecución de su fin supremo y para lograrlo se establece en el Título III de la parte orgánica de la Constitución Política de la República, artículo 141, que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El sistema de gobierno democrático que rige al Estado de Guatemala se basa en el principio de democracia que establece que es deber del Estado garantizarles a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona humana. A su vez este sistema de gobierno debe propiciar el ejercicio del papel soberano que garantiza el acceso ciudadano a la información y la participación ciudadana para evaluar la gestión pública, lo que se logra por medio de la transparencia en las diferentes esferas de la actividad estatal y que constituye una valiosa herramienta para la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

La potestad legislativa ha sido delegada al Organismo Legislativo, que constituye el pilar fundamental de la democracia. La Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 establece con precisión la potestad legislativa del Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales, cuya esencia es la emisión, modificación o derogación de las leyes, pero esto no significa que debe apartarse de otras funciones preponderantes que forman parte del proceso político que contribuye al fortalecimiento y consolidación de la democracia en Guatemala.

La institución democrática por excelencia es el Organismo Legislativo, considerando que es el único organismo del Estado que posee la representación delegada por el pueblo, con la finalidad de que los diputados como dignatarios de



la nación, se encarguen de representar los diversos intereses, percepciones y necesidades de la sociedad, por medio del cumplimiento de las legítimas e indispensables funciones que la norma constitucional les asigna, tales como la elaboración y aprobación de leyes, el control político o de fiscalización de las actividades administrativas y funcionales de la administración pública.

Considerando la importancia que tiene el Congreso de la República para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala, la presente investigación aborda un tópico importante, como es la transparencia parlamentaria. Este es un tema axiológico encaminado a resaltar la importancia de la labor parlamentaria en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, con la finalidad de establecer los avances de los últimos años y proponer soluciones prácticas que coadyuven a fortalecer los principios de acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que son elementos indispensables para la transparencia de la función del Organismo Legislativo.

La importancia de la transparencia parlamentaria radica en que brinda apertura y flujo de información, asociada a tres principios fundamentales: el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, que contribuye que los diputados como dignatarios de la nación, deben evitar toda conducta ilícita que degrade su honorabilidad, credibilidad y confianza, esto implica que en el ejercicio de sus funciones como actores políticos de la institución democrática más importante del país, deben actuar con estricto apego a la verdad y principalmente a la ley, observando los valores éticos de la vida pública, velando siempre, porque su conducta se adecue a los cánones de la ética y sea acorde a la investidura que poseen como representantes del pueblo.

La transparencia constituye un medio para facilitar el proceso social, político y cultural que, en contraposición a la opacidad, asegura que, por medio del acceso a la información y su uso responsable, derivado de la rendición de cuentas y que favorece los espacios para la participación ciudadana, se logre la consecución del

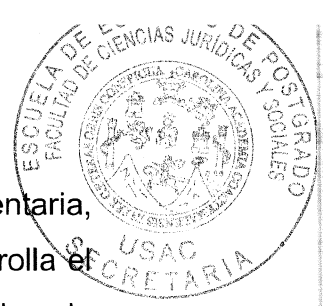
objetivo primordial de contribuir en la consolidación democrática de un régimen político que implica un compromiso mutuo entre el gobierno y la sociedad civil.



Es importante advertir que existe una correlación directa entre la transparencia y la democratización del Estado, puesto que la primera facilita a la sociedad de los medios y elementos necesarios para controlar el poder público mediante un ejercicio democrático y que en esta dinámica existen dos procesos complementarios y necesarios para la democracia, los gobiernos tienen que aprender a ser más transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a defender y fomentar la transparencia.

El Organismo Legislativo representa a uno de los poderes del pueblo, que ejerce una de las funciones más importantes como precursor de la democracia, porque es el encargado de crear una estructura jurídica sólida que está encaminada a regular los aspectos sociales, económicos y políticos, asimismo asegurar que los funcionarios que integran dicho organismo deben actuar con absoluto apego al derecho, garantizando que en igualdad de condiciones se respeten los derechos fundamentales como la vida, la seguridad, la justicia, la paz y la integridad personal. En este contexto es importante resaltar que el Organismo Legislativo como precursor de la democracia debe garantizar a la sociedad que en el cumplimiento de sus funciones tanto sus acciones como decisiones son ecuanímes, justas y orientadas a la consecución del bien común como fin supremo del Estado y que este ejercicio democrático esté caracterizado por la transparencia parlamentaria orientada a generar los espacios para el efectivo control de la función parlamentaria.

La presente investigación consta de cinco capítulos, el primer capítulo, parte de lo general a lo específico, aborda el tema referente al Estado, con la finalidad de tener una noción de Estado y sus elementos, en el capítulo segundo se desarrolla lo relativo al tema del Organismo Legislativo, abordando aspectos relevantes dentro de los que destacan las funciones y atribuciones que competen a dicho organismo y que son fundamentales para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala.



En el tercer capítulo se relaciona la democracia con la transparencia parlamentaria, sus elementos y el marco legal internacional; en el capítulo cuarto se desarrolla el tema de la transparencia parlamentaria en países de América Latina que incluye la modernización parlamentaria, datos puntuales referentes al índice latinoamericano de transparencia parlamentaria elaborado por de la Red Latinoamericana de transparencia legislativa y el capítulo quinto aborda el tema del Organismo Legislativo como precursor de la democracia en Guatemala, con la finalidad de resaltar la importancia de este organismo en la consolidación y fortalecimiento de la democracia, profundizando en el avance del proceso de modernización y la observancia de la transparencia en el Organismo Legislativo y resaltar el tema de la percepción de la transparencia parlamentaria, la regulación legal de la ética parlamentaria, finalizando con el análisis de la propuesta de elementos para la formulación de un plan de transparencia en el Congreso de la República de Guatemala.



CAPÍTULO I

El Estado

1.1 Noción de Estado

La naturaleza social que caracteriza al ser humano ha generado que los hombres se agrupen voluntariamente para organizarse en una sociedad, en donde se establecen relaciones recíprocas, con la finalidad de intercambiar ideas y servicios para la consecución del bien común. En la época antigua Aristóteles planteó que el ser humano es eminentemente social y que al vivir en sociedad se necesitan reglas claras y precisas, para limitar el ejercicio del poder.

Desde épocas muy remotas surgió esa estructura de acción jurídicamente organizada que desde entonces hasta la época moderna se conoce con el nombre de Estado cuyo significado etimológico deviene del término italiano *stato*, que, a su vez, evolucionó del latín *status*, que traducido al español significa situación o Estado.

El concepto Estado se utiliza para denominar a la organización social resultado de un proceso profundo de evolución social, política y jurídica que inició como una forma de organización simple hasta convertirse en una organización más compleja. En la antigüedad fue denominada con otros nombres tales como polis en Grecia, *civitas* o de la *re publicae* en Roma, refiriéndose a la organización política de su tiempo y de igual manera en la época medieval fue denominada como reino, imperio o ciudad.

En la época del Renacimiento del siglo XVI, surgen los ilustres pensadores dentro de los que destaca Nicolás Maquiavelo, a quien se atribuye haber implementado el nombre de Estado, al ser el primero en utilizar el término *stato* en su célebre obra *El príncipe*, haciendo alusión a un nuevo *status* político, en dicha obra Maquiavelo realiza un análisis de las causas que incidieron en los factores de



grandeza y decadencia, de los Estados con la finalidad de proponer medidas que contribuyan a que los gobernantes implementen acciones para adquirir, conservar y fomentar el poder.

Bobbio (2010) indica que: “el término Estado ya había sido utilizado en el lenguaje de los siglos XV y XVI, mediante la evolución del término *status re publicae*, en sentido común al de Estado moderno” (p. 86).

Una noción científica del Estado solo puede obtenerse después de efectuar una interpretación racional, objetiva, reflexiva, metódica y sistemática del fenómeno político al que se denomina, realidad estatal y para realizar esta construcción lógica se deben tomar en cuenta ciertos aspectos preliminares.

Juárez (2012) opina que, como primer aspecto, destaca que el hombre por naturaleza no puede vivir aislado, sino por el contrario necesita relacionarse con otros seres humanos con, quienes está vinculado de distintas maneras es así como la primera noción científica es que el Estado es una sociedad humana. El segundo aspecto a resaltar es que la característica sedentaria de esa sociedad humana genera que esa realidad estatal se encuentre asentada permanentemente en un territorio, de lo que se infiere que complementando la noción anterior, el Estado es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde.

Para continuar estructurando la noción científica de Estado se menciona que se cuenta con el ámbito de validez material y espacial del Estado, pero a su vez se requiere de un ordenamiento jurídico para normar las relaciones entre la sociedad, de lo cual se infiere la tercer noción del Estado: es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde estructurada y regida por un orden jurídico, en este orden debe agregarse un cuarto elemento que es el ordenador que se traduce en el poder que dispone de las facultades para ese objeto y que se denomina soberanía.

Construyendo la noción científica de Estado, este surgió de forma natural, cuando el hombre sintió la necesidad de agruparse para satisfacer sus necesidades, dejó de ser nómada para convertirse en sedentario, dando origen al Estado, se caracteriza por ser una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un soberano cuyo fin supremo es la realización del bien común.



El Estado es una sociedad humana, establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, aplicado y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica (Porrúa, 2005, p.27).

Atendiendo a la noción científica del Estado atribuida a Francisco Porrúa Pérez, uno de los clásicos de la teoría del Estado, se colige que de una manera integral conceptualiza al Estado, integrando sus elementos de tal manera que brinda complejidad a dicha noción, concibiendo al Estado como un ente con personalidad moral y jurídica, por lo tanto, sujeto de derechos y obligaciones, cuya finalidad primordial es la convivencia pacífica de la sociedad humana, que se logra por medio de mecanismos que permitan estructurar y vigilar los diversos grupos sociales que convergen dentro del Estado, para lo cual es imprescindible que esos grupos sociales se constituyan y organicen para la consecución del bien común.

1.2 Evolución histórica del Estado

Las necesidades particulares de los diversos grupos sociales que coexisten en una sociedad han generado la evolución del Estado, tomando como referencia la tipología materialista, las formas de Estado son las siguientes: Estado Esclavista, Estado feudal, Estado capitalista y Estado Socialista.

La teoría marxista establece que, la primera y gran división de la sociedad en clases y la propiedad privada fueron factores determinantes para el surgimiento del Estado, acontecimientos que tuvieron lugar durante el Estado Esclavista, que se caracterizó por la propiedad de los medios de producción, principalmente sobre los productores directos que eran los esclavos, factor importante en el desarrollo y consolidación de las relaciones de producción basadas en la explotación del hombre y la propiedad privada (Cáceres, 2011).



A partir del siglo IX surgió en Europa Occidental el Estado feudal que se constituyó como un sistema político, social y económico, caracterizado por la imposibilidad del rey de ejercer el dominio sobre sus provincias, provocando que se crearan pactos con los grandes señores para la protección del reino, a cambio de concesiones de feudos o territorios, que eran concebidos como unidades económicas de producción y a la vez, en el Estado feudal surgió el dualismo en el poder, porque al lado del poder soberano existía la justicia popular.

El Estado capitalista surgió en Europa en el siglo XVI, en sustitución del Estado feudal, basado en la producción e intercambio de bienes y servicios, que cobró mayor auge con la Revolución Industrial en 1750. También conocido como Estado popular de clase, en el que la burguesía conquista el poder político con la finalidad de acumular riquezas por medio de las relaciones capitalistas de producción, mediante las cuales los obreros venden su fuerza de trabajo a cambio de una retribución, que provocó grandes desigualdades sociales.

El máximo exponente de la teoría marxista del Estado fue Karl Marx, quien lo define como un artilugio de poder al servicio de la clase dominante, que surgió como resultado de la división histórica de las clases sociales y del surgimiento de la propiedad privada. Para la teoría marxista, el Estado es la causa de las desigualdades sociales, de la explotación del hombre por el mismo hombre y de dominación por quienes poseen el poder tanto político como económico, por lo tanto, para Marx el Estado debe desaparecer. (Cáceres 2011)



El Estado marxista surgió en Rusia en el siglo XIX, basado en la corriente filosófica denominada marxismo, siendo sus máximos exponentes Karl Marx y Federico Engels, planteó por primera vez la idea de la lucha de clases, aunado a ello argumenta que la acción revolucionaria es la única manera de acceder al poder. Constituido como un sistema de organización social y económica para dar lugar a la administración colectiva y estatal de los medios de producción, que se caracteriza por la inexistencia de separación de poderes, la abolición de la propiedad privada de los medios de producción, los que pasaron a ser propiedad del Estado, el debilitamiento de los derechos civiles y la desaparición de los derechos políticos de los ciudadanos.

Bobbio (2010), atendiendo a criterios históricos clasifica la tipología de Estado de la siguiente forma:

- a) Estado feudal, que se basó en la concentración de la tierra y en un sistema de tributación;
- b) Estado estamental, que surgió cuando los nobles y la iglesia ejercieron poder sobre el rey, formando estamentos o corporaciones;
- c) Estado Absoluto, en el cual el rey ejerció el poder absoluto y
- d) Estado representativo, que se caracterizó por la desaparición de los feudos, dándole valor al individuo frente a un Estado dividido en poderes. (p.158)

Tanto la tipología materialista como la histórica, se han caracterizado por aspectos positivos y negativos, propios de la función estructural del Estado, sería ilógico concebir una forma de Estado permanente e inmutable, puesto que es innegable que la propia evolución de las relaciones humanas va generando cambios necesarios e innovaciones en la sociedad, porque el ser humano siempre estará en la búsqueda de mejores condiciones de vida, que favorezcan que el Estado pueda cumplir con sus fines, no ha existido ni existe un Estado ideal y perfecto, en el devenir histórico han surgido diversos tipos de Estado que han respondido a las ideologías de cada época.



El Estado moderno surge al lograrse la unidad del Estado, como resultado de la consumación del dualismo por el poder, que se había mantenido durante la Edad Media entre el Estado y la Iglesia. Porrúa (2005) afirma que:

Esa unidad se logró en los diversos países de acuerdo con sus diferentes peculiaridades históricas. En esta época nace el absolutismo, que, según Jellinek, es la solución que tuvo mayor significación en Occidente, por ser la primera, después de la época romana, que realizó la unidad del Estado. Esa unidad fue territorial, al unir las diversas partes de este bajo un mismo poder y administrativamente, al organizar bajo un mismo régimen la estructura total de la comunidad política. (p.84)

En el absolutismo existió una concentración del poder en el monarca, que surgió ante la decadencia del feudalismo y que fue superada mediante la instauración del Estado moderno, que se caracteriza principalmente por ser un Estado territorial y por el surgimiento de un orden jurídico que se instauró por igual para todos los habitantes del territorio. El Estado moderno que sustituyó al Estado feudal, se consolidó a partir del Renacimiento y se extendió por varios países de Europa, como un nuevo sistema en el que la concentración del poder en el monarca evolucionó progresivamente a una forma de poder delegado en instituciones políticas y jurídicamente centralizadas, producto de la teoría de división de poderes.

Esa unidad, a su vez, trae como consecuencia la aparición de nuevas características que especifican al Estado moderno. Tales son su estructuración constitucional como una comunidad nacional organizada de acuerdo con las funciones que ha de realizar y, además, poseyendo un orden jurídico que regula las relaciones entre el Estado y los individuos. En resumen, podemos señalar estas características del Estado moderno: a) unidad; b) organización constitucional; y c) autolimitación del Estado frente a los individuos (Porrúa, 2005, p. 84).

El Estado moderno se configuró a finales del siglo XVIII, al reconocer la unidad del Estado y otorgar rango constitucional a los derechos fundamentales del hombre e imprimió características muy particulares al poder que durante la Edad Media fue concentrado en la monarquía y la iglesia, por un nuevo sistema con el predominio del poder centralizado en instituciones de orden jurídico y político.



1.3 Definiciones de Estado

Definir al Estado no es una tarea fácil, puesto que cada definición se ha generado dependiendo de la percepción de la realidad y en un acercamiento al devenir histórico de este, puesto que existe una diversidad de definiciones que tratan de situar al Estado en un determinado y concreto sector de la realidad dependiendo de notas particulares que lo individualizan y caracterizan (Prado 2014):

Platón dijo que el Estado era un ente ideal y para Aristóteles, una sociedad perfecta. Los románticos –entre ellos Federico Hegel y Savigny- lo consideraron como un ser espiritual. Juan Jacobo Rousseau lo califica como la asociación política libremente fundada por los partícipes del contrato social. Hans Kelsen identifica al Estado como una ordenación de la conducta humana; y René Carre de Malberg, un conjunto de elementos heterogéneos. León Duguit dice que es una agrupación humana fijada sobre un territorio determinado, donde los más fuertes imponen su voluntad a los más débiles. Según Vladimiro Naranjo Mesa, Estado, en sentido amplio, es un conglomerado social, político y jurídicamente constituido, asentado sobre un territorio determinado, sometido a una actividad que se ejerce por medio de sus propios órganos y, cuya soberanía es reconocida por otros Estados (Prado, 2014, pp. 57-58).

A partir de las anteriores definiciones, se pueden establecer con precisión algunos aspectos relevantes en relación con término Estado, que obedecen a una serie de rasgos y características puntuales, es así que los tratadistas clásicos concibieron al Estado como una simple organización con difusos rasgos de poder y en algunos casos se incluyen los elementos del territorio, el derecho y el poder.



La doctrina de Juan Jacobo Rousseau sostiene que el hombre pasó de vivir en un estado de naturaleza, en el que predominaba la vida nómada y primitiva, a un estado social en donde fue necesario que las relaciones dentro de la sociedad se regularan por medio de lo que denomino el contrato social, cuya relevancia radica en que constituye el origen del orden legítimo, garantizando la libertad social, a su vez los postulados del liberalismo y de la Revolución Francesa, se basaron en la concepción de este pensamiento.

Se conceptualiza al Estado como un ente político que se define como una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva cuya estructura funcional está integrada por instituciones involuntarias, que ejerce el poder en un territorio determinado para regular las relaciones entre la población y esto es lo que justifica la existencia dentro del Estado de instituciones tales como la administración pública, los tribunales, la policía y el ejército sin dejar a un lado la importancia de las relaciones internacionales (Prado 2014).

El autor citado, imprime a la definición de Estado rasgos característicos muy particulares que permiten comprender de mejor manera la complejidad del concepto, puesto que destaca los elementos esenciales del Estado, como lo son la población y el territorio, integrando de manera complementaria la estructura de este al hacer referencia a las instituciones que conforman los organismos del Estado y a la vez considera la importancia del elemento coercitivo del Estado, como lo es el poder público, entendido este como el ejercicio de la autoridad, que solo se logra por medio de mecanismos efectivos de organización estatal.



El Estado, identificado por constituir el mayor cuerpo político organizado y controlador de los actos de los hombres dentro de la sociedad. Asimismo, se puede señalar al Estado en términos sencillos, que constituye una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano, para obtener el bien común, formando una institución con personalidad moral y jurídica (Torres, 2009, p. 19).

Es innegable que el término Estado desde sus inicios fue utilizado para designar al grupo de personas que habitan en un territorio determinado, que se organizan con la finalidad de mantener una convivencia que les permita alcanzar niveles de desarrollo y en ejercicio de la soberanía delegan el poder a la autoridad, que se encarga de organizar la actividad estatal para la consecución del fin supremo del Estado.

El término Estado puede definirse de acuerdo con distintos puntos de vista, es así como Cáceres (2011) lo clasifica como: “punto de vista socio-jurídico; eminentemente jurídico, teóricos del liberalismo y la teoría marxista” (p. 15).

Partiendo de los diferentes puntos de vista mencionados, el Estado se define de la siguiente manera: desde el punto de vista socio-jurídico el Estado es la suprema organización jurídica y política que aglomera en un territorio a un grupo de personas sometidas a un poder de mando al cual se denomina soberanía, desde la perspectiva jurídica, el máximo exponente Hans Kelsen, se refirió al Estado como a un ordenamiento jurídico entendido este como el poder soberano para la creación del derecho y aplicarlo, según el ámbito de validez espacial (el territorio), el ámbito de validez personal (el pueblo o población), el ámbito de validez material (la norma), el ámbito de validez temporal (la vigencia de la norma) y la coercitividad o eficacia de ese ordenamiento jurídico.



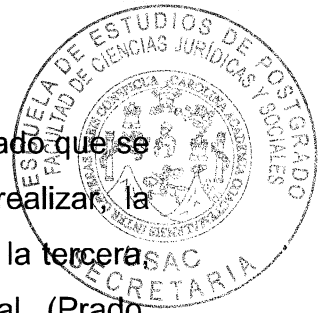
La concepción de Estado atribuida a Hans Kelsen, reduce el Estado al sistema de derecho vigente, argumentando que existe identidad entre Estado y derecho, descartando los temas sociológicos, doctrina que ha sido criticada puesto que el Estado no puede ser concebido como una simple realidad jurídica, sino más bien como una integración del sistema jurídico con la realidad social.

Según el punto de vista de los teóricos del liberalismo, “el Estado es la máxima organización política jurídicamente organizada para promover el bienestar individual, mediante el crecimiento de la libertad religiosa y la mayor expansión de la libertad económica” (Cáceres, 2011, p.15).

Lo expuesto por el autor citado, obedece a que los destacados pensadores del liberalismo en Europa: Montesquieu, Kant, Smith, Locke, Stuart Mill, Humboldt, Constant y Tocqueville, coincidieron en que el Estado debe garantizar las libertades individuales, la libertad económica, la libertad religiosa, la igualdad y la opinión pública, factores determinantes que incidieron en el surgimiento del Estado moderno.

La corriente del liberalismo adquirió mayor relevancia en los Estados Unidos, en 1929, durante el período de la depresión, cuando el presidente Franklin D. Roosevelt defendió los derechos de las minorías, implementando un programa denominado *New Deal*, que incluía una serie de medidas sociales, económicas y políticas encaminadas a asegurar un mayor bienestar económico y social de los ciudadanos de Estados Unidos, mediante una mayor y mejor redistribución de la riqueza. Para ello, otorgaba al Estado ciertamente un papel interventor del que nunca antes había hecho gala en Estados Unidos, poniendo freno al capitalismo ultra liberal y desenfrenado que había provocado la gran crisis.

Las definiciones encontradas como producto del pensamiento de los diversos autores responden a diferentes métodos e interpretaciones diferentes de la teoría del Estado. En ese sentido tenemos tres posiciones: la Deontológica,



la Sociológica y la Jurídica. La primera propone una idea del Estado que se determina por los fines, las normas o los valores que debe realizar, la segunda trata de tipificarlo dentro de las formas de la sociedad y la tercera lo concibe como un sistema de derecho que posee calidad especial. (Prado, 2014, p.58)

Los diversos puntos de vista, en cuanto a las definiciones de Estado, son concebidos de acuerdo con la teoría del Estado que brinda un conocimiento de la naturaleza, organización, funcionamiento, fines y justificación de la realidad estatal concebida de manera integral, porque el Estado constituye una unidad, en donde convergen los valores y las leyes de la sociedad, porque no pueden existir de manera aislada.

En resumen, se define al Estado como la forma de organización social, jurídica y política, que se caracteriza por tener personalidad jurídica propia, porque puede adquirir derechos y obligaciones, por medio de la cual un grupo de personas se encuentran establecidas en un territorio determinado, bajo un ordenamiento jurídico que es creado y aplicado por el poder público con el fin de alcanzar el bien común.

1.4 Elementos del Estado

Al definir al Estado como la organización social, jurídica y política constituida por un grupo de personas establecidas en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume mayor fuerza política, con respecto a los elementos que lo conforman, estos no se pueden constituir *numerus clausus*, sino que por el contrario se deben contemplar desde una perspectiva más amplia. En la doctrina tradicional se distinguen únicamente tres elementos: población, territorio y poder público o autoridad, mientras que en la

actualidad se considera por parte de los autores modernos que existen otros elementos.



Al respecto de los elementos del Estado, el autor Juárez (2012) considera que, tomando como base la definición de Estado de Dabin, se infiere que sus elementos se pueden clasificar en elementos anteriores al Estado y elementos constitutivos o determinantes del Estado.

Los elementos anteriores al Estado son dos: El elemento humano y el territorio. Cuando existe ese elemento humano o sea la sociedad que está en la base de las agrupaciones políticas y el territorio que la alberga, es preciso que exista en esa agrupación social otras notas o elementos que se llaman determinantes o constitutivos. Esos elementos constitutivos son: a) Un poder político que sea soberano; b) Un orden jurídico creado por ese poder soberano y; c) Una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal. (Juárez, 2012, pp. 202-203).

Para que existiera el Estado como tal, en sus orígenes surgió por la agrupación voluntaria de seres humanos que decidieron asentarse en un determinado lugar, dándose los elementos anteriores que constituyen la base del Estado. No se puede concebir la existencia del Estado sin la población y el territorio, estos surgieron paulatinamente ante la necesidad de regular las relaciones entre los particulares y mantener un orden social, político y jurídico que contribuya a mantener la paz, la seguridad y el bienestar.

Es importante considerar, lo expuesto por el autor Porrúa (2005) en cuanto a que el primer elemento del Estado es la sociedad humana y que, además del territorio también constituyen elementos el orden jurídico, la soberanía, el bien público temporal y la personalidad moral y jurídica del Estado.



Se infiere que los elementos del Estado son más que la población y el territorio, se debe incluir la soberanía, el poder público o autoridad y el orden jurídico, esto obedece a que para que surja una efectiva dinámica del Estado se requiere de la coexistencia y constante interrelación de sus elementos, porque la falta de uno de ellos daría lugar a la desaparición del Estado o bien provocaría un Estado disfuncional.

A continuación, se abordan de manera puntual los elementos del Estado antes mencionados: población; territorio; soberanía, poder público o autoridad y orden jurídico.

1.4.1 Población

La población es el conjunto de personas, política y jurídicamente organizada y sometida al poder estatal que se caracteriza por ser una organización heterogénea, que se agrupa de diversas maneras y en él confluyen diferentes grupos étnicos cuya existencia obedece a la necesidad de mantener una relación recíproca para la consecución del bien común, a su vez es concebido como el elemento de validez personal del Estado. Para algunos autores la población es un elemento previo y para otros es un elemento subjetivo e indeterminado del Estado.

El concepto población se utiliza para designar un conjunto de hombres en un sentido aritmético, se dice que la población es el número de habitantes de un Estado. El concepto pueblo es más restringido; se utiliza este vocablo para designar aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos; es decir, el concepto de pueblo tiene una característica distintiva: el tener este ingrediente jurídico. De acuerdo con Manzini, la nación es una sociedad natural de hombres con unidad de territorio, de costumbres y de lengua y con una vida de conciencia comunes. Para Porrúa Pérez, la nacionalidad es un determinado carácter o conjunto de características que



afectan a un grupo de individuos haciéndolos afines; es decir, dándoles homogeneidad. (Juárez, 2012, p.208-209).

La población es un elemento esencial del Estado y representa un valor en sentido aritmético, que hace alusión a la cantidad de habitantes de un Estado. Asimismo, realiza una descripción de los conceptos de pueblo, nación y nacionalidad, los cuales se encuentran íntimamente interrelacionados, a los que se agrega el concepto de sociedad que abarca un concepto más amplio, puesto que pueblo, nación y nacionalidad son formas o conceptos integrales de la sociedad.

El concepto de pueblo se utiliza para designar a una determinada población que goza de derechos civiles y políticos atribuyéndose así un carácter jurídico, mientras que la nación refiere a la sociedad natural de hombres que dentro de un Estado tienen en común una serie de rasgos característicos como costumbres, idioma e idiosincrasia. El concepto de nacionalidad involucra una condición particular de pertenencia.

La Ley de Nacionalidad en su artículo 1, reza que la nacionalidad es un vínculo jurídico-político existente entre, quienes la Constitución de la República determina y tiene por fundamentos un nexo de carácter social y una comunidad de existencia, intereses y sentimientos e implica deberes y derechos recíprocos, esto significa que es una cuestión de identidad y se considera como un adjetivo sociológico del Estado conformado por una serie de caracteres como raza, idioma, cultura, costumbres, pasado histórico y religión.

1.4.2 Territorio

El territorio constituye el soporte físico o porción de superficie terrestre que pertenece a un Estado y para los estudiosos de la teoría del Estado, el territorio es el lugar donde reside la población estatal, atribuyéndole característica con factores



geográficos que comprende, además de la superficie terrestre, el subsuelo, la atmósfera, el mar territorial y la plataforma continental. Hans Kelsen concibe al territorio como el elemento de validez espacial del Estado. A su vez el territorio es un elemento previo, cuya presencia es imprescindible para la existencia misma del Estado y por ende para su conservación. Porrúa (2004) afirma:

El territorio tiene dos funciones: negativa y positiva. Negativa en cuanto circunscribe, en virtud de las fronteras, los límites de la actividad estatal y pone un dique a la actividad de los Estados extranjeros dentro del territorio nacional. A esta función negativa se añade una función positiva, que consiste en constituir el asiento físico de su población, la fuente fundamental de los recursos naturales que esta necesita y el espacio geográfico donde tiene vigor el orden jurídico que emana de la soberanía del Estado (pp. 278-279).

El Estado goza del derecho de absoluta exclusividad de su territorio, derecho que ejerce ante los países extranjeros al tener la capacidad de defenderlo en caso de invasión, para lo que debe observar las normas del derecho internacional. El territorio es un elemento de dominación soberana, que tiene dos lados uno positivo y uno negativo.

Es positivo en cuanto que todo aquello que se ubique dentro del territorio estatal está sometido al poder del Estado y negativo, porque dentro del territorio estatal no puede ejercerse autoridad soberana que no devenga del poder de regulación del propio Estado.

En relación con el papel que el territorio desempeña en el Estado, existen peculiares características contempladas por las siguientes teorías: a) La del territorio sujeto, que lo considera como un elemento de la personalidad misma del Estado, sin el cual no podría expresar su voluntad; b) La del territorio objeto, que lo plantea como un objeto de dominio o propiedad; c) La del territorio límite, que lo concibe como el límite para el asiento de la

población, y; d) La de la competencia, que considera al territorio como una porción de la superficie terrestres, sobre la que se aplica, con posibilidad real de ejecución, el ordenamiento jurídico del Estado. (Prado, 2014, pp. 109-110).



Estas cuatro teorías aportan características importantes para la comprensión del elemento territorio, las cuales se pueden resumir de una manera integral puesto que el Estado necesita de un territorio o sea de una porción de suelo para proporcionar a la población los medios necesarios para satisfacer sus necesidades materiales, requisito sine qua non, el Estado no podría cumplir su misión y sus fines, a su vez el territorio fija los límites para el ejercicio del poder, puesto que solo tiene competencia para ejercer el poder dentro de los límites del territorio y a la vez vigilar a los habitantes que se encuentran dentro de este. El territorio es uno de los dos elementos previos y esenciales del Estado, que permitió el surgimiento de grupos humanos sedentarios que vieron la necesidad de establecerse en un lugar con ánimo de permanencia, para obtener y proveerse de los satisfactores para atender sus necesidades personales, familiares y comunales y que ante la expansión de dichos territorios surgió la necesidad de fijar fronteras para limitar el territorio de un Estado.

El artículo 142 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece la manera en que está integrado el territorio de Guatemala y hace una descripción de dicho elemento, al determinar que el territorio nacional está integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija la ley y el espacio aéreo que se extiende sobre estos, la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, para el ejercicio de determinadas actividades reconocidas por el derecho internacional.



1.4.3 Soberanía

La soberanía es un elemento propio del Estado moderno, que adquirió relevancia en el siglo XVI, con los aportes de Juan Bodin o Bodino, sustituyendo el término de autarquía, utilizado en la antigüedad y en la Edad Media, entendida como una cualidad indispensable y esencial de un Estado. Durante el siglo XVIII la soberanía paso de ser de un simple concepto político, abarcando también el campo de lo jurídico, instituyendo que es el pueblo, quien ejerce la soberanía, y no como anteriormente era concebida como un atributo exclusivo del monarca. Porrúa (2004) afirma que: “Para Bodino, la soberanía es una fuerza, merced a cuya posesión se asegura la unidad del Estado y se mantiene su existencia como un cuerpo político independiente” (pp. 343-344).

La soberanía es entendida como el poder supremo del Estado, que dentro de sus características se cuenta con que es única y perpetua y se encuentra en la cúspide de la jerarquía de todos los demás poderes sociales que existen o puedan existir dentro del Estado, que no hay ningún poder por encima de él y a su vez también se hace valer frente a los demás Estados, en virtud de lo cual es traducida como preeminencia interior e independencia externa. La soberanía se encuentra íntimamente ligada al poder estatal, puesto que solo puede concebirse el ejercicio de poder dentro de un Estado soberano, cuyas características principales son la independencia y la supremacía. En lo que respecta a los atributos de la soberanía se afirma que es absoluta, única, indivisible y excluyente, imprescriptible, permanente e inalienable, puesto que no puede existir otra dentro del Estado, reside en el pueblo, no se agota por el hecho de su ejercicio y a la vez no está sujeta a la prescripción.

La doctrina americana destituye la soberanía a los gobernantes y la reconoce originariamente en la voluntad del pueblo, externada en un documento llamado constitución. Dentro de este sistema el titular de la soberanía es el pueblo; así, una vez que el pueblo ejerce la soberanía, esta reside en forma



exclusiva en la constitución, y no en los órganos ni en los que gobiernan (Guerrero, s.f., pp. 503-504).

La importancia de la soberanía radica en que el poder omnímodo que se atribuía al monarca fue sustituido por la construcción de un nuevo régimen, en el cual se desplazó la soberanía del príncipe y surgió la soberanía del pueblo, cuya característica primordial es que el poder soberano radica en el pueblo y que, para muchos tratadistas de la teoría del Estado, la soberanía dio origen al constitucionalismo moderno.

El artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Esto significa que por supremacía constitucional, la soberanía está reconocida en la norma suprema del Estado y que establece el régimen político del Estado, en el cual el ejercicio de la soberanía es delegado por el pueblo a los órganos estatales.

La soberanía no consiste en un simple “dejar hacer”; se traduce en actos positivos, en órdenes, en mandatos y decisiones en todos los dominios en los que el bien público reclame la intervención de la actividad del Estado. Una vez organizado el poder público, la soberanía se manifiesta por medio de la actividad de ese poder, enfocada a la obtención del bien público (Porrúa, 2005, p. 369).

El tratadista de la teoría del Estado, Francisco Porrúa Pérez, imprime al concepto de soberanía rasgos fundamentales que denotan que para que este elemento del Estado sea de carácter positivo, se requiere que la actividad estatal que es delegada por el titular de esta a los organismos del Estado sea ejercida de acuerdo con la norma constitucional.



1.4.4 Poder público o autoridad

Para garantizar la convivencia pacífica en un Estado determinado es necesario ejercer cierta autoridad o poder. El poder público o autoridad es la facultad que tiene el Estado de establecer instituciones y mecanismos estatales que se encarguen de obligar a alguien a realizar determinado acto con autoridad.

El poder estatal, según Cáceres (2011) se entiende como “la concentración de la capacidad de mando, de la fuerza legal y legítima que se impone por la autoridad soberana a los ciudadanos que habitan en un área geográfica determinada” (p. 20).

Es un elemento formal y necesario para la existencia misma del Estado y constituye el medio para mantener el orden interno, de donde surge la necesidad de una institución estatal que en el ámbito de su competencia se encargue de ejercer autoridad.

El poder público surge de la necesidad de mantener dentro del Estado un orden, para asegurar la convivencia armónica y pacífica y con ello cumplir con sus fines, puesto que se requiere de la existencia de normas y reglas preestablecidas para asegurar y controlar el ejercicio del poder, y esto solo es posible mediante la implementación de una estructura organizacional que se encargue de hacer funcionar el engranaje que da vida al poder estatal.

En sentido material, al poder público se le identifica con el conjunto de órganos e instituciones del Estado, por lo tanto, es la capacidad jurídica que poseen los tres poderes del Estado para ejercer en forma eficaz, mediante la coactividad, las acciones y los cometidos que le son conferidos por la Constitución o Ley fundamental de un Estado (Juárez, 2012, p. 224).

El poder público ha de ser ejercido por las autoridades investidas de este, quienes deben actuar con apego a la ley, por lo tanto, el ejercicio de ese poder debe ser limitado para evitar el abuso. Esto se traduce en que los funcionarios deben actuar con irrestricto apego a la norma constitucional que regula el ejercicio del poder público.



El artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece, que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella, lo que se complementa con el contenido del Decreto 89-2002 del Congreso de la República que contiene la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos que en el artículo 7 establece que los funcionarios públicos, están obligados a desempeñar sus deberes, atribuciones, facultades y funciones con estricto apego a la Constitución Política de la República y las leyes. En consecuencia, están sujetos a responsabilidades de carácter administrativo, civil y penal, por las infracciones, omisiones, acciones, decisiones y resoluciones en que incurrieren en el ejercicio de su cargo.

Para el ejercicio de la autoridad, el Estado cumple con dos tareas. Porrúa (2004) afirma:

La primera tarea es el Gobierno propiamente dicho, la segunda es la administración. El gobierno es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. La administración es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. Estas dos tareas se implican mutuamente. El Gobierno es imposible sin la administración y esta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos (p. 299).



Se considera que tanto el concepto de gobierno como el de administración pública, son parte integral y fundamental del poder público, porque mediante la realización de estas dos tareas que se encuentran intrínsecamente relacionadas, el Estado ejerce la autoridad y cumple con sus funciones primordiales.

En obediencia al precepto constitucional, los funcionarios públicos están investidos de una cuota de poder o autoridad, en ejercicio de la soberanía que les ha sido delegado, por lo tanto, la actividad estatal que les ha sido encomendada ya sea por medio del gobierno o de la administración pública, debe asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, contribuyendo así con el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.

1.4.5 Orden jurídico

El Estado hace referencia a una forma de organización que ha estado en constante evolución, cuya trascendencia estriba en que la convivencia humana requiere que exista un orden jurídico por medio del cual se establezcan leyes que permitan normar dicha convivencia, de donde deviene el ejercicio de poder.

El orden jurídico es el conjunto de normas jurídicas, vigentes y positivas que se relacionan entre sí, que se encuentran escalonadas o jerarquizadas rigiendo cada momento de la vida del hombre y de instituciones de toda clase en una nación determinada (Prado, 2014, p. 116).

Ese conjunto de normas jurídicas vigentes, positivas y de carácter fundamental que conforman el orden jurídico del Estado, encuentran su asidero legal en la norma constitucional, que contiene los principios fundamentales de organización del régimen político del Estado.



El sistema de normas jurídicas de un Estado conforman un todo unitario y en la doctrina se atribuye a Hans Kelsen la jerarquización de las normas, denominada pirámide jurídica o pirámide de Kelsen, que encuentra en su cúspide a la ley suprema denominada Constitución Política y todo cuerpo normativo que emana del órgano estatal encargado de la función legislativa, debe atender al principio de supremacía constitucional, contenido en el artículo 175 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece que ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución, las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure, esto significa que las leyes que conforman dicho sistema deben ser coherentes y entre ellas no deben existir contradicciones.

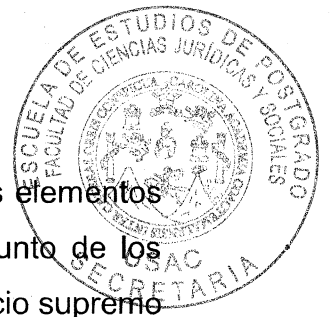
De conformidad con la normativa constitucional, para que en Guatemala el orden jurídico sea vigente y positivo, se requiere de un proceso de formación y sanción de una ley, mediante el cual concurren una serie de etapas que concatenadas tienen como finalidad primordial la vigencia de una ley que adolezca de inconstitucionalidad y que no contravenga las normas constitucionales.

Una vez agotadas las etapas que están asignadas al Organismo Legislativo dentro del proceso de formación de una ley, este traslada el decreto sancionado al Organismo Ejecutivo, quien se encarga de observar los proyectos de ley sancionados por el Congreso.

1.5 Formas de Estado

No se deben confundir los términos Estado y gobierno, si bien es cierto existe una intrínseca relación entre ambos, el Estado representa la unidad, mientras el gobierno representa un complemento y una manifestación de la voluntad del Estado.

Aun cuando en el lenguaje vulgar se confunden Estado y Gobierno, no son términos equivalentes. La palabra "Estado" designa la organización política



en su conjunto, en su completa unidad formada por los diversos elementos que la constituyen. “Gobierno” se utiliza para designar el conjunto de los poderes públicos, de los órganos, a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. El Estado es un concepto más amplio, abarca el todo. El gobierno únicamente se refiere a uno de sus elementos, el que tiene la dirección misma del Estado. (Porrúa, 2004, p.464)

La confusión entre ambos términos generó que en la antigüedad y en la Edad Media, autores como Herodoto, Aristóteles, Polibio, Cicerón, Tácito y Dante abordaran únicamente el tema de las formas de gobierno y su clasificación, se limitaron a concebir el Estado como una complejidad de órganos, que mantenía una unidad y, por lo tanto, no podían surgir formas de Estado, sino únicamente formas de gobierno.

En épocas muy recientes surgió la idea que las formas de gobierno y Estado no son sinónimos. La principal diferencia estriba en que las formas de gobierno obedecen a circunstancias ideológicas y sociológicas que son accidentales y que, por lo tanto, no existe una forma de gobierno perfecta y absoluta, de donde fue concebida la idea de que las formas de gobierno se refieren a las particulares formas en que se constituyen, estructuran y organizan los poderes del Estado y sus relaciones recíprocas, mientras que las formas de Estado de manera más compleja se refieren a la manera especial en que se organiza políticamente el Estado en su conjunto formando una unidad, entendida en su visión positiva como una totalidad.

La teoría del Estado clasifica las formas de Estado en dos fundamentales: Estado simple y Estado compuesto.



1.5.1 Estado simple

El Estado simple o Estado unitario, como también se le denomina, se caracteriza, porque el poder emana desde una fuente primaria o centro de poder, en donde toda la población está sometida a una única autoridad, regida por las mismas leyes, las cuales han sido establecidas mediante un régimen constitucional y la soberanía se ejerce sobre una misma población y un mismo territorio.

Con respecto a las características principales del Estado simple o unitario, Prado (2014) afirma que:

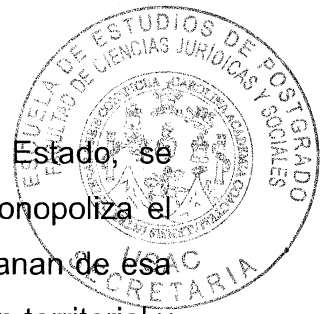
En el Estado unitario rige el principio de centralización política, que significa unidad de mando, unidad en las leyes y unidad en la justicia; con apego a la teoría clásica de la separación de funciones y donde son únicos los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial (pp.141-142).

La primera característica del Estado unitario es que este se rige por el principio de centralización política, aunque no se trata únicamente de centralización política, sino también se da la centralización administrativa.

Es política en virtud de que la actividad estatal es encomendada a órganos que tienen competencia en todo el territorio del Estado y administrativa, porque el órgano de dirección es el único que se encarga de dirigir y controlar todos los órganos que integran la administración pública.

En el Estado unitario los tres organismos del Estado, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se encargan de realizar la actividad estatal acorde a su competencia. Díaz (2014) opina que: “Los Estados unitarios pueden clasificarse en: unitarios stricto sensu, unitarios desconcentrados y unitarios descentralizados” (p. 5).

El Estado unitario stricto sensu es la forma más pura del Estado, se caracteriza, porque el poder es indelegable y la autoridad central monopoliza el poder y mantiene una jerarquía absoluta en la que las decisiones emanan de esa autoridad y que por lo general son Estados con una reducida extensión territorial y una cantidad mínima de habitantes, en virtud de lo cual el poder puede permanecer concentrado. El Estado de la Ciudad del Vaticano es un Estado unitario stricto sensu que juntamente con los Estados de Malta, Mónaco, Andorra, Liechtenstein y San Marino constituyen los seis micro estados de Europa.



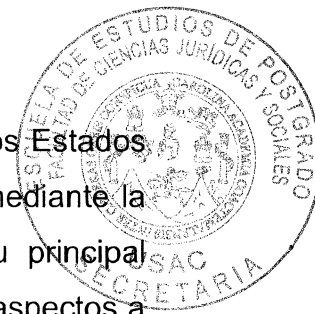
El Estado unitario desconcentrado surge de la necesidad de descongestionar el poder estatal y optimizar la labor administrativa, se caracteriza por la delegación de funciones, atribuciones y decisiones que se transfieren desde la autoridad superior a órganos inferiores, mientras que en el Estado unitario descentralizado surge una transferencia de competencias para lograr un mejor desempeño de la actividad estatal.

1.5.2 Estado compuesto

El Estado compuesto o complejo, constituye una forma de Estado que se caracteriza por la unión de dos o más Estados. Prado (2014) opina que: “Por definición, entendemos esta forma de Estado donde aparecen unidos de una u otra manera dos o más Estados, sea por vínculos de política nacional o internacional” (p. 142).

En términos generales se considera que los Estados deciden mantenerse como unitarios; sin embargo, la forma de Estados compuestos obedece a intereses muy particulares de cada uno de ellos. El Estado compuesto se clasifica en: Estados Federales, confederados o Unión de Estados.

La primera clasificación de Estados compuestos, lo constituyen los Estados Federales, concebidos como una asociación de Estados, que surgen mediante la unión de los denominados Estados miembros de la Federación, su principal característica es que los Estados se encuentran sometidos en algunos aspectos a un poder central único, pero en cierta medida también se mantiene cierta autonomía para el ejercicio de determinadas funciones internas de carácter administrativo o político y su principal antecedente se encuentra en las 13 colonias norteamericanas, establecidas en la Constitución de Filadelfia en 1787. Son estados federales México, Alemania, Estados Unidos, Brasil y Argentina.



En forma resumida otra de la característica del Estado Federal es que posee un territorio propio, una población, una soberanía, así como una personalidad única, siendo relevante que el Poder Legislativo Federal se conforma de dos cámaras: una de diputados y una de senadores.

Con respecto a los Estados confederados, estos surgen cuando varios Estados convienen en unirse con el objetivo primordial de mantener una cooperación mutua en determinadas actividades, pero sin formar un nuevo Estado. Los Estados que conforman la Confederación son independientes y su soberanía y sus relaciones se rigen por el derecho internacional público.

La Unión de Estados puede ser Unión Real o Unión Personal y se caracterizan primordialmente, porque se constituyen en Estados Monárquicos. La Unión Real surge cuando en dos o más Estados existe un solo rey, surgiendo un convenio entre ellos para crear órganos comunes de gobierno y la Unión Personal se da cuando un Estado ofrece la corona a un rey de otro Estado. En ambos casos no surge un nuevo Estado, sino únicamente cambian las condiciones en que se ejerce la Monarquía.

1.6 Organización del Estado

La concepción del carácter complejo del Estado hace comprender la necesidad que se organice de tal manera que se mantenga su unidad y a la vez que los órganos que lo conforman constituyan una sólida estructura, por medio de la cual se puedan cumplir las diversas tareas estatales, por medio de las cuales se brinde seguridad jurídica, paz y tranquilidad a la población.

La organización del Estado conforma una estructura compleja que obedece a una pluralidad de órganos que se encuentran intrínsecamente relacionados y de manera conjunta conforman el engranaje del Estado. Estos órganos no pueden concebirse de manera aislada, sino que por el contrario existe cierta armonía entre ellos, porque estos forman parte de la existencia del Estado, de su realidad y de su personalidad jurídica y unidos integran el gobierno y la administración pública.

Cada uno de los órganos que forman parte de la organización del Estado ejercen determinada función que obedece a razones de competencia, dicha estructura se encuentra claramente fijada por el orden jurídico, esto se traduce en que la existencia de los órganos del Estado no ha sido basada en criterios antojadizos de , quienes poseen el poder, sino que por el contrario, cada uno de los órganos que funcionan dentro del Estado, deviene de una ley o un reglamento y en los Estados modernos la organización del Estado es de rango constitucional.

El Estado moderno se caracteriza, porque la actividad estatal es delegada en las tareas legislativas, ejecutivas y judiciales, constituyendo así una organización en la que cada órgano encargado de cada una de estas tareas goza de independencia, a la vez estos órganos mantienen una jerarquía, toda vez que se estructuran de otros órganos de diferente categoría, pero en su conjunto atienden a una armonía que contribuye a mantener la unidad del Estado.



En la teoría del Estado moderno, Hermann Heller, clasifica a los órganos del Estado en órganos de creación y órganos de ejecución del derecho. Atendiendo a un mismo criterio Georg Jellinek, desarrolla más ampliamente esta clasificación, con la variante de dividirlos en órganos inmediatos y órganos mediatos.



1.6.1 Órganos inmediatos

Son inmediatos aquellos órganos de naturaleza necesaria para la existencia del Estado y ocupan un primer grado en su estructura. Estos órganos inmediatos emanan como consecuencia de la conformación de la asociación misma. El autor Porrúa (2004) afirma: “La calidad de órganos inmediatos, queda fijada por el orden jurídico estructural del Estado, que fija la condiciones de elección o de sucesión en el poder, constituyendo la institución misma y dando vida a esos órganos del Estado” (p. 379).

Esta primera clasificación de los órganos del Estado es concebida por su relevancia, y no puede existir un Estado moderno sin mantener en su estructura a estos órganos inmediatos que se caracterizan por el ejercicio pleno de sus funciones y básicamente son el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, con la característica primordial que poseen la soberanía que les ha sido delegada por el pueblo.

Los órganos inmediatos a su vez se subdividen en: órganos creadores y creados; órganos primarios y secundarios; órganos dependientes e independientes y órganos normales y extraordinarios.



1.6.2 Órganos mediatos

Los órganos mediatos son aquellos que de manera directa o indirecta, se encuentran subordinados a un órgano inmediato, esto se traduce en que jerárquicamente dependen de un órgano superior.

Los órganos mediatos a su vez pueden clasificarse en: órganos dependientes e independientes, simples y de competencia múltiple, facultativos y necesarios.

1.6.3 La separación de funciones o división de poderes

En la época antigua Aristóteles, escribió en su obra *La política*, que todo Estado se estructura en tres partes o elementos, que son necesarios y esenciales para la existencia misma de dicha organización.

En el siglo XVIII Montesquieu, en su libro *El espíritu de las leyes* propuso la teoría de separación de poderes o división de poderes, entendida esta como la necesidad que en el Estado existan poderes independientes e iguales entre sí, que se equilibren recíprocamente a efecto de evitar el abuso de poder y salvaguardar la libertad de los ciudadanos, dicho equilibrio se logra atendiendo al contenido de las funciones que le corresponden a cada uno de estos poderes.

Esta teoría ha sido adoptada por la mayoría de las constituciones de los Estado modernos, que si bien es cierto en la actualidad no es aplicada en su esencia, porque ha sufrido transformaciones de acuerdo con las necesidades de adaptarla a circunstancias que favorezcan el mejor funcionamiento de los órganos que conforman la estructura del Estado, conservan la idea que para el ejercicio de poder es necesaria la separación de funciones.



La separación de poderes o división de los poderes (latín *trias política*) es una ordenación y distribución de las funciones del Estado, en la cual la titularidad de cada una de ellas es confiada a un órgano u organismo público distinto; junto a la consagración constitucional de los derechos fundamentales es uno de los principios que caracterizan el Estado de derecho moderno. Modernamente la doctrina denomina a esta teoría, en sentido estricto, separación de funciones o separación de facultades, al considerar al poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía (nación o pueblo), resultando imposible concebir que aquel puede ser dividido para su ejercicio (Prado 2014, p. 94).

La teoría de división de poderes o separación de los poderes, obedece a una forma clásica de distribuir efectivamente el ejercicio del poder político y constituye un principio fundamental de los Estados modernos, que se traduce en una de las características de los sistemas políticos, en los que el poder omnímodo es sustituido por órganos que representan la separación de funciones y la colaboración de poderes para el logro de los fines del Estado.

Esta división de poderes no significa la absoluta negación de la soberanía del Estado, más bien se puede afirmar que lo que se divide no es el poder, sino las funciones o facultades que son confiadas a cada uno de los órganos del Estado. Este principio implica que cada organismo representa en los límites de su competencia, el poder del Estado, en el cual la soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Castillo (2002) afirma que: en el caso de Guatemala el Estado es uno y único, puesto que no existen más estados dentro del territorio guatemalteco, a la vez menciona que es de tipo centralizado, en el cual existen y funcionan tres organismos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, cuya centralización opera por medio del Estado único (p. 81).



El artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce que el poder es único y que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, esto en aplicación de la teoría de separación de poderes o división de poderes, mediante la cual se reconoce que la organización del Estado es necesaria tanto para mantener el Estado de derecho y que lo que se dividen son las funciones no así el poder.

1.6.4 Los frenos y contrapesos

Como antecedente de la teoría de división de poderes de Montesquieu, en la República de Roma, Polibio habló de un sistema de frenos y balanzas, que consistía en una serie de mecanismos de control y vigilancia entre los poderes antagónicos que detentaban tanto los patricios como los plebeyos (Juárez, 2012).

Esta teoría conocida con el nombre de teoría de los frenos y contrapesos fue adoptada en los Estados modernos, con la finalidad de establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para que exista una efectiva vigilancia y control recíproco de un órgano hacia otro, con la finalidad de evitar la arbitrariedad y el abuso en el ejercicio del poder, al mismo tiempo permite que exista un balance entre los poderes, permitiendo con ello que los organismos del Estado se contrapesan a sí mismos.

Los organismos del Estado son independientes entre sí, cada uno de ellos ejerce la soberanía que le ha sido delegada por el pueblo y para que entre ellos exista un balance de poder, el orden jurídico establece los frenos y contrapesos, que constituyen los mecanismos de control político y jurídico y vigilancia recíproca, esto no significa que sea permitida la intromisión en la esfera de competencia de cada uno de los organismos, sino más bien con la efectiva aplicación de la teoría se obtiene seguridad jurídica y estabilidad en las instituciones, logrando con ello un

eficaz y eficiente ejercicio del poder que se traduce en el bien común para toda la comunidad.



En aplicación de la teoría de frenos y contrapesos, en Guatemala la Constitución Política de Guatemala, establece los mecanismos por medio de los cuales cada uno de los organismos del Estado, ejercen vigilancia y control recíproco.

El Organismo Legislativo tiene en sus manos herramientas de control sobre el Ejecutivo, como lo es la interpelación a ministros, las citaciones a funcionarios, la aprobación del presupuesto, la competencia de procesos de antejuicio en contra del presidente, vicepresidente de la república y ministros de Estado, asimismo le corresponde la supremacía legislativa, al sobreseer el veto presidencial.

Con respecto a la vigilancia y control del Legislativo hacia el Organismo Judicial, le corresponde elaborar y fiscalizar el presupuesto, la elección de magistrados de Salas de Apelaciones y Corte Suprema de Justicia; y la competencia en los procesos de antejuicios en contra de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El Organismo Ejecutivo, cuenta con dos herramientas de control hacia el Legislativo, la primera el ejercicio del veto presidencial y la segunda es la confirmación ministerial en caso de un voto de falta de confianza.

Finalmente, el Organismo Judicial tiene como herramienta de control hacia el Legislativo, la competencia de conocer los antejuicios en contra de los diputados.



CAPÍTULO II

Organismo Legislativo

2.1 Antecedentes históricos del parlamento

En la historia de las sociedades humanas ha resaltado la necesidad de contar, dentro de la organización político social, con un reducido grupo de consejeros que se encarguen en ocasiones de auxiliar o aconsejar, a quienes deben tomar decisiones o en otras directamente de deliberar en la toma de decisiones en forma colectiva.

Es así que los antecedentes más remotos del parlamento se circunscriben al año 600 antes de Cristo, cuando en la antigua Roma surgió el Senado como un cuerpo selecto, deliberante y colegiado, instaurado como una instancia con autoridad moral, social y política cuya influencia fue de relevancia en la toma de importantes decisiones durante el devenir de la historia de la monarquía, la República y el Imperio romano, caracterizado por ser un ente de apoyo para el monarca o emperador y ser un contrapeso a su poder.

En Roma el Senado era el encargado de la función legislativa por medio de la emisión de leyes, del nombramiento de funcionarios, a su vez le eran encomendadas las relaciones con otras provincias no sometidas al poder romano, de la declaratoria de guerra y los acuerdos de paz tomando las decisiones por medio de votación igualitaria, pero existía una jerarquía entre los senadores.

El parlamento y la representación política han sido categorías muy relacionadas por medio de la historia. Las asambleas parlamentarias ya tuvieron notables precedentes en la Europa medieval de los siglos XII y XIII, por medio de aquellos parlamentos se expresaba esencialmente la

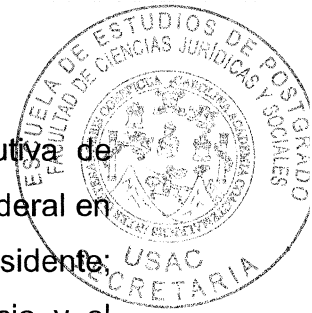
representación política y el desarrollo del parlamentarismo liberal (Abellan, s.f., p. 163).



El origen medieval del parlamento obedece a que los monarcas necesitaban del asesoramiento de un grupo reducido de consejeros que representaran los intereses del rey o del emperador. Asimismo, los parlamentos procedían de las asambleas de nobles y alto clero que los reyes convocaban. En estos parlamentos no existía la figura de la representación, toda vez que únicamente estaban integrados por personas selectas dentro de los grupos que ocupaban la nobleza y el clero y el rey estaba al frente de estos en virtud de que atendían asuntos de interés particular para la monarquía o el imperio. Estos antecedentes históricos de los parlamentos, denotan la existencia de una realidad institucionalizada, conocidas con distintos nombres como Cortes en España. Estados Generales en Francia, parlamentos en Inglaterra y Dietas en Alemania, entre otros.

En Inglaterra destaca que a diferencia de otras asambleas, el parlamento permaneció fiel a su tradición y el movimiento armado la *Glorious Revolution* de 1689 es considerado el acontecimiento que marco la consagración del parlamento como centro del poder político, regulando que los órganos legislativos tendría autonomía para su organización y funcionamiento interior, razón por la cual se conoce a Inglaterra como la “madre de los parlamentos”, esto debido a que todos sus territorios coloniales contaban con un parlamento y, además, porque todos los parlamentos modernos traen su origen, ya sea directa o indirectamente del parlamento de Londres (Pereira, 2005).

En lo que respecta al país, el primer antecedente de la función parlamentaria es la independencia de Centroamérica, cuando los próceres se reunieron para discutir en conjunto acerca de los planes fundamentales de la República. Fue en 1823 cuando se instaló en Guatemala la Asamblea Nacional Constituyente.



Por declaratoria de la constituyente se decretó la Carta Constitutiva de Guatemala el 22 de noviembre de 1824, organizando el gobierno federal en tres poderes: El Ejecutivo que residía en un presidente y un vicepresidente; El Judicial que era encabezado por una corte suprema de justicia y el Legislativo depositado en un senado y un congreso. Por Decreto número 188 de fecha nueve de noviembre de 1945, se dispuso que en toda ley vigente de la República en la que aparecieran los nombres de “Asamblea Nacional Legislativa” o simplemente “Asamblea”, debería entenderse sustituido por los de “Congreso de la República de Guatemala” o en su caso “Congreso” (Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo, Manual de Organización, 2016, pp. 9-10).

En Guatemala, el acontecimiento histórico que marcó el origen de una nueva organización política fue la independencia de 1821, a partir de esta fecha inició un cambio estructural que reconoció la separación de funciones dentro del Estado, instaurando el poder ejecutivo, judicial y legislativo. A partir de 1823 se configuró el legislativo como una parte fundamental del Estado, que poco a poco fue evolucionando y, finalmente, el decreto 188 de 1945, sustituyó el nombre de Asamblea Nacional Legislativa al de Congreso de la República de Guatemala.

2.2 Definiciones de parlamento

Parlamento es lo mismo que congreso o asamblea legislativa es el organismo que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado por una sola cámara (la de diputados o representantes) como si lo está por dos (la precitada y la de Senadores). “Una definición estructural mínima del parlamento, podría ser por todo ello, la siguiente: Asamblea representativa, permanente y pluralista. La ausencia de cualquiera de estos elementos determina un cambio sustancial en la naturaleza de la institución” (Cotta, s.f, p. 267).

El Organismo Legislativo también denominado con los nombres de legislatura, congreso, cámara, parlamento, asamblea o consejo es la institución democrática por excelencia, considerada el pilar fundamental de la democracia representativa, puesto que representa la voluntad del pueblo y ejerce la potestad legislativa que se caracteriza por la representación de diversos intereses, percepciones y necesidades de la sociedad y se encarga del debate político de exposición y contraposición de ideas que redundan en la producción legislativa que atiende a los intereses de la nación en pos del bien común; es una institución eminentemente política que se encarga de analizar y formular las leyes y políticas públicas que guían y gobiernan la nación y es la institución que se encarga de fiscalizar y equilibrar particularmente el poder ejecutivo.



Rodríguez (como se citó en Acción Ciudadana, s.f.) piensa que el parlamento es una de las instituciones más importantes en el sistema de democracia representativa. Se trata de uno de los poderes del Estado y, por lo tanto, es independiente y cuenta con autonomía presupuestaria y administrativa. El parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego formales e informales, que determinan las funciones que debe desempeñar; los procesos y formas de elección de sus miembros, las pautas básicas de su funcionamiento; y los modos formales e informales de relación con los demás órganos del Estado y con la sociedad en general.

La importancia del parlamento radica en que de los tres organismos del Estado, el legislativo es el único que representa a los diversos sectores de la población, toda vez que los parlamentarios han sido electos democráticamente por el pueblo. Es por ello que el papel del parlamento es preponderante en la consolidación de la democracia, por medio del cumplimiento eficiente y eficaz de las principales funciones que le han sido delegadas: legislar adecuadamente, fiscalizar y controlar a los otros organismos del Estado y representar responsablemente los intereses de la nación.



En Guatemala, la Constitución Política, con fundamento en la teoría de división de poder, establece que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega en el Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Cada uno de estos organismos, constituye una parte fundamental del Estado, no se puede restar importancia a ninguno de ellos, porque cumplen de manera particular las funciones que le son delegadas, por lo que no puede existir jerarquía, subordinación ni dependencia entre ellos, sino por el contrario existe herramientas que permiten un equilibrio para evitar el abuso de poder y que contribuye a fortalecer la democracia y el Estado de derecho.

2.3 Sistemas parlamentarios

Históricamente las asambleas legislativas, parlamentos o congresos se constituyen de acuerdo con dos sistemas:

- a) unicameral (monocameralismo); y
- b) bicameral (bicameralismo).

En el sistema unicameral todas las funciones del parlamento se concentran en una sola cámara, que ejerce la representación popular, la potestad legislativa y las restantes atribuciones que le son conferidas por disposición constitucional. Los argumentos en favor del unicameralismo, refieren que la existencia de una sola cámara facilita la tarea legislativa y contribuye a la economía de tiempo y recursos.

El sistema bicameral tuvo sus orígenes en Inglaterra, cuando los commons formaron su propia Cámara, separándose de la cámara de los Lores, cada una de ellas representaba diferentes intereses, con la conformación de ambas cámaras se logró una mayor participación de los diferentes estamentos y se mantuvo el equilibrio mutuo, contribuyendo con ello a una mejor deliberación de los asuntos de

interés general. Este sistema inglés se extendió a otros países y en América se instituyó en las trece colonias de América del Norte en 1787 (Obrador, 2006).



El bicameralismo se caracteriza por la existencia de dos cámaras: una Cámara Baja, que se conforma mediante sufragio universal y directo; y una Cámara Alta (Senado). En los países que disponen de un congreso, asamblea o parlamento bicameral, los diputados, generalmente, integran la cámara baja, en tanto, la cámara alta se encuentra compuesta por los senadores.

Los argumentos en favor del bicameralismo refieren que la existencia de dos cámaras contribuye a mejorar los mecanismos de control mutuo, se evita la concentración de poder como sucede en los sistemas unicamerales, este sistema también contribuye a que exista una mejor representatividad de los grupos poblacionales.

En América Latina, según los estudios de Navarro, el bicameralismo, se configura en nueve sistemas: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, República Dominicana y Uruguay, en tanto el unicameralismo se constituye en diez: Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela (Obrador, 2006, p. 25).

Dentro de los países latinoamericanos que conservan el sistema unicameral se encuentra Guatemala, las funciones parlamentarias se concentran en una sola cámara, la que se denomina Congreso de la República. El Congreso está conformado por diputados electos democráticamente, de manera directa, para un período de cuatro años y con posibilidad de reelección.



2.4 Características del parlamento

El parlamento una institución eminentemente política y constituye la columna vertebral del sistema democrático de un país, por lo cual se debe advertir que su importancia estriba en ciertas características de tipo estructural que obedecen al sistema de gobierno: “A modo de una primera esquematización, lo que caracteriza a los parlamentos democráticos son los siguientes atributos: a) su naturaleza asamblearia; b) su carácter permanente y c) su pluralismo interno “(Cotta, s.f. p.266).

A estas características estructurales puede agregarse el carácter representativo que poseen los parlamentos, en cuanto a que su existencia deviene del mandato constitucional de ejercicio de poder delegado por la ciudadanía en sus representantes, quienes son electos y poseen la soberanía popular.

En relación con la naturaleza asamblearia de los parlamentos, esta radica en que constituyen entes colegiados, puesto que son instituciones conformadas por una pluralidad de miembros. Esta característica se encuentra claramente delimitada en los artículos 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala y 1 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en los cuales se establece que el Congreso de la República está compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional. De conformidad con la reforma al artículo 205 del decreto 1-85 Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenida en el decreto 26-2016, la integración del próximo Congreso de la República será de 128 diputados distritales y 32 diputados por el sistema de lista nacional.

El carácter permanente de los parlamentos estriba en que son instituciones fundamentales para el funcionamiento del Estado, razón por la cual no nacen esporádicamente para la toma de una decisión y después desaparecen, contrario sensu a los comités o comisiones *ad hoc*, sino que son instituciones con carácter

estable que mantienen una agenda permanente con la finalidad de generar una sucesión continua de decisiones de relevancia para la nación.



Este carácter permanente del Congreso de la República de Guatemala encuentra su asidero legal en el artículo 158, de la Constitución Política en cuanto que regula que el período anual de sesiones se inicia el catorce de enero de cada año sin convocatoria, que el Congreso se reúne en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año, estableciendo a la vez las sesiones extraordinarias cuando sean convocadas por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo. Este carácter permanente del parlamento, a su vez, contempla la autonomía como la no dependencia ni subordinación a los otros organismos de Estado.

El carácter representativo surge como resultado de la representatividad que es una característica fundamental de las democracias liberales, este carácter se traduce en que los miembros del parlamento representan los intereses de los ciudadanos que los eligieron y, a quienes se confía la deliberación colectiva de los intereses de toda la nación.

De los tres Organismo del Estado, ninguno es más importante ni principal que otro, pero el Legislativo es el único que ejerce la representativa, porque los miembros que lo integran son electos democráticamente por el pueblo, mediante sufragio universal, representan los intereses de toda la nación y como tal deben responder a las más altas aspiraciones de toda la población. El Congreso se debe caracterizar por la eficiencia y eficacia en su labor de emitir leyes y, primordialmente, en su labor de control parlamentario, con la que contribuye a evitar el abuso de poder en la gestión pública.

2.5 Estructura del Congreso de la República de Guatemala

Los órganos legislativos que conforman el Congreso de la República obedecen a una estructura conformada para el cumplimiento de las diversas funciones parlamentaria. De conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo contenida en el Decreto 63-94, el Congreso de la República de Guatemala está conformado por los siguientes órganos: el pleno, la junta directiva, la presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones de Trabajo, las Comisiones Extraordinarias y las Específicas y la Junta de Jefes de Bloque.



2.5.1 Pleno del Congreso

El Congreso de la República de Guatemala está integrado por una sola cámara de diputados, que constituye el pleno del Congreso.

Dentro de la estructura orgánica del Congreso, el pleno es el órgano que ejerce la máxima autoridad de Organismo Legislativo, le corresponde por mandato constitucional, el ejercicio de la soberanía que le ha sido delegada por el pueblo mediante el ejercicio del sufragio y representa los máximos intereses de la nación, la regulación legal del pleno se encuentra en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

El carácter permanente del Congreso de la República establece que durante los períodos ordinarios de sesiones el pleno debe estar integrado por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo con lo que establece la ley.



2.5.2 Junta Directiva del Congreso

La junta directiva del Congreso de la República es elegida por el pleno del Congreso es la encargada de dirigir las sesiones ordinarias y extraordinarias del Congreso. Los miembros de la junta directiva del Congreso son elegidos para durar en sus funciones un año y pueden ser reelectos.

La organización de la junta directiva del Congreso, de conformidad con el artículo 9 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, está integrada por el presidente, tres vicepresidentes y cinco secretarios, quienes se eligen por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.

La junta directiva del Congreso de la República es la encargada de programar las líneas generales de actuación del Congreso, fija las actividades de la agenda legislativa para cada período de sesiones y conoce la situación financiera y administrativa del Organismo Legislativo.

2.5.3 Presidencia

El presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, le corresponde la dirección, ejecución y representación de dicho organismo y preside la junta directiva.

El presidente del Congreso de la República es elegido por el pleno del Congreso, para durar en sus funciones un año pudiendo ser reelecto, le corresponde la dirección, ejecución y representación de dicho organismo. Es, a su vez, el presidente de la junta directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente y le corresponden las preeminencias, consideraciones y

rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser el presidente de uno de los tres Organismos del Estado.



Son atribuciones del presidente del Congreso, presidir las sesiones del pleno, de la junta directiva, de la Comisión del Régimen Interior y de la Comisión Permanente y es el encargado de dirigir dichas sesiones con imparcialidad y estricto apego a las normas parlamentarias, con la finalidad de velar por la pronta resolución de los asuntos que se conozcan en el Congreso y en las diferentes comisiones.

2.5.4 Comisión Permanente

El artículo 22 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que la Comisión Permanente está integrada por el presidente, tres secretarios designados por sorteo que practicarán el presidente en presencia de los secretarios que integran la junta directiva y tres diputados electos por el pleno y si por alguna razón el pleno no efectuare la elección, la Comisión Permanente se integrará con los tres vicepresidentes que conforman la junta directiva.

A su vez el artículo 23 de la norma precitada preceptúa que la Comisión Permanente ejercerá sus funciones durante el receso del pleno y que asumirá todas las funciones de la junta directiva; además, ejercerá funciones que le asigna la Constitución Política y cualquier otra ley y que también le corresponde vigilar la conservación de los archivos, edificio y demás enseres o pertenencias del Congreso. En las horas y días laborales, habrá siempre un secretario de turno para atender al público, recibir memoriales y citar a sesiones a la comisión, cuando así fuera el caso.

El Congreso de la República inicia el período anual de sesiones del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada

año y durante los períodos de receso, la Comisión Permanente es la encargada de asumir las funciones que le corresponden a la junta directiva.



Un Estado democrático debe asegurar el fiel cumplimiento de las funciones que garantizan el ejercicio de la soberanía, con la finalidad de evitar el abuso de poder o las acciones que atenten contra el régimen constitucional. En relación con Congreso dicha finalidad se cumple por medio del carácter permanente de este y específicamente es la comisión permanente la que se encarga de mantener en funcionamiento al parlamento y actuar de inmediato ante cualquier eventualidad.

2.5.5 Comisión de Derechos Humanos

La Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República tiene como función primordial la promoción de la defensa de los derechos inherentes a la persona humana, por medio del respeto a su dignidad, a su integración física, el mejoramiento de la calidad de vida, así como el logro del bien común que favorezcan la convivencia pacífica en todo el territorio nacional. Para el logro de estos fines promueve el estudio y actualización de la legislación nacional sobre derechos humanos, así como la especialidad en derecho internacional por medio de tratados y convenios en materia de derechos humanos. La comisión está integrada por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

Esta Comisión es la encargada de proponer al pleno del Congreso una terna de candidatos para la elección del procurador de los derechos humanos, que es el comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos y también ejerce control sobre los actos de la administración pública.

El artículo 26 del mismo cuerpo normativo establece dentro de las principales atribuciones de esta comisión, proponer al pleno del Congreso, dentro del plazo de sesenta días anteriores a la fecha en que deba elegirse, una terna de candidatos para el cargo de procurador de los derechos humanos y realizar los estudios de la legislación vigente, con el objeto de proponer iniciativas de ley al pleno del Congreso, tendentes a adecuar la existencia de estas a los preceptos constitucionales, relativos a los derechos humanos y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.



2.5.6 Comisiones de Trabajo

El Congreso de la República debe cumplir con una serie de atribuciones, competencias y responsabilidades constitucionales y para el efectivo desarrollo de las tareas parlamentarias, se requiere de una organización eficaz y eficiente, que permita atender todos los asuntos que son de interés general. Es por ello que se establecen las comisiones de trabajo que constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que le someta a consideración el pleno del Congreso o que promuevan por su propia iniciativa.

Las comisiones de trabajo ejercen una función fundamental en la búsqueda y obtención del bien común, al atender las demandas colectivas y el conocimiento de las diferentes necesidades e intereses generales que afectan a la sociedad guatemalteca, por el carácter representativo que ejerce el parlamento, la población en forma individual o colectiva acude al Congreso de la República para exponer sus necesidades y que en teoría son atendidas por las comisiones de trabajo, como ejemplo la comisión de pueblos indígenas, de derechos humanos, de asuntos municipales y otras.



De conformidad con el artículo 27 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el Congreso de la República, para el cumplimiento de sus funciones, integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas.

Las diferentes comisiones de trabajo están integradas por diputados de los bloques legislativos que conforman el Congreso de la República y pueden requerir la presencia y colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de la administración pública o privada, con el conocimiento y experiencia en determinada materia. La eficiencia del trabajo de cada una de las comisiones depende de la capacidad de cada uno de sus integrantes, quienes, además de los conocimientos y la experiencia en la materia, deben tener un panorama general de la realidad nacional en los diversos temas que abordan.

2.5.7 Comisiones extraordinarias y específicas

El artículo 32 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que el Congreso de la República podrá crear comisiones extraordinarias o específicas en la forma que acuerde hacerlo.

Las comisiones específicas son creadas en forma temporal para tratar un tema determinado de trascendencia nacional, que finaliza cuando formulen dictamen o informe sobre el cual haya recaído resolución del Congreso y las comisiones extraordinarias son aquellas creadas por una situación contingente, fin específico, concreto y para fungir un tiempo determinado.

Las comisiones específicas y las extraordinarias cumplen una función muy importante, por medio de ellas el Organismo Legislativo se encarga de atender los asuntos de interés general y de beneficio para toda la población.



2.5.8 Junta de jefes de bloques

Como primera consideración se ha de mencionar que de conformidad con el artículo 46 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo constituyen bloques legislativos uno o más diputados que sean miembros de un partido político que haya alcanzado representación legislativa en las elecciones correspondientes y que mantengan su calidad de partido político de conformidad con las leyes aplicables.

Cada uno de los bloques legislativos está constituido por los diputados electos de un mismo partido político, esto significa que el Congreso de la República estará conformado por tantos bloques legislativos como agrupaciones políticas hayan alcanzado representación legislativa.

En igualdad de derechos, cada uno de los bloques legislativos nombra a un jefe y subjefes que pasarán a conformar la junta de los jefes de bloques legislativos. La Junta de jefes de bloques es presidida por el presidente del Congreso de la República.

2.6 Principales funciones del Congreso de la República

El Congreso de la República representa la voluntad política del pueblo y ejerce una legítima investidura como órgano electo democráticamente. La concentración de funciones que se confieren al Congreso de la República es resultado del sistema unicameral que se conserva en el Estado de Guatemala y por mandato constitucional se le delega la potestad legislativa.

En relación con las diversas funciones asignadas al Congreso, Miguel de la Madrid expone que las funciones parlamentarias que en su origen se limitaban a la aprobación por la representación social de las contribuciones del pueblo, fueron ampliándose después para abordar la función legislativa,



la financiera, la de control de la administración, para evolucionar después hacia funciones deliberativas más amplias, de orientación política, jurisdiccionales, electorales, administrativas (Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo, Manual de Organización, 2016, p. 12).

Las diversas funciones conferidas a los parlamentos obedecen a una evolución paulatina en el devenir histórico de dicho organismo del Estado. Es importante resaltar que en sus orígenes las funciones parlamentarias únicamente se circunscribían al control de la hacienda pública, por medio de las aportaciones que hacia el pueblo al gobierno y posteriormente fueron evolucionando hasta abarcar otras funciones de carácter político, administrativo, jurídico y electoral para el fortalecimiento y consolidación de la democracia.

Al Congreso de la República de Guatemala le competen funciones y atribuciones constitucionales, confiadas exclusivamente a este Organismo de Estado. Estas funciones son exclusivas del legislativo y están revestidas de una relevancia significativa, toda vez que por medio del cumplimiento de cada una de ellas contribuye a la consolidación y fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho y por medio de la función de control parlamentario cumple con ejecutar frenos y contrapesos a los otros organismos del Estado.

Blanco y Batres (2008) afirman que el Congreso de la República constituye el centro medular, el pilar fundamental de la democracia en Guatemala, en primer lugar, cumple con la función de ser el puente de unión entre el gobierno y la ciudadanía y segundo, porque sus funciones tienen como finalidad la toma de decisiones cuyos efectos son erga omnes.

Los diversos intereses, anhelos y aspiraciones de la población están representados en el Congreso de la República y en ello radica la importancia de que cada una de las funciones parlamentarias sea cumplida con responsabilidad,

transparencia, honestidad y honradez con el objetivo primordial de lograr el bien común.



2.6.1 Función de representación y dirección política

Considerando que todas las democracias modernas son democracias representativas, en las cuales el sistema de gobierno faculta a los ciudadanos para ejercer el poder político indirectamente por medio de sus representantes elegidos por medio del sufragio, lo cual se traduce en el presupuesto de una relación dual entre representante y representado, en donde aquellos son un puente de comunicación de los anhelos y aspiraciones de estos, a efecto de garantizar un legítimo ejercicio de poder mediante el cual se brinda a las autoridades electas la potestad de mando y a su vez faculta a los ciudadanos para exigir de aquellas la rendición de cuentas para transparentar la función pública.

Blanco y Batres (2008) opinan que el parlamento, congreso, asamblea o cámara, son las únicas instancias de gobierno verdaderamente democrática de un Estado, puesto que en ellos se encuentra representada la voluntad de la población, porque sus integrantes son electos por las y los ciudadanos, mediante sufragio y a su vez consideran que los mecanismos de representación que le dan vida a la democracia devienen de la voluntad de los electores.

La función de representación del Congreso de la República es sin duda una de las funciones primordiales y de mayor relevancia, puesto que con fundamento en el texto constitucional los miembros que lo integran son los representantes del pueblo ante el gobierno, son los diputados como dignatarios de la Nación, quienes poseen la representación de los diferentes segmentos de la opinión ciudadana.

El Congreso de la República es la única instancia de gobierno en la que se evidencia en su plenitud la representación con derecho de voz y voto en virtud de



que en él confluyen las diversas corrientes políticas, que se traducen en la aprobación de las normas de Estado.

En el Congreso existe una representación, con derecho a voz y voto, de las distintas corrientes políticas, generando la aprobación de normas de Estado y por ello se ubica, como el órgano apropiado para debatir en función de sus representantes, tanto en plano geográfico como institucionales, los grandes problemas de la sociedad. La dirección política está orientada a determinar los objetivos de la política nacional y a definir los medios o instrumentos para su consecución, en tanto que la función política de los parlamentos es impulsada por medio de los partidos políticos, quienes la adoptan como programa para sus luchas electorales y posiciones parlamentarias (Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo, 2016, p. 16).

En relación con la función de representación que poseen , quienes conforman el Congreso de la República de Guatemala es un tema álgido de discusión, toda vez que las personas que conforman una agrupación política con el interés de asumir al poder y ocupar un escaño en dicho organismo, atentan contra la democracia representativa, se valen de componendas políticas para comprar voluntades, creando una cultura política desvirtuada con grandes falencias que se traducen en un Congreso con deficiencias para el debate y solución de los problemas de interés nacional, como la pobreza y desigualdad social que enfrenta la mayoría de guatemaltecos y cabe mencionar que es poco el avance en torno a representación de las mujeres, población indígena y población joven.

La función de dirección política no debe confundirse con la función política, toda vez que la primera está encaminada a dirigir el rumbo de la política nacional, mientras que la segunda obedece a intereses particulares de los partidos políticos que tienen representatividad en el Congreso de la República.



2.6.2 Función legislativa

De acuerdo con la legítima investidura como órgano electo por el pueblo, la función esencial del poder legislativo es, como su nombre lo indica, la tarea legislativa de creación del Derecho del Estado, que se traduce en la capacidad para crear, emitir y formular normas jurídicas, asimismo derogarlas o reformarlas, por medio de esta función se regulan las actividades políticas, económicas y sociales del Estado.

Por medio de la función legislativa se confiere a los diputados, como dignatarios de la nación y representantes del pueblo, la potestad legislativa y poseen el poder de decisión en torno a las leyes que rigen el funcionamiento del Estado es por ello por lo que la función legislativa ocupa la mayor parte de la agenda parlamentaria.

Mediante el cumplimiento de la función legislativa, el parlamento, congreso o asamblea legislativa se encarga de regular la conducta de la población que reside en un territorio determinado con carácter de obligatoriedad y coercibilidad por medio de leyes, derechos, obligaciones e instituciones del Estado cuya finalidad mediata es normar conductas a futuro, y no se pretende con ello únicamente solucionar problemas coyunturales.

El Congreso ejecuta básicamente esta función por medio del proceso legislativo que contempla la formación y sanción de las leyes y tomando en consideración que el ordenamiento jurídico evoluciona constantemente, el organismo legislativo debe cumplir a cabalidad con esta función a efecto de que las normas vigentes y positivas estén constantemente actualizadas y atiendan a los estándares y requerimientos internacionales.

En Guatemala, el sistema de gobierno semipresidencialista permite que la función legislativa sea compartida con el ejecutivo, puesto que este tiene iniciativa



de ley, en casos de urgencia puede emitir decretos de urgencia y además interviene directamente en el proceso legislativo, presentando enmiendas y además tiene la potestad de vetar los decretos aprobados por el legislativo.

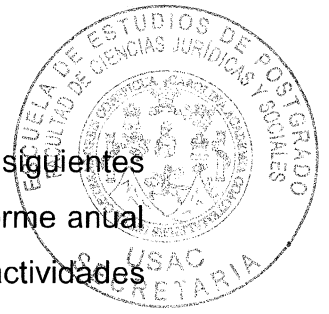
Con respecto al cumplimiento de la función legislativa del Congreso, la percepción general que tiene la población de las distintas regiones del país es que la labor de los diputados se enfoca más en la gestión de proyectos, y no en la conformación de leyes que sea de interés general y de beneficio para el bien común.

2.6.3 Función de control y fiscalización

Los principios que sustentan la teoría de división de poderes, establecen que en el Estado debe existir una estrecha colaboración entre los organismos del Estado, no existe subordinación entre ellos, no obstante, esta situación, acorde a la teoría de frenos y contrapesos, surge la necesidad de implementar los mecanismos de control político y jurídico que el Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo con la finalidad de asegurar que la gestión pública se cumpla con irrestricto apego al orden jurídico.

La función de control parlamentario es una facultad que ejerce el Congreso de la República, por medio de los miembros del pleno, las bancadas o en forma individual, con la finalidad exclusiva de fiscalizar los actos de gobierno que realiza el Estado por medio del Organismo Ejecutivo.

El Congreso de la República ejerce la función de control y fiscalización por medio de las herramientas legales para la vigilancia y fiscalización del ejercicio del Poder Ejecutivo. Esta función se centra en la labor de obtener la información confiable y pertinente que facilite el control de las actividades de la gestión pública.



Para realizar esta función con mayor eficiencia, se han creado los siguientes instrumentos: formación de comisiones, estudio y análisis del informe anual del presidente de la república, conocimiento de la memoria de actividades que presenta cada Ministro de Estado, interpelaciones a ministros de Estado, voto de falta de confianza a los ministros de Estado y aprobación y fiscalización presupuestaria (Blanco y Batres, 2008, p. 31).

El Congreso de la República para el cumplimiento de la función de control y fiscalización del Organismo Ejecutivo, cuenta con las herramientas legales que le permiten en estricto apego a las leyes, realizar una función que contribuye a fortalecer la democracia y el Estado de derecho.

El Organismo Legislativo tiene en sus manos herramientas de control político y jurídico sobre el Ejecutivo, como lo es la interpelación a ministros, las citaciones a funcionarios, la aprobación del presupuesto y la fiscalización de este a partir de lo que establece el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, la competencia de procesos de antejuicio en contra del presidente, vicepresidente de la república y ministros de Estado, asimismo le corresponde la supremacía legislativa, al sobreseer el veto presidencial.

El control político que ejerce el Organismo Legislativo por medio de la interpelación a los ministros de Estado es un mecanismo de control interórganos, este mecanismo se activa en el momento en que el Congreso requiere la presencia de uno o varios ministros al pleno, con la finalidad de que rinda o rindan un informe o den explicaciones en relación con asuntos relacionados a los actos de gobierno ejecutados en su gestión.

La importancia de la interpelación radica en que por medio de esta facultad se puede establecer si las políticas de gobierno implementadas en los Ministerios de Estado responden al interés y necesidades de toda la población, sirve de freno



y contrapeso para evitar el abuso de poder y evitar la corrupción en la gestión pública.

Una de las debilidades surgidas durante la interpelación a los ministros de Estado es que únicamente se implementa para evidenciar la incapacidad de los funcionarios públicos y ha sido utilizada de manera irresponsable sin favorecer la eficiencia y eficacia de la administración pública.

El antejuicio es otros de los mecanismo que representa un control parlamentario de relevancia, es la atribución que tiene el Congreso de la República de declarar si ha lugar o no a formación de causa e iniciar un proceso penal en contra del presidente y vicepresidente de la república, presidente y magistrados de la Corte Suprema de Justicia , presidente y magistrados del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, ministros y 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, por el señalamiento de la comisión de un ilícito penal atribuido a dichos funcionarios.

La efectiva aplicación de los mecanismos de control político y jurídico que el Congreso de la República utiliza para ejercer contrapeso en la actividad del Organismo Ejecutivo fortalece la administración pública y garantizan el ejercicio democrático en un Estado de derecho.

2.6.4 Función administrativa

El Congreso de la República goza de independencia funcional, se organiza administrativamente de conformidad con lo que establece el Decreto 63-94 Ley Orgánica del Organismo Legislativo y las relaciones con su personal administrativo se regulan por una ley específica.



Dado que goza de la facultad de autodeterminación y gobierno, realiza su propia regulación por medio de leyes, reglamentos y normativo de carácter interno y determina las costumbres, usos y prácticas que conforman la composición, funcionalidad y relaciones de la institución parlamentaria entre ellas: potestad sobre la elección y competencia de sus propios miembros, determinación de las funciones y responsabilidades de sus miembros, funcionarios y autoridades legislativas, nombrar y remover a su personal administrativo, como personal de confianza (Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo, Manual de Organización, 2016, p. 17).

Para el cumplimiento de la función administrativa, el Congreso de la República realiza su propia regulación y por medio de la junta directiva, debe elaborar y aprobar manuales de funciones, para el desempeño de las diferentes funciones administrativas y técnicas del personal del Organismo.

Las funciones administrativas del Congreso de la República están a cargo de un director general quien es el enlace entre la junta directiva y los directores de recursos humanos, administrativo, financiero, de protocolo y atención ciudadana, comunicación social y relaciones públicas, estudios e investigación legislativa.

El director general ejerce la representación legal para suscribir contratos administrativos y de personal y le corresponde coordinar, supervisar e informar acerca de las funciones generales de las diversas direcciones y todo lo relativo a procesos de contratación de personal, adquisición de bienes y servicios debiendo informar con detalle de todas sus actuaciones a la junta directiva del Congreso de la República.



2.6.5 Otras atribuciones

La Constitución Política de la República establece las atribuciones propias del Congreso de la República, las que le corresponden con exclusividad por ser un Organismo del Estado.

Las atribuciones del Congreso de la República se encuentran establecidas en los artículos 165, 170 y 171 de la Constitución Política, dentro de las que destacan las siguientes:

Recibir el juramento de ley al presidente y vicepresidente de la república, al presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos. Esta atribución del Congreso de la República es resultado de la investidura como órgano electo por el pueblo, de quien ejerce la representación, por lo que estos funcionarios deben jurar que sus actuaciones obedecerán a los intereses de toda la nación, mientras ejerzan el cargo del cual son investidos.

Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso. Dentro de los funcionarios nombrados por el Congreso de la República se encuentran los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de Corte de Apelaciones, el contralor general de cuentas, el procurador de los derechos humanos, un magistrado titular y suplente de la Corte de Constitucionalidad y los magistrados del Tribunal Supremo Electoral.

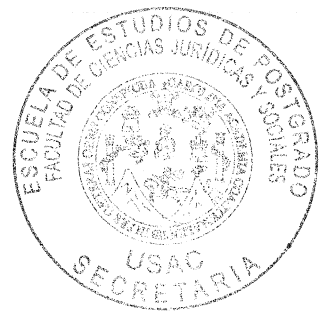
2.7 Marco legal

El fundamento legal del Congreso de la República de Guatemala está regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, promulgada en 1985 y que entró en vigencia en 1986. La norma suprema regula los caracteres generales para la integración del Congreso, los requisitos para optar al cargo de

diputado, los sistemas para la elección de diputados, las atribuciones y el proceso de formación y sanción de las leyes.



La Ley Orgánica del Organismo Legislativo es la ley que rige los principios de las prácticas de representación democrática en el Congreso de la República y las bases de la administración transparente de los asuntos del Legislativo. Esta ley entró en vigor con sus reformas el 21 de diciembre de 1994, con el Decreto 63-94 y ha sido reformada por medio de los Decretos 68-2008 y 14-2016.



CAPITULO III

Democracia y transparencia parlamentaria



3.1 Democracia y transparencia

La democracia es un sistema de gobierno, cuya esencia es la voluntad popular, es el poder que no pertenece a una persona o grupo de personas, pertenece a la totalidad de la población. Peschard (s.f) refiere que:

Abraham Lincoln definió a la democracia como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; es decir, aquel gobierno que tiene su origen en la voluntad popular, aquel por el que recurrentemente el pueblo toma decisiones y también, el gobierno que tiene por objeto propiciar el beneficio de la población. Tales conceptos pueden derivar en términos generales, en lo que Norberto Bobbio ha caracterizado como las dos acepciones de democracia más ampliamente empleadas en la actualidad. Por un lado, la democracia formal, entendida como el conjunto de procedimientos mediante los cuales la población toma decisiones y la llamada democracia sustantiva, que sería aquel régimen que procura precisamente el más amplio beneficio para el mayor número de personas (p.1)

La democracia formal es aquella que reconoce que la soberanía del poder reside en el pueblo, quien a su vez la delega por medio de elecciones generales, a quienes serán las autoridades del país, de donde surge el sistema de gobierno democrático representativo. Mientras que la democracia sustantiva garantiza primordialmente el fin de la igualdad por medio de determinados aspectos, entre ellos: derechos humanos, sociales, económicos y culturales que incluyen, además el derecho a la libertad de opinión es por ello que las autoridades electas deben procurar la consecución del fin primordial del Estado que es la búsqueda del bien común y garantizar a los ciudadanos el pleno goce de estos derechos.



Este principio de democracia se encuentra plenamente desarrollado en el artículo 2º de la Constitución Política de la República de Guatemala al establecer que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

A su vez, este sistema de gobierno debe propiciar el ejercicio del papel soberano que garantiza el acceso ciudadano a la información y la participación ciudadana para evaluar la gestión pública, lo que favorece el proceso de consolidación y fortalecimiento de la democracia. La transparencia es una herramienta indispensable para implementar en este proceso democrático, cuya observancia es necesaria en las diferentes esferas de la actividad estatal y que permite combatir actos como la corrupción, la malversación de fondos, el conflicto de intereses, el financiamiento ilícito de campañas electorales y el nepotismo, que generan opacidad, desconfianza y desinterés por parte de la ciudadanía en los asuntos de interés general.

La transparencia constituye un medio para facilitar el proceso social, político y cultural que, en contraposición a la opacidad, asegura que por medio del acceso a la información y su uso responsable, derivado de la rendición de cuentas y que favorece los espacios de participación ciudadana, se logra la consecución del objetivo primordial que es contribuir en la consolidación democrática de un régimen político que implica un compromiso mutuo entre el gobierno y la sociedad civil. También es un antídoto contra la opacidad en las instituciones estatales y se ha demostrado que es un medio efectivo para el combate de la corrupción, constituyendo a la vez una efectiva estrategia para la edificación de controles por medio del empoderamiento ciudadano.

Fernández (2016) opina que:

La transparencia es el punto desde el cual se mira el conjunto social, y, al mismo tiempo, desde donde se genera un conjunto de dinámicas sociales



positivas de empoderamiento ciudadano, control de la acción pública, rendición de cuentas, acceso a la información, gobernanza, construcción común del futuro colectivo, entre otras. La transparencia es el fin, pero también el camino es método y es objetivo, es estrategia y también finalidad (p. 11).

Es importante resaltar que existe una correlación directa de la transparencia con la democratización del Estado, puesto que la primera facilita a la sociedad de los medios y elementos necesarios para controlar el poder público mediante un ejercicio democrático, que permite tener acceso a la información, en el que se cuenta con las herramientas necesarias para una efectiva rendición de cuentas y la apertura de los espacios de participación ciudadana. En esta dinámica existen dos procesos complementarios y necesarios para la democracia, los gobiernos tienen que aprender a ser transparentes y la ciudadanía tiene que aprender a defender y fomentar la transparencia.

Mediante este ejercicio democrático, tendrá que surgir un empoderamiento ciudadano por medio del que se generen los espacios necesarios para el control de la función pública, que únicamente puede ser efectivo y eficaz, si la ciudadanía tiene la suficiente orientación cívica para involucrarse en el control de la gestión pública para contribuir en la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

La existencia misma de la democracia no es posible si los funcionarios y autoridades desvirtúan y tergiversan la información bajo su resguardo, con el propósito de lograr un beneficio o eludir una responsabilidad. Y, pone en peligro a la democracia, porque bajo este supuesto, la libertad de elección del ciudadano se ve restringida y, porque ello provoca un natural desencanto con el sistema democrático mismo (Peschar, s.f, p. 9).

El sistema de gobierno democrático requiere que las personas que están al frente de las instituciones públicas garanticen que en el ejercicio del cargo se



observen conductas éticas que favorezca la transparencia que se traduce en la confianza y credibilidad en el mismo sistema y que, por lo tanto, se ve fortalecido por medio de los mecanismos de acceso a la información, rendición de cuentas y los espacios de participación ciudadana en todas las esferas de la actividad estatal.

3.2 Ética parlamentaria

La ética es el conjunto de normas y principios conducentes al cumplimiento de las leyes morales, validadas por la razón. Son los valores aceptados como buenos por un grupo social en un tiempo determinado, encaminados a orientar la conducta de las personas en una sociedad en busca del bien y la virtud. Cuando las personas tienen conciencia de esos valores, la moral es la actitud que se tiene ante ellos (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, p. 152).

El fin primordial de la ética estriba en que la conducta del ser humano dentro de la sociedad, se debe ajustar a los arquetipos éticos que favorezcan la armonía social y la convivencia pacífica. No se puede anhelar la paz social sin ese requisito indispensable en que las personas que conviven en una sociedad, ajusten su conducta a los valores fundamentales y la observancia de la moral.

Desde los círculos primarios de convivencia, en la familia y en la escuela, se deben inculcar valores fundamentales con la finalidad de que estos constituyan los cimientos sobre los que descansan los más claros ideales de una conducta digna y decorosa, con la firme convicción de que a lo largo de la vida no importa en qué ámbito de la sociedad, se centra la actividad humana, lo trascendental es que esa conducta siempre esté apegada a los valores y principios de la ética. Una sociedad que no se interese, porque las personas practiquen valores, está contribuyendo a su propio fracaso y detrimento es por ello que se debe atender con especial atención el tema de la ética y la moral, para asegurar la convivencia pacífica y la armonía social.



La ética parlamentaria es el conjunto de valores fundamentales que fijan los parámetros necesarios que rigen la actividad parlamentaria y son de observancia obligatoria para, a quienes poseen la representatividad popular, con el objetivo de establecer reglas claras de conducta y medidas preventivas que eviten situaciones desfavorables y conductas reprochables en el ámbito del parlamento.

Ante la crisis de valores que afecta a la sociedad en general, los Estados han adoptado políticas de ética pública que contienen los estándares de valores fundamentales que por medio de principios, regulan la actividad estatal y que contienen medidas preventivas para evitar y contrarrestar actos de corrupción en la administración pública. “La Comisión Nolan, formuló siete principios de la vida pública, a partir de los cuales propuso que se derivaran y formularan explícitamente reglas concretas de conducta. Esos principios son: neutralidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad, liderazgo” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pp. 57-58).

Los siete principios de la vida pública constituyen los parámetros de conducta que deben observar los funcionarios que conforman los organismos del Estado. En su conjunto los principios de la vida pública, representan los cánones de conducta de los funcionarios públicos, cada uno de ellos representa las más altas aspiraciones de la democracia auténtica y el germen de la lucha contra las conductas indecorosas, inmorales y las situaciones desfavorables y conductas reprochables que surgen en los diferentes órganos del Estado.

En el caso de los parlamentos, se ha mencionado que constituyen la institución democrática por excelencia y el acto de delegación popular en los legisladores, los hace responsables ante sus electores. Su labor debe estar inspirada en los principios de la ética parlamentaria que se caracteriza por el respeto a los valores fundamentales, con la finalidad de legislar en favor de los intereses comunes de toda la nación para la consecución del bien común.

Los índices de ética parlamentaria a nivel nacional e internacional, resultado de evaluar la labor de los parlamentos, advierten que en función de los datos obtenidos se observa que a pesar de que algunos Congresos o asambleas legislativas, demuestran esfuerzos en materia de publicación de información y apertura institucional, la percepción de la población aún sigue colocándolos muy distantes de la transparencia mínima deseable y exigible.

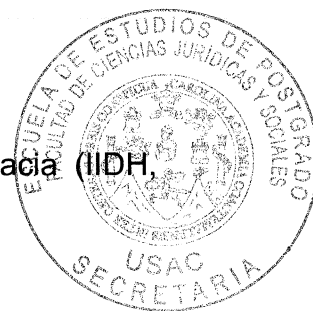
Uno de los factores que ha incidido en la inobservancia de la ética parlamentaria es que en la mayoría de los Estados no existe una formulación clara de los estándares de conducta que deben observar los parlamentarios, existe un desconocimiento de lo correcto e incorrecto, ha sido permisivo que los diputados o congresistas se involucren en actividades que salen de la esfera de su competencia, al extremo que en muchas ocasiones son señalados por la comisión de actos de corrupción, aunado a ello, la falta de conocimiento por parte de la sociedad de las funciones y atribuciones propias de, quienes integran el Congreso, genera la poca o casi nula auditoria social para transparentar la labor de las asambleas legislativas y la falta de mecanismos de control interno y externo en los parlamentos, ha generado conductas incompatibles con el interés general.

Ante el panorama generalizado de desconfianza en la labor de los parlamentos, es necesario adoptar medidas que orienten a disminuir los altos índices de corrupción e implementar medidas para iniciar un proceso de modernización de las asambleas legislativas, que debe incluir el tema de la ética parlamentaria, como un pilar fundamental de la democracia.

En el campo de la consolidación institucional y modernización de los parlamentos, el área de la ética parlamentaria representa un desafío central en el que prácticamente está todo por hacer. La tarea es enorme y requiere el compromiso activo de los dirigentes políticos y de cada uno de los ciudadanos en la recreación de la integridad y de los consensos éticos



básicos, esenciales como basamento axiológico de la democracia (IIDH, 2001, pp. 291-292).



El reconocimiento de la crisis profunda que atraviesan los parlamentos a nivel latinoamericano, al no cumplir con las funciones primordiales que le han sido encomendadas en legítimo ejercicio de la soberanía, que inciden considerablemente en el descrédito y desconfianza en la labor parlamentaria, ha generado que instituciones nacionales e internacionales, se interesen en abordar a profundidad el tema de la ética parlamentaria y la modernización de los parlamentos, reconociendo que no es suficiente emitir códigos de ética parlamentaria, sino que los profundos cambios deben incluir el establecimiento de mecanismos de control para la verificación de la observancia de la transparencia en las acciones y decisiones de los parlamentarios.

La necesidad de implementar acciones que contribuyan a mejorar la tarea parlamentaria y la regulación legal de los mecanismos de control interno y externo que permitan consolidar un congreso eficiente y eficaz, capaz de responder a los intereses de la nación, no significa transformar y revolucionar el sistema parlamentario, sino que por el contrario el objetivo primordial es lograr que exista un canal efectivo de comunicación entre los representantes y representados, lo que se logra transparentando la función parlamentaria, mediante la difusión de la actividad, la ampliación de los medios de participación informal de los ciudadano y el control de la labor del parlamento.

En la mayor parte de países de América Latina no existe una sólida cultura parlamentaria. El desprestigio de los diputados y de los poderes legislativos, los niveles de corrupción, la dictadura, la violencia, la injusticia y la transgresión de los derechos fundamentales han impedido el desarrollo de una verdadera cultura parlamentaria, que propicie fácilmente el dialogo y los acuerdos sectoriales, que genere un control político adecuado y que sirva de

contrapeso a las excesivas prerrogativas del Poder Ejecutivo (IIDH, 2011, p.12).



El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) es una institución académica encargada de la investigación, promoción y educación en materia de derechos humanos, que atendiendo al interés de los países de la región centroamericana, en cuanto a la generalizada preocupación por la falta de credibilidad y desconfianza en la labor de los parlamentos, producto de la inobservancia de la ética parlamentaria, ha generado espacios de dialogo, con la finalidad de incidir de manera propositiva, en los procesos de modernización de los parlamentos, que incluyan mecanismos que favorezcan la implementación de la ética parlamentaria, el acceso a la información y un sistema de control confiable de la actividad parlamentaria,

En 2011, el Instituto Interamericano de Derecho Humanos, promovió un estudio de casos particulares de la realidad institucional de los parlamentos de la región centroamericana y el caribe, con la colaboración de ilustres y connotados escritores constitucionalistas de esos países, producto de dicho estudio se elaboró el documento titulado *Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana*.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en dicho documento concluye que:

Efectivamente existe una crisis y debilidad institucional en los parlamentos a nivel regional, atribuida, según José Aníbal Cruz Infante al accidentado proceso histórico-político que estos pueblos han venido atravesando desde su independencia, al que se agrega la falta de una profesionalización del cuerpo legislativo (pp. 255-256).



Acertadamente, muchas de las opiniones a nivel internacional, reconocen que existe una crisis funcional en los parlamentos y que la situación no cambiará con la simple emisión de códigos de ética parlamentaria. Se requiere aunar esfuerzos y establecer reglas claras que permitan mantener un estricto control de la tarea parlamentaria, a la cual solamente se puede acceder mediante un compromiso serio de, quienes poseen la representatividad del pueblo, al establecer los mecanismos que permitan que la población tenga conocimiento por medio del acceso a la información de lo que acontece día a día dentro de la cámara legislativa.

3.3 Transparencia parlamentaria

En términos generales, la transparencia es un valor que implica la coherencia de nuestras palabras con nuestros actos es sinónimo de autenticidad y honestidad, conlleva a su vez una serie de características que se reflejan en la honorabilidad y credibilidad que nos hacen ser dignos de confianza.

La función específica de la transparencia es el control del poder público. “Al hablar de transparencia nos referimos a un sistema de pesos y contrapesos, para garantizar que el gobierno rinda cuenta de sus actos y decisiones” (Fernández, 2014, p. 6).

La transparencia es uno de los principios de la ética, que aplicada a la función pública, significa que los funcionarios que integran los diferentes organismos del Estado, deben fundamentar sus decisiones en dirección a atender los intereses y aspiraciones de la nación y asegurar a la población el ejercicio del derecho al acceso a la información pública, la que debe restringirse solo cuando así lo demande un interés público.

Dicho esto, la transparencia es la garantía que hace efectivo el derecho que tiene la población de acceder a la información pública, con la finalidad de evaluar la



labor de los funcionarios, ejercer el control sobre la gestión pública, detectar posibles errores o anomalías y su inmediata corrección, esto implica que los ciudadanos deben tener la capacidad de comprender la complejidad de las decisiones y acciones públicas y asumir un papel activo en el control del ejercicio del poder público.

La transparencia parlamentaria constituye una condición que dota de legitimidad al órgano legislativo como representante de los intereses generales de los ciudadanos, contrapeso de los poderes Ejecutivo y Judicial, así como en lo que respecta a informar a sus representados sobre sus decisiones y justificarse ante ellos (Lozano, 2016).

La importancia de la transparencia parlamentaria radica en que por medio de los elementos que la integran, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, le brindan legitimidad a la labor parlamentaria y un adecuado desempeño de las funciones legislativas básicas y establece los parámetros de confianza y confiabilidad en dicho organismo de Estado.

La transparencia parlamentaria es el lente que permite visualizar dentro del parlamento, que garantiza que las actuaciones y decisiones de los legisladores sean legales y éticas, en virtud de lo que deben considerar que los mecanismos de representación que le dan vida a la democracia, devienen de la voluntad de los electores, que su actuar obedece a los intereses de toda la población y que la información que se genera en dicho organismo es de acceso público.

La transparencia entendida como la cualidad que permite el pleno acceso de la ciudadanía a las decisiones que provienen de los órganos del Estado y a los procesos que generan esas decisiones es una condición necesaria para la consolidación del Estado de derecho y las instituciones democráticas que lo forman (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 2010, p.4).



El parlamento como se ha mencionado es la institución democrática por excelencia, toda vez que los dignatarios de la nación representan los diferentes intereses y necesidades de un pueblo que aspira tener mejores condiciones de vida, que favorezcan la consolidación de un Estado de derecho y el fortalecimiento de democracia.

Es innegable que la transparencia parlamentaria es necesaria para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala, “la transparencia es un compromiso, no es una condición natural, sobre todo en tradiciones donde la cultura del secreto es muy fuerte como la guatemalteca” (Acción Ciudadana, s.f, p. 77).

La percepción de la población en torno a la labor del Congreso en Guatemala denota que la falta de transparencia es un factor que incide en la desconfianza y poca credibilidad en los parlamentarios y que todo ello ha sido producto de los procesos históricos de transformación del Estado, de la cultura del secreto arraigada en altas esferas de gobierno, la politización de los partidos políticos y otros factores que han incidido en la falta de consenso en temas de interés nacional.

Los guatemaltecos, pese a esfuerzos que se han realizado durante los últimos años, en que se han implementado reformas sustanciales en torno a algunos temas parlamentarios, aún cifran sus esperanzas en que la modernización del Congreso de la República, vaya más allá de las simples reformas a las leyes y que se apuntale a cambios más significativos que contribuyan al fortalecimiento de la transparencia parlamentaria.

3.4 Elementos de la transparencia parlamentaria

La transparencia parlamentaria está asociada a resaltar tres elementos fundamentales que son: el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.



3.4.1 Acceso a la información

Un Estado democrático debe garantizar los mecanismos y las herramientas que permitan que las funciones que están encomendadas a las instituciones de gobierno se desarrollen con transparencia, esto implica que las acciones y decisiones que asuman los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, deben corresponder al irrestricto apego a las leyes, para evitar una gestión pública que atente contra los intereses generales de la población.

Toda información que se genera y administra como producto de la actividad estatal y que documente el ejercicio de esa actividad, se denomina información pública. Sin ninguna excepción, todos los organismos del Estado tienen la obligación de documentar y conservar la información pública, que generan en el ejercicio de sus funciones, con la finalidad de facilitar la actividad gubernamental y su fin primordial es garantizar a la población el acceso a los registros y datos públicos que conforman dicha información.

El derecho a la información pública es uno de los fundamentos de la transparencia, garantiza el libre acceso a la información, que se genera en las instituciones públicas, fomenta la participación ciudadana y su objetivo es servir como un mecanismo de control de los actos y decisiones de la administración pública.

Para conservar y proteger la información se deben habilitar los mecanismos que faciliten el resguardo de dicha información, ya sea por medios manuales o electrónicos, con la finalidad de brindar seguridad y confiabilidad a los datos que obran en los archivos de cada institución. A la vez se debe evitar los trámites burocráticos y engorrosos que tornan lento y costoso el acceso a la información, por el contrario se deben establecer los mecanismos que faciliten y transparenten dicha información.

Uno de los pilares sobre los que descansa la democracia es el derecho de información, González (2010) afirma:



El derecho de información es un derecho pura y simplemente individual, en relación de inclusión, las normas internacionales prescriben como fases de este derecho investigar, recibir o difundir información como establece la DUDH y buscar, recibir y difundir, como lo consagra el Pacto de San José de Costa Rica (p. 59).

El derecho a la información es concebido como un derecho subjetivo que le asiste a toda persona de buscar, investigar, recibir y difundir información, que por su importancia en la consolidación de los Estados democráticos, está plenamente reconocido a nivel internacional en tres instrumentos internacionales en materia de derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 19; la Convención Americana de Derechos Humanos en el artículo 13 y; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 19, que establecen que el derecho a la información es una garantía que faculta a todo individuo de informarse, ser informado y difundir dicha información.

El derecho a la información incorpora como una especie, el derecho de acceso a la información, que se concibe como la garantía que tiene toda persona de acceder a toda información contenida en los expedientes de las instituciones del Estado, asimismo este derecho implica que las personas deben estar informadas de las actividades que desarrollan las entidades y personas que realizan funciones públicas.

El derecho de acceso a la información, está ligado intrínsecamente a la obligación que tiene el Estado de brindar el acceso a la información generada en la actividad estatal y que documenta el ejercicio de las facultades o la actividad que desarrollan los sujetos obligados en el cumplimiento de sus funciones. Para garantizar el pleno ejercicio de este derecho, el Estado debe generar espacios de



comunicación, que contribuyan a transparentar la información y lograr una sociedad consciente de la realidad nacional. Mientras más eficientes sean los canales de comunicación, la información que se brinde será más confiable y certera, lo que redundará en la confianza de la población en la gestión pública. Generar espacios para que la población tenga acceso a la información es una responsabilidad directa de los funcionarios que cumplen con una función pública y garantiza la participación ciudadana por medio de herramientas que facilitan la auditoría social.

La Constitución Política de la República de Guatemala reconoce el derecho de acceso de información, como el derecho individual que le asiste a toda persona de acceder a informes, copias, reproducciones y certificaciones que solicite y la exhibición de expedientes que desee consultar, con la excepción de información referente a asuntos militares y diplomáticos, de seguridad nacional, o de datos confidenciales proporcionados con garantía de confidencial. La ley ordinaria que regula este derecho es la Ley de Acceso a la Información Pública contenida en el Decreto 57-2008. Al respecto de esta ley, Pereira (2014) afirma:

Ha significado un paso importante para transparentar y fiscalizar de mejor manera la actividad de las instituciones públicas, resulta innegable que su eficacia requiere de ciudadanos idóneos y comprometidos en realizar dicha tarea de fiscalización y de llevar hasta sus últimas consecuencias las denuncias que fueren pertinentes (p.353).


La Ley de Acceso a la Información Pública constituye el cuerpo normativo que establece las reglas, derechos y obligaciones de los sujetos obligados como de las personas interesadas, en obtener la información, que favorezca que la cultura del secreto administrativo que se mantuvo durante muchos años en el manejo de la información gubernamental, sea paulatinamente sustituida por una cultura de transparencia, que permita que la población tenga acceso a información veraz y confiable, referente a como los funcionarios públicos utilizan y administran los fondos público.



Para que esta ley cumpla con el objetivo primordial de garantizar a toda persona interesada, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de la autoridades y sujetos obligados, debe fomentar por medio de los principios de máxima publicidad, transparencia en el manejo y ejecución de los recursos públicos y actos de la administración pública, gratuidad en el acceso a la información pública, sencillez y celeridad de procedimiento, por medio de los cuales la participación ciudadana sea activa y genere los espacios para exigir de los funcionarios su fiel cumplimiento.

En lo que respecta al derecho de acceso a la información en el Congreso de la República, no existe ninguna normativa específica que regule esta materia, por lo tanto, es aplicable la Ley de Acceso a la Información, por ser de aplicación general en todos los ámbitos de la actividad gubernamental y que específicamente en el artículo 13 establece que el Congreso de la República, además de la información pública de oficio debe hacer pública como mínima la siguiente:

1. El ejercicio de su presupuesto asignado por bloque legislativo y comisión;
2. El listado de asesores y asistentes de junta directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones;
3. El proyecto del orden del día de las sesiones ordinarias y extraordinarias en el pleno y comisiones, con veinticuatro horas de anticipación;
4. Las iniciativas de ley;
5. Los dictámenes emitidos por cada una de las comisiones sobre las iniciativas de ley;
6. Los decretos;
7. Los acuerdos;
8. Los puntos resolutivos;
9. Las resoluciones;
10. Actas de las sesiones de las comisiones de trabajo; y
11. Diario de las sesiones plenarias.



Como puede advertirse, la información que se genera en el Congreso de la República debe ser del dominio público, con la finalidad de fiscalizar y controlar, a quienes representan los intereses de la población, por lo tanto, los canales de información deben ser eficaces para brindar información veraz y confiable, que no genere dudas ni margen a la desconfianza en la labor que día a día se desarrolla en este alto organismo de Estado. A este respecto, es importante el avance que ha representado la implementación de la página web del Organismo Legislativo y los medios de comunicación, como la prensa, radio, televisión y el internet constituyen un papel muy importante, porque al transmitir información, permiten que la población esté informada.

3.4.2 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es un elemento de la transparencia, considerado como una herramienta indispensable en el fortalecimiento de la democracia, su aplicación contribuye a generar espacios para el control de la actividad gubernamental y evitar el abuso de poder, garantizando que los funcionarios cumplan sus funciones en estricta observancia a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia, principios que deben caracterizar la actividad estatal, en obediencia a la delegación de funciones que poseen los tres organismos del Estado y que suponen un actuar digno de, quienes ejercen poder de mando y de representación.

La rendición de cuentas se define como la obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento. Los mandantes supervisan también a los mandatarios o agentes para garantizar que la información sea fidedigna (Ugalde, 2002, p.14).



El mandato constitucional de delegación de funciones que el pueblo otorga a los funcionarios públicos por medio del ejercicio de la soberanía, genera una corresponsabilidad en el ejercicio de poder, puesto que las autoridades electas son responsables de sus actos y están obligados a rendir cuentas a sus representados. Como elemento de la transparencia, la rendición de cuentas es una herramienta indispensable para el control interórganos, que atendiendo a la teoría de pesos y contrapesos, se desarrolla de manera horizontal, mediante la fiscalización que el ejecutivo, legislativo y judicial realizan recíprocamente para evitar el abuso de poder y equilibrar la función pública.

La rendición de cuentas suele clasificarse en:

- a) Horizontal: es la que surge de las relaciones formales dentro del Estado y es ejercida por las instituciones estatales sobre otras instituciones estatales.
- b) Vertical: es ejercida por los ciudadanos, la sociedad civil o sus organizaciones, sobre las instituciones estatales. Tradicionalmente es el voto.
- c) Cruzada: es aquella que se realiza utilizando los medios de control, mediante los cuales la ciudadanía participa activamente en la rendición ejercida por el Estado (Acción Ciudadana, s.f.).

Uno de los ejemplos de rendición de cuentas horizontal, está regulado en el artículo 241 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que establece la obligación que tiene el Ejecutivo de presentar anualmente al Congreso de la República la rendición de cuentas del Estado, esto se realiza por medio del informe que el presidente de la república presenta anualmente al Congreso.

Otro de los mecanismos de rendición de cuenta horizontal está a cargo de la Contraloría General de Cuentas, que es la institución técnica descentralizada, con facultades para fiscalizar a todos los funcionarios públicos de los organismos del

Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como a cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas.



Dentro de los instrumentos legales que permiten transparentar la función pública en el uso de los recursos públicos y que contribuye a generar espacios para la rendición de cuentas, se cuenta con el Decreto 89-2002, que contiene la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, que en su artículo 1 establece que esta ley tiene por objeto crear normas y procedimientos que aseguren la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales, evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado y prevenir el aprovechamiento personal o cualquier otra forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado y de otras personas individuales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos o valores públicos, determinando la responsabilidad en que incurran.

Dentro de los mecanismos que se implementan para realizar esta rendición de cuentas horizontal, la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, establece la declaración jurada patrimonial como una obligación y un requisito para el ejercicio de un cargo o empleo público, esto con la finalidad que cuando cese en el cargo se le extienda el finiquito correspondiente.

El Artículo 214 de La Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente y sus reformas contenidas en el artículo 122 del Decreto 10-04 del Congreso de la República y el artículo 47 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, establece como uno de los requisitos para la inscripción de candidatos para optar a un cargo de elección popular par, a quienes hayan manejado o administrado fondos público, el original de la Constancia transitoria de inexistencia de reclamación de cargo emitida por la Contraloría General de Cuentas, más conocida con el nombre de finiquito y que consiste en el documento mediante el cual se acredita que en el ejercicio de un cargo público en

el que se han manejado o administrado fondos públicos, el funcionario actuó con transparencia en el cargo, lo cual es un requisito indispensable si su deseo es optar nuevamente a otro cargo público.



3.4.3 Participación ciudadana

La participación ciudadana es otro elemento de la transparencia que intrínsecamente unido al acceso a la información pública y la rendición de cuentas, favorecen la consolidación y fortalecimiento de la democracia. La participación activa de la ciudadanía contribuye a generar espacios de dialogo, para el consenso en la toma de decisiones, sea en el ámbito comunitario, social y político, para lograr el cambio y desarrollo en una sociedad, en la cual la gestión pública esté encaminada al logro del bien común. Ortiz (s.f.) afirma que:

Participación es una relación social de poder mediante la cual una pluralidad de actores ciudadanos ejercitan su derecho de intervenir en los procesos decisorios y reorientar el uso de los recursos en función de sus aspiraciones, incrementando su autonomía, afirmando su identidad y reconociendo sus intereses como parte de la comunidad política, mediante formas de democracia directa en todas las esferas de la sociedad y del Estado (p.46).

La participación ciudadana ha sido el resultado del desarrollo de múltiples factores que incidieron en la inclusión de sectores de la sociedad civil por medio del reconocimiento del rol fundamental que estos grupos o sectores en los procesos de toma de decisiones, en la formulación de proyectos, en la ejecución o monitoreo de cualquier actividad que implique administración o manejo de fondos públicos.

Para la efectiva participación ciudadana se requiere de un proceso de empoderamiento, que se traduce en la participación de los diversos sectores en las políticas de Estado, principalmente en países como Guatemala en donde las

marcadas diferencias sociales han dejado al margen de participación a grupos de mujeres, niños e indígenas, entre otros.



El artículo 15 bis del Decreto 26-2016 establece las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en su epígrafe indica Participación ciudadana y establece que el Tribunal Supremo Electoral instaurará un mecanismo de participación ciudadana, para promover la participación de la ciudadanía empadronada, con el objetivo de incidir en la definición y desarrollo de las políticas públicas del Estado guatemalteco.

En estricto cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en 2002, se emitió el Decreto número 11-2002 del Congreso de la República, que contiene la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que en su artículo 1 regula que el Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población, maya, xinca, garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Los espacios de participación que brinda el Sistema de Consejos de Desarrollo, se concretiza mediante la organización comunitaria, municipal, departamental y nacional, para la generación de políticas de desarrollo en la administración pública, esto significa que esta participación ciudadana es un espacio para transparentar las funciones del Organismo Ejecutivo. Con respecto a la participación ciudadana en el Congreso de la República, es de reconocer el esfuerzo de organizaciones de la sociedad civil, que han generado espacios para que exista un consenso en relación con la toma de decisiones.



3.5 Marco legal internacional de transparencia parlamentaria

3.5.1 Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos

Esta normativa constituye un valioso instrumento internacional, por medio del cual los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, manifestaron su preocupación por los índices de corrupción que atenta en contra de la legitimidad de las instituciones públicas afectando en general a toda la sociedad, el orden moral y la justicia, así como el desarrollo integral de los pueblos, suscribieron en 1996, la Convención Interamericana contra la Corrupción de Estados Americanos, que cobró vigencia en 1997 y que fue ratificada por el Estado de Guatemala en 2001.

Esta convención constituye un instrumento internacional de significativa importancia, toda vez que surgió como producto del consenso entre los Estados suscriptores, quienes reconocieron que la corrupción es un mal que se ha enraizado en las instituciones públicas, provocando un detrimento no solo en los recursos públicos, sino que atenta directamente contra la democracia y el Estado de derecho.

El objetivo primordial de esta convención es la implementación de mecanismos a nivel internacional, para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

En atención a lo regulado en el numeral primero, del artículo V, de la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, que establece que cada Estado parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con la Convención cuando el delito se cometa en su territorio, el Congreso de la República de Guatemala emitió el Decreto 31-2012 Ley contra la



Corrupción, que contempla dentro de los delitos cometidos por funcionarios o empleados públicos, el enriquecimiento ilícito, incumplimiento en el deber de presentar declaración jurada patrimonial, falsedad en la declaración jurada patrimonial y nombramientos ilegales, entre otros.

3.5.2 Convención Americana de Derechos Humanos

El 22 de noviembre de 1969, los Estados americanos suscribieron la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida con el nombre de Pacto de San José. Mediante dicha convención, los Estados parte, reafirmaron su propósito de consolidar las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre.

En dicha convención, se reconoce los derechos esenciales del hombre y la obligación por parte de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona, sin discriminación alguna por motivos de: raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional y social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

En temas de transparencia, dicha convención establece, en el artículo 13, el derecho que tiene toda persona a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección, mediante dicha regulación se reconoce el derecho a la información, con rango internacional, por lo tanto, todos los Estados deben implementar los mecanismos de acceso a la información pública, mediante los cuales los ciudadanos estén informados de los actos y decisiones en temas de interés nacional.

3.5.3 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción



En 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas, después de la negociación de un instrumento jurídico internacional, que estuvo a cargo de un comité especial, reconoció los esfuerzos realizados a nivel mundial por la lucha contra la corrupción, que es un mal que menoscaba la democracia y el Estado de derecho. Advirtió que los funcionarios públicos en muchos de los Estados han saqueado los fondos nacionales, incrementando sus riquezas, lo que ha afectado directamente a los más pobres, porque los fondos que son para el desarrollo de proyectos de beneficio social como la salud, educación, justicia y otros, son desviados con fines individuales.

En el preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, los Estados parte, preocupados por los índices de corrupción que han generado problemas y amenazas para la estabilidad y seguridad de las sociedades, reconocieron que la prevención y la erradicación de la corrupción son responsabilidad de todos los Estados, que debe existir una estrecha cooperación entre ellos, con el fin de implementar mecanismos que contribuyan a cifrar esfuerzos para la lucha contra este flagelo que corroe a las instituciones estatales.

La Convención reconoce que la rendición de cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos, son dos elementos indispensables para transparentar la función pública y evitar los actos de corrupción, para lo cual se requiere una regulación especial en torno al establecimiento de los mecanismos de nombramiento de funcionarios públicos, que se basen en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud. También hace un llamado a los Estados parte para que, dentro de los ordenamientos institucionales y jurídicos, se cuente con códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas, esto con la finalidad que, dentro del ordenamiento interno de cada país, se regule la conducta de los funcionarios públicos, quienes deben actuar en el ejercicio de sus funciones con irrestricto apego a la ley y a los cánones de la

ética. Asimismo, la Convención regula la necesidad de que en cada Estado parte se establezcan las medidas disciplinarias o de otra índole que deben aplicarse en contra de los funcionarios públicos que transgredan los códigos de conducta establecidos.



El artículo 10 de la Convención hace referencia a que, para aumentar la transparencia, es necesario adoptar medidas dentro de las que destaca la implementación de mecanismos que garanticen a la población, el derecho a la información, que incluya la simplificación de los procedimientos administrativos de acceso a la información pública. En este mismo sentido, reconoce que para garantizar la efectiva lucha contra la corrupción, los Estados parte deben fomentar la participación activa de la ciudadanía para lograr el consenso en la toma de decisiones que son de interés general.

Finalmente, también es importante mencionar que la Convención hace énfasis en la necesidad de que cada Estado parte, adopte las medidas legislativas y de otra índole, para tipificar delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de su función, tales como la malversación, el peculado, las apropiaciones indebidas, entre otros.

3.5.4 Declaración sobre la transparencia parlamentaria

La Declaración sobre la transparencia parlamentaria fue resultado de la conferencia que, en 2012, reunió a organizaciones que a nivel internacional se dedican a la tarea de monitorear a los parlamentos de sus respectivos países.

Esta declaración se suscribió con la finalidad de hacer un llamado a los parlamentos, para asumir un compromiso de implementar una cultura de transparencia que sea el parámetro de la función parlamentaria, por medio de la cual se facilite el acceso a la información, se brinde una efectiva rendición de

cuentas y se fortalezcan los espacios de participación ciudadana, para asegurar instituciones más representativas y sociedades democráticas.

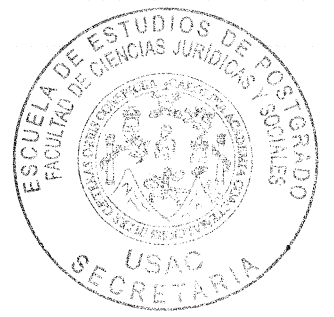


En el preámbulo de la declaración se reconoce la importancia de los parlamentos, como las instituciones claves para la democratización y en ello radica la importancia que al representar los intereses de los ciudadanos, los parlamentarios cumplan sus funciones legislativas con transparencia, que se traduce en factores determinantes para el fortalecimiento y consolidación de la democracia.

La declaración se basa en cuatro ejes principales que son:

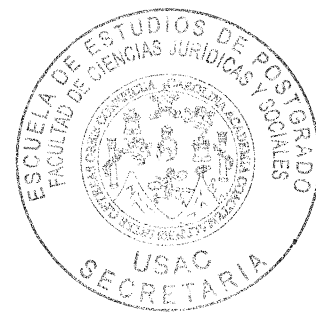
- 1.- Promover una cultura de transparencia.
- 2.- Transparentar la función parlamentaria.
- 3.- Facilitar el acceso a la información parlamentaria.
- 4.- Permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

Al abarcar estos cuatro ejes, la declaración constituye un importante aporte para la promoción y consolidación de una cultura de transparencia en los parlamentos, que contribuya a fortalecer a la institución democrática por excelencia y que garantiza que en el ejercicio de sus funciones, los parlamentarios actuaran acorde al mandato constitucional que les ha sido delegado.



CAPITULO IV

Transparencia parlamentaria en países de América Latina



4.1 Generalidades

Atendiendo el marco legal internacional en materia de transparencia parlamentaria, los países de América Latina han cifrado esfuerzos para implementar mecanismos que fomenten la transparencia y la probidad en los parlamentos de la región, que incluye la emisión y vigencia de códigos de ética que fijan los parámetros que deben guiar la conducta tanto de los legisladores como de los funcionarios públicos de las instituciones del Estado.

La mayoría de los países cuentan en su legislación vigente con leyes de acceso a la información y han implementado los medios electrónicos de información, por medio de las páginas web de los parlamentos, cumpliendo con los estándares internacionales en materia de transparencia para conformar parlamentos abiertos, con el objetivo primordial de rescatar la credibilidad y legitimidad de las funciones parlamentarias y con ello contribuir al fortalecimiento del sistema político y la democracia.

En aplicación de la transparencia activa, los países de América Latina han atendido las indicaciones de la Organización de Estados Americanos (OEA), en cuanto a tener como base la Ley Modelo que fija los requerimientos en relación con la información clara, accesible y gratuita que se debe garantizar en cada uno de los Estados, asimismo en torno a la necesidad de establecer los mecanismos de control de la ley de acceso a la información, mediante organismos independientes que se encarguen de fiscalizar y verificar la debida aplicación de lineamientos sobre cómo debe publicarse la información. En Chile, México, Nicaragua, El Salvador, Uruguay y Honduras, estos requerimientos son claramente regulados y han favorecido los estándares de transparencia en sus parlamentos. Dentro de los países que han

emitido Códigos de Ética Parlamentaria se encuentra Brasil, Chile, Panamá, Paraguay y Perú (Alcántara y García, 2013).



Para el fortalecimiento y consolidación de los parlamentos abiertos, se requiere de un proceso complejo, que debe contemplar aspectos relevantes como el derecho al acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como elementos indispensables de la transparencia parlamentaria y que dicho proceso en su conjunto contribuya a la modernización de los parlamentos de acuerdo con las características y necesidades propias de cada uno de los Estados.

Parlamento abierto es una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomentan la apertura y transparencia de los parlamentos, con el fin de garantizar el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria (ParlAmericas, s.f.).

Durante las últimas décadas, la mayoría de países de América Latina, atendiendo a requerimientos de carácter internacional, han cifrado esfuerzos para mejorar la calidad en las funciones públicas, por medio de la emisión de códigos de ética y leyes de aplicación general, con la finalidad de implementar acciones encaminadas a elevar la probidad en las funciones públicas, con lo que se favorece la confianza y credibilidad en las persona en, quienes se ha delegado el ejercicio de las funciones públicas.

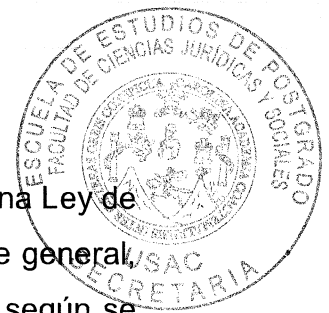
Para una ilustración del avance en el tema de acceso a la información pública en América Latina, se presenta la siguiente tabla



Tabla No. 1 Leyes de Acceso a la Información Pública en América Latina

País	Fecha de promulgación	Ley
Colombia	Junio de 1985	Ley No. 57 de 1985
Panamá	Enero de 2002	Ley No. 6 Normas para la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y otras disposiciones
México	Junio de 2002	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental
Perú	Julio de 2002	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Ley No. 27.806
Ecuador	Mayo de 2004	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública LOTAIP
República Dominicana	Julio de 2004	Ley General de libre acceso a la información pública No. 200-04
Honduras	Noviembre de 2006	Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Decreto No.170-2006
Nicaragua	Mayo de 2007	Ley de Acceso a la Información Pública LAIP No. 621
Chile	Agosto de 2008	Ley sobre Acceso a la Información Pública Ley No.20.285
Uruguay	Octubre de 2008	Ley de Acceso a la Información Pública Nro. 18.381
Guatemala	Octubre de 2008	Ley de Acceso a la Información Pública Decreto No.57
El Salvador	Marzo de 2011	Ley de Acceso a la Información Pública Decreto No. 537
Brasil	Noviembre de 2011	Lei de Acceso a Informacoes Públicas(Lei Nro. 12.527)

Fuente: Alcántara y García, 2013, p.5



En total son 13 los países de América Latina que ya cuentan con una Ley de Acceso a la Información Pública, las cuales son emitidas con un enfoque general, toda vez que son aplicables por igual para todos los sujetos obligados, según se establece en la normativa correspondiente, quienes deben garantizar el derecho de acceso a la información. Dentro de estos países el pionero en la emisión de esta ley fue Colombia y en otros países como Panamá, México, Perú, Ecuador y Honduras, la normativa incluye aspectos relativos a la transparencia en la función pública.

Para el establecimiento de parlamentos abiertos, se requiere del compromiso político para la modernización parlamentaria, que incluye reformar para mejorar aspectos organizativos y de gestión parlamentaria, tales como la efectiva regulación para la contratación de los asesores y empleados técnicos y administrativos, mediante mecanismos que brinden transparencia a dicho proceso y que contribuyan en el desarrollo de las diversas tareas parlamentarias, así como la transparencia en el trabajo de las diversas comisiones ordinarias y extraordinarias del parlamento.

El éxito en la aplicación de los códigos de ética en las funciones públicas requiere de aspecto subjetivos, puesto que la observancia de dichas normas requiere de una actitud positiva de los sujetos obligados, porque depende de su integridad y buena voluntad en atender las reglas de conducta al momento de asumir un cargo público, en virtud de que ello implica que su función va encaminada a atender los intereses de toda la sociedad.

Un aspecto que potencia los códigos de ética/conducta, al igual que ocurre con las leyes de transparencia, es si los países contemplan la existencia de organismos de vigilancia con competencia para controlar el cumplimiento de los principios, prohibiciones y obligaciones que establecen los códigos. En siete casos latinoamericanos existe una comisión o consejo que asume específicamente esta función. En cuatro países es la Contraloría General de la República la instancia que debe cumplir esta labor, sumándola al resto de

sus competencias constitucionales, mientras que en otros cinco países no se especifica, quien asume la vigilancia (Alcántara y García, 2013, p. 17).



Es imprescindible que las normas encaminadas a regular las funciones públicas contemplen a la vez al organismo encargado del cumplimiento de estas, así como de los mecanismos para la imposición de sanciones en caso de incumplimiento. En Guatemala, no existe un Código de Ética que regule la conducta de los funcionarios públicos, la norma aplicable en este caso es la Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos Decreto 89-2002 del Congreso de la República de Guatemala, que es de aplicación general y la institución encargada de su aplicación y vigilancia es la Contraloría General de Cuentas.

4.2 Modernización y transparencia parlamentaria en América Latina

El proceso de modernización de los parlamentos en los países de América Latina ha tenido importantes avances, aunque no se puede considerar que ha sido igual en todos. En algunos países se han promovido acciones más concretas y se han emitido códigos de ética parlamentaria, que establecen los principios fundamentales en que se debe basar la conducta de los legisladores, para evitar conductas indecorosas y faltas de moral, así como las normas que regulan el desarrollo de las sesiones, el comportamiento dentro de las comisiones de trabajo y los mecanismos aplicables para promover el cumplimiento de las normas contenidas en dichos códigos y las sanciones a aplicar en caso de incumplimiento, cuya eficacia y eficiencia depende de las atribuciones y competencias que ley otorga para verificar la transparencia y probidad en la función parlamentaria, en otros países se han concretizados mecanismos para el mejor control y fiscalización de los parlamentos, también se ha implementado el uso de la tecnología para mejorar los canales que brindan información.



Fortalecer institucionalmente a los parlamentos significa crear las condiciones para que puedan ejercer efectivamente las funciones de representación, de producción de legislación y de deliberación, orientación y control, sin las cuales ni existe verdadera democracia ni puede funcionar eficientemente el mercado ni podrá desarrollarse un verdadero Estado Social de Derecho. Para crear estas condiciones no bastará con incrementar los recursos disponibles y mejorar su gestión; es decir, con el desarrollo organizacional. Hará falta un esfuerzo nacional concertado entre los grandes agentes sociopolíticos, para avanzar a los nuevos valores y reglas del juego de la vida parlamentaria (Rodríguez, 1999, p. 105).

Para la implementación de una efectiva modernización parlamentaria, se requiere que el tema se aborde desde una perspectiva de nación, puesto que se requiere de la voluntad política para generar los cambios organizacionales y la adopción de medidas efectivas para contrarrestar la crisis que ataca a los parlamentos en América Latina y que incide directamente en la falta de confianza y poca credibilidad en la labor parlamentaria.

En algunos países de la región latinoamericana, aún persisten resabios de la cultura del secreto, la información que se brinda a la población es incompleta o distorsionada, no existen canales de información efectivos, no existe transparencia en temas como la contratación del personal administrativo del parlamento, la rendición de cuentas no es eficaz, la participación ciudadana es casi nula, no existen los medios para el control y fiscalización de los parlamentos en temas de transparencia y se carece de códigos de ética parlamentaria.

La modernización de la gestión parlamentaria incluye administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico y jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas e infraestructura entre otros. Esta experiencia la hemos denominado "La

modernización legislativa de la primera generación” (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, p. 17).



Esta primera fase de la modernización en los parlamentos en América Latina se ha implementado de una manera gradual, aunque con pocos resultados positivos, el apoyo de instituciones nacionales e internacionales ha contribuido en el desarrollo de investigaciones, foros, talleres y capacitaciones y los conocimientos obtenidos han evidenciado que los cambios hacia adentro de la estructura funcional y organizacional de los parlamentos, requieren que paralelo a ello surjan cambios en relación con aspectos sustantivos, institucionales y políticos de los parlamentos.

En relación con los aspectos sustantivos se debe considerar la importancia del carácter de representatividad que poseen los parlamentarios y para la correcta rendición de cuentas a este respecto, la población debe conocer, además de la agenda legislativa, lo referente a las opiniones y decisiones de los legisladores, las que deben reflejar las necesidades y prioridades de la población, por lo tanto, al abordar la problemática nacional en diversas materias, las soluciones deben ir encaminadas en la búsqueda del bien común.

En términos generales la sensación de fracaso en la modernización parlamentaria en América Latina, según Navarro (s.f) tiene los siguientes orígenes:

1. Falta de continuidad institucional de los parlamentos latinoamericanos, debido a la renovación de una parte importante o de todo el servicio parlamentario, por lo que muchos procesos quedan truncados y se pierde una buena porción de los avances en modernización.
2. La modernización en sí ha sido abandonada en su primera etapa, y no se ha continuado con las líneas estratégicas y los planes de desarrollo institucional previstos para períodos más extensos que los de duración formal de los proyectos.



3. Los organismos cooperantes y financieros promueven procesos de reforma asumiendo que lo que subyace y antecede a la institución parlamentaria funciona bien o es un aspecto sobre el que no es necesario ni conveniente intervenir.
4. El análisis de los sistemas políticos, de gobierno, de partidos políticos y electorales, por citar cuatro asuntos de vital importancia, no fue suficientemente exhaustivo (pp. 2-3).

En los países de América Latina, en las últimas décadas se ha avanzado en el tema de la modernización parlamentaria, en países como Perú y Chile las acciones implementadas han generado avances significativos en el tema de transparencia parlamentaria, que los coloca en el primero y segundo lugares del índice de transparencia parlamentaria a nivel latinoamericano. Sin embargo, en la mayoría de los sistemas políticos no se han concretizado acciones de fondo que contribuyan efectivamente en la consolidación y fortalecimiento de los parlamentos como instituciones democráticas por excelencia, puesto que no existe la voluntad política para instaurar congresos fuertes que atiendan los intereses de la nación.

En Guatemala, la firma de los Acuerdos de Paz, celebrada el 29 de diciembre de 1996, fijó la modernización del Estado y en particular del Organismo Legislativo, como una de las prioridades nacionales, En tal sentido el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad Democrática, establece que “es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo” para que este pueda cumplir a cabalidad sus responsabilidades institucionales de legislación, representación y fiscalización (Acción Ciudadana, s.f, p.66)

La modernización del Organismo Legislativo, fue instaurada como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, reconociendo por medio del Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, la importancia del papel fundamental del Organismo Legislativo, en la



representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un organismo donde se asumen en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país y estableció que para fortalecer la legitimidad de este organismo, se requiere el cumplimiento a cabalidad con las responsabilidades de legislar en beneficio del pueblo de Guatemala, desarrollar un debate público de los asuntos nacionales fundamentales, la representación del pueblo, la responsabilidades que le corresponden de cara a los otros organismos del Estado, para lo cual es necesario mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo, para el logro de estos objetivos se debería conformar una instancia multipartidista que se encargara de dicho proceso.

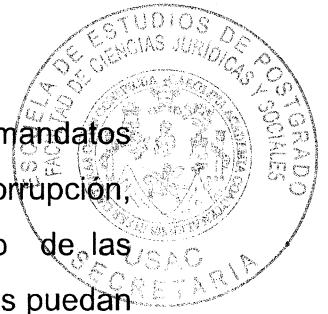
Atendiendo a dicho requerimiento en 1996, se creó el Centro para el Desarrollo Legislativo, como una instancia del Congreso de la República encargada de promover la modernización del Organismo Legislativo, que puso en marcha el Plan Maestro de Modernización Legislativa, pese a las acciones realizadas dicho objetivo no se cumplió a cabalidad, y no se logró el fortalecimiento ni la consolidación del proceso de modernización parlamentaria.

4.3 Códigos de ética parlamentaria en América Latina

En el campo del derecho, se define la palabra código como el conjunto de normas sistemáticas que regulan una materia determinada y en particular el Código de Ética es un cuerpo normativo de cumplimiento obligatorio que regula las conductas bajo las cuales se deben desenvolver los funcionarios o empleados públicos, con la finalidad de evitar actos y conductas reprochables.

El reconocimiento de la necesidad de regular la conducta de los funcionarios y empleados públicos ha sido resultado de los requerimientos y estándares internacionales establecidos por organizaciones como la Organización de Estados Americanos, que por medio del Departamento de Cooperación Jurídica de la

Secretaría de Asuntos Jurídicos, en cumplimiento de las acciones y mandatos previstos en el Plan Interamericano de Cooperación para combatir la corrupción, emitió la Ley Modelo sobre normas de conducta para el desempeño de las funciones públicas, que brinda importantes insumos para que los Estados puedan aplicar dentro de sus propios sistemas institucionales medidas y mecanismo destinados a crear, mantener y fortalecer normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas.



Los Códigos de Ética Parlamentaria son aquellos estatutos o lineamientos establecidos en un cuerpo legal, con el fin de regular el comportamiento de los legisladores o diputados en el desempeño de sus funciones en el Congreso de la República, así como de su vida particular durante el tiempo que duren en sus funciones. Este código debe inspirarse en principios básicos que obliguen al legislador a observar una conducta adecuada, en caso contrario, será responsable por sus acciones mediante la aplicación de sanciones que deberán cumplir (Ovalle, 2014, p. 60).

En términos generales son pocos los países de América Latina que han emitido Códigos de Ética Parlamentaria, dentro de ellos Perú, Chile, Panamá y Paraguay.

4.3.1 Código de Conductas Parlamentarias de Chile

Este código no está suficiente desarrollado y necesita que en casos específicos se apliquen otras normas como el Reglamento de la Cámara de Diputados, esto debido a que no regula normativa como la aplicación de sanciones, razón por la que deben aplicarse supletoriamente otras disposiciones, cuando lo correcto debió haber sido que el mismo código regulara las sanciones y el procedimiento para su imposición. El código de conductas parlamentarias de Chile, regula lo referente a los deberes, prohibiciones y la conformación de una Comisión



de Conducta, y en el artículo 1 establece que el diputado, al asumir y jurar o prometer constitucionalmente su cargo, deberá aceptar, conocer y declarar su voluntad de dar cumplimiento al Código de Ética y que deberán permanentemente observar una conducta moralmente intachable y una entrega honesta y leal al desempeño del cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular y que el ejercicio de la función de los diputados debe orientarse siempre a la satisfacción del bien común.

Este código de conductas parlamentarias, regula en el artículo 4 que el recto y correcto ejercicio del poder público, consiste en la razonabilidad e imparcialidad de las decisiones; en la rectitud en la ejecución de las actuaciones; en la integridad ética y profesional de los diputados; en la expedición en el cumplimiento de las funciones legales y en el acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria.

4.3.2 Código de Ética Parlamentaria de Perú

Esta normativa hace énfasis en que la conducta de los congresistas es un ejemplo de vocación de servicio al país y un compromiso con los valores que inspiran al Estado Democrático de Derecho y establece que en el cumplimiento de su labor deben observar los principios de independencia, transparencia, honradez, veracidad, respeto, tolerancia, responsabilidad, democracia, bien común, integridad, objetividad y justicia. La finalidad de esta normativa es establecer normas de conducta que los congresistas deben observar en el desempeño de su cargo, para asegurar la transparencia en la administración de los fondos que les son confiados, previene las faltas contra la ética y establece los mecanismos de investigación y sanción a los legisladores que contravengan la ética parlamentaria.

Este código regula lo referente a las normas de conducta, la obligación de rendición de cuentas, la conformación de la comisión de ética parlamentaria, así como las sanciones que se aplican al congresista que ha incurrido en una infracción

a las normas establecidas, las que serán impuestas de acuerdo con la gravedad de la falta, estas sanciones son: recomendación pública, amonestación escrita pública, amonestación escrita pública con multa y recomendación al pleno de la suspensión en el ejercicio del cargo y descuento de sus haberes desde tres hasta ciento veinte días de legislatura.



4.3.3 Código de Ética y Honor Parlamentario de Panamá

Esta normativa fue aprobada mediante la ley número treinta y tres del veintisiete de octubre de 2005, y establece que este código se rige por principio democráticos de igualdad, imparcialidad, solidaridad, justicia, equidad y libertad, basados en valores éticos y morales que conforman los derechos humanos universalmente reconocidos.

Su objetivo es establecer las normas básicas para el ejercicio honesto y probo de la función parlamentaria y generar la confianza y credibilidad por parte de la sociedad panameña y establecer los valores éticos que los diputados deben observar en el desempeño del cargo, con la finalidad de cumplir sus funciones destinadas a satisfacer el interés público y el bien común. Que los diputados deben comportarse siempre con honradez, transparencia, responsabilidad, medida, discreción y seriedad, de tal forma que su conducta pueda admitir la fiscalización detallada de parte de los ciudadanos. Regula los deberes e incompatibilidades y en el artículo 11 preceptúa que constituye falta la inobservancia de los valores ético-parlamentarios y de las normas relativas a los deberes e incompatibilidades de los diputados y que corresponde a la Comisión de Ética y Honor Parlamentario el conocimiento de los actos que constituyan infracción a las disposiciones del Código de Ética parlamentaria. A pesar de la estructura bien definida de este código, no regula lo referente a las sanciones que deben imponerse al diputado que transgreda este código.



4.4 Organizaciones internacionales en materia de transparencia legislativa

El tema de la transparencia parlamentaria ha sido abordado durante los últimos años por instituciones a nivel nacional e internacional, debido a que se ha establecido que la inobservancia de reglas de conducta y la falta de transparencia parlamentaria es un problema que se ha generalizado a nivel latinoamericano, generando poca credibilidad y desconfianza en el trabajo realizado por los parlamentarios.

Conscientes de la grave crisis que atraviesan los parlamentos de la región latinoamericana, organizaciones de la sociedad civil se han dado a la tarea de cifrar esfuerzos para el monitoreo de sus congresos, generando acciones concretas para incidir en cambios positivos en el quehacer legislativo.

4.4.1 Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa

La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa se lanzó oficialmente en marzo de 2010, con 14 miembros fundadores de 5 países, actualmente se compone por 22 organizaciones de 11 países de Latinoamérica dentro de los cuales se encuentra Guatemala, dicha organización internacional se encarga de proveer de mecanismos de vinculación, comunicación y colaboración entre organizaciones nacionales de la sociedad civil, con el fin primordial de promover el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en los congresos nacionales, para elevar y mejorar los estándares de transparencia en los poderes legislativos, fortaleciendo las buenas prácticas y promoviendo nuevas iniciativas en ese sentido. La Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa se encarga de fomentar activamente las buenas prácticas ya existentes y promover nuevas iniciativas en este sentido (Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, 2014).

Los esfuerzos encaminados a contribuir en el cambio sustancial en los parlamentos de América Latina, reflejan el interés en la consolidación de la democracia, la coordinación de las organizaciones que se encargan de promover acciones para evaluar la labor de los parlamentos, contribuye a establecer los estándares de avances significativos en la modernización parlamentaria. La Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa es una instancia que promueve la apertura legislativa en la que convergen organizaciones de 11 países de América Latina.



En Guatemala es importante reconocer la labor que en los últimos años ha realizado Acción Ciudadana, organización de la sociedad civil, que forma parte de la Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria que fomenta una ciudadanía consciente y comprometida y promueve la transparencia en la gestión pública cuya visión se enfoca en construir una sociedad en donde la transparencia y la participación ciudadana den sustento a la democracia.

Como aporte de Acción Ciudadana, dentro del proyecto de asistencia técnica legislativa para el fortalecimiento institucional y democrático del Congreso, con el apoyo de la Embajada de Suecia en Guatemala, elaboró la propuesta contenida en el documento denominado Elementos para la Formulación de un Plan de Transparencia del Congreso de la República de Guatemala, con la finalidad de presentar una propuesta enfocada en brindar al Congreso de la República mejores prácticas, metodologías y herramienta que contribuyan a una gestión y funcionamiento transparente en el cumplimiento de las funciones que competen al Congreso como institución democrática por excelencia en Guatemala (Acción Ciudadana, s.f).



4.4.2 Red de Parlamentos Abiertos de Parlamericas

El reconocimiento a nivel internacional de la crisis que enfrentan las instituciones democráticas en los países de América y el Caribe, ha generado la organización de instancias que a nivel internacional integran a representantes de varios países.

En el tema de apertura legislativa, la Red de Parlamentos Abiertos de Parlamericas, está integrada por 35 Estados independientes de América, representados por parlamentarios de las asambleas legislativas de sus respectivos Estados. La red tiene la visión de ejercer influencia significativa en el diálogo de los principales problemas que aquejan a los parlamentos de la región de América y el Caribe y establecer los estándares internacionales para las mejores prácticas parlamentarias que contribuyan a ejercer una función en beneficio de la población. Esta red trabaja en coordinación con la Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria (Parlamericas, s.f).

La Red de Parlamentos Abiertos de Parlamericas, desde su conformación en 2015, se ha interesado por el abordaje de la problemática de los parlamentos en América y el Caribe, ha realizado talleres, capacitaciones y seminarios para el intercambio de conocimientos y experiencias, con la finalidad de contribuir en los procesos de modernización parlamentaria.

En el primer Encuentro de la Red de Parlamentos Abiertos de Parlamericas, celebrado en Asunción Paraguay en 2016, con el consenso de los 20 países participantes, se adoptó la hoja de ruta hacia la apertura legislativa, los compromisos asumidos mediante la implementación de esta hoja de ruta tienen cuatro pilares fundamentales:

- a) Transparencia: enfocada en el derecho que le asiste a toda personal de acceder a la información pública.



- b) Rendición de cuentas: este componente de la hoja de ruta de apertura legislativa, comprende la obligación de todo funcionario público de comunicar las acciones y decisiones que se asumen en el ejercicio de la función pública, que deben estar fundamentadas en el interés de toda la nación.
- c) Participación ciudadana: comprende el empoderamiento por parte de la sociedad civil, para tener una participación activa en los procesos de toma de decisiones de los asuntos públicos de interés general.
- d) Ética y probidad: comprendida como las normas de ética/conducta que deben ser observadas por las personas que cumplen funciones públicas, principalmente en los parlamentos por su carácter de representatividad (Parlamericas, s.f).

Los avances significativos del trabajo de la Red de Parlamentos Abiertos, se debe a la importante y destacada participación de parlamentarios de todos los países que integran la red, a la vez convergen en el diálogo, especialistas en temas de interés general y representantes de la sociedad civil.

4.5 Índice latinoamericano de transparencia legislativa

El abordaje a nivel latinoamericano de la crisis que enfrentan los parlamentos de la región, como producto de la falta de confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía, ha generado acciones muy particulares para aunar esfuerzos y lograr la cooperación para proveer de mecanismos que favorezcan el fortalecimiento institucional y la apertura legislativa. Dentro de estas acciones es importante resaltar que para la medición de resultados de avance en temas de modernización parlamentaria que incluya la implementación de la transparencia parlamentaria, se han realizado encuestas y recolección de datos para elaborar un monitoreo que



permita diseñar instrumentos para comparar el avance en los estándares de probidad y transparencia en los parlamentos de la región, el objetivo primordial de estos instrumentos es brindar información confiable y certera acerca de los parlamentos, para el intercambio de buenas experiencias que contribuyan en la promoción de cambios positivos en el quehacer legislativo que garanticen la consolidación y fortalecimiento de la democracia.

Para incentivar la transparencia parlamentaria en América Latina y contribuir con el fortalecimiento institucional por medio de la sistematización, monitoreo, análisis y difusión de información acerca de los parlamentos, la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, elaboró en 2011 el primer índice de transparencia legislativa, con la participación de Argentina, Chile, Colombia México y Perú. En 2013, elaboró una segunda versión de dicho índice, con la inclusión de Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela y Uruguay. Para la elaboración y aprobación de los indicadores de dicho índice se contó con la aprobación y consenso de los miembros de la Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria. El objetivo de este índice fue mostrar un panorama general de la región en materia de transparencia y modernización parlamentaria (Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014).

Mediante el análisis de los resultados obtenidos en 2013, se generó la base de datos que conformó el documento publicado por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa. Atendiendo a los resultados del índice latinoamericano de transparencia legislativa, el parlamento que obtuvo los mejores resultados en torno a los indicadores de transparencia fue Perú con un 55% y Chile obtuvo un 53%, que fueron los únicos países que superaron el rango de 50%, los restantes países se colocaron por debajo de este porcentaje.

Los porcentajes más bajos fueron obtenidos por los parlamentos de Bolivia con un 24% y Venezuela 21%. El Congreso de la República de Guatemala obtuvo un 46%, ocupando el cuarto lugar de los parlamentos evaluados.



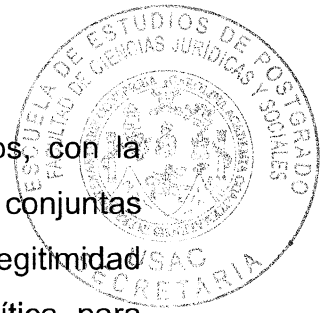
A nivel general, los datos obtenidos de la medición de resultados de los 9 países evaluados, generaron un porcentaje de 40% de transparencia parlamentaria a nivel general. “El Índice latinoamericano de transparencia legislativa, se basó en cuatro dimensiones: normatividad, labor del congreso o asamblea, presupuesto y gestión administrativa y mecanismos de participación, atención ciudadana y rendición de cuenta” (Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa, 2014, p. 11).

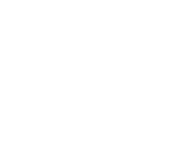
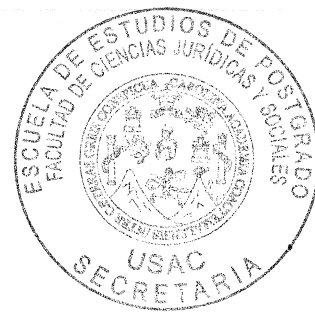
Las cuatro dimensiones en que se basó el índice, se conformaron de ciertos indicadores que permitieron evaluar los ejes principales de la modernización parlamentaria y los estándares de transparencia en torno a la participación ciudadana, la rendición de cuentas y el acceso a la información.

En 2016, la Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria, implementó el tercer ejercicio de medición de la transparencia para dar seguimiento a los avances en los parlamentos de la región, al que se sumaron 4 países, Costa Rica, Panamá, Paraguay y República Dominicana, para un total de 13 países evaluados. Los resultados del Índice de Transparencia Legislativa, generaron un nuevo promedio regional de transparencia y participación de los Congresos de América Latina de un 51%. De los congresos evaluados el mejor calificado fue la Asamblea Nacional de Costa Rica con un 72%, seguido de Chile con un 64% y Paraguay con un 62%. Los porcentajes más bajos fueron obtenidos por los parlamentos de Argentina con 39%, República Dominicana con un 37% y Venezuela con 21%. El Congreso de la República de Guatemala obtuvo un 60% (Índice de Transparencia Legislativa, 2016, pp. 11-12)

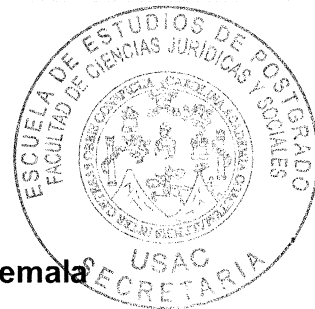
Los hallazgos descritos en el índice latinoamericano de transparencia legislativa, ponen de manifiesto la debilidad institucional de los parlamentos de la región latinoamericana que impide el avance en temas de transparencia, los datos obtenidos sirven como un termómetro, que focaliza los aspectos urgentes que se deben reforzar en cada una de las cuatro dimensiones, para ello es necesario que

cada uno de los países realice un análisis profundo de los resultados con la finalidad de establecer sus fortalezas y debilidades y generar acciones conjuntas para generar un cambio significativo en aquellos aspectos que brinden legitimidad al Organismo Legislativo, para lograrlo se necesita de voluntad política para desarrollar un plan de modernización e incidir positivamente en la consolidación y fortalecimiento de la transparencia en los poderes legislativos de la región latinoamericana.





CAPÍTULO V



Organismo Legislativo como precursor de la democracia en Guatemala

5.1 Generalidades

El Organismo Legislativo representa a uno de los poderes del pueblo, que ejerce una de las funciones más importantes como precursor de la democracia porque es el encargado de crear una estructura jurídica sólida que está encaminada a regular los aspectos sociales, económicos y políticos, asimismo asegurar que los funcionarios, empleados públicos y la sociedad en general actúen con absoluto apego al Derecho, garantizando que en igualdad de condiciones, se respeten los derechos fundamentales como la vida, la seguridad, la justicia, la paz y la integridad personal.

Al respecto de, quienes integran el Organismo Legislativo es de resaltar que como dignatarios de la nación y siendo electos por el pueblo, representan un claro ejemplo de la democracia, que se traduce en la forma de tratar y solucionar los asuntos de interés general, mediante un ejercicio auténtico de la democracia, porque los diputados que integran dicho organismo representan la voz del pueblo, por lo tanto, en el ejercicio de la soberanía que les ha sido delegada por el pueblo, deben actuar de manera respetuosa y digna de conformidad con lo estipulado en las leyes.

La Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, preceptúan en los artículos ciento sesenta y uno y cincuenta y tres respectivamente, que los diputados son representantes y dignatarios de la nación y en ello radica la importancia del Organismo Legislativo debido a que las actuaciones y decisiones de, quienes integran este órgano no afectan solo a ellos, sino afecta a toda la sociedad guatemalteca.



En este contexto es importante resaltar que el Organismo Legislativo como precursor de la democracia debe garantizar a la sociedad que en el cumplimiento de sus funciones tanto sus acciones como decisiones son ecuanímes, justas y orientadas a la consecución del bien común como fin supremo y primordial del Estado.

Para garantizar que los funcionarios públicos en el ejercicio del cargo actúen en irrestricto apego a la ley siendo responsable legalmente por su conducta oficial, el artículo 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala, preceptúa que los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella y a este respecto el artículo 155 establece que cuando un dignatario, un funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causen.

Al respecto, la Corte de Constitucionalidad estableció que dicha disposición constitucional implica que la conducta del funcionario en el ejercicio del cargo debe sujetarse a la ley y como tal, debe responder de las consecuencias de sus actos. En ese orden de ideas, se puede afirmar que la Constitución no prevé la posibilidad de eximir de responsabilidad a ningún funcionario en el ejercicio del cargo, por lo que cualquier disposición en ese sentido la contraría y por ese hecho, no puede coexistir con la constitución. Gaceta No. 37, página No.21, expediente No.261-93, sentencia: 19-07-95.

La norma constitucional contempla los parámetros para regular la labor de, quienes poseen cargos en las instituciones del Estado y en concreto la Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos establece las responsabilidades a que están sujetos los funcionarios y empleados públicos, en caso de que sus actuaciones y decisiones fuesen contrarias a la ley. Si bien es cierto esta regulación legal ha contribuido en mejorar la calidad de las funciones



públicas, también lo es que en algunos aspectos la falta de normas claras y las lagunas legales, no favorecen la transparencia en el cumplimiento de las funciones públicas, por lo tanto, es necesario establecer ciertas normas de conducta que contribuyan a transparentar la labor de los funcionarios y empleados públicos y evitar con ello conductas reprochables que atenten contra la democracia. Estas normas de conducta, deben estar legalmente establecidas por medio de códigos de ética, para dejar de ser simples valores y principios aplicados mediante la costumbre y pasar a ser normas escritas, para garantizar su aplicabilidad, funcionalidad y efectividad.

Por esta razón es importante que en el Organismo Legislativo se fomente la transparencia, puesto que al estar integrado por los representantes electos por el pueblo, se debe garantizar que esta representación se traduzca en acciones y decisiones en beneficio para toda la colectividad. En el seno del Congreso de la República de Guatemala se debe fomentar el marco legal para la transparencia, si bien es cierto ya se han emitido ciertas normas legales que contribuyen a fomentar una administración pública moderna que tiene como denominador común, la transparencia. También es importante reconocer que urge reinsertar la ética pública y contar con una normativa legal regulatoria que favorezca la transparencia en la labor de este organismo del Estado con la finalidad de contribuir con contrarrestar la opacidad que atenta contra la democracia en Guatemala.

Dentro de los actos que atentan contra la transparencia en el Organismo Legislativo se pueden mencionar, la corrupción, el conflicto de intereses, el financiamiento de campañas electorales y el nepotismo.

5.2 Modernización en el Organismo Legislativo

En el contexto nacional, la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, marcó el restablecimiento de la democracia representativa y

es así como, de conformidad con el principio de división de poderes, el Estado de Guatemala se organiza de conformidad con lo preceptuado en el artículo 141 de la constitución establece que la soberanía radica en el pueblo, quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.



En Guatemala, según mandato constitucional la potestad legislativa ha sido delegada en el Organismo Legislativo, que constituye el pilar fundamental de la democracia. La Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 establece con precisión 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 lista nacional y de distritos electorales, cuya esencia es la emisión, modificación o derogación de las leyes, pero esto no significa que debe apartarse de otras funciones preponderantes que forman parte del proceso político que contribuyen al fortalecimiento de la democracia.

Rodríguez (como se citó en Acción Ciudadana, s.f.) piensa que el parlamento es una de las instituciones más importantes en el sistema de democracia representativa. Se trata de uno de los poderes del Estado y, por lo tanto, es independiente y cuenta con autonomía presupuestaria y administrativa. Entendido como institución el parlamento es el sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego formales e informales, que determinan las funciones que debe desempeñar; los procesos y formas de elección de sus miembros, las pautas básicas de su funcionamiento; y los modos formales e informales de relación con los demás órganos del Estado y con la sociedad en general.

La función del Organismo Legislativo es primordial para el fortalecimiento y consolidación de la democracia, esto no significa que este organismo sea superior al organismo ejecutivo o al organismo judicial, sino por el contrario debe existir una estrecha relación entre ellos a efecto de que cada uno, en la esfera de sus competencias contribuya a equilibrarse mutuamente, para evitar el abuso de poder en el ejercicio de sus funciones.



No se puede restar importancia a ninguno de los tres organismos del Estado, puesto que cada uno de ellos cumple con una función trascendental para el fortalecimiento del Estado de derecho; sin embargo, la institución democrática por excelencia la constituye el Organismo Legislativo, institución a la que se delega la potestad legislativa que se caracteriza por la representación de diversos intereses, percepciones y necesidades de la nación, en virtud de lo cual la producción legislativa debe ir encaminada en la búsqueda del bien común.

En 1996, como resultado de la firma de los Acuerdos de Paz, surgió la necesidad de iniciar un proceso de modernización del Estado y con carácter esencial y particular del Organismo Legislativo. Para el análisis y formulación de propuestas para la modernización se creó el programa denominado Plan Maestro de Modernización Legislativa, el cual se puso en marcha en 1996 y se basó en ocho metas principales:

- I. Institucionalizar el proceso de modernización del Congreso de la República de Guatemala: para el logro de esta meta se nombró la Comisión de Apoyo Técnico, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID) y de la Universidad de Texas.
- II. Fortalecer la estructura operativa y mejorar los procedimientos legislativos y administrativos: esta meta persiguió que con asistencia técnica se mejorara la calidad de los servicios de las diferentes unidades del congreso, así como la emisión de manuales para normar los procedimientos legislativos.
- III. Mejorar equipos e infraestructura del Congreso: el uso de la tecnología permitiría la instalación de equipos modernos para agilizar el trabajo en el congreso y se implementarían nuevas herramientas como un sistema de votación electrónica, que contribuiría a brindar acceso inmediato a las decisiones de los parlamentarios.
- IV. Crear un programa de capacitación profesional técnica y administrativa para los funcionarios del Congreso: esta meta se refiere a establecer los mecanismos para que tanto los diputados como el personal del Congreso,



reciba talleres, seminarios y capacitaciones que contribuyan a proveer de insumos necesarios para el mejor rendimiento en la tarea parlamentaria.

- V. Establecer un programa permanente y sostenible de apoyo técnico legislativo de alta calidad profesional: para el cumplimiento de esta meta se creó la Unidad Permanente de Asesoría Técnica del Congreso, con la finalidad de mantener una base de datos de elegibles a ocupar puestos técnico profesionales. Asimismo, se estableció la Unidad de Registro de Leyes.
- VI. Fortalecer la estructura operativa y mejorar los procedimientos legislativos y administrativos: mediante la implementación de este eje de modernización se desarrollaron mecanismos para la comunicación abierta del Congreso con diferentes sectores de la sociedad.
- VII. Promover y coordinar el apoyo nacional e internacional orientado a la modernización y fortalecimiento del Congreso: dentro de las instancias internacionales que apoyaron el proyecto de modernización del Congreso, se puede mencionar la Agencia Internacional para el Desarrollo (USAID), la Universidad de Texas, dentro de las instancias nacionales se contó con el apoyo del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y la Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales (ASIES), asimismo se contó con el apoyo de los parlamentos de España, Chile, Argentina, Costa Rica y Estados Unidos.
- VIII. Desarrollar enlaces de comunicación entre los tres poderes estatales: el objetivo principal de esta meta era establecer redes de enlaces legislativos para la comunicación entre el Congreso, las instituciones gubernamentales y la sociedad civil (Rodríguez, 1999).

Han transcurrido veinte años desde que inició el proceso de modernización del Congreso de la República de Guatemala, que se ha caracterizado por acciones efímeras y poco eficientes, como por ejemplo, la creación de oficinas regionales con el objetivo de mejorar los canales de comunicación con la sociedad civil, las cuales funcionaron por aproximadamente ocho años y, finalmente, fueron eliminadas, la creación del Instituto de Estudios Legislativos mediante el decreto 10-



2015, cuyo objetivo primordial era la formación, capacitación y actualización legislativa, para fomentar una carrera parlamentaria y que en 2016 la junta directiva del Congreso, por unanimidad resolvió derogar dicho acuerdo, argumentando que no había existido consenso para la creación y que tampoco había presupuesto para su funcionamiento.

La implementación del plan maestro de modernización en el Congreso de la República de Guatemala, se ha ido postergando y esto se debe principalmente a la falta de voluntad política de los funcionarios encargados de la aprobación y puesta en marcha de dicho plan, no se han generado cambios sustanciales que favorezcan y den seguimiento al plan y una de las causas principales es la falta de interés por parte de las Juntas Directivas del Congreso que han estado al frente del Organismo Legislativo durante este lapso de tiempo.

Las aspiraciones de modernización del congreso han quedado truncadas y, según el análisis de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estado Americanos, el Congreso de la República adolece de limitaciones importantes, que se derivan principalmente de las restricciones en sus reglamentos, así como la falta de personal capacitado para brindar la asesoría necesaria en aspectos técnicos y administrativos, mencionado que dentro de los aspectos a considerar en la falta de eficiencia en el Congreso de la República se encuentran principalmente, la debilidad para analizar y preparar proyecto de ley, limitaciones en el ordenamiento jurídico, falta de capacidad de control y fiscalización del Estado, la poca o nula interrelación con la ciudadanía y la débil gestión administrativa (Acción Ciudadana, s.f.).

Cada uno de estos factores inciden directamente en el fracaso en el proyecto de modernización del Congreso de la República y de ellos uno de los más importantes es lo referente a las restricciones en sus reglamentos o falta de ellos. En reiteradas ocasiones se ha insistido en que es necesaria la reforma a la Ley

Orgánica del Organismo Legislativo, con la finalidad de fortalecer el marco institucional y dar sustentabilidad a dicho proyecto.



5.3 Transparencia en el Organismo Legislativo

Tomando en cuenta la relevancia que tiene el Organismo Legislativo para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala, el tema de la transparencia parlamentaria es impostergable porque “tanto la transparencia como la probidad están entre las tres características centrales que debería tener todo parlamento democrático desde un punto de vista normativo: ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz” (Alcántara y García, 2013, p. 1).

Al recapitular en el tema de la ética, se debe hacer énfasis en los siete principios de la vida pública y en cuanto a la importancia de la transparencia, a la cual intrínsecamente se une la probidad, como principios fundamentales para el buen desempeño en el Organismo Legislativo que garantizan que las actuaciones sean legales y éticas.

La inobservancia de la ética parlamentaria es un factor determinante en la desviación de conductas que han permeado en fenómenos como la corrupción, que como un flagelo se ha incrustado en las sociedades y sistemas políticos, sin quedar exento de ello el Organismo Legislativo. Los índices de corrupción en los organismos del Estado, han generado que temas de interés nacional queden postergados por el desmedido interés de tipo particular o grupal, ocasionando en el peor de los casos el desvío de fondos públicos destinados para proyectos de beneficio común, con el propósito de apropiarse de dichos fondos por medios ilegales o ilegítimos.

Respecto al fortalecimiento del poder legislativo, la transparencia y el acceso a la información contribuyen a la detección y a la corrección de



irregularidades en el cumplimiento de las funciones de legislación, representación y control del poder ejecutivo (Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, 2010, p.4).

En este contexto, la transparencia parlamentaria juega un papel determinante en el fortalecimiento y consolidación de la democracia en Guatemala y por ello urge reinsertar la ética para guiar y orientar la conducta de, quienes ocupan un escaño en el Congreso de la República.

Es importante que se cifren esfuerzos para concretar e implementar acciones y adoptar reformas para incidir positivamente en la transparencia parlamentaria, para poner fin a la crisis institucional que enfrenta el Congreso de la República y que requiere de voluntad política y un firme compromiso de cada uno de los actores políticos que convergen en la deliberación política de los asuntos más importantes de la Nación, con la finalidad de atender a la representación popular que les ha sido delegada por mandato constitucional.

En Guatemala no existen disposiciones específicas acerca de la ética parlamentaria, razón por la que es imprescindible emitir un marco de seguridad legislativa/jurídica, con la finalidad de contar con la normativa que regule los estándares de conducta que se deben observar en el ejercicio del cargo, que incluyen los principios, directrices y lineamientos necesarios para el desarrollo de una correcta conducta ética y moral de los diputados, quienes integran el Congreso de la República de Guatemala.

En el Código de Ética parlamentaria se deben incluir las sanciones, procedimientos y autoridades de carácter interno que se encarguen de velar por el fiel cumplimiento de las normas establecidas, sin perjuicio de las prerrogativas de las cuales gozan los miembros del Congreso y que incluya, además de la transparencia, principios y valores tales como la probidad, prudencia, respeto, dignidad, integridad, responsabilidad, imparcialidad, eficiencia, independencia y

solidaridad, asegurando con ello que el actuar de cada uno de los dignatarios de la Nación, contribuya al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho.



Transparentar la función parlamentaria significa actuar de forma clara y accesible, garantizando que los actos y decisiones de los parlamentarios sean legales y éticas, para facilitar a la ciudadanía el acceso de la información confiable y veraz, que se brinde una rendición de cuentas que refleje el cumplimiento eficaz y eficiente de la labor parlamentaria y, finalmente, que se implementen los mecanismos para asegurar la participación ciudadana.

La transparencia parlamentaria es necesaria para el fortalecimiento de la democracia en Guatemala, “más allá de que sea debatible el carácter subjetivo, resulta evidente que la falta de transparencia en el funcionamiento del Congreso, coadyuva a generar desconfianza por parte del ciudadano, quien no se siente identificado con la institución” (Acción Ciudadana, s.f, p. 77).

En relación con la transparencia parlamentaria, el Congreso de la República de Guatemala, durante los últimos años ha cifrado esfuerzos para mejorar aspectos internos, que se reflejan en la emisión de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y empleado públicos, así como la ley de Acceso a la Información Pública, ambas leyes responden a exigencias de carácter internacional, y no son de aplicación exclusiva para los funcionarios de dicho organismo, se aplican con carácter general a todas las instituciones públicas, con la finalidad de servir de parámetros para garantizar en su orden, la probidad de los funcionarios públicos en el manejo de fondos públicos, estableciendo los mecanismos necesarios para la presentación de la declaración de probidad ante la Contraloría General de Cuentas y la ley de acceso a la información pública, establece los parámetros para que la información que se transmite a la población sea veraz.

Actualmente el Congreso de la República cuenta con un Plan de Acción de Parlamento Abierto. El cual fue elaborado en cocreación con la Alianza para



un Congreso Abierto Guatemala (ACAG), de la cual Acción Ciudadana y Congreso Transparente forman parte. El Plan es un ejemplo de las acciones encaminadas a mejorar el funcionamiento y transparencia del Organismo Legislativo (Acción Ciudadana, 2016, p.17)

La Alianza para un Congreso Abierto en Guatemala agrupa a una serie de organizaciones de la sociedad civil, que comprometidas con generar e impulsar herramientas que mejoren la apertura del Organismo Legislativo y la participación ciudadana, contribuyen a transformar el Estado. La Alianza para un Congreso Abierto en Guatemala se integra de las siguientes organizaciones Acción Ciudadana, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Congreso Transparente, Guatemala Visible, Jóvenes contra la violencia, Levantemos la Voz, Movimiento Cívico Nacional y Red Ciudadana, que en 2016, generó espacios de diálogo con la junta directiva del Congreso de la República, logrando la aprobación del Plan de Acción para el período 2016-2017, basado en tres ejes fundamentales: innovación tecnológica, transparencia y rendición de cuentas (www.congreso.gob.gt).

Sin embargo, los esfuerzos en poco han contribuido a mejorar los índices de transparencia parlamentaria, y no son suficientes ante las demandas de la población que aún espera que se implementen mecanismos de transparencia en el Congreso que contribuyan al fortalecimiento de la democracia en Guatemala.

5.4 Percepción de la transparencia parlamentaria del Organismo Legislativo

Atendiendo al marco constitucional el Organismo Legislativo, se conforma por diputados electos por el pueblo, quienes son depositarios de los intereses, aspiraciones y necesidades de la población, mediante el ejercicio del sufragio ha delegado la representatividad en los diputados, a quienes se confían los intereses



máspreciados y el destino de la nación, por lo tanto, en el ejercicio de la función estatal deben promover el bien común por medio de la emisión de leyes de beneficio colectivo y cumplir con la encomiable función de control y fiscalización de la administración pública, en aplicación de la teoría de frenos y contrapesos, cuyo objetivo es fijar los límites en el ejercicio de poder.

En el contexto nacional, al igual que en muchos países de Latinoamérica, existe una generalizada desconfianza por parte de la ciudadanía hacia el Organismo Legislativo, que ha puesto en entre dicho su legitimidad.

El Congreso de la República de Guatemala es una institución degradada, como muchas de las instituciones del Estado, lo que tiene relación con la crisis del régimen de partidos políticos. El método de reclutamiento de los candidatos y la conducta de los electos en el ejercicio del cargo, ha debilitado el prestigio del propio régimen democrático y, por supuesto, del parlamento (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, p.177).

Durante los últimos años, el flagelo de corrupción se ha entretnejido en el Congreso de la República, la creación de plazas fantasmas, el nepotismo, salarios elevados de personal administrativo entre otros, han venido a desacreditar la labor de este alto organismo del Estado. La percepción del trabajo de los parlamentarios los coloca muy distantes de una proyección hacia el beneficio de la nación, muy al contrario se considera que apartándose de los ideales más anhelados, dejan a un lado su quehacer legítimo y actúan de manera egoísta, se aprovechan de su cargo para involucrarse en actividades que no les competen, como orquestar alianzas con autoridades locales para la realización de proyectos, con falsos ofrecimientos a la población y con ello buscan únicamente el beneficio personal, de manera ilícita y en perjuicio de la población, convirtiéndose así en generadores de clientelismo político para la obtención de votos para ocupar un escaño en dicho organismo.



Existe una grave crisis de intermediación social, dado que los partidos políticos y los representantes ante el Congreso, prácticamente se acercan a la población cada cuatro años con el objetivo de reelegirse. Aunado a lo anterior, existe un desconocimiento de la ciudadanía del que hacer del Congreso. La percepción de los ciudadanos en cuanto a las actividades y funciones parlamentarias es incompleta y deformada; los sistemas de comunicación son ineficientes, a la vez que no se han desarrollado instrumentos eficaces para exigir cuentas a los legisladores (Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, 2010, p. 59).

En cuanto a la percepción de la población de la labor del Organismo Legislativo, esta ha venido en declive debido a que erróneamente se ha permitido a los diputados soslayar el rol que les corresponde, quienes se han arrogado funciones que no les competen, tales como gestores de obras públicas o de empleos, todo ello en perjuicio de las legítimas e indispensables funciones que la norma constitucional les asigna, tales como la elaboración y aprobación de leyes, el control político o de fiscalización de las actividades administrativas y funcionales de la administración públicas. Las marcadas limitaciones que padece el Congreso, en torno a las restricciones reglamentarias, la poca capacidad de su personal, la ineficiencia en sus sistemas operativos, la carencia de infraestructura son algunos de los factores que inciden en la deficiencia de las tareas parlamentarias.

La falta de una verdadera estrategia de fortalecimiento institucional y organizativo del Congreso en Guatemala, más bien prevalecen acciones aisladas que favorecen ciertos aspectos, pero en general no hay acciones transversales que generen a corto y mediano plazo un desarrollo de la institución en su conjunto. En este contexto la estrategia debe ir orientada a fortalecer al Congreso como institución y como organización (Blanco y Batres, 2008, pp.67-68).




No existe una visión a largo plazo ni una política de Estado, mediante la cual se implementen las acciones necesarias para generar cambios significativos en el Congreso, el trabajo en materia de transparencia ha quedado postergado y en general la percepción de la población en cuanto al desempeño del Organismo Legislativo, denota la carencia de legitimidad, que es resultado de la desconfianza y poca credibilidad que se tiene en los parlamentarios, lo que genera un ambiente de pesimismo y desinterés en la obtención de información acerca de los actos y decisiones que se asumen en el congreso, así como la poca o casi nula participación ciudadana y la carencia de una adecuada rendición de cuentas, provocan ineficiencia y pocos avances en temas de interés nacional.

La encuesta “Cultura Democrática” realizada en 2008, evidencia que el Congreso de la República es una de las instituciones democráticas que goza de menor credibilidad por parte de la población. El 40.2% de los encuestados tiene confianza en el Congreso Nacional. Otro dato interesante se encuentra en el informe de Latinobarómetro 2009, en donde sobre la premisa “No puede haber democracia sin Congreso Nacional”, solamente un 48% de guatemaltecos consideraron indispensable el Congreso Nacional para la democracia, posicionándose en el último lugar de Centro América (Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, 2010, p. 60).

En este contexto, analizando la información consultada, se colige que los resultados representan la percepción que tenía la población de la labor del Organismo Legislativo de hace aproximadamente diez años, puesto que los datos fueron obtenidos en 2008 y 2009 respectivamente.

En épocas más recientes se ha obtenido información de la percepción del Congreso de la República de Guatemala, del resultado del Índice Latinoamericano de Transparencia Parlamentaria de los años 2014 y 2016, en que obtuvo 46% y 60% respectivamente (Acción Ciudadana, 2016).



La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), en 2010 realizó una monografía del Congreso de la República, en la cual la información vertida en el documento titulado El Congreso de la República de Guatemala (Monografía del Congreso de la República 2008-2012. Panel de Comentaristas) fue obtenida mediante entrevistas a parlamentarios, quienes concluyeron que dentro de los factores que inciden en el desempeño del legislativo es importante resaltar que dado a que los diputados no son especialistas en todas la materias a abordar en las tareas parlamentaria es necesario contratar a asesores o técnicos legislativos y profesionales, quienes en la mayoría de los casos son contratados para cumplir compromisos políticos, lo que también genera la elevada contratación del personal. Sermeño (2006) opina que: “El desorden y la falta de transparencia y a la vez la mala utilización del gasto de los fondos del Congreso, al contratar personal innecesario, brindándole viajes y viáticos a granel, debe erradicarse inmediatamente”.

Además, otro grupo de parlamentarios entrevistados coincidieron en que la falta de transparencia en el trabajo es una limitación clave en la capacidad del congreso, para articular y canalizar las demandas de los ciudadanos. Dentro de los aspectos positivos de mencionar indicaron que el Congreso, durante las últimas legislaturas, se ha preocupado en implementar procesos para el fortalecimiento de la función legislativa y del sistema de asesoría legislativa, han existido avances en la creación de manuales y guías para normar los procedimientos legislativos y uno de los avances más significativos es la implementación de la votación electrónica, que brinda acceso directo a dicha información y las publicaciones en la página web del Congreso, son un canal de enlace directo con la población a efecto de que se tenga conocimiento de la agenda legislativa (Asociación de Investigaciones y Estudios Sociales, 2010).

Aunque el panorama parlamentario se ha tornado sombrío también hay que resaltar que en los últimos años se han cifrado esfuerzos para mejorar la labor del Congreso de la República, con el firme compromiso de impulsar la transparencia y

apertura a la ciudadanía, esperando que con ello el desempeño de, quienes integran ese alto organismo del Estado dé un giro trascendental hacia el fortalecimiento de la democracia.



Tanto los ciudadanos y las organizaciones sociales en general, se han interesado más dinámicamente por el quehacer del Estado, principalmente en la defensa de sus derechos de índole social, económico, cultural y humanos en general, exigiendo acciones más transparentes y efectivas (Valverth, 2016). Debido a esta auditoría social, las acciones y actuaciones del Congreso son más fácilmente conocidas y publicitadas.

A nivel nacional, varias instituciones no gubernamentales, conscientes de la necesidad de impulsar acciones concretas para incidir positivamente en el fortalecimiento de la democracia, han abordado el tema de la transparencia parlamentaria. El Programa de Opinión Pública de la Dirección de Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar, en 2012 realizó un estudio de opinión que se basó en la recolección de información por medio de entrevistas simultáneas en tres grupos focales de los departamentos de Escuintla, Quetzaltenango y Guatemala y permitió generar los resultados de la percepción del Congreso de la República en esos distritos.

La percepción hacia el Congreso actual es evidentemente negativa. En los tres grupos focales, se concuerda que, dentro del Organismo Legislativo, los diputados no tienen las capacidades para ejercer este cargo. En general, los comentarios que realizaron los participantes fueron que los diputados buscan únicamente satisfacer sus necesidades personales, y no el bien común. Se considera que esas figuras públicas, abusan de su poder y violan las leyes; también son considerados en su mayoría corruptos, ladrones y en general, comparan el Congreso con un circo o mercado (Universidad Rafael Landívar, 2012, p.6).



En los tres departamentos de Guatemala, los resultados obtenidos coincidieron en que la población tiene una percepción negativa del Congreso de la República de Guatemala, los comentarios no son halagadores. La poca credibilidad y desconfianza en la labor de los diputados, ha sido producto de su falta de compromiso en atender los intereses y necesidades de la población, demostrando que buscan únicamente su beneficio personal.

El documento titulado Análisis de la Percepción del Organismo Legislativo, contiene las propuestas que se generaron en los grupos focales y se enfocan básicamente en dos aspectos fundamentales, para generar cambios en el Organismo Legislativo y garantizar la consolidación y fortalecimiento de la democracia en Guatemala:

- La principal forma de fortalecer la democracia es por medio del cumplimiento de las leyes, la libertad de expresión y la igualdad.
- Es importante que se fomente la educación cívica y ciudadana en las personas. Esto con el fin de evitar que se den actos de corrupción y manipulación en la política (Universidad Rafael Landívar, 2012, p.4).

Atendiendo a las demandas ciudadanas generadas por el clamor popular exigiendo transparencia en la función pública, los diputados al Congreso de la República que asumieron el cargo el 14 de enero de 2016, comprometidos con generar una Asamblea Legislativa más transparente y menos costosa, acordaron adoptar una serie de reformas, dentro de las principales se puede mencionar:

- Regularización de la contratación de asesores.
- Restricciones y penalización al transfuguismo.
- Reducción del número de comisiones legislativas.
- Regulaciones a la interpelación a los ministros y otros funcionarios.
- Creación del Instituto de Formación de Estudios Legislativos.
- Impedimentos para la contratación de familiares de diputados.

- Reordenación y clasificación de puestos y sueldos de los trabajadores del organismo (Multiparty Democraci, 2016, parr. 2).



La crisis política que atravesó nuestro país en 2015, generó cambios en el Congreso de la República de Guatemala, que atendiendo a las exigencias de la ciudadanía, generó que se impulsaran acciones de transparencia y acceso a la información pública, dentro de ellas la publicación de información relacionada al personal y salarios del Organismo Legislativo.

Las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo contenidas en el Decreto 14-2016, se fundamentan en la necesidad que los asuntos del Organismo Legislativo se administren con transparencia, agilidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y economía, para dar cumplimiento a su función fundamental de decretar, reformar y derogar leyes.

La reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenidas en el Decreto 26-2016, adicionó el artículo 205 Ter, que regula lo referente al transfuguismo, entendido como el acto por el cual un diputado, renuncia a un partido político habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal, para un periodo y estuviere designado en uno de los órganos establecidos. Esta reforma en concreto pretende que se prohíba una de las prácticas más comunes en el Congreso de la República de Guatemala, toda vez que los diputados en la búsqueda de satisfacción de sus propios intereses, acostumbraban renunciar al partido político que los había postulado y pasar a formar parte de otro partido, lo que ha quedado prohibido, incluyendo en la reforma las sanciones a que es objeto un diputado que estando en el ejercicio del cargo renuncie a un partido político, siendo estas que automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare y el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del congreso, quedando prohibido para las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República

de Guatemala, recibir e incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política.



En este contexto, se hace énfasis en que cifrar esfuerzos para concretar e implementar acciones y adoptar reformas para mejorar la transparencia parlamentaria, no son suficientes para mejorar la crisis institucional que enfrenta el Congreso de la República de Guatemala, se requiere de voluntad política y un firme compromiso de cada uno de los actores políticos que convergen en la deliberación política de los asuntos más importantes de la Nación, con la finalidad de atender a la representación popular que les ha sido delegada por mandato constitucional.

Para fomentar la transparencia parlamentaria se debe emitir un Código de Ética del Organismo Legislativo, con la finalidad de contar con un cuerpo normativo que regula lo relativo a establecer los principios, directrices y lineamientos necesarios para el desarrollo de una correcta conducta ética y moral de los diputados, quienes integran el Congreso de la República de Guatemala, así como también establecer las sanciones, procedimientos y autoridades de carácter interno que se encarguen de velar por el fiel cumplimiento de las normas establecidas, sin perjuicio de las prerrogativas de las cuales gozan los miembros del Congreso y que incluya, además de la transparencia, principios y valores tales como la probidad, prudencia, respeto, dignidad, integridad, responsabilidad, imparcialidad, eficiencia, independencia y solidaridad, asegurando con ello que el actuar de cada uno de los dignatarios de la Nación contribuya al fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho, sin olvidar que transparentar la función parlamentaria implica facilitar a la ciudadanía el acceso de la información pública, una adecuada rendición de cuentas y los espacios que fomenten la participación ciudadana, que se debe involucrar en asuntos de interés nacional.



5.5 Regulación legal de la ética parlamentaria en el Organismo Legislativo

En el caso de Guatemala la ética parlamentaria ha pasado desapercibida, no se ha emitido un Código de Ética Parlamentaria y la normativa que regula la conducta de los diputados que integran el Congreso de la República es demasiado general, no contiene una regulación concreta y posee lagunas susceptibles de ser aprovechadas por los funcionarios para obstaculizar la transparencia.

De manera específica la iniciativa de ley número tres mil ochocientos setenta y nueve, presentada al Congreso de la República por los diputados Jorge Mario Barrios Falla, Jaime Antonio Martínez Lohayza, Virna Ileana López Chacón y Galim Adami Morales Barrios, proyecto de ley al que se le denominó Normas Éticas del Organismo Legislativo y que fue aprobado el veintiocho de agosto de 2008 para su discusión, pero aún queda pendiente de esta, esta iniciativa está dividida en seis capítulos, los cuales contienen en total dieciséis artículos, que comprenden el objeto y ámbito de aplicación de la ley, principios y valores, deberes, prohibiciones a que están sujetos los diputados en caso de faltar a las normas éticas en el ejercicio de sus funciones (Ovalle, 2014, p. 69).

El poco interés de los diputados en que se emita un Código de Ética Parlamentaria queda demostrado con la falta de interés en el análisis, discusión y aprobación de esta iniciativa de ley, lo que se atribuye a la falta de voluntad política en establecer reglas claras que regulen la conducta de, quienes integran el Congreso de la República de Guatemala.

Dentro de la normativa legal que contempla algunos aspectos referentes a la ética parlamentaria en Guatemala, se puede mencionar:



1.- Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94

En el artículo 66 regula lo referente a la sanción pecuniaria que será impuesta a los diputados del Congreso de la República de Guatemala, en caso de inasistencia a sesiones, asimismo en el artículo 67 regula que si un diputado faltare a la ética que corresponde a su alto rango, o incurriere en irrespeto en contra de un representante del Congreso de la República, según la gravedad del caso será sancionado con una amonestación privada, si la falta fuere leve; con una amonestación pública, si la falta fuere grave o bien con el voto de censura, si la falta fuere de tal gravedad que comprometa al Organismo Legislativo.

Esta normativa es derecho vigente, pero no positivo, debido a que no existen los controles necesarios para la efectividad de esta, observándose la inasistencia de muchos diputados, sin que se apliquen las sanciones correspondientes y en relación con la falta de ética, en reiteradas ocasiones han ocurrido actos faltos de ética y moral dentro del hemiciclo parlamentario, sin que hayan tenido mayores repercusiones. Esto significa que esta normativa pasa inadvertida y ha dejado de ser aplicable.

2.- Ley de Probidad y Responsabilidad de funcionarios y empleados públicos Decreto 89-2002.

El segundo considerando de esta normativa establece que en los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala asumió un compromiso de reformar, fortalecer y modernizar la gestión pública, en procura de un manejo transparente y absolutamente honrado en el uso de los recursos públicos como condición para lograr que las funciones de la administración pública tengan la capacidad de cumplir con el supremo deber impuesto al Estado de Guatemala por la Constitución Política de la República de Guatemala, que es garantizar a los habitantes del país el bien común. El objeto general de esta ley es crear normas y procedimientos para transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia

estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales.



Para garantizar la transparencia en el ejercicio de la administración pública, esta ley regula que los funcionarios y empleados públicos en el ejercicio del cargo tienen responsabilidad administrativa, civil, penal y solidaria. También regula lo referente a los impedimentos para optar a cargos o empleos públicos y las prohibiciones.

5.6 Análisis de la propuesta de elementos para la formulación de un plan de transparencia del Congreso de la República

Atendiendo a lo expuesto por el doctor Jorge Mario García Laguardia, en Guatemala es indispensable rescatar la imagen y la eficacia del órgano legislativo, para lograrlo propone una serie de acciones puntuales, de las cuales se pueden mencionar las más importantes y significativas para fortalecer y consolidar la ética parlamentaria en el Congreso de la República:

1. Debe aprobarse la reforma electoral acordada en los Acuerdos de Paz, principalmente en el tema del financiamiento de las campañas políticas.
2. Dictar una ley de Ética Pública de carácter regional, que integre las reglas de conducta.
3. Crear una oficina de Ética Pública, con la integración de organismos del Estado y organismos no gubernamentales.
4. Se deben desarrollar las normas constitucionales, sobre la función parlamentaria.
5. Se debe formular una política de Estado para el control de la corrupción.
6. Se deben fortalecer los órganos de control y fiscalización.

7. Considerar las reformas constitucionales en tema de prohibir privilegios y limitar el antejuicio (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pp.178-179).



En relación con la primera de las acciones citadas, el artículo 6 del Decreto 26-2016 del Congreso de la República, reformó el artículo 21 del Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente Ley Electoral y de Partidos Políticos, en lo que respecta al control y fiscalización del financiamiento de las organizaciones políticas, estableciendo que corresponde al Tribunal Supremo Electoral el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña, para lo cual bajo reserva de confidencialidad, la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Telecomunicaciones, así como los funcionarios públicos, están obligados a realizar las diligencias pertinentes y entregar la información que les sea requerida para la efectiva fiscalización de los aportes públicos y privados que reciban las organizaciones políticas.

La reforma a la normativa citada obedece a que Guatemala ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, la que establece que los Estados partes deben tomar medidas para aumentar la transparencia en el financiamiento de campañas de candidatos y partidos políticos. Es importante resaltar que estas acciones han sido abordadas de manera aislada, porque en Guatemala no se ha construido una política de Estado para el control de la corrupción, como lo estipula la acción cinco.

En relación con los Códigos de Conducta para funcionarios públicos, el artículo 8 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, establece que cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios, para lo que procurará aplicar en sus

propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones y la adopción de medidas disciplinarias o de otra índole contra los funcionarios públicos que transgredan los códigos o normas establecidas.



En este contexto y atendiendo a las acciones propuestas por el doctor García Laguardia, ninguna de ellas se ha concretado, puesto que no se ha emitido una Ley de Ética Pública, no existe una Oficina de Ética Pública ni se han realizado reformas puntuales en el tema de la función parlamentaria, únicamente existe en el Congreso de la República, la Comisión de Transparencia y Probidad, concebida como una comisión permanente que se ha desempeñado como un ente que ejerce control sobre la totalidad de la Administración Pública.

Para Acción Ciudadana, elaborar un plan estratégico para la consolidación y fortalecimiento de la democracia en Guatemala, con una visión a largo plazo y bien definida es una de las prioridades en el Congreso de la República. Para la elaboración del plan de transparencia se debe enfocar en cuatro dimensiones: voluntad política, fortalecimiento del marco legal, mejoramiento de aspectos organizacionales y promoción de la transparencia (Acción Ciudadana, sf.).

La construcción de la política de Estado con una visión a largo plazo, en relación con Organismo Legislativo, es un proceso complejo que debe ir acompañado de la voluntad política de los actores políticos encargados de la aprobación e implementación de dicha política, así como de aquellos en quienes se confíe su aplicación, control y fiscalización.

De nada serviría contar con una política de Estado plasmada en un documento, si no se establecen los parámetros para su aplicación y los mecanismos de verificación del cumplimiento de esta, a este respecto el artículo 5 de la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción, establece que cada Estado parte, formulará y aplicará en vigor, políticas coordinadas y eficaces contra



la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos políticos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.

El artículo citado representa el parámetro internacional en materia de lucha contra la corrupción, que hace énfasis en la necesidad de formular y aplicar políticas públicas que contribuyan a combatir la corrupción en las organizaciones estatales, con el fin de promover una debida gestión, a la que deben ir intrínsecamente unidos los elementos de la transparencia parlamentaria: acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La opinión de diversos autores a nivel nacional e internacional converge en que el establecimiento de reglas y normas de conducta contribuyen al fortalecimiento del marco legal, que representa uno de los ejes principales para generar cambios positivos en los organismos del Estado y que son necesarios para regular la transparencia parlamentaria, prevenir y sancionar la corrupción y la falta de ética en el ejercicio de la función pública.

El Código de Ética Parlamentaria guatemalteco desarrollaría una serie de valores y principios que promuevan la transparencia, ética y probidad en el trabajo de los legisladores del Congreso de la República. Uno de los objetivos primordial del código sería, establecer las condiciones para el ejercicio honesto, desinteresado y adecuado de la función pública, así como investigar y sancionar a los parlamentarios que se valgan de sus cargos para enriquecerse ilícitamente (Acción Ciudadana, s,f, p.79).

Desde esta perspectiva, la existencia del Código de Ética Parlamentaria, mejoraría los estándares de calidad en la función parlamentaria y contribuiría en gran manera a adaptar la normativa interna a los requerimientos y lineamientos internacionales en materia de derechos humanos y transparencia parlamentaria,

toda vez que se fortalecería una de las principales funciones constitucionalmente establecida.



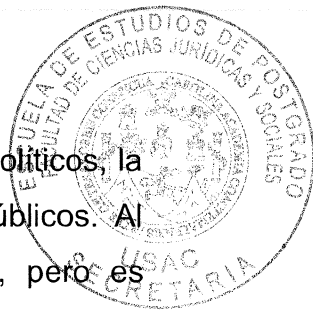
Regular los estándares de ética parlamentaria es una tarea compleja y difícil, puesto que con ello se generaría un cambio radical en relación con la conducta de cada uno de los parlamentarios, que estarían obligados a acatar las normas establecidas, asumiendo un firme compromiso de cumplir fielmente con la misión que le ha sido encomendada por la población que les delegó la representación.

Como se ha mencionado la emisión y aprobación del Código de Ética Parlamentaria debe incluir la creación de una Comisión de Ética Parlamentaria, por lo que dentro de la normativa se debe regular lo referente a la integración, funciones, facultades y mecanismos de efectividad para la aplicación del procedimiento disciplinario en caso de violación a las normas de ética establecidas.

La integración de la comisión podría enriquecerse, a nuestro juicio, si se incorporan uno o dos miembros propuestos, designados o electos por organizaciones no gubernamentales de especial orientación cívica. La presencia de las ONG en estos órganos de control puede servir de garantía de independencia o, por lo menos, de transparencia sobre el accionar del propio órgano de control (IIDH, 2001, p.55).

Acertadamente, la propuesta para la integración de la Comisión de Ética Parlamentaria, contempla la incorporación de representantes de organizaciones no gubernamentales, que no tengan nexos con los funcionarios sujetos a control, puesto que si dicha comisión al conformarse únicamente por miembros del congreso, su función se vería influenciada por factores que incidirían en la falta de objetividad al momento de tramitar y resolver procedimientos disciplinarios.

El fortalecimiento del marco legal también debe incluir reformas sustanciales a normas vigentes como la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la Ley de



Servicio Civil del Organismo Legislativo, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos. Al respecto se han realizado algunas reformas a estas y otras leyes, pero es importante fortalecer la legislación vigente para el combate a la corrupción en todos los ámbitos de la administración pública y además contar con un marco legal para la promoción de la transparencia que responda a los estándares internacionales.

En relación con mejoramiento de aspectos organizacionales y procedimentales en el Congreso de la República, Acción Ciudadana (s.f.) opina que:

El marco legal que respalde la transparencia es fundamental como lo es el cambio en las prácticas y procedimientos es ahí donde reside el verdadero problema, son esas costumbres, la cultura organizacional en donde se encuentran enraizados muchas veces el secreto, la burocracia, la no eficiencia y la falta de voluntad para hacer de conocimiento público la información. Los cambios en la organización se deben de dar en todos los niveles, desde los procedimientos administrativos, hasta el desempeño de los diputados (p. 84).

Un avance significativo en relación con aspectos procedimentales fue la implementación del sistema electrónico para el control del voto de los diputados, que permite el acceso y publicidad de esta información de manera inmediata, En relación con mejoramiento de aspectos organizacionales, mediante el Decreto 14-2016 del Congreso de la República de Guatemala, se emitieron importantes reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94, dicha reforma contempla en el texto del segundo considerando que tiene como propósito que los asuntos del Organismo Legislativo se administren con transparencia, agilidad, oportunidad, eficiencia, eficacia y economía y que algunos procesos normados en la ley tengan mayor concordancia y coherencia con las disposiciones contenidas en la Constitución. Dentro de las reformas en el tema de transparencia se contempla

la creación de la Comisión de Probidad y Transparencia y se mejora el sistema de selección de personal administrativo.



Dentro del mejoramiento de aspectos procedimentales, se introdujeron reformas referentes a la interpelación, aunque estas no responden a la necesidad de que dicha fiscalización y control que se ejerce a los funcionarios de la administración pública, sea con la finalidad de transformarlo en una acción que efectivamente favorezca a mejorar la calidad de los servicios que brinda la administración pública y obtener los informes o explicaciones acerca de las acciones realizadas y decisiones en el ejercicio de su cargo. Para que la interpelación que realiza el Congreso de la República a los funcionarios del Organismo Ejecutivo cumpla con la función de genuina y auténtica fiscalización, el procedimiento debe ser transparente para no dar lugar a la desviación y politización de esta.

También los aspectos procedimentales incluyen el mejoramiento de las relaciones del Congreso con la sociedad civil y los medios de comunicación, que al final son dos actores fundamentales generadores de opinión (Acción Ciudadana, s.f, p. 84).

Para la efectividad del acceso a la información pública, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en el Congreso de la República, se requiere de mecanismos transparentes y eficaces que favorezcan los procedimientos por medio de los cuales se den a conocer las decisiones en relación con la aprobación de leyes, acuerdos, resoluciones y otros de interés general, que a la vez permitan tener un mejor control del actuar de cada uno de los diputados en el ejercicio del cargo. También es importante resaltar la importancia de los medios de comunicación por medio de televisión, radio, internet y medios escritos, que son una fuente de información que puede incidir positiva o negativamente en la percepción del trabajo parlamentario, por ello también es importante fortalecer los canales de información

y principalmente fortalecer el portal de internet, que es una herramienta directa y más efectiva para brindar acceso a la información.



El plan de transparencia, únicamente puede construirse si se basa en el fortalecimiento y consolidación de la ética parlamentaria, para generar los cambios estructurales y contribuir a la modernización del Congreso de la República, no se requiere únicamente implementar un marco legal acorde a las necesidades, que favorezcan el cambio de hábitos y costumbres que transformen la cultura del secreto, en una cultura de transparencia. Para la efectividad de este plan se requiere ante todo de voluntad política para generar un engranaje de coordinación a nivel interno y externo del Congreso de la República para asumir un firme compromiso en el fortalecimiento de la democracia.

Mucho se puede lograr si los cambios a corto, mediano y largo plazo, se generan desde las bases del Estado, puesto que el auténtico compromiso ético debe surgir de los órganos del gobierno y los funcionarios públicos deben ser los principales actores políticos en garantizar los cambios estructurales, organizacionales y legales que contribuyan a impulsar la ética en la función pública, con el objetivo primordial de crear instituciones fuertes que favorezcan la transparencia y probidad que se traduce en el fortalecimiento de la democracia.

En el caso particular del parlamento, los diputados en, quienes se delega la representatividad, deben asumir un papel propositivo y un compromiso permanente en la construcción de un plan de transparencia, que compartan la responsabilidad en la solución de problemas públicos, conscientes que es necesario adecuar su comportamiento a valores y principios éticos, que favorezcan la construcción de un auténtico liderazgo político.



CONCLUSIONES



El Organismo Legislativo representa a uno de los poderes del pueblo, el cual ejerce una de las funciones más importantes como precursor de la democracia en Guatemala, porque es el encargado de crear una estructura jurídica sólida que está encaminada a regular los aspectos sociales, económicos y políticos, asimismo asegurar que los funcionarios, empleados públicos y la sociedad en general actúen con absoluto apego al Derecho, garantizando que, en igualdad de condiciones, se respetan los derechos fundamentales como la vida, la seguridad, la justicia, la paz y la integridad personal.

En lo que respecta a la transparencia parlamentaria, esta constituye un medio para facilitar el proceso social, político y cultural que en contraposición a la opacidad, asegura que, por medio del acceso a la información y su uso responsable, derivado de una efectiva rendición de cuentas, en que se favorecen los espacios de participación ciudadana, se logrará la consecución del objetivo primordial de contribuir en la consolidación y fortalecimiento democrático que implica un compromiso mutuo entre el gobierno y la sociedad civil.

Los niveles de transparencia parlamentaria en los países de América Latina surgen del análisis de los resultados obtenidos en la base de datos publicados por la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa en 2016. El parlamento que obtuvo los mejores resultados en torno a los indicadores de transparencia fue la Asamblea Nacional de Costa Rica con un 72%, seguido de Chile con un 64% y Paraguay con un 62%. Los porcentajes más bajos fueron obtenidos por los parlamentos de Argentina con un 39%, República Dominicana con un 37% y Venezuela con 21%. El Congreso de la República de Guatemala obtuvo un 60%, ocupando el cuarto lugar de los parlamentos evaluados.

En Guatemala, no se cuenta con un Código de Normas Éticas del Organismo Legislativo, o cuerpo normativo que establezca los principios, directrices y lineamientos necesarios para el desarrollo de una correcta conducta ética y moral de los diputados que integran el Congreso de la República, que regule lo referente a las sanciones, procedimientos y la creación y funcionamiento de la comisión de ética parlamentaria que se encargue de velar por su estricto cumplimiento. El plan de modernización del Congreso de la República de Guatemala que incluye la transparencia parlamentaria ha quedado postergado, no se han regulado los estándares de ética parlamentaria y en general no existe una visión a largo plazo ni voluntad política para implementar acciones necesarias que generen cambios significativos en el Congreso.

La percepción de la población, en cuanto al desempeño del Organismo Legislativo, denota carencia de legitimidad, como resultado de la desconfianza y poca credibilidad que se tiene en los parlamentarios, lo que genera un ambiente de pesimismo y desinterés en la obtención de información acerca de los actos y decisiones que se asumen en el Congreso, así como poca o casi nula participación ciudadana. La carencia de una adecuada rendición de cuentas, provocan ineficiencia y pocos avances en temas de interés nacional.



REFERENCIAS



Abellan, Á. (s.f.). *Notas sobre la evolución histórica del parlamento y de la representación política.* Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/27388.pdf>

Acción Ciudadana (s.f.). Proyecto Asistencia Técnica Legislativa para el Fortalecimiento Institucional y Democrático del Congreso. Elementos para la formulación de un plan de transparencia del Congreso de la República de Guatemala. Magna Terra Editores.

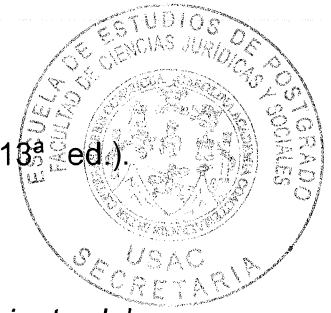
Alcántara, M., y García, M. (2013). *Parlamentos abiertos. Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina.* Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de <http://www.parlamericas.org/uploads/documentos/Parlamentos-abiertos-analisis.pdf>

Asociación de Investigación y Estudios Sociales. (2010). Departamento de Investigaciones Sociopolíticas del Congreso de la República de Guatemala. El Congreso de la República de Guatemala.

Blanco, L., y Batres, S. (2008). *El Congreso de la República de Guatemala: Estructura y funcionamiento.* Asociación de Investigación y Estudios Sociales.

Bobbio, N. (2010). *Estado, gobierno y sociedad: Por una teoría general de la política.* México: Fondo de Cultura Económica.

Cáceres, L. (2011). *Estado de derecho y derechos humanos.* Guatemala: Editorial Fénix.



Castillo, J. (2002). *Derecho administrativo parte general, tomo I.* (13^a ed.). Guatemala: Impresiones Gráficas de Guatemala.

Cervantes, J. (2012). *Derecho parlamentario. Organización y funcionamiento del congreso.* México. Recuperado de http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/cedip/lxi/derpar_organfun_conglxi.pdf

Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo. (2016). *Manual de organización del Congreso de la República de Guatemala y Organismo Legislativo.*

Cotta, M. Capítulo 7. *Parlamentos y representación.* Recuperado de www2.congreso.gob.p

Díaz, D. (2014). *Criterios para determinar la forma de estado y la forma de gobierno. Un análisis comparado.* Universidad Nacional de Cajamarca. Recuperado de <https://works.Bepress.com>

Fernández, J. (2014). *Análisis sobre la utilidad práctica de la Ley de Acceso a la Información Pública en el municipio de Quetzaltenango.* (Tesis de licenciatura, inédita). Recuperado de <http://biblio3.url.edu.gt/Tesario/2014/07/01/Fernandez-Julio.pdf>

González, R. (2010). *Transparencia y acceso a la información: La institucionalización del desacuerdo. El poder judicial del Estado de San Luis Potosí a la luz de la reforma al artículo sexto constitucional.* (Tesis de posgrado, inédita). Recuperado de unam.academia.edu

Guerrero, J. (s/f). *El concepto de soberanía en nuestra historia constitucional.* Recuperado de <https://derechoelectoralunivia.wordpress.com>



Guichot, E. (2011). *Transparencia y acceso a la información pública en España, Análisis y propuestas legislativas*. Fundación Alternativas. Recuperado de http://www.fundacionalternativas.org/public/storage/laboratorio_documentos_archivos/a1d04f2c5f4e94e441966c1b79f39fa3.pdf

Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Etica Parlamentaria en Centro América y República Dominicana*. (2001). *Unidad para la promoción de la democracia de la Organización de Estados Americanos, San José de Costa Rica*. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/20CC01F4B2B5901B05257DE300613D36/\\$FILE/13867.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/20CC01F4B2B5901B05257DE300613D36/$FILE/13867.pdf)

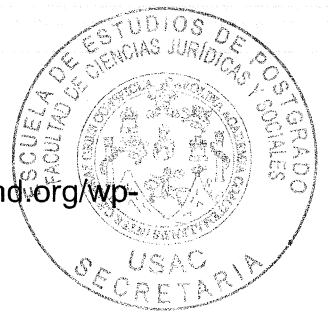
Juarez, F. (2012). *Teoría general del Estado*. México: Red Tercer Milenio.

López, M. (2012). *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*. Guatemala: Serviprensa.

Lozano, C. (2016). *Transparencia parlamentaria en el Distrito Federal*. En *Revista Estudios en Derecho a la Información*. México Recuperado de <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-informacion/article/view/10227/12246>

Martinez, M. (2014). *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas en México. 37 años de evolución*. *Panorama Revisionista*. Recuperado de <https://www.redalyc.org/html/325/32531885013/>

Navarro, J. *La modernización parlamentaria en América Latina*. Recuperado de <https://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uploads/2013/05/La-modernizacion-parlamentaria-en-America-Latina-Pepe-%C3%89lice.pdf>



Netherlands Institute for Multiparty Democracy. Recuperado de <https://nimd.org/wp-content/uploads/2016/02/Guatemala-Reformas-2016.pdf>

Obrador, R. (2006). *Bicameralismo/unicameralismo. ¿Una alternativa para Chile?* Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Recuperado de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/OF3CE5DAOEE D750052574CFOO719FBE/\\$FILE/CHILE_BCN_BICAMERALIDAD.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con_uibd.nsf/OF3CE5DAOEE D750052574CFOO719FBE/$FILE/CHILE_BCN_BICAMERALIDAD.pdf)

Ojeda, J., y Meyer, J. *Democracia y ciudadanía. El camino de la transparencia.* Recuperado de <http://www.cimtra.org.mx/portal/wp-content/uploads/2015/02/Libro.-Democracia-y-Ciudadania.-BUAP.2016.pdf>

OpeningParliament.org (2012). *Declaración sobre la transparencia parlamentaria.* Recuperado de <http://www.transparencialegislativa.org/publicación/publicacion>

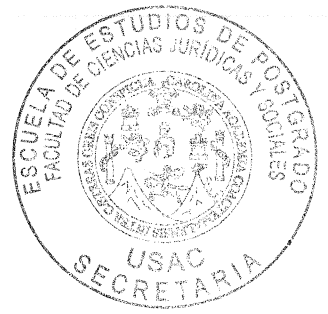
Ortiz, S. (1998) *La participación ciudadana.* Recuperado de: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=25742>

Ovalle, F. (2014). *Normas éticas del Organismo Legislativo: Propuesta de regulación.* (Tesis de licenciatura, inédita). Recuperado de: <http://recursosbiblio.url.edu.gt/tesisjcem/2014/07/01/Ovalle-Francisco.pdf>

Pereira, A. (2005). *Lecciones de teoría constitucional.* México: Porrúa.

Pereira, A. (2014). *Sistema de frenos y contrapesos en el Gobierno del Estado de Guatemala.* Guatemala: Ediciones de Pereira

Peschard, J. *Transparencia y democracia.* Recuperado de http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/PPT/Transparencia_y_democracia_Dra_Peschard_.pdf



Porrúa, F. (2005). *Teoría del Estado*. México: Porrúa.

Prado, G. (2014). *Teoría del Estado*. (11ª ed.). Guatemala: Fénix.

Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas. *¿Qué es parlamento abierto?*
Recuperado de <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Brochure%20-%20Que%20es%20parlamento%20abierto.pdf>

Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria. (2014). *Índice latinoamericano de transparencia legislativa*. Recuperado de <http://www.transparencialegislativa.org/indicelatinoamericanodetransparencialegislativa>

Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria. (2010). *Resultado sobre la encuesta sobre transparencia legislativa en 5 países de América Latina*. Recuperado de <http://www.transparencialegislativa.org/wp-content/uplow/2013>

Red Latinoamericana de Transparencia Parlamentaria. (2016). *Informe del índice de transparencia legislativa*. Recuperado de: http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Indice_Latinoamericano_de_Transparencia_Legislativo_2016.pdf

Rodríguez, R. (1999). *Experiencia de modernización legislativa en América Central y República Dominicana*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Sermeño, E. (2006). *La falta de transparencia del Congreso de la República de Guatemala al realizar contrataciones de servicios de supuestos auxiliares administrativos*. Universidad de San Carlos de Guatemala. Recuperado de: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_6353.pdf



Suárez, P. (2011). *Apuntes de teoría del Estado (ciencia política) un vistazo desde lo jurídico*. La Paz, Bolivia: Diseño impresión Wara.

Torres, M. (2009). *La necesidad de aplicar políticas de estado y modificar el período presidencial*. (Tesis de licenciatura, inédita). Recuperado de: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/04/04_7931.pdf

Ugalde, L. *Rendición de cuentas y democracia el caso de México*. Recuperado de <https://www.uaq.mx/contraloriasocial/diplomado/biliografia-modulo3/Rendicion%20de%20cuentas%20y%20democracia.%20El%20caso%20de%20Mexico.pdf>

Universidad Rafael Landívar. (2012). *Análisis de percepción del Organismo Legislativo*. Guatemala: Programa de Opinión Pública.

Valverth, V. (2016). *Derecho parlamentario guatemalteco. Compendio para operadores legislativos*. Guatemala: Legis.

Villanueva, L. (2014). *La división de los poderes. Teoría o realidad*. México :Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de <https://www.archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3634/8.pdf>

Referencias jurídicas

Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una sociedad democrática.

Código de Conductas Parlamentarias de Chile. Recuperado de <https://www.camara.cl/camara/media/docs/codigoconducta.pdf>



Código de Ética y Honor Parlamentario de Panamá. Recuperado de https://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org/sites/fdl/files/assets/library-files/Panama_Law%2033%20on%20Code%20of%20Ethics%20and%20Honor%20for%20Members%20Parliament_2005_es.pdf

Código de Ética Parlamentaria de Perú. Recuperado de <https://www.congreso.gob.pe/comisiones2016/Etica/Eticaparlamentaria>

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente 1985.

Convención Americana de Derechos Humanos (Pacto de San José) 1969.

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Convención Interamericana contra la corrupción de la Organización de Estado Americanos.

Declaración sobre la transparencia parlamentaria.

Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008.

Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos
Decreto 8-97

Ley de Servicio Civil del Organismo Legislativo Decreto 36-2016.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Asamblea Nacional Constituyente
Decreto 1-85 y sus reformas

Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 y sus reformas.

