

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

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a crown on top, flanked by two lions. The shield is surrounded by a circular border containing the Latin motto "CAETERIS OIBUS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA GUATEMALENSIS INTER".

**LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS
ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS
DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA,
PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN
Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS,
CON EL FIN DE RESTAURAR LA ACTIVIDAD
LEGISLATIVA Y FORTALECER
EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA**

ANA LUCÍA CONTRERAS DARDÓN

GUATEMALA, MARZO DE 2010

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

**LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
Y POLÍTICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO
DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN
Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS, CON EL FIN DE RESTAURAR
LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO
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

ANA LUCÍA CONTRERAS DARDÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, marzo de 2010.



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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V: Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Héctor René Granados Figueroa
Vocal: Lic. Enexton Emigdio Gómez Meléndez
Secretario: Lic. Pablo Xitumul de Paz

Segunda Fase:

Presidente: Lic. Menfil Osberto Fuentes Pérez
Vocal: Licda. Eloisa Mazariegos Herrera
Secretario: Lic. Héctor René Marroquín Aceituno

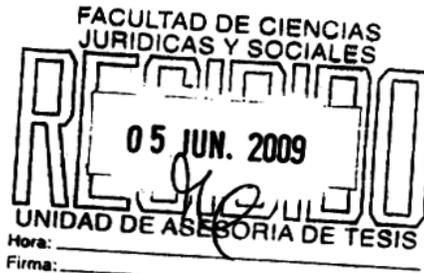
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

LICENCIADA JUANA MARIA ESPAÑA PINETTA
Abogada y Notaria
Colegiada 2,817
10 Calle 9-68, Zona 1, Edificio Rosanca 2º Nivel, Oficina 210, Guatemala
Teléfono: 22213305



Guatemala, 01 de junio de 2009

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



Respetable Licenciado Castro Monroy:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en ocasión de saludarle, y por este medio hacer de su apreciable conocimiento que actué como Asesora del trabajo de tesis intitulado **"LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS, CON EL FIN DE RESTAURAR LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA"**, desarrollado por la Bachiller ANA LUCIA CONTRERAS DARDÓN, identificada con el número de carne 200015906.

Al respecto me permito informarle que el contenido del trabajo de investigación realizado se basó en el estudio y análisis sobre la necesidad que tiene el Estado de Guatemala de institucionalizar la capacitación y actualización formativa parlamentaria, como un aporte para la modernización del Organismo Legislativo.

La estudiante utilizó una metodología descriptiva basada en la observación del fenómeno en cuestión, exponiendo la problemática nacional existente debido a la debilitada función legislativa, así como con una exposición histórica respaldada por informes, documentos y libros presentados por estudiosos del derecho respecto a esta situación; y con ello, a través del método deductivo, extrajo sus conclusiones así como la aplicación de las teorías elaboradas sobre el tema.

En lo concerniente a las técnicas de investigación utilizadas, la de lectura comprensiva, le permitió analizar cada uno de los puntos y definiciones expuestas, a efecto de poder comprenderlos, diferenciarlos o establecer sus elementos, características y ventajas o desventajas, también trabajó con la técnica de la entrevista, con propósito de recopilar información en forma verbal de acuerdo a los conocimientos y experiencia de diferentes personas en el ámbito de su desarrollo profesional.

Por su parte, las conclusiones responden al resultado del análisis efectuado por la autora entorno al presente tema, derivado del tratamiento de los datos y de las interrogantes planteadas. Las recomendaciones dan respuesta a estas interrogantes y presentan una solución al problema de acuerdo con su hipótesis.

LICENCIADA JUANA MARIA ESPAÑA PINETTA
Abogada y Notaria
Colegiada 2,817
10 Calle 9-68, Zona 1, Edificio Rosanca 2º Nivel, Oficina 210, Guatemala
Teléfono: 22213305



Se considera que el planteamiento del problema, la metodología, redacción y técnicas utilizadas por el estudiante fueron adecuados para extraer sus conclusiones, comprobar la hipótesis y recomendaciones planteadas.

Así mismo el presente trabajo de investigación es un instrumento que constituye un aporte científico para fortalecer la posición académico-política, propositiva, vinculante y socialmente comprometida de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en su contribución a solucionar la problemática nacional existente, a efecto que mediante la investigación, el conocimiento y la capacitación constante del recurso humano se fundamenten propuestas de iniciativas de ley y políticas públicas de incidencia en la realización del bien común.

En virtud de lo anteriormente expuesto, considero que el presente trabajo reúne los requisitos reglamentarios exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el cual literalmente establece: *"Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto de contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que consideren pertinentes"...*

Agradeciendo su atención a la presente, y sin otro particular, me suscribo con muestras de consideración y estima.


Juana Maria España Pinetta
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.

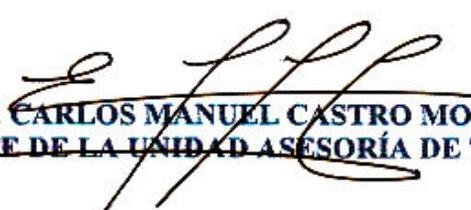


UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, ocho de junio de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) CARLOS GIOVANNI MELGAR GARCÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante ANA LUCÍA CONTRERAS DARDÓN, Intitulado: "LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS, CON EL FIN DE RESTAURAR LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA".

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




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

cc.Unidad de Tesis
CMCM/nmmr.



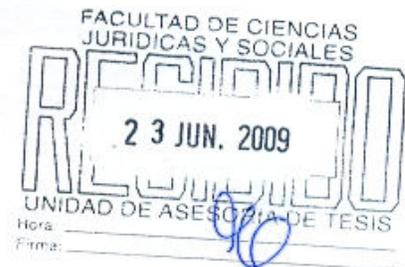
Melgar & Melgar Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



Guatemala, 22 de junio de 2009

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

Respetable Licenciado Castro Monroy:



Me place saludarle deseándole los correspondientes éxitos en ese Despacho y demás labores profesionales.

Por este medio en cumplimiento al nombramiento realizado a mi persona, como **REVISOR** del trabajo de tesis de la bachiller ANA LUCIA CONTRERAS DARDON, intitulado: **“LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS, CON EL FIN DE RESTAURAR LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA”**, me permito dictaminar respecto a la revisión del mismo en el siguiente sentido:

1. Se procedió a revisar el análisis, las teorías, metodología, hipótesis y aportaciones sustentadas por la autora, así como la estructura y el desarrollo de la investigación, las cuales se consideran atinentes a un trabajo de investigación de tesis de grado.
2. La redacción y técnicas de investigación fueron adecuadas para el documento, de igual forma la información y bibliografía recopilada para su análisis y descripción fue trabajada y ordenada correctamente.
3. El trabajo desarrollado abarcó en su totalidad las distintas áreas y temas necesarios y vinculantes para probar la hipótesis planteada por la autora; destacando en sus conclusiones y aportando en las recomendaciones la importancia de la modernización del ejercicio legislativo parlamentario en Guatemala, y brindando como alternativa y aporte académico, una investigación y análisis a fondo, tanto de orden legal como doctrinario, sobre la actualización y capacitación legislativa.

República de Guatemala Ciudad de Guatemala
6a. Avenida 11-43, Zona 1 Edificio Panam Of. 203 2do. Nivel
Telefax: 232-2170 • 251-7350 Cels.: 502-6727 • 312-7496 • 616-5278
E-mail: carlgiomelcia@yahoo.es



Melgar & Melgar Asociados
Abogados y Notarios
Bufete Corporativo



4. De la revisión practicada, se establece que el trabajo contiene una contribución científica importante no sólo para la Universidad de San Carlos de Guatemala, sino también para los actores políticos y académicos responsables del análisis de la coyuntura nacional y del planteamiento de soluciones a los problemas de trascendencia e impacto social.
5. El presente trabajo reúne los requisitos reglamentarios exigidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el cual literalmente establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto de contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que consideren pertinentes"...
6. En consecuencia me permito **DICTAMINAR FAVORABLEMENTE** en el sentido que al ser cumplidos los requisitos previstos en dicho normativo, debe la bachiller sustentante ser sometida al examen público ante el Tribunal Examinador correspondiente para optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Agradeciendo su atención a la presente y sin otro particular, me suscribo como su atento y seguro servidor.

Atentamente,


Lic. Carlos Giovanni Melgar García
ABOGADO Y NOTARIO
Colegiado 5,912

República de Guatemala Ciudad de Guatemala
6a. Avenida 11-43, Zona 1 Edificio Panam Of. 203 2do. Nivel
Telefax: 232-2170 • 251-7350 Cels.: 502-6727 • 312-7496 • 616-5278
E-mail: carlgiomelcia@yahoo.es

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veintisiete de enero del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ANA LUCÍA CONTRERAS DARDÓN, Titulado LA CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS Y POLÍTICOS DENTRO DE LA ESTRUCTURA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA PROMOVER LA CAPACITACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE SUS DIPUTADOS, CON EL FIN DE RESTAURAR LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y FORTALECER EL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.



DEDICATORIA

- A DIOS: Por ser siempre el centro de mi vida y la luz en mi camino, que ha guiado mis pasos en los momentos más difíciles.
- A MI PADRE: Miguel Ángel Contreras, por ser ese gran hombre a quien admiro y amo mucho; que me dio la oportunidad de tener una educación digna. Siempre me ha transmitido sus sabias enseñanzas y buenos consejos y ha estado a mi lado en todo momento, animándome con amor y comprensión.
- A MI MADRE: Telma Judith de Contreras, por haberme dado la vida y siempre ser una madre ejemplar y dedicada; le agradezco infinitamente su fortaleza y apoyo incondicional; quien me ha ayudado a forjar mis sueños. Gracias por tu inmenso amor.
- A MI HERMANO: José Ángel Contreras Dardón, por todo su amor y ser un gran soporte en mis estudios.
- A LA FACULTAD: Por todos los conocimientos y experiencias vividas y aprendidas a lo largo de la carrera, porque será un gran orgullo llevar el nombre de la facultad en alto.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción	i
CAPÍTULO I	
1. Organismo Legislativo	1
1.1. Origen histórico	1
1.1.1. El principio de división de poderes	1
1.1.2. Historia del Estado Constitucional y el parlamento	5
1.1.3. Historia del Congreso de la República de Guatemala.....	9
1.2. Elementos subjetivos y objetivos	20
1.2.1. Elementos subjetivos	20
1.2.2. Elementos objetivos (órganos).....	21
1.2.2.1. El pleno	22
1.2.2.2. La Junta Directiva	22
1.2.2.3. La Presidencia	23
1.2.2.4. La Comisión Permanente	24
1.2.2.5. La Comisión de Derechos Humanos	24
1.2.2.6. Comisiones de Trabajo.....	25
1.2.2.7. Comisiones Extraordinarias y Específicas.....	28
1.2.2.8. Comisiones Singulares	28
1.2.2.9. Junta de Jefes de Bloque	28
1.3. Funciones	29
1.3.1. Importancia y fortalezas del Organismo Legislativo.....	44
1.4. La representatividad	45
1.4.1. Generalidades	45
1.4.2. Elementos de la representatividad	48
1.5. Los partidos políticos	50
1.5.1. Concepto de historia	50
1.5.2. Naturaleza	60
1.5.3. Procedimiento para la formación de un partido político ..	62
1.6. Los diputados	64
1.6.1. Importancia dentro del Estado	64



1.6.2. Procedimiento de elección de diputados por lista nacional	66
1.6.3. Procedimiento para elección de diputados por sistema de distritos	67
1.6.4. Papel que un diputado juega dentro de la sociedad	68
1.6.5. Funciones específicas de los diputados	68
1.6.5.1. Potestad legislativa	69
1.6.5.2. Función fiscalizadora y controladora	74
1.7. Estado de Derecho	79
1.7.1. Concepto	79
1.7.2. Principio de legalidad	81
1.7.3. Democracia	82
1.7.4. Parlamento y su aporte al Estado de Derecho en Guatemala	84

CAPÍTULO II

2. Deterioro legal, administrativo y físico del Organismo Legislativo en Guatemala	87
2.1. Conceptos universales	87
2.1.1. Percepción negativa del Congreso de la República en los medios de comunicación masiva	88
2.1.2. Desconocimiento de la ciudadanía del quehacer del Congreso	89
2.1.3. Desvinculación de la representación	90
2.1.4. Insuficiente capacidad organizacional	91
2.2. Análisis de la función legislativa en Guatemala	92
2.3. Causas por las cuales se ve debilitada la función legislativa en Guatemala debido a la falta de capacitación y actualización del legislador guatemalteco	96
2.3.1. Falta de conocimiento de la función legislativa	96
2.3.2. Concentración del trabajo en el pleno del Congreso	98
2.3.3. Asesoría técnica escogida en base a criterios político partidistas	99



2.3.4. Inoperancia y/o falta de eficiencia en el trabajo de las Comisiones Legislativas	99
2.3.5. Falta de conocimiento en temas financieros y presupuestarios	102
2.3.6. Procedimientos informales	103
2.3.7. Falta de control de la ejecución de leyes	107
2.4. Debilidades del funcionamiento parlamentario	108
2.4.1. Debilidades por falta de democracia interna	108
2.4.2. Debilidades vinculadas a su responsabilidad política	109
2.4.2.1. Ilegitimidad de la legislación	109
2.4.2.2. Falta de apoyo a la actividad del diputado	111
2.4.2.3. Contradicción entre el principio de la universalidad de la representación frente a la Particularidad de la Representación	112

CAPÍTULO III

2. Aspectos soluciones y ventajas en la modernización del Organismo Legislativo	115
3.1. Capacitación	117
3.2. Técnica legislativa	122
3.3. Saber legislar bien	133
3.4. Seguimiento y evaluación ciudadana de la actividad legislativa	135
3.5. La creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos	138
3.5.1. Base legal y generalidades	138
3.5.2. Objetivos	143
3.5.3. Temática de capacitación y técnica jurídica a impartir ..	145
3.5.4. Beneficios del funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos en el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala	147
CONCLUSIONES	151
RECOMENDACIONES	153



ANEXOS	155
ANEXO A	159
ANEXO B	165
ANEXO C	171
ANEXO D	173
BIBLIOGRAFÍA	179



INTRODUCCIÓN

La potestad legislativa le corresponde por exclusividad al Congreso de la República de Guatemala, de acuerdo con el Artículo 17 inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta actividad legislativa encomendada a este órgano, consiste en dictar preceptos en que se manda o prohíbe algo, en concordancia con la justicia, la realidad nacional y persiguiendo la realización del fin supremo: **el bien común**, a efecto de dar soluciones claras ante los problemas y transformaciones de la sociedad. Sin embargo, también es importante tomar en cuenta que el mismo cuerpo legal establece que para ser electo diputado únicamente se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, no considerando en éste, calidades o niveles académicos e intelectuales ineludibles para desempeñar el cargo, con el propósito de no limitar la participación ciudadana y, por ende, la representatividad del pueblo.

No obstante, en la actualidad esta circunstancia ha propiciado una gran deficiencia legislativa, ya que al iniciar este estudio se determinó que los diputados no cuentan con una formación parlamentaria y de técnica legislativa, lo que ocasiona que muchas veces emitan leyes casuísticas, las cuales entran en contradicción con la legislación vigente; promoviendo que el ordenamiento jurídico nacional no sea objetivo, coherente y de beneficio a la situación real del país.

La creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, dentro de la estructura del Congreso de la República, promoverá la capacitación, formación y actualización constante de los conocimientos de los parlamentarios, logrando que su actividad legislativa sea eficiente, congruente y contribuya a resolver la problemática nacional existente dentro de un marco de legalidad efectivo; fortaleciendo con ello, el Estado de derecho en Guatemala.

El objetivo general de la presente investigación es establecer la necesidad de modernizar la actividad parlamentaria, tanto en las funciones y capacidades de los legisladores, como en la profesionalización del cuerpo de asesores y demostrar que



con la puesta en funcionamiento de este ente se estará fortaleciendo el Estado de derecho en Guatemala. Asimismo, permitirá identificar cuáles son las principales debilidades y deficiencias de las labores legislativas y fiscalizadoras de los parlamentarios, debido a la falta de conocimiento e inducción en el ejercicio y representación de su cargo; los tipos de conocimientos legales y técnicos que los parlamentarios necesitan adquirir para mejorar sus funciones.

El primer capítulo desarrolla todos los aspectos generales e históricos que dan origen al Organismo Legislativo, su estructura, la representatividad del parlamento, y su importancia dentro del Estado; así como, aspectos básicos en el funcionamiento y surgimiento de los partidos políticos. En el segundo, se describe el deterioro legal, administrativo y físico, que ha sobrellevado hasta el día de hoy el Parlamento guatemalteco en torno a su debilitada función legislativa debido a la falta de formación de los legisladores. Por último, dentro del capítulo tres, se enmarcan aspectos importantes para la modernización del Organismo Legislativo; resaltando como principal eje el funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos como entidad dedicada a atender en forma directa la promoción del estudio, investigación, capacitación y desarrollo de la calidad técnica de los legisladores, resaltando en ésta los beneficios que se generarán en la búsqueda del fortalecimiento del Estado.

La metodología utilizada para este trabajo se basó propiamente en una descripción histórica y analítica, mediante las cuales se dedujeron y establecieron criterios de la autora para probar la hipótesis planteada; aplicando la técnica de lectura; a efecto de comprender y analizar cada contenido expuesto y sus distintas definiciones; y de entrevista, a través de la opinión de diferentes personas familiarizadas y con amplio conocimiento acerca de este tema, quienes aportaron sus puntos de vista y percepciones al respecto; las cuales fueron complementadas con encuestas.



CAPÍTULO I

1. Organismo Legislativo

1.1. Origen histórico

1.1.1. El principio de división de poderes

El ser humano, como ser pensante y dotado de inteligencia, ha buscado a través de la historia mecanismos que le sean de utilidad para alcanzar una vida plenamente feliz. Convivir en sociedad, ha sido un desafío para el pensamiento del hombre, en virtud de existir millones de intereses y necesidades que difieren entre sí, debiendo buscar un común denominador que unifique los fines de cada persona, o bien, que pueda lograr la convivencia de éstos. Como resultado, se da origen a una de las grandes organizaciones en el mundo: El Estado, conformado por un territorio y una población, como elementos primarios, un ordenamiento jurídico, un gobierno y la soberanía, como secundarios.

El Estado, se encarga de velar por el bien común de todos sus habitantes, razón por la cual debe cumplir con ciertas funciones: creadora, juzgadora y ejecutora. Estas funciones del Estado, son estudiadas por el francés Montesquieu, quien en su obra *El Espíritu de las Leyes*, efectúa algunas reflexiones con respecto al principio de la división de poderes. En primer lugar establece lo siguiente: *“en cada Estado hay tres clases de poderes: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el Poder Ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por tercero, castiga los delitos ya juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último Poder Judicial y al otro Poder Ejecutivo del Estado...”*¹. No es posible hablar de una división del poder, en vista de ser éste uno. La división se refiere a las funciones que el Estado realiza, siendo una distribución de éstas, con el fin de lograr cada una de las

¹ De Secondat, Carlos Luis (Montesquieu), **Del espíritu de las leyes**, volumen 5, pág. 108.



metas propuestas al momento de dar origen a dichas funciones, existiendo órganos específicos con funciones específicas, cuyo cumplimiento de atribuciones será de mayor eficiencia, al no centralizarlo en uno sólo, transformándose en una descentralización de funciones.

La Constitución Política de la República de Guatemala, incorpora a su normativa esta corriente, en el Artículo 152, que establece lo siguiente: *“ El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por esta Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio.”* Dentro de este precepto constitucional, es posible determinar que el ordenamiento jurídico nacional, considera la existencia de un único poder, indivisible e intransferible, puesto que le pertenece al pueblo, por el hecho mismo de ser pueblo. Por otro lado, el Artículo 141 contempla lo siguiente: *“Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida “.* Al analizar la normativa antes citadas se concluye que soberanía y poder son conceptos diferentes, la primera puede ser delegada para su ejercicio, mientras que el segundo es indelegable bajo ningún punto de vista. Se entiende por soberanía: *“la suprema autoridad, y más aún, es la manifestación que distingue y caracteriza al poder del Estado, por la cual se afirma su superioridad jurídica sobre cualquier otro poder, sin aceptar subordinación ni limitación que cercene sus facultades ni su independencia dentro de su territorio y posesiones...”²*. El poder es un atributo del pueblo, el cual posee tres elementos según Maurice Hauriou: *“1) energía impulsora del poder que configura quienes integran esa comunidad e impone el cumplimiento de un conjunto de normas; 2) el fin de paz y los objetivos concretos que el poder se propone; 3) este poder político, como energía social, gobierna ordenando una pluralidad de conductas individuales, o sea que las coordina y las orienta hacia los objetivos propuestos...”³*. El poder es característica esencial del pueblo, que le permite crear sus propias limitaciones, a través del ordenamiento jurídico, específicamente la creación de la Constitución Política de la República; y la soberanía, constituye la facultad del Estado como tal, de decidir y

² Prado, Gerardo, **Teoría general del Estado**, pág. 21.

³ **Ibid**, pág. 20.



governar, con independencia de otras soberanías, es decir, el poder del pueblo es el que crea la soberanía del Estado, puesto que la delega. La Carta Magna establece que el poder proviene del pueblo, y la soberanía radica en el pueblo, delegándola para su ejercicio en tres organismos, cuya subordinación es prohibida. El pueblo posee el poder de limitarse, regirse, y posee un poder fiscalizador de quienes ejercen por delegación la soberanía, entendiéndose ésta como poder de mando, e independencia de otros.

Dentro del principio de la división de poderes, se establece la existencia de tres funciones principales: Legislativa, ejecutiva y judicial. Sin embargo, no significa, que el Organismo Legislativo posea con exclusividad la función creadora de normas, por ejemplo. A esto se le conoce como flexibilidad de la división de poderes. Según el creador del “Espíritu de las Leyes”, el ejercicio de estas funciones corresponde absolutamente a órganos diferentes, con el fin de evitar interferencia en las competencias, logrando independencia entre ellos. Sin embargo, este aspecto afecta en cierta manera la buena marcha de un Estado, puesto que el fin es evitar la interferencia entre las funciones de cada organismo, pero con cierta flexibilidad en la posibilidad de que uno de ellos, en determinado momento, ejerza funciones del otro ente. Ejemplificando lo anterior: Dentro del campo administrativo, se encuentra la realización de funciones judiciales y legislativas del Ejecutivo, en el cual autoridades de las distintas entidades administrativas poseen la capacidad de resolver peticiones dirigidas por una o varias personas y cuyas resoluciones se caracterizan por la obligatoriedad en su cumplimiento, siendo estas resoluciones dentro de la escala jerárquica, normas individualizadas, ya que esa obligatoriedad no adquiere los elementos de generalidad, abstracta e impersonal, sino se dirige a la persona o personas directamente afectadas. También ejerce una función cuasi legislativa, puesto que de conformidad con el Artículo 183 inciso e) de la Constitución Política de la República, el Presidente tiene a facultad de dictar acuerdos, decretos, reglamentos etc., siempre y cuando no altere el espíritu de la ley.

Los jueces, por su parte, tienen una función legislativa, ya que las sentencias que dictan son de cumplimiento obligatorio para las partes, constituyendo también normas



individualizadas, dentro de la jerarquía normativa. Esto quiere decir, que las funciones de cada uno de los tres organismos del Estado no se encuentran divididas en su totalidad, puesto que uno ejerce funciones del otro, hecho que viene a modificar en cierta forma el principio de división de poderes de Montesquieu, puesto que el matiz que le impuso a los tres “poderes” creados por él, es la división total de funciones.

De conformidad con la Constitución Política de la República, los tres organismos del Estado no pueden estar subordinados entre sí, por lo que poseen la misma jerarquía. Ahora bien, dentro de la Carta Magna, se establecen ciertos aspectos que pudieran dar lugar a confusión, ya que considera que quien representa la unidad nacional es el Presidente del Organismo Ejecutivo. Este es el único de los tres órganos del Estado cuyo presidente es electo directamente por los ciudadanos, puesto que, para efectos administrativos, el presidente del Organismo Legislativo es electo por los mismos diputados; sin embargo, el diputado representa a la población por lo que su voto implica su participación en la toma de decisiones. Así mismo, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el Artículo 215 de la Carta Magna, son electos por el Congreso de la República, es decir, tampoco se hace uso de las elecciones populares. Sin embargo, tomando como base que el Organismo Legislativo es el representante del pueblo, en tal caso es el pueblo mismo, a través de aquellos que ejercen su representación, quienes se encargan de elegir a las altas autoridades del Organismo Judicial, constituyendo un control jurisdiccional de las funciones.

“... Distintos poderes realizan funciones distintas y es impensable gobernar sin leyes fijas o que una persona tenga en sus manos todos los poderes. Los poderes se limitan y contrapesan entre sí, impidiendo el abuso del poder o la tiranía: el poder frena al poder impidiendo el gobierno despótico y buscando una armonía de poderes...”⁴. Se conoce en doctrina como el “principio de pesos y contrapesos”, íntimamente ligado con el principio de división de poderes, y en especial, con las modificaciones que sufridas a través de la historia. Cada uno de los tres organismos del Estado ejerce ciertas funciones fiscalizadoras o limitadoras, con el fin de mantener el equilibrio entre ellos,

⁴ García, Javier, **Del Principio de la división de poderes**, <<http://www.stj-sin.gob.mx/aeq3840-DivPoderes.htm>>, 16 de abril de 2009.



existiendo entes con la misma jerarquía que pueden poner un alto a la arbitrariedad de los dos restantes. Tal es el caso típico en la Constitución Política de la República, de las figuras del veto y la primacía legislativa, contemplados en los Artículos 178 y 179 respectivamente, relativos a la formación y sanción de la ley. El veto puede ser definido como *“el derecho que tiene el mal llamado Jefe de Estado (monarca o presidente de la república) para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el poder Legislativo...”*⁵. El veto constituye una limitante para el Organismo Legislativo dentro del proceso de formación y sanción de una ley, en la que este órgano posee la facultad privilegiada para la creación del ordenamiento jurídico, no significando la inexistencia de contralores que establezcan un equilibrio en sus funciones. La primacía legislativa es la forma de oposición al veto emitido por el Presidente de la República; al respecto, las profesionales del derecho, Carmen María de Colmenares y Josefina Chacón de Machado consideran lo siguiente: *“... no obstante el mencionado derecho de veto de que goza el Ejecutivo, la Constitución otorga al Congreso la facultad de no aceptar dicho veto, mediante la ratificación del proyecto con el voto de las dos terceras partes del total de diputados que lo integran...”*⁶. Mediante la primacía legislativa el Congreso de la República puede, si lo considera aceptable, obviar la oposición del presidente del Organismo Ejecutivo, siempre y cuando exista la mayoría calificada que exige la Ley Fundamental, es decir, una mayoría especial en la que las dos terceras partes del total de representantes se encuentren de acuerdo. Esta figura constituye una liberación de la limitante, debiendo cumplir requisitos especiales para lograrlo, manteniendo así la plena independencia del Organismo Legislativo, evitando llegar a un sometimiento hacia el Ejecutivo, por gozar éste la posibilidad de controlar su principal función, siendo únicamente un fiscalizador, sin ser un obstáculo negativo.

1.1.2. Historia del Estado constitucional y el parlamento

El Estado Constitucional dentro de la historia no es muy antiguo, puesto que data de tres siglos atrás, logrando consolidarse fácilmente en Europa Central, en Holanda y Bélgica y en los países escandinavos, por contar con monarquías bien asentadas. Al

⁵ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 780.

⁶ De Colmenares, Carmen y Josefina Chacón. **Introducción al derecho**, pág. 54.



concluir la Primera Guerra Mundial, el Estado Constitucional entró en crisis, entraron en auge las dictaduras en Polonia, Hungría, Austria, Portugal, Yugoslavia, Rumania y surgieron los dos primeros Estados Totalitarios: Rusia (socialista internacional) y Alemania (nacional socialista nazi). El constitucionalismo no es un fenómeno aislado. En la Península Ibérica (de la que Guatemala posee gran influencia) se caracteriza por su inestabilidad, debido al cambio constante de constituciones y regímenes políticos. El mundo hispano se encuentra dividido en más de 25 Estados, siendo los más importantes para la presente investigación Ibero América y la Península Ibérica.

Ibero América comprende 19 Estados independientes y uno que aún no lo es, Puerto Rico, siendo algunos de ellos: México, Guatemala, Panamá, Cuba, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile, Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina, en América; España y Portugal en Europa. El Estado Constitucional es similar en América y en España, puesto que algunas constituciones españolas rigieron en algunos países de América, trasladándose con ello los problemas de uno a otro continente. Lo que se le denominó anarquía iberoamericana en la Península Ibérica, en España del siglo XIX, con el reinado de Isabel II, en Portugal en el siglo XX con la inestabilidad de los gobiernos bajo la República, desde su proclamación en 1911 hasta la venida de Oliveira Salazar en 1924. Las primeras constituciones se dictaron al mismo tiempo en Ibero América y en la Península Ibérica, siendo la primera en 1811, siguiéndole las constituciones de Dinamarca en el mismo año, en Colombia, de Cádiz en España, en 1812; aplicándose ésta última a países como México y Guatemala.

Tomando como base los párrafos anteriores y con el fin de establecer ordenadamente la historia del parlamento tanto en Ibero América como en la Península Ibérica, resulta conveniente mencionar las tres etapas del Estado Constitucional establecidas por Bernardino Bravo Lira, las cuales son: *“... la primera etapa, todos estos países luchan por establecer un parlamento...el funcionamiento regular de un parlamento sólo se consigue en esta etapa bajo la forma de un Estado católico y nacional. La segunda fase se caracteriza por el desarrollo de los partidos políticos y la lucha por establecer un gobierno de partido bajo formas parlamentarias... bajo la forma de un estado liberal*



parlamentario. La tercera fase se define por la decadencia del parlamento y de partidos parlamentarios y la aparición de regímenes y de partidos extraparlamentarios...⁷

En la primera fase se intenta introducir al denominado Parlamento, comprendiendo desde el año 1810 hasta 1850. Se logra efectivamente en Brasil, bajo una forma monárquica, en 1826, y bajo una forma republicana en Chile, en 1830. En ambos casos existía gran influencia del emperador y del presidente, todos los poderes parecían escasos para establecer el poder del Presidente, excediendo incluso a los del emperador, al punto de poder suspender la vigencia de la constitución; es decir, que el Presidente se encontraba por encima de ésta. Estableció tres funciones principales: la defensa de la Religión Católica, Apostólica y Romana; la defensa de la patria; defender la Constitución y las leyes. A la Asamblea o Congreso, dentro del esquema de un Estado Constitucional católico y nacional, se le otorga un papel elevado, pero de carácter secundario, sin afectar de ningún modo el poder del Presidente. El sector económico hace su aparición en el parlamento, con el fin de darles participación en el gobierno, sin perturbar el poder del presidente.

En la segunda fase, se desarrollan los partidos políticos, desde 1850 hasta 1920. Brasil y Chile constituyen los principales protagonistas de la introducción de los mismos al parlamento, después le siguen Argentina y España, buscando establecer un estado Constitucional bajo forma parlamentaria, no tratan sólo de instaurar un parlamento, sino dan por sentado que debe ser un parlamento manejado por partidos políticos. Con ello, los sectores económicos logran manifestar sus objetivos a través de los partidos, adquiriendo mayor importancia en el gobierno. El parlamento se convierte en instrumento de los partidos políticos, luchando éstos para establecer un gobierno de partidos bajo forma parlamentaria, logrando una fuerte tendencia de un régimen parlamentario. En éste, el Jefe de Estado queda relegado a un papel simbólico, casi sin funciones de gobierno, concentrándose en el Jefe de Gabinete, que permanecía en el cargo mientras contara con mayoría parlamentaria. Dentro de esta etapa gobierno-parlamento alcanza su realización más plena, puesto que el presidente sigue la

⁷ Bravo, Bernardino, **El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991**, 992. Pág. 21.



orientación establecida por los partidos en el parlamento, sin ser posible la existencia de conflictos de intereses entre ambos.

En los partidos domina la mentalidad parlamentaria, creencia en la ventaja de la discusión, el poder de los argumentos y la ventaja de los compromisos.

En Portugal y México, el parlamento alcanzó a mantenerse durante cuarenta años, en Portugal funciona desde 1847, hasta que concluye la monarquía en 1910. En México, el Congreso sesiona regularmente desde que se restaura la república en 1867.

En la tercera fase, que da inicio en los años 20, hasta nuestros días, se produce la decadencia del parlamento y de los partidos parlamentarios, en vista de cambios producidos en la mentalidad, dando origen a partidos y regímenes extra parlamentarios. El gobierno se desplaza del parlamento al Jefe de Estado, logrando con ello una crisis en el Estado Constitucional. La decadencia del sistema parlamentario se debe a causas extra constitucionales, puesto que el problema se dio en la propia institución. Los hechos que ponen en evidencia su descomposición lo constituyen dos de sus funciones: co-legisladora y fiscalizadora, que fueron el motivo por el cual se establecieron en el siglo XIX. Su función de co-legislador deja de ser operante ante la existencia de leyes creadas sin ser necesaria la intervención del parlamento, emanadas del gobierno, como lo son los decretos-leyes, las leyes laborales y de previsión social, entre otras, que regulan las instituciones estatales y que son decretadas por el gobierno, dejando a un lado la función creadora de leyes del parlamento. Así mismo, en el año de 1920 existe la proliferación de instituciones del Estado, que deja obsoleta la función fiscalizadora de los actos de gobierno por parte del parlamento, desarrollándose otra clase de fiscalizaciones, como lo es la aparición en varios países de la Contraloría General. Una última causa da origen a la decadencia del sistema parlamentario, la pérdida del espíritu parlamentarista, puesto que la confianza en la discusión y el debate, como mecanismo para la búsqueda de soluciones a los problemas surgidos en el gobierno, desaparece, demostrándose con la creación de partidos extraparlamentarios que buscan imponerse ante los otros y no a entenderse con éstos, teniendo como metas no compartir el poder con sus rivales,



como lo era en el sistema parlamentario. A raíz de ello, resurge el problema de crear un Estado Constitucional en el que tenga funcionalidad la dualidad gobierno-parlamento. En esta etapa surgen los primeros Estados Totalitarios: la Unión Soviética y la Alemania Nazi, cubriéndose Europa de dictaduras. En diversos países se trata de reestablecer el gobierno con formas más competitivas, ampliando la composición del parlamento. En Ecuador, por ejemplo los senadores tienen esa calidad en vista de las funciones que realizan.

Con esto, se determina la importancia del parlamento dentro de un Estado Constitucional y cómo el poder que ostentaba fue degradándose hasta la creación de las denominadas dictaduras, situación de la cual Guatemala tampoco fue ajena. Esta última fase no ha concluido, puesto que los presidentes y las dictaduras persisten en muchos países en Ibero América, situación que es alarmante, porque se aleja cada vez más de un verdadero Estado Constitucional de Derecho, en el que exista un serio equilibrio entre los tres organismos del Estado, sin subordinación de ninguna clase.

1.1.3. Historia del Congreso de la República en Guatemala

La Constitución Política de la República ha sido el cuerpo normativo que establece los cambios sufridos por los organismos del Estado en el transcurso del tiempo, tomando como base, entre otros aspectos, la realidad existente en la época, la búsqueda en la corrección de errores, evitar el resurgimiento de los ya cometidos, dando muestra del avance de nuestra legislación fundamental dentro de la historia de Guatemala. Por ello resulta ilustrativo presentar una reseña histórica de las Constituciones dentro de nuestro país, con el fin de determinar la evolución del Estado, y específicamente los cambios que el Organismo Legislativo ha experimentado través de éstas.

En la Constitución de Bayona, impuesta por Napoleón a España en 1808, se encontraban ciertas características que constituían una novedad para la época, tal es el caso del sistema representativo, aunque el poder del rey se mantenía a pesar de las limitaciones a sus funciones que se habían creado, existiendo en apariencia una Monarquía Constitucional, pero inoperante. En esa normativa se inició con la idea de



un Senado, integrado por veinticuatro miembros electos por el rey, teniendo como función principal, velar por la libertad individual, la libertad de imprenta y suspender temporalmente la Constitución en el caso de algún disturbio que perturbara la seguridad pública.

Las Juntas de la Nación eran los órganos encargados de decretar las leyes. Se encontraba integrado por ciento setenta y dos miembros, agrupados en tres estamentos: el clero, la nobleza y el pueblo, sin que ninguno fuera electo popularmente, nombrados por el rey o por los ayuntamientos de las ciudades de España, siendo los candidatos, personas con estabilidad económica, sabios o aquellos provenientes de familias distinguidas. Guatemala, con otras provincias españolas de América, se hicieron representar ante dichas juntas a través del diputado Francisco Antonio Cea. Los diputados de las provincias ejercían su cargo por ocho años, siendo un cargo hereditario, puesto que sus sucesores continuaban.

Los elementos aportados a considerar de importancia en esta normativa es la protección a los derechos fundamentales y el sistema de representación en el gobierno.

En 1808, después de decretarse la Constitución de Bayona, España entra en un período de guerra y un sistema impuesto por Napoleón, se crean las denominadas Juntas Provinciales, organizadas por la misma población en los distintos pueblos existentes, uniéndose todas ellas para la creación de la Junta Central. Al principio no se les dio participación a las provincias Españolas, sin embargo, al transcurrir cierto tiempo, se emitió un decreto el 22 de enero de 1809, reconociendo las Provincias de Ultramar como parte esencial de la monarquía, siendo necesario convocar a las primeras elecciones populares en Guatemala. Éstas se llevaron a cabo sin transparencia alguna, existiendo fraude y tráfico de influencias. El representante electo por Guatemala, José Manuel Pavón, debía viajar a España, lo cual no le fue posible, debido a que la Junta General había sido sustituida por el nuevo Consejo de Regencia; ninguna elección realizada en América resultó como se esperaba. El Consejo es el primero que inicia con actividades legislativas previas a la elaboración del proyecto de Constitución encargando para ello a una comisión específica.



Se inician las discusiones para la elaboración de la primera Constitución y después de ocho meses, la misma se proclama, estableciendo que la Soberanía reside en la nación, distinguiendo la división en el ejercicio del poder, entre otros. Los Artículos 15 al 17 establecían que la potestad de hacer leyes le correspondía a las Cortes, la potestad de hacer que se ejecutaran las leyes residía en el rey, y la potestad de la aplicación de las leyes residía en los Tribunales establecidos por la ley.

En esta etapa del país, las Cortes ejercían la función legislativa, integrándose con diputados electos popularmente y de manera representativa, a razón de un diputado por cada setenta mil habitantes, siendo necesario para su elección la celebración de juntas electorales, de parroquia, de partido y de provincia. Cada una era requisito previo para la celebración de la siguiente. Los requisitos que se exigían para ser diputado eran: ser ciudadano, en el ejercicio de los derechos civiles, mayor de veinticinco años, haber nacido en la provincia o estar vecindado en ella desde por lo menos siete años, ser del estado secolar o eclesiástico secolar, y poseer bienes propios que le produjeran cierta estabilidad económica. Las Cortes debían reunirse cada año en la capital del reino para deliberar cuestiones como: Proponer, decretar o derogar leyes, tomar juramento del rey o de la regencia, nombrar tutor al rey menor de edad, decretar la creación y supresión de plazas en los Tribunales, dar órdenes al Ejército, fijar los gastos de la administración pública, establecer impuestos, aprobar las cuentas de los gastos públicos, determinar el valor de la moneda, fomentar la industria, establecer el plan de enseñanza pública. Es evidente que las Cortes poseían la centralización del poder que en la actualidad se distribuyen en los otros dos órganos del Estado, así como entidades descentralizadas y autónomas del mismo.

Las diversas funciones de las Cortes se encontraban plasmadas en esta Constitución, observándose gran avance en materia política, especialmente por el sistema de elección popular de sus miembros. El poder del rey en la creación del ordenamiento jurídico disminuyó, excluyéndolo de las deliberaciones, con el fin de no evitar su injerencia en la toma de decisiones, dando lugar a la independencia de dichos órganos.



Después del 15 de septiembre de 1821, cuando las provincias centroamericanas proclamaron la independencia de España, se creó un Congreso con diputados electos popularmente, y se declaró constituido en Asamblea Nacional Constituyente. Se formó una comisión para la elaboración de las bases sobre las cuales se emitiría la nueva Constitución que habría de regir en las recién formadas Provincias Unidas del Centro de América. El día 17 de diciembre de 1823 fue aprobado el texto de estas bases en el pleno del Congreso, sancionándose el 27 del mismo mes, para luego publicarse en La Tribuna, en el mismo se estableció que la forma de gobierno era republicana, representativa y federal. El Poder Legislativo federal se delegó en el Congreso Federal, cuyos miembros eran electos popularmente, representando a cada Estado, a razón de un representante por cada 30,000 habitantes, siendo susceptible la reelección, efectuando funciones como: creación de leyes, formar la ordenanza general de las fuerzas nacionales, levantar y sostener ejércitos, fijar gastos de la administración pública, dirigir la educación, declarar la guerra y hacer la paz, arreglar el comercio y hacer la regulación de la moneda, de los pesos y medidas. El Poder Legislativo de cada Estado era delegado a un Congreso por cada uno de ellos, teniendo similares funciones a las del Congreso Federal.

En esta época se hace uso del Senado (puede definirse de la siguiente forma: *“en el actual derecho político, se llama Senado o Cámara de Senadores o Cámara Alta, a uno de los cuerpos legislativos que actúan, por regla general, dentro del sistema bicameral...”*⁸), compuesto por miembros electos popularmente, siendo posible su reelección. Sus funciones eran las siguientes: sancionar las leyes, aconsejar al poder ejecutivo en casos de gravedad, proponer al ejecutivo personas para el nombramiento de los principales funcionarios de la federación, y velar por la conducta de los mismos.

Dentro de cada Estado Federado debía nombrarse un Consejo Representativo, que era similar al Senado dentro de cada Estado, con las mismas funciones de éste, pero a nivel interno.

⁸ Ossorio, Manuel. **Ob.cit.** pág. 698.



El 22 de noviembre de 1824 se decretó por la Asamblea Nacional Constituyente la Constitución Federal. En ésta se refuerza los conceptos y principios establecidos en las bases de 1823, la forma de gobierno era popular, representativa y federal, estableciéndose las elecciones para las autoridades federales, el sistema parlamentario se estableció como bicameral, en vista de la existencia, tanto de un Congreso encargado de la función legislativa, como la de un Senado, quien se encargaba de la sanción de la ley, velaba por el cumplimiento de la Constitución, consejero ejecutivo y convocaba al Congreso en casos extraordinarios. El Congreso se formaba por representantes electos popularmente por cada Estado, a razón de uno por cada 30,000 habitantes, ampliándose su campo en lo relativo a la deuda nacional, tesoro nacional, ratificación de tratados efectuados por el ejecutivo, establecer correos, encargarse de las vías de comunicación, conceder amnistía e indultos, crear tribunales inferiores, calificar las elecciones populares de las autoridades federales, a excepción de las del senado, señalar sueldos a funcionarios públicos, etc. En cada Estado se creó la Asamblea de Representantes encargada del Organismo Legislativo, y el Consejo Representativo que hace las funciones de un Senado, ambos compuestos por miembros electos por el pueblo. Centroamérica instaló su primer Congreso Federal el 15 de septiembre de 1824, tres años después de su independencia en España.

La Federación de Centroamérica no resultó como se esperaba, puesto que existían muchos roces entre los provincianos y los ciudadanos, la dificultad en el acceso a los pueblos del interior de las repúblicas, el manipuleo de los partidos políticos, la desigualdad respecto a la distribución del poder en los organismos del Estado, estableciéndose como funciones del Senado, aquello que le correspondía al Ejecutivo o al Judicial (en la actualidad), como lo es el derecho de veto). La Asamblea consideraba que al darle mayor poder al Senado se equilibraría el poder, puesto que el Ejecutivo lo ejercía en mayor porcentaje.

Esta Constitución sufre algunas reformas, decretadas en el año de 1835, con el fin de lograr un intento por subsanar los errores que impedían alcanzar los fines para los cuales se había buscado hacer uso de la figura de la federación. Las reformas



consistieron básicamente en las siguientes: El derecho de veto se trasladaba al Presidente, el Senado se convirtió en una auténtica institución legislativa al lado del Congreso y se estableció en San Salvador el nuevo Distrito Federal. Sin embargo, a pesar de la existencia de estos cambios, la forma de Estado ya no era del agrado de la gran mayoría, trayendo como consecuencia la separación, siendo el primer el Estado de Nicaragua en 1838. El Congreso Federal emitió un decreto instando a los demás estados pertenecientes a la federación a agruparse de la forma que lo consideraran conveniente; sin embargo, interpretaron erróneamente el contenido de dicho decreto y, en consecuencia, la federación se desintegró por completo.

En el gobierno de Rafael Carrera, en 1844, se instaló una Asamblea Constituyente con el fin de darle vida a nuevamente a la Constitución que rigiese en el recién Estado de Guatemala. Sin embargo, dicha ley limitaba en un gran porcentaje el poder del Ejecutivo, situación que no era de la conveniencia del Presidente, por lo que el proyecto no tuvo la aceptación esperada. En el año de 1847 se elaboró un nuevo proyecto con una ideología más liberal, y el 24 de mayo de 1848 el gobernante Rafael Carrera, convocó a elecciones en la que salen vencedores los liberales.

En el año de 1851 la Asamblea redactó en tres meses el Acta Constitutiva final con 18 Artículos, regulando lo siguiente: El Presidente era electo por una Asamblea cuyos miembros eran: la Cámara de Representantes, el Arzobispo, la Corte de Justicia y los Vocales del Consejo de Estado, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos, algunas de sus principales funciones consistían en la fiscalización de las instituciones públicas; en casos de emergencia podía decretar leyes, teniendo derecho a veto en el proceso de formación de la ley. En la misma acta, se instituyó el Consejo de Estado, que fue el instrumento en el que se logró la formalización del régimen corporativo de representación funcional. En el mismo documento sólo existe una norma que regula lo relativo al Congreso, determinando el número de sus miembros, y dando origen a la aplicación del sistema unicameral, puesto que son cincuenta y cinco miembros en una sola cámara, mencionando sus funciones: Establecer mediante leyes o resoluciones respecto a la iniciativa del Presidente de la República o de los representantes, tomando como base el bienestar común, analizar los decretos emitidos



por el gobierno antes de integrarse la cámara; decretar contribuciones, autorizar al presidente a contratar préstamos, decretar el presupuesto de la nación, aprobación de las constancias de inversión de los fondos públicos, etcétera. Un aspecto muy interesante era la existencia de requisito previo a la aprobación de una ley, siendo éste oír previamente al gobierno, ya que la independencia del organismo legislativo no existía, puesto que era el presidente quien tenía la última palabra. Posteriormente, ciertos hechos de carácter político, otorgaron al gobernante Rafael Carrera la autoridad absoluta del gobierno, con poderes ilimitados y de forma vitalicia, por lo que fue necesario reformar la Constitución, decretadas el 29 de enero de 1855, en el que las funciones de los tres Organismos del Estado se centralizaban en uno solo, el Ejecutivo, ya que el Presidente podía remover y nombrar jueces y magistrados, crear leyes, nombrar consejeros de Estado, suspender las sesiones de la Cámara, etcétera.

Justo Rufino Barrios, el 9 de noviembre de 1878, convocó a un cuerpo constituyente para la elaboración de la Carta Magna, cuya dirección fue de José Farfán. El 11 de diciembre de 1879 se decretó la nueva Constitución, que en el título III regulaba lo relativo al Organismo Legislativo, compuesto por diputados electos por el pueblo, a razón de un diputado por cada 20,000 habitantes o fracción que excediera de 10,000, debiendo reunirse cada primero de marzo, sin ser necesaria la convocatoria, gozando todos sus miembros de inmunidad personal e irresponsabilidad en sus opiniones (prerrogativas que se mantienen en la Constitución actual, específicamente en el Artículo 161). Como funciones se encontraban similares a las del actual Congreso, excepto en el caso de la interpretación de las leyes que se mantuvo aún en la Constitución de 1945, desapareciendo totalmente en 1956. Esta Constitución ha sido la que ha tenido una duración más extensa de todas las existentes dentro del ordenamiento jurídico guatemalteco, sufriendo algunas reformas, sin modificar el sistema básico del Organismo Legislativo, manteniendo el sistema unicameral, la división en el ejercicio del poder y los controles ínter orgánicos.

El 9 de septiembre de 1921, con motivo de la celebración del centenario de la independencia centroamericana, representantes de los Estados de Guatemala, Honduras y el Salvador se reunieron en Tegucigalpa con el fin de restablecer el



sistema federal, emitiendo una Constitución Federal denominada “Constitución Política de la República de Centroamérica”, reestableciendo el sistema bicameral: una de senadores y otra de diputados, electos popularmente, existiendo un diputado por cada 100,000 habitantes o fracción que excediera de 50,000, para un período de seis años, renovables cada tres. El intento de revivir el sistema federal fracasó.

Al concluir la revolución del 20 de octubre de 1944 se redactó una nueva Constitución desarrollada, en el cual se le dio importancia a la protección de los derechos individuales y sociales, tales como el trabajo, la protección al patrimonio nacional, la protección al indígena y a las artes populares, logra un enfoque social a la propiedad privada, siendo posible la expropiación en casos de utilidad pública o interés social. Así mismo, delega el ejercicio de la soberanía en los tres Organismos del Estado, se establece el principio de alternabilidad en la presidencia, el derecho al sufragio, obligatorio y secreto para los hombres alfabetos mayores de 18 años, optativo y secreto para las mujeres, y optativo y público para los ciudadanos analfabetos, se delegaron algunas otras atribuciones que, con anterioridad, fueron ejercidas por el presidente, a entidades descentralizadas, autónomas y semi-autónomas, se dio origen al Consejo de Ministros, con funciones como el referendo de las resoluciones presidenciales, etcétera. El Congreso adquirió el nombre de Legislativo, y sus funciones eran similares a las que se observan en la actualidad, excepto en el caso de la interpretación de la ley.

En el año de 1954, el Presidente Jacobo Arbenz Guzmán fue derrocado por un movimiento, considerado como contrarrevolucionario, sustituyéndolo Carlos Castillo Armas. Con ello, la Constitución fue derogada, decretándose una nueva, cuyo objetivo era la defensa del país contra el comunismo, tomando como plataforma las actuaciones del entonces presidente Arbenz. En la nueva Constitución se suprimió el principio de alternabilidad del presidente, se amplía el derecho al voto eliminando la discriminación entre hombres y mujeres alfabetos, se reconoce y protege la libertad de organización, excepto las que posean ideología con tendencias comunistas; se crea el Tribunal Electoral, cuyas funciones son la formación del Registro de Electores y de Partidos,



establecer los lineamientos para llevar a cabo la elecciones, sin que esta última función hubiera tenido evidentes defectos de fraude.

En la Carta Magna de 1965, no se efectuaron cambios de consideración, siendo algunos de éstos la reducción del período presidencial a cuatro años, manteniendo el principio de no reelección, el establecimiento de requisitos para la formación y creación de partidos políticos, se creó el Consejo Electoral y la Corte de Constitucionalidad sin la característica de ente permanente.

En 1985 se elige una nueva Asamblea Nacional Constituyente con el fin de crear la actual Constitución, buscando plasmar en ella principios democráticos y la protección de los derechos individuales, creando nuevas instituciones que aseguran su protección, tal es el caso del Procurador de los Derechos Humanos, se crea el Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Constitucionalidad como un órgano autónomo y permanente, encargado de velar por el orden constitucional. Las funciones del Congreso en estas tres últimas leyes fundamentales, casi no fueron modificadas, siendo algunas variantes la supresión de la interpretación de las leyes, correspondiéndole al Organismo Judicial.

En la actualidad las funciones del Organismo Legislativo (como así lo denomina nuestra Carta Magna) se encuentran ampliamente desarrolladas, estableciendo una diferenciación entre las funciones administrativas y aquellas que le corresponden como uno de los tres Organismos del Estado. Regula la existencia de la Junta Directiva y la Comisión Permanente (cuando no se encuentran dentro de los períodos de sesiones ordinarias, siendo éstos, del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre, de conformidad con el artículo 158); en el artículo 165 establece cuáles son las atribuciones del Congreso, siendo algunas: Recibir la juramentación de ley del Presidente y Vicepresidente de la República y darles posesión de su cargo, aceptar o no la renuncia de los mismo, desconocer al Presidente si al vencer su período continúa ejerciendo el cargo, declarar con o sin lugar los antejuicios de funcionarios públicos, interpelar ministros, decretar, reformar y derogar leyes, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, aprobar antes de su ratificación los tratados, convenios o arreglos



internacionales, etcétera; así mismo, desarrolla el proceso de formación y sanción de la ley.

La Constitución actual se compone de elementos extraídos de cada una de las anteriores, mejorando considerablemente la regulación del Organismo Legislativo, y dotándolo de mayor independencia, aunque existen ciertos aspectos que de una u otra forma pueden situarla en peligro, como es el caso del conocimiento de los antejuicios en contra de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia. De conformidad con el Artículo 165 inciso h), le corresponde al Congreso de la República esa función, y, por otro lado es la Corte Suprema de Justicia la que declara si ha o no lugar a formación de causa en contra de los diputados al Congreso de la República, tal y como lo preceptúa el artículo 161 inciso a) de la Carta Magna. Este hecho puede de cierta manera afectar la independencia de ambos organismos, y poner en entre dicho la subordinación que no debe existir entre los organismos del Estado tal y como lo plasma el Artículo 141 de la Constitución Política de la República, puesto que se encontrarían limitados recíprocamente a considerar la existencia de motivos suficientes para declarar con lugar un antejuicio, ya que existe posibilidad de quien conoció con anterioridad un antejuicio contra algún miembro del otro Organismo, sea objeto del mismo procedimiento en el futuro y con ello poner en peligro la objetividad tomando como base el proceso de antejuicio declarado con lugar anteriormente.

Los requisitos para ser diputados se encuentran establecidos en el Artículo 162, siendo éstos únicamente dos: Ser guatemalteco de origen (debiendo contar con mayoría de edad) y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos. En la actual Constitución se omitió el requisitos que una vez tuvo vigencia en las primeras constituciones después de 1808, consistente en haber nacido en la provincia o estar vecindado en ella desde por lo menos 7 años, puesto que con ello el representante de un sector de la población tendría conocimiento de sus necesidades, por haber convivido con ella por un tiempo prudencial; así mismo, debiera incluirse el ser afiliado al partido político que lo postuló, para que con ello, exista una relación entre el funcionario y la corriente que representa, en virtud de que el papel de organizaciones políticas antes mencionadas es materializar o concretizar los principios ideológicos de la población de un Estado. A



esto se suma las capacidades, calidades y acreditaciones académicas inherentes para el desempeño del cargo.

En julio de 2002, con la anuencia de los distintos Comités Ejecutivos de las organizaciones políticas participantes, se conformó un grupo de diálogo multipartidario, con el propósito de analizar y profundizar los conocimientos existentes sobre la realidad guatemalteca, comprenderla y desarrollar un mínimo de acuerdos multipartidarios para generar una visión para alcanzar el desarrollo del país. En esta instancia se acordó el impulso de un programa de trabajo que implicó la participación de más de 40 reuniones, talleres y encuentros a los que se invitaron a más de 100 expertos y políticos nacionales e internacionales, líderes de movimientos sociales y empresariales, así como eminentes académicos. Todo esto tuvo como resultado la creación de la “Agenda Nacional Compartida”, conteniendo un compromiso político multipartidario que establece como finalidad la búsqueda en la contribución a la transformación de Guatemala, conteniendo una visión a largo plazo (políticas de Estado y no de gobierno como ha sido hasta ahora), cuyo fundamento se encuentra en los Acuerdos de Paz. El documento que contiene esta agenda, elaborada y firmada por 21 organizaciones políticas del país establece lo siguiente: “ *... modernizar e institucionalizar el sistema de partidos políticos por la vía de su reforma democrática, privilegiando el fortalecimiento de su función intermediadora... a. Fortalecer el multipartidismo representativo y eficaz, como expresión de pluralidad, con el fin de fortalecer las posibilidades de expresión política de la sociedad guatemalteca y, de esa manera, dignificar el quehacer político ...*”⁹. Los partidos políticos son elemento esencial para que la población pueda materializar sus principios ideológicos; se transforman en el vehículo para ubicar en cada cargo existente dentro del gobierno, a personas con una igual visión de Nación que ellos. Esto es parte de la actualidad que de afecta directamente al Congreso de la República.

Para concluir este tema, existe un aspecto de gran importancia que más adelante será tratado con profundidad, y es el esfuerzo y la voluntad política que se tenga para la

⁹ Agenda Nacional Compartida. **Un esfuerzo multipartidario para Guatemala del siglo XXI.** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. 29.



búsqueda de mecanismos que promuevan un desarrollo legislativo, en cuanto a la calidad y capacidad técnica de los parlamentarios, sin menoscabar la representatividad, tanto de dichas organizaciones como del electorado, a efecto de respetar la decisión del pueblo.

1.2. Elementos subjetivos y objetivos

1.2.1. Elementos subjetivos

El Congreso de la República se encuentra conformado por diputados electos por el pueblo, representando un porcentaje de la población.

En las elecciones llevadas a cabo en el año de 2007, las adjudicaciones, tanto por listado nacional como por distrito central para el cargo de diputado, por partido político, fueron los siguientes:

1. “Frente Republicano Guatemalteco (FRG): 14
2. Partido de Avanzada Nacional (PAN): 2
3. Desarrollo Integral Auténtico- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (DIA-URNG): 2
4. Centro de Acción Social (CASA): 3
5. Encuentro por Guatemala (EG): 1
6. Independiente Bancada Guatemala (BG): 15
7. Independientes (IND): 9
8. Partido Unionista (PU): 6
9. Unidad del Cambio Nacional (UCN): 5
10. Unión Democrática (UD): 1
11. Partido Patriota (PP): 25
12. Gran Alianza Nacional (GAN): 23
13. Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): 39
14. Independiente Libertad Democrática Renovada (LIDER): 13”¹⁰

¹⁰ Datos extraídos de: Tribunal Supremo Electoral Guatemala Centro América. **Memoria elecciones generales 2007**. Tomo I: pág.: 2 y 5.



Al efectuar una sumatoria de los números de escaños obtenidos por las distintas organizaciones políticas ascienden a la cantidad de 158 diputados electos. La representación de los partidos políticos, en estas elecciones sufrió cambios considerables, puesto que, en vista de su disidencia, algunas bancadas desaparecieron, creando nuevas, o bien convirtiéndose en independientes, situación que afecta enormemente la representatividad de cada uno de los diputados al Congreso. Más adelante, se profundizará sobre la figura del diputado, ya que existe un título completo que tratará sobre el mismo. Por lo pronto, es indispensable establecer la decisión original del pueblo en las elecciones generales de 2007, mediante el ejercicio de su derecho universal al sufragio; decisión que fue tomada por el poder constituyente originario y se ha transformado en el transcurso de los cuatro años del período, por diversas razones de índole particular

1.2.2. Elementos objetivos (órganos)

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo se establecen los siguientes órganos dentro del Congreso de la República:

- 1.2.2.1. El Pleno.
- 1.2.2.2. La Junta Directiva.
- 1.2.2.3. La Presidencia.
- 1.2.2.4. La Comisión Permanente.
- 1.2.2.5. La Comisión de Derechos Humanos.
- 1.2.2.6. Las Comisiones de Trabajo.
- 1.2.2.7. Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.
- 1.2.2.8. La Junta de Jefes de Bloque.

Para lograr los objetivos de esta investigación, resulta necesaria la introducción al análisis de cada uno de los órganos que conforman el Congreso de la República de Guatemala.



1.2.2.1. El Pleno.

El Pleno es la máxima asamblea deliberativa del Congreso. Lo integran todos los congresistas incorporados y funciona de acuerdo con las reglas de quórum y de procedimiento que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Legislativo, Decreto 64-97. Allí se debaten y votan todos los asuntos y se realizan los actos que prevén las normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen el país.

De acuerdo a lo que establece la Ley del Organismo Legislativo en su Artículo 7, “El Pleno, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reuniones en su número suficiente...” Si analizamos la importancia que ejerce este órgano, la misma se deriva no sólo porque agrupa a los diferentes partidos políticos, sino también porque en este órgano se ve representado a los diferentes sectores de la sociedad, no limitando la participación ciudadana como un reflejo de la voluntad del pueblo para promover, discutir y aprobar la agenda legislativa nacional. El debate de los proyectos de ley tiene prioridad, tanto en comisiones como en el pleno del Congreso.

1.2.2.2. La Junta Directiva

La Junta Directiva esta integrada por un presidente, tres vicepresidentes y cinco secretarios, electos por planilla mediante votación favorable de mayoría absoluta, con una duración de un año en el ejercicio del cargo, pudiendo ser reelectos. Tiene como sus funciones y atribuciones principales las siguientes:

- a. En ausencia del Presidente, convocar a los Diputados a sesiones ordinarias y citarlos por el medio más expedito, por lo menos, con 24 horas de anticipación a cada sesión. Cuando sea necesario, tomar las medidas convenientes y ajustadas a la ley, para asegurar la asistencia de los diputados a las sesiones del Pleno del Congreso y a las comisiones;



- b. Calificar los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su pronto traslado al Pleno del Congreso o a las Comisiones de Trabajo;
- c. Proponer a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos los proyectos de órdenes del día o agenda para las sesiones del Pleno del Congreso y una vez aprobadas, someterlas a consideración y aprobación del Pleno por intermedio de un Secretario;
- d. Programar las líneas generales de actuación del congreso, fijar sus actividades para cada período de sesiones, con previa información a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos, coordinar los trabajos de los diferentes órganos
- e. Velar por la eficiencia en la administración del Organismo Legislativo. Para el efecto deberá seleccionar, evaluar, nombrar y remover, conforme lo establece esta ley, a las personas que ocupen los siguientes cargos, que se considerarán cargos de confianza: Director General, Director Legislativo, Director Administrativo, Director Financiero, Director de Recursos Humanos, Director de Auditoría Interna, Director de Protocolo, Director de Comunicación Social.
- f. La Junta Directiva deberá aprobar las normas de contratación del personal antes indicado, debiendo respetarse como mínimo: que sean profesionales universitarios, colegiados activos, con especialidad en el ramo; y, que se cumpla con un proceso de oposición cuando sean varios los candidatos.

1.2.2.3. La Presidencia

El Presidente del Congreso de la República de Guatemala, representa al funcionario con la más alta jerarquía de este Organismo de Estado, y como tal ejerce la dirección y ejecución del mismo. El Artículo 17 del Decreto 64-97 establece que el Presidente del Congreso es a su vez el Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión Permanente y de la Comisión de Régimen Interior, a éste le corresponden las preeminencias,



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

1.2.2.4. Comisión Permanente

La Comisión Permanente se integra por el Presidente del Congreso, tres Secretarios y tres diputados electos por el Pleno.

La importancia de este órgano radica principalmente en que su creación obedece a un mandato constitucional, derivado de la necesidad de tener representado al Congreso de la República en todo momento, especialmente durante los recesos de éste, es decir cuando no se encuentre en períodos de sesiones, a efecto de resolver los pendientes que se presente, para ello tiene las funciones de la Junta Directiva.

1.2.2.5. Comisión de Derechos Humanos

Derivado de los preceptos constitucionales en materia de Derechos Humanos y a los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, se creó la Comisión de Derechos Humanos, con el objeto de atender en forma directa todas las iniciativas, normativa nacional y asuntos inherentes al tema.

El Decreto 63-94, establece que esta Comisión estará integrada por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, a propuesta de sus respectivos partidos.

Es importante resaltar que la norma instituye a la Comisión de Derechos Humanos como un órgano directo del Organismo Legislativo, separándola de las demás Comisiones de Trabajo, dotándola de una preeminencia significativa al resguardo de las garantías Constitucionales y demás derechos inherentes a la persona humana. Así mismo se le establecen atribuciones específicas, de las cuales para los efectos de la presente investigación son necesarias mencionar las siguientes:



- a) 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 y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala;
- b) Preparar un plan anual de trabajo que incluya estudios, seminarios, investigaciones técnico científicas sobre derechos humanos, así como participar en eventos nacionales e internacionales sobre tal materia, en representación del Congreso de la República;
- c) Evacuar opiniones y dictámenes sobre tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, trasladando al Pleno y al Procurador los asuntos procedentes;
- d) Formular recomendaciones a los Organismo del Estado para que adopten medidas a favor de los derechos humanos y solicitarles los informes respetivos.

1.2.2.6. Comisiones de trabajo

El objetivo de las Comisiones de trabajo es el estudio pormenorizado y especializado de los proyectos de ley y de las materias correspondientes a cada una.

Las comisiones de trabajo temáticas del Congreso de la República de Guatemala, tienen entre sus atribuciones asegurar, en función de sus respectivos campos de competencias. A su vez, las comisiones permiten una mayor participación de parlamentarios en distintos áreas de trabajo y estrechar vínculos entre quienes tienen especialización técnica o integran comisiones parlamentarias de similar temática. Las comisiones llevan a cabo sus trabajos en reuniones ordinarias por lo menos dos veces al mes.

Asimismo, pueden reunirse por iniciativa del Presidente en otras oportunidades, principalmente en forma paralela a actividades que traten de temas de su competencia.



Las comisiones confeccionan informes sobre las cuestiones vinculadas a sus áreas de competencia y presentan recomendaciones, mociones u opiniones al Pleno para discusión y aprobación.

Las comisiones ordinarias se integrarán anualmente al inicio de cada período; así mismo serán presididas por un Presidente que el Pleno del Congreso elegirá por mayoría absoluta de votos y en la directiva de cada una elegirá entre sus miembros a un Vicepresidente y un Secretario, los cuales deberán pertenecer a distintos partidos políticos.

Para los efectos de la presente investigación se hace importante indicar que en la actualidad, como elemento de apoyo y asesoría técnica del Congreso, funciona la Comisión de Apoyo Técnico la cual está integrada por un diputado de cada uno de los bloques legislativos que conforman el Congreso, con el propósito de dar apoyo a las demás comisiones para su fortalecimiento institucional. Esta al igual se apoyo de una unidad de asesoría técnica, y tiene entre sus atribuciones el estudio del Acuerdo sobre fortalecimiento civil y función del Ejército en una sociedad democrática, así mismo, la revisión de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y la utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo.

Sin embargo, de acuerdo a los resultados establecidos en el siguiente capítulo, en base al análisis efectuado, se hará evidente que esta Comisión no logra sus cometidos, ni muchos menos los fines propuestos de acuerdo a la ley, ya que a pesar que su responsabilidad es el estudio y dictamen sobre toda iniciativa de ley presentada y remitida a la misma por la Secretaria del Congreso, su trabajo se ha visto desvalorizado, desactualizado, toda vez que no cuentan con personal calificado, los diputados que la integran no siempre cuentan con los conocimientos y capacidades para brindar asesoría, ya que no hay una permanencia y continuidad en sus decisiones. En la práctica no siempre se presentan los proyectos a su consideración.

El Congreso de la República de Guatemala se integra por las siguientes Comisiones:



- De Régimen Interior, que a su vez lo será de Estilo y estará integrada por los miembros de la Junta Directiva;
- De Agricultura Ganadería y Pesca;
- De Asuntos Municipales;
- De Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas;
- De Comunicaciones Indígenas;
- De Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales
- De Cultura;
- De Defensa del Consumidor y el Usuario;
- De Deportes;
- De Derechos Humanos;
- De Descentralización y Desarrollo;
- De Economía y Comercio Exterior;
- De Educación, Ciencia y Tecnología;
- De Energía Y minas
- De Finanzas Públicas y Moneda;
- De Gobernación;
- De Integración Regional;
- De la Defensa Nacional;
- De la Mujer;
- De Legislación y Puntos Constitucionales;
- De Migrantes;
- De Pequeña y Mediana Empresa;
- De Prevención y Seguridad Social;
- De Probidad;
- De Relaciones Exteriores;
- De Salud y Asistencia Social;
- De Seguridad Alimentaria;
- De Trabajo;
- De Turismo;



- De Vivienda;
- Del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales;
- Del Menor y de la Familia.

Así mismo, el Congreso con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de Diputados que lo integran, podrán crear otras comisiones ordinarias que estimen y considere necesarias.

1.2.2.7. Comisiones Extraordinarias y Específicas

Estas Comisiones funcionan delimitadas a trabajar un asunto encargado por el Pleno. Muchas de ellas han funcionado como un control político en temas de trascendencia, urgencia o interés nacional.

1.2.2.8. Comisiones Singulares

Por último, se tienen las Comisiones Singulares las cuales son constituidas a diferencia de las anteriores, por el Presidente del Congreso, y el funcionamiento de las mismas, radica principalmente en representar al Organismo Legislativo en actividades protocolarias y de ceremonial. Su duración finaliza al momento de llevar a cabo su cometido o participación.

1.2.2.9. La Junta de Jefes de Bloque

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece la posibilidad de constituir dos clases de Bloques Legislativos:

De partido. Los diputados que pertenezcan a un mismo partido político de los que hayan alcanzado representación legislativa en la elección y que mantengan su calidad de partidos políticos de conformidad con la ley.

Independiente. Once o más diputados independientes

Un bloque legislativo representa la agrupación política dentro del Congreso de la República de dos o más diputados, las cuales gozan de iguales derechos y son presididas por un Jefe y Subjefe. Sin embargo de acuerdo a lo establecido en la Ley



del Organismo Legislativo ningún diputado podrá pertenecer a más de un bloque legislativo, ni tiene obligación de formar parte de uno.

Para los efectos del presente estudio es necesario mencionar como atribuciones de las Juntas de Jefes de Bloques Legislativos, las siguientes, entre otras:

- a) conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno;
- b) conocer los informes de la Presidencia del Congreso, y
- c) los asuntos que presenten, y tengan relación con el Congreso, o se deriven de las actuaciones de este.

1.3. Funciones

La Carta Magna establece en sus Artículos 165, 170 y 171, las funciones del Organismo Legislativo, encontrándose desarrolladas en su Ley Orgánica (decreto 63-94 del Congreso de la República), el Artículo 170 establece funciones de carácter administrativas del Congreso de la República, tales como calificación de credenciales de los diputados electos, nombrar y remover al personal administrativo, aceptar o no la renuncia de los diputados, llamar a los diputados suplentes, etc. A continuación, se establece una breve explicación de algunas de las funciones contempladas en los Artículos 165 y 171 del Congreso de la República, con el fin de hacer manifiesta las implicaciones de la inexistencia de una entidad de altos estudios legislativos y políticos cuya única finalidad sea modernizar la actividad legislativa por medio de la capacitación y actualización de los parlamentarios en el ejercicio de trascendentales actuaciones constitucionales dentro del Congreso de la República.

El Artículo 165 de la Constitución Política de la República establece las atribuciones del Congreso del Congreso de la República siendo éstas, entre otras, las siguientes:

- a. ***Abrir y cerrar sus períodos de sesiones.*** De conformidad con la Carta Magna, en su Artículo 158 establece que el período anual de sesiones del



Congreso se inicia el 14 de enero de cada año, sin ser necesaria la convocatoria. Las sesiones ordinarias comprenden del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año. Así mismo, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo (Decreto 63-94 y sus reformas) desarrolla este tema, estableciendo la citación previa para las sesiones con por lo menos 24 horas de antelación a la fecha en la que se celebrará la misma, no siendo necesaria en el caso del día 14 de enero de cada año, puesto que la Constitución así lo establece (Artículo 68 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo). La Ley Orgánica establece la existencia de dos clases de sesiones, estas son: ordinaria y extraordinaria. La primera es la ya desarrollada, comprendiendo las fechas indicadas; en el caso de las segundas, se efectúan fuera de los períodos ordinarios, y deberán ser convocadas por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo, con el fin de conocer los aspectos que fueron tomados en cuenta para la convocatoria, siendo posible el conocimiento de otros temas, siempre y cuando exista el voto favorable de la mayoría absoluta. Los diputados poseen el derecho de solicitar la convocatoria a sesión extraordinaria, si constituyen un 25%, presentando su solicitud a la Comisión Permanente, debiendo ser inmediata si es solicitada por lo menos con la mitad más uno del total de Diputados, consignándose el nombre de los diputados solicitantes. Esto se encuentra establecido tanto en el Artículo 158 de la Carta Magna, como en los Artículos 75 y 76 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

La normativa interna del Organismo Legislativo establece la existencia de diversas clases de sesiones, dependiendo del tema a tratar, siendo estas las siguientes:

- **Sesiones permanentes:** Si el tema a tratar requiere un tratamiento de urgencia, debiendo declararse en sesión permanente hasta que se concluya con el asunto.



- **Sesiones públicas:** En términos generales, toda sesión del Congreso es pública por lo que cualquier persona puede asistir a las mismas. Un aspecto muy importante es la existencia de registros de cada una de las sesiones celebradas, mediante su grabación a través de sistemas electrónicos de audio y audiovisuales.
 - **Sesiones secretas:** Sólo tendrá esta calidad, si los asuntos a tratar son de carácter militar de seguridad nacional o relacionado con operaciones militares pendientes, asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional, en caso del conocimiento de antejuicios en contra de funcionarios por delitos contra el pudor de menores de edad.
 - **Sesiones solemnes:** Esta se llevará a cabo al abrir y cerrar las sesiones, al recibir el juramento del Presidente o vicepresidente del Ejecutivo, el Presidente del Organismo Judicial, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y aquellos magistrados y funcionarios a los cuales el Congreso de la República deba darles posesión del cargo, cuando el vicepresidente, en caso de ausencia absoluta del presidente, deba tomar posesión, al recibir a los Jefes de Estado extranjeros, al conmemorar efemérides nacionales, etc.
- b. *Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos.* Constituye esta función uno de los controles ínter orgánicos establecidos en nuestra Constitución Política, puesto que si el Congreso de la República no efectúa la juramentación al Presidente y Vicepresidente de la República, no les es posible hacerse cargo de sus funciones, aunque hayan sido electos popularmente, el Congreso de la República debe verificar si efectivamente la elección es conforme a la Carta Magna y las leyes relativas a la materia.
- c. *Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva.* Crea otro de los controles inter orgánicos sobre el Organismo



Ejecutivo, puesto que el criterio del Congreso de la República trascendental para considerar válida la renuncia, y en consecuencia aceptarla o no.

- d. *Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente.* El Congreso de la República debe verificar la ausencia del Presidente de la República para darle posesión al Vicepresidente, por lo tanto instituye otro control inter orgánico.
- e. *Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.* Antes de haberse efectuado la reformas a la Constitución Política en 1993, el Congreso de la República debía autorizar al Presidente su salida del territorio Centroamericano, lo que constituía un serio problema, a raíz de ello, en la actualidad el Presidente de la República únicamente debe presentar al Congreso un aviso con el fin de darle posesión al Vicepresidente durante su ausencia, situación que deja en total libertad al jefe del Organismo Ejecutivo para elegir cuando salir del país.
- f. *Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos.* Esta función constituye otro de los controles inter orgánicos, siendo el Organismo Legislativo el encargado de decidir quiénes son aptos y capaces para detentar cargos de vital importancia dentro del Estado, léase el caso de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, contemplada en el Artículo 215, que a la letra reza: *“Elección de la Corte Suprema de Justicia. Los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia serán electos por el Congreso de la República para un período de cinco años, de una nómina de veintiséis candidatos propuestos por una comisión de postulación integrada por un representante de los*



Rectores de las Universidades del país, quién la preside, los Decanos de las Facultades de Derechos o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales a que se refiere el Artículo 217 de esta Constitución. La elección de candidatos requiere del voto de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Comisión.”

Así mismo, el Congreso de la República se encarga de la elección de los Magistrados de la Corte de Apelaciones, tal y como lo preceptúa el Artículo 217 de la Constitución Política: *“Los magistrados titulares a que se refiere este artículo serán electos por el Congreso de la República, de una nómina que contenga el doble del número a elegir, propuesta por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, un número equivalente de miembros electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y por igual número de representantes electos por los magistrados de la Corte Suprema de Justicia.”*

Se encuentra también en la elección de los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, puesto que uno de los cinco debe ser nombrado por el Organismo Legislativo, y así lo establece el Artículo 269 de la Carta Magna: *“Los magistrados durarán en sus funciones cinco años y serán designados en la siguiente forma: a) ...; b) Un magistrado por el pleno del Congreso de la República; c) ...; d) ...; y e) ... Simultáneamente con la designación del titular, se hará la del respectivo suplente, ante el Congreso de la República.”* La normativa Constitucional antes citada es clara muestra del control efectuado por el Organismo Legislativo en los otros organismos del Estado, en especial dentro del Órgano Judicial, hecho que no otorga plena independencia entre éstos, logrando mantener la coordinación, con base al *principio de pesos y contrapesos*, con el fin de mantener el equilibrio entre los tres organismos del Estado.



- g. *Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso.* Al igual que funciones anteriores, ésta es otro control ínter orgánico ejercido por el Organismo Legislativo sobre el Ejecutivo puesto que, si el Presidente de la República decide continuar en el poder, el Organismo Legislativo lo desconocerá y ordenará al Ejército proceder de conformidad con la Constitución Política, con ello se establece medios de control para prevenir la arbitrariedad y el rompimiento del orden constitucional, siendo el Congreso de la República el órgano encargado de salvaguardarlo.
- h. *Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice-Ministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Sub-Secretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.* El Congreso de la República ejerce control ínter orgánico sobre los establecidos en este inciso, puesto que se encarga de declarar si ha o no lugar a formación de causa contra ellos. En la reforma efectuada en 1993 se agregó el conocimiento de los antejuicios planteados en contra de los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad, porque anteriormente la ley no establecía un órgano encargado. También se incluyó a los Secretarios de la Presidencia y sub-secretarios que lo sustituyan. Un aspecto de suma importancia es la posibilidad de parcializar la decisión que debe tomar el Congreso respecto a antejuicios planteados contra los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, puesto que es este último organismo el encargado de conocer los antejuicios planteados contra los diputados del Congreso de la República, tal



y como lo preceptúa el Artículo 161 de la Constitución Política de la República: *“Prerrogativas de los diputados. Los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozarán, desde el día que se les declare electos, de las siguientes prerrogativas: a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisador que deberá nombrar para el efecto.”* Este aspecto impide que el Congreso de la República sea plenamente objetivo en sus decisiones, ya que existe la presión de encontrarse en similar posición y que puedan existir represalias a raíz de la decisión tomada por sus miembros. El antejuicio, es necesario recordar, no protege de ninguna manera al funcionario público, protege el cargo que detenta, y en diversas ocasiones se ha obviado este aspecto, situación que desvirtúa la esencia de esta figura. Manuel Ossorio define al antejuicio como: *“trámite previo, para garantía de jueces y magistrados, o contra litigantes despechados o ciudadanos por demás impulsivos, en que se resuelve si ha lugar, o no, a proceder criminalmente contra tales funcionarios judiciales por razón de su cargo, sin decidir sobre el fondo de la acusación...”*¹¹ Lo antes transcrito confirma la protección que el antejuicio efectúa sobre el cargo de un funcionario público ya que, por ser de naturaleza pública, la existencia de descontento es razonable, y como consecuencia de ello, por motivos, incluso hasta personales (contra el funcionario), podría ser utilizado como una medida de presión para que éstos favorezcan a cierto grupo de personas. Con el antejuicio se trata de prevenir que estos casos puedan suscitarse.

- i. *Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados*

¹¹ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**, pág. 56.



por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso.

Establece otro control ínter orgánico que el Organismo Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo, debiendo existir previamente una declaratoria de expertos. En Guatemala se dio el caso de Lorenzo Chacón quien fue destituido por haber sido declarado demente.

- j. *Interpelar a los ministros de Estado.* La Interpelación se define como: “*En el derecho político de los países de régimen democrático la interpelación es la facultad que tienen las Cámaras Legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política general. Según Duguit, representa el medio más eficaz de ejercer el Poder Legislativo su control sobre el Poder Ejecutivo.*”¹²

La Interpelación constituye una figura de gran importancia dentro del Estado, puesto que las acciones realizadas por uno de los organismos pueden ser fiscalizadas plenamente por otro, manteniendo efectivo el principio de frenos y contra pesos. Esta facultad es tan vinculante que, de conformidad el Artículo 167 de la Carta Magna, establece la posibilidad de emitir un voto de falta de confianza a un Ministro, debiendo ser solicitado por al menos 4 diputados (Artículo 166 de la Constitución Política), y aprobado por mayoría absoluta. Así mismo, es obligación de los funcionarios interpelados asistir a las citaciones, puesto que la Constitución así lo contempla. La interpelación, básicamente, consiste en solicitar un informe detallado de los actos realizados por los funcionarios del Organismo Ejecutivo, siendo una forma ideal para que éstos rindan cuentas detalladas de lo efectuado por su cartera. En algunos casos, las interpelaciones han sido muy extensas puesto que al interpelado se le formulan hasta más de 100 preguntas, debido a la inexistencia de limitaciones para ello, no siendo necesaria, ya que los diputados, como representantes del poder constituyente originario, pueden escudriñar hasta lo más profundo con el fin de hacer público todos los actos efectuados por el Organismo Ejecutivo, siendo uno de los temas centrales

¹² Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**, pág. 393.



que generalmente son objeto de cuestionamientos, la inversión de los recursos asignados para cada uno de los ministerios y dependencias de este órgano del Estado.

j bis) *Conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.*

k. *Todas las demás atribuciones que le asigne la constitución y otras leyes.* Otras funciones de gran importancia ejercidas por el Organismo Legislativo son las establecidas en el Artículo 171 de la Constitución Política de la República, las cuales son base primordial dentro de la presente investigación, ya que es aquí donde se desea hacer énfasis en la necesidad existente de promover a través de la institucionalización, la actualización y capacitación de los parlamentarios para restaurar la actividad legislativa del país y fortalecer el Estado de Derecho en Guatemala, siendo las siguientes:

a) *Decretar, reformar y derogar las leyes.* El proceso para la creación del ordenamiento jurídico, según lo considera la licenciada Carmen de Colmenares, es el siguiente:

- ***“Iniciativa:*** *el acto por el cual un proyecto de ley se presenta a la consideración del Organismo Legislativo, por los órganos del Estado debidamente facultados...*
- ***Discusión:*** *el acto mediante el cual el Organismo Legislativo delibera acerca de los proyectos de ley presentados, discutiendo sobre la conveniencia de aprobarlos o no...*
- ***Aprobación:*** *tras discutir el proyecto de ley, el Organismo Legislativo lo somete a votación. Para aprobarlo deberá contarse con el voto favorable de la mayoría absoluta (mitad más uno) de los miembros que integran el Congreso, salvo*



los casos en que la propia Constitución exija un número especial (dos terceras partes)...

- **Sanción:** *consiste en la aceptación por parte del Ejecutivo de un proyecto de ley ya debidamente aprobado por el Organismo Legislativo. En nuestro sistema jurídico la sanción por el Ejecutivo deberá ser otorgada en un plazo máximo de 10 días...*
- **Derecho de veto:** *es la facultad del Organismo Ejecutivo para oponerse a los proyectos de ley ya aprobados por el Congreso...*
- **Primacía legislativa:** *no obstante el mencionado Derecho de veto de que goza el Ejecutivo, la Constitución otorga al Congreso la facultad de no aceptar dicho veto, mediante la ratificación del proyecto por las dos terceras partes del total de diputados que lo integran...*
- **Promulgación:** *consiste en el reconocimiento solemne por el ejecutivo de que una ley ha sido aprobada conforme el proceso legislador establecido por la Constitución y que, por consiguiente, debe obedecerla...*
- **Publicación:** *es el acto por el cual una ley ya aprobada y debidamente sancionada, se da a conocer a la colectividad...*
- **Vacatio legis:** *el período que transcurre entre la publicación de la ley y su entrada en vigencia*¹³. También reconocido como vacaciones de la ley.

¹³ De Colmenares, Carmen y Josefina Chacón. **Ob. Cit.**, pág. 52.



La Carta Magna establece en los Artículos del 174 al 180, todo lo relativo al proceso de formación y sanción de la ley, otorgando la facultad de iniciativa a los diputados del Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral.

Si se analiza detenidamente esta función, se dimensiona la magnitud de la responsabilidad e importancia por que el parlamentario conozca a fondo el proceso de creación y emisión de leyes, para que su función legislativa sea realmente productiva y de beneficio nacional, ejerciendo plenamente la voluntad del pueblo a través de una técnica jurídica eficiente y congruente.

- b) *Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;*
- c) *Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;*

Posee extrema relación con el Artículo 239 de la misma Carta Magna, que consigna el principio de legalidad en materia tributaria, ya que sólo el Congreso de la República puede modificar las cargas impositivas.

- d) *Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación*



de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;

- e) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación. En ningún caso podrán ser otorgados al Presidente o Vicepresidente de la República, en el período de su gobierno, ni a ningún otro funcionario en el ejercicio de su cargo;*
- f) Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;*
- g) Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública;*

La amnistía la define el Diccionario de la Real Academia Española como: *“Olvido de los delitos políticos, otorgado por la ley ordinariamente a cuantos reos tengan responsabilidades análogas entre sí.”*¹⁴. La amnistía se concede únicamente por delitos políticos, a diferencia de lo que se conoce como Indulto, aplicado a los delitos comunes. Siendo posible considerarse como el perdón que se otorga a aquellas personas que realizan hechos tipificados dentro de esta categoría de delitos

- h) Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria;*
- i) Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria;*

Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior

¹⁴ **Diccionario de la Real Academia Española**, edición en CD ROM, Espasa Calpe S.A., pág. 352.



o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;

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



- *Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.*
- *Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional; y*
- *Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.*

El Congreso de la República posee dos funciones principales: La primera consiste en legislar, y la segunda (de gran importancia también), es la fiscalización de los órganos del Estado, en consecuencia debe crear los instrumentos que permita cumplir plenamente con dichas funciones, y es la Constitución Política de la República quien establece claramente las armas a utilizar en el cumplimiento de las atribuciones y deberes del Organismo Legislativo.

Con el fin de lograr un panorama completo del Congreso de la República de Guatemala en la actualidad, a continuación se presenta el cuadro que contiene información general de este organismo:

- **Parlamento:** Congreso de la República
- **Estructura:** Unicameral
- **Miembros:** 158 Diputados, elegidos directamente
- **Presidente:** José Roberto Alejos Cámara
- **Porcentaje Mujeres:** 8.86 %
- **Duración:** 4 años (período actual: 14 de enero, 2008 al 14 de enero de 2012)
- **Partidos Políticos Representados:** 13



- **Nombre de los Partidos Políticos Representados:**
 - GANA - Gran Alianza Nacional
 - UNE - Unidad Nacional de la Esperanza
 - PP - Partido Patriota
 - FRG - Frente Republicano Guatemalteco
 - PAN - Partido de Avanzada Nacional
 - PU - Partido Unionista
 - LIDER – Libertad Democrática Renovada
 - DIA-URNG - Desarrollo Integral Auténtico- Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
 - CASA - Centro de Acción Social
 - EG - Encuentro por Guatemala
 - UCN - Unidad del Cambio Nacional
 - UD - Unión Democrática
 - BG Independiente Bancada Guatemala

- Órganos más importantes:**
- Pleno
 - Junta Directiva
 - La Presidencia
 - La Comisión Permanente
 - La Comisión de Derechos Humanos
 - La Comisión de Trabajo
 - Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas
 - La Junta de Jefes de Bloque

Dirección: Congreso de la República, Ciudad de Guatemala
Palacio Legislativo, 9ª. Avenida 9-44, zona 1.

Teléfono: (502) 232-1260/69



1.3.1. Importancia y fortalezas del Organismo Legislativo en Guatemala

Uno de los principales instrumentos de la democracia en Guatemala, es la existencia y funcionamiento del Congreso de la República de Guatemala, debido a que ésta es la institución estatal que refleja de forma más transparente los cambios que se producen en el sistema político, puesto que refleja el pluralismo electoral y la representatividad del pueblo dentro del ejercicio nacional.

Para hacer viable un Estado de derecho democrático con plena soberanía del pueblo, se deben crear los instrumentos pertinentes. El poder público es uno, pero su ejercicio controlado y equilibrado se logra mediante una distribución de funciones fundamentales en diferentes Órganos del Estado que gozan de una autonomía compartida entre sí para efecto de mutuo control, pero cuya función principal es común, o sea una estrecha colaboración para la realización de la voluntad soberana del pueblo dentro de un esquema jurídico adecuado a sus múltiples intereses, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia irrenunciables y exclusivos.

Persiste en la población la idea que los parlamentos no son instrumentos de balance y contrapeso en la administración pública, sin embargo, en el equilibrio de los órganos de Estado en el ejercicio del poder buscarán que dicho poder no abuse y respete la voluntad popular en un marco de legalidad, pero procurarán a la vez, la mayor eficacia y funcionalidad del régimen político para realizar su objetivo último, el bien común dentro del orden constitucional que le fue dado.

El logro del bien común presupone, por lo tanto, el establecimiento de normas y la organización del poder, de tal manera, que la buena marcha del sistema sea asegurada, previendo la funcionalidad, la eficacia y el equilibrio entre los órganos del Estado, así como la creación de efectivos instrumentos de control, adicionales a los ya existentes, establecidos por mandato constitucional dentro, en este caso, del Congreso de la República de Guatemala.

De acuerdo a lo expresado por el Licenciado Cruz Salazar, dentro del documento El Poder Público, su Organización, Funciones y Controles para la Separación de



Poderes, se ha visto cómo el centralismo presidencialista ha llegado a ser prácticamente la forma de gobierno en los últimos cien años, para quedarnos cortos, y esto ha generado en consecuencia un cierto movimiento pendular por medio del cual se le atribuyeron al Organismo Legislativo dentro de la Constitución Política funciones específicas para sujetar y controlar al Organismo Ejecutivo, a efecto que el Congreso tenga, no sólo el control de tipo vertical sino también el control de tipo horizontal sobre la acción gubernativa, debido a ser el órgano que tendría mayor representatividad.

Por todo lo descrito anteriormente se ha concluido que la importancia y fortalezas del Legislativo se basan específicamente en que este órgano reúne condiciones únicas y exclusivas, como ente encargado de decretar, reformar y derogar leyes, asimismo, ser el más representativo y el que goza de mayor legitimidad como representante óptimo del pueblo, que lo ha elegido pluripartidista. Seguidamente que también se le constituyó como un defensor del pueblo ante, como una forma de que alguien, siendo personero de éste, bien sea electo directamente o designado por el Congreso, pueda en cualquier momento iniciar acciones de orden público para proteger los derechos humanos y hacer válidas las garantías que se han otorgado a los mismos en la Constitución.

1.4. La Representatividad

1.4.1. Generalidades

De conformidad con lo que establece el Diccionario de la Real Academia Española, representatividad es: *“cualidad de representativo”*¹⁵, y representativo lo define como: *“Que sirve para representar algo.”*¹⁶. Representar, a su vez, es: *“Sustituir a alguien o hacer sus veces, desempeñar su función o la de una entidad, empresa, etc”*¹⁷. La representatividad, es conceptualizada por Alcalá- Zamora citado por Manuel Ossorio, de la siguiente forma: *“en derecho político, expresión reducida y personal de la voluntad popular, concretada por lo común mediante el sufragio, que elige entre*

¹⁵ Diccionario de la Real Academia Española. Ob. Cit, pág. 386.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid.



*distintos candidatos.*¹⁸ La representatividad es la función esencial y principal que ejercen los diputados pertenecientes al Organismo Legislativo, constituyéndose éstos como la voz de un grupo determinado de la población, tanto en la toma de decisiones que le corresponde como órgano del Estado, como en el proceso de creación y aprobación del ordenamiento jurídico que regirá a esa misma población.

Dentro de la representatividad existente en el cargo de diputado, no sólo debe bastar la representatividad formal, es decir, la que concede la ley, puesto que ésta busca la justicia y la consolidación de un Estado de Derecho.

El Tratadista Antonio J. Porras Nadales considera al respecto lo siguiente: “... *se tienen en cuenta las dos variables básicas en las que, desde los mismos orígenes del Estado democrático representativo, se encuadra el mecanismo de la representación pública: a) por una parte, la de asegurar una mayor presencia activa de la sociedad sobre la esfera del Estado o un cierto grado básico de transparencia ínter comunicativa o representatividad entre ambos planos, y por otra, b) la necesidad de garantizar un nivel razonable de gobernabilidad dentro de las propias instituciones estatales, exigencia que se opera a partir de un proceso de reducción del pluralismo (realizado por el propio sistema electoral) y de la consecuente mayor facilidad para constituir mayorías estables en el órgano parlamentario...*”¹⁹. Se entiende por gobernabilidad: “Un concepto político para plantear los modos de regulación del orden social...”²⁰ o bien : “...*“gobernabilidad” significa crear consenso u obtener el consentimiento o aquiescencia necesaria para llevar a cabo un programa, en un escenario donde están en juego diversos intereses.*”²¹, constituyendo la manera más eficaz para la administración del Estado.

De conformidad con lo transcrito anteriormente, la representatividad se traduce en participación activa de la sociedad, el pueblo, dentro del Estado, existiendo

¹⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ob.Cit., pág. 110.

¹⁹ Porras Nadales, Antonio J. **Representación y democracia avanzada, cuaderno y debates**. Pág. 14.

²⁰ Secretaría Técnica en Managua, Nicaragua, **Foro sobre gobernabilidad y conflictos**.
http://www.gobernabilidad.org/marco_conceptual.htm , 12 febrero de 2009.

²¹ Hewitt, Cynthia, **Usos y abusos del concepto gobernabilidad**,
<http://www.unesco.org/issj/alcantarasp.html>, 13 de marzo de 2009.



intercomunicación o interrelación transparente entre Estado-sociedad; sin embargo, esa transparencia que debe existir para lograr la participación plena del pueblo, se ve empañada, cuando la representatividad ejercida por los delegados no es completa ni positiva, ya que carecen de algunos elementos indispensables que la consuman, los cuales dentro del tema objeto del presente estudio residen en la falta de conocimientos claros y de técnica jurídica necesaria para el ejercicio de su cargo, lo cual no es problema atribuible al parlamentario, más bien ha sido falta de interés y acuerdos en la modernización del Congreso de la República.

La Honorable Corte de Constitucionalidad considera en la sentencia con fecha 26-6-91, emitida dentro del expediente 364-90 (Gaceta número 20): *“Sobre esta declaración del texto constitucional (Artículo 157 de la Constitución) se basa el régimen democrático y representativo vigente del que dimanar dos consecuencias: a) el reconocimiento de que el Congreso de la República es el depositario de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; y b) la jerarquía especial de las leyes emitidas por el mismo, como expresión de la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes, sometida a la Supremacía de la Constitución...”*; para efectos de esta investigación interesa la segunda consecuencia, puesto que la Corte de Constitucionalidad, refiriéndose a la jerarquía normativa, establece que las leyes emitidas por el Congreso son la expresión soberana del pueblo a través de quienes los representan, es decir que, en virtud de que los diputados son electos por el pueblo de forma directa según los sistemas correspondientes (tal y como lo preceptúa la Carta Magna), representan claramente la voluntad del electorado, por lo tanto es el Pueblo el quien ejerce a través de los diputados.

Puede reflexionarse que la representatividad: *“... ha de montarse de modo que permita reflejar en la representación los rasgos y peculiaridades de la persona moral representada.”*²² Aquella persona que actúa en lugar de otra, debe manifestar, de acuerdo al camino que tomaría el representante, todo hecho que realiza en nombre de éste, con el claro pensamiento de lo que el representado desearía, basándose en la similitud de ideales, lineamientos y metas, sometiéndose, aceptando y actualizándose

²²Colección Nuevo Horizonte. **Perfeccionamiento de la función representativa**, pág. 11.



teóricamente ante los cambios de la sociedad, a efecto de ejercer sus funciones mejor posible.

1.4.2. Elementos de la representatividad

La mayor responsabilidad de un diputado es ejercer la representación de la población que confió en él entregándole su voto, a los diputados electos por el sistema de distritos electorales y por lista nacional, cada uno, de conformidad con los procedimientos específicos.

La representatividad, dentro de la esfera del gobierno, se observa desde muchos puntos de vista, a saber: el presidente representa la unidad nacional, y así lo preceptúa nuestra Carta Magna en su Artículo 182 párrafo segundo. *“Los diputados son representantes del pueblo...”*, así lo establece el artículo 161 de la misma Constitución Política. Los partidos políticos tienen representatividad, su papel es relevante dentro de la sociedad, puesto que, son las organizaciones políticas las que concretizan los principios ideológicos existentes en un Estado: *“...Los partidos crean la opinión pública tanto como la expresan...Sin partidos, habrían sólo tendencias vagas, instintivas, variadas...Los partidos tienden a cristalizar la opinión, dan el esqueleto a una cosa informe y gelatinosa...”*²³. El cargo de diputado posee como parte inherente a su cargo la representatividad de un porcentaje de la población (por ello para determinar el número de diputados se toma en cuenta el último censo de la población, tal y como lo preceptúa el Artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos), pero esa representatividad no puede ser ejercida a través de una persona electa directamente por el pueblo, sino es a través de un partido político, convirtiéndose en el vehículo ideológico, no siendo ésta su función por excelencia, para unir a la persona con el cargo, en su más amplio sentido y a la vez, hacer posible el ejercicio de la representatividad.

La representación de los partidos políticos, es muy significativa, porque son éstos los que establecen el panorama de posibilidades, con las cuales el pueblo puede contar, y

²³ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). **Representatividad e intermediación de las organizaciones políticas. AÑO XIV**, página 62.



por ende, decidir. Cada organización política debe poseer un plan de gobierno, que lleva sumidos sus principios ideológicos y objetivos, plasmados en propuestas y proyectos, para alcanzar los fines delimitados; dichas propuestas y proyectos construyen el camino para llegar al fin, dependiendo de cuáles considere el partido político (sin perjuicio de la visión a largo plazo). Para algunos, lo primordial es crear medidas emergentes para el combate a la corrupción, para otros es la seguridad, algunos consideran una prioridad la inversión, o bien las diversas poblaciones indígenas. Todos estos planes se encuentran inmersos en cada uno de los miembros o simpatizantes de ese partido, puesto que aquella persona, parte de la población que considere como prioridad las poblaciones indígenas (por ejemplo), será afiliado o simpatizante del partido que tiene esa misma idea; pues bien, cada funcionario electo por el pueblo a través de estas organizaciones políticas, lleva consigo esas ideologías (no se puede pensar que sus intereses son puramente personales, porque ello desvirtuaría la calidad de funcionario público al servicio del pueblo, y sujeto a la ley), y las materializa al momento de ejercer su función. Los diputados del Congreso llevan esa línea, basado en ideologías de un partido político, no cualquiera, sino de aquél que los apoyó y los postuló al cargo, este diputado le debe lealtad al partido, no por agradecimiento, sino porque ese partido representa la ideología y fines que él debe llevar al ejercicio de sus funciones, siendo el partido político quien le concretizó al pueblo una opción y de la cual ellos decidieron escoger. Esta lealtad se traduce en representatividad ideológica.

La representatividad formal no tiene mayores complicaciones dentro de la normativa jurídica, porque la ley establece claramente quiénes son considerados diputados. En principio, el Artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que los únicos que pueden postular candidatos de elección popular son los partidos políticos legalmente reconocidos, es decir, que se encuentren inscritos de conformidad con la ley, en el Registro de Ciudadanos, Departamento de Organizaciones Políticas. Así mismo, el Artículo 205 del mismo cuerpo normativo, establece que el Congreso de la República se integra por diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional. Cada departamento de la República constituye un distrito electoral,



excepto el caso del departamento de Guatemala, puesto que el municipio de Guatemala constituye el distrito central y los restantes, conforman el distrito Departamental de Guatemala.

La representatividad política tiene íntima relación con los principios ideológicos que inspiran la creación de una organización política, de la que se ha hablado con anterioridad, por lo que está ligada a la representatividad ideológica, pero en cuanto se refiere a la relación funcionario-partido propiamente dicha, puesto que el diputado utiliza la bandera de una organización política determinada, que ha ganado un lugar dentro del Congreso de la República, por elección popular, en vista de ser conocidos por la población que los eligió y representar a los principios ideológicos materializados, del cual se encuentra de acuerdo una parte del poder constituyente originario. Esta representatividad no es protegida ni reconocida por la normativa jurídica, puesto que un partido político que obtuvo una curul, puede llegar a desaparecer dentro del Congreso de la República si, unilateralmente, el diputado de dicha organización decide renunciar a la misma, posibilidad que la permite el mismo Artículo 50 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Este hecho sobre pasa la voluntad del electorado y atenta contra la institucionalización y naturaleza de los Partidos Políticos y su función dentro del Estado, puesto que el electorado decidió que el representante de un principio ideológico determinado, materializado a través del Partido, tuviera participación activa como su dignatario ante el Organismo Legislativo. Sin embargo, los diputados pueden (por ley) obviar la voluntad y decisión de la población y lograr, incluso, provocar la desaparición de organizaciones políticas en el Congreso.

1.5. Los partidos políticos

1.5.1. Concepto e historia

Antes de adentrarse a la historia de tan importante eslabón en el Estado, conviene efectuar la conceptualización de lo que es un partido político. Se define de la siguientes manera: *“son las agrupaciones de personas que, con distinto ideario unas de otras, sostienen opiniones políticas que pretenden hacer prevalecer a efectos de la orientación y de la gobernación del Estado... los partidos políticos son esenciales*



*dentro de los sistemas democráticos no sólo para ejercer la función gubernativa en un momento determinado, a causas de representar a la mayoría o a la mayor minoría del país, sino porque las agrupaciones no gobernantes ejercen desde la oposición una fiscalización de los actos de los gobernantes..."*²⁴. Así mismo, los Partidos Políticos, definido por Ignacio Burgoa, citado por Ana Luisa Martínez-Mont Molina se consideran: *"el laboratorio en donde se formulan las directrices de un gobierno, ya que generalmente es de un partido político de donde surgen los titulares de los órganos estatales. A su vez estos titulares ponen en práctica, en el ejercicio de sus cargos, los principios e ideologías del partido que representan."*²⁵ La anterior definición es muy acertada, puesto que los partidos políticos son organizaciones producto del ejercicio de la libertad de asociación, las cuales poseen personalidad jurídica propia y se crean con el fin de defender y llevar a la realidad ideologías y pensamientos concretos de los que forman parte de él, plasmado en un plan de gobierno (buscando el largo plazo en ellos), siendo representativos de una parte de la población que son afines a sus lineamientos e ideología. Lo expresado por Ignacio Burgoa es importante, puesto que, a raíz que los funcionarios electos ponen en práctica en el ejercicio de su cargo los principios e ideologías del partido al cual pertenecen, específicamente los diputados electos, ya que éstos, como representantes, por excelencia, del pueblo, llevan consigo una forma de pensar, una ideología, acorde al partido que lo ha llevado a ocupar una curul, en esa misma línea efectuarán la toma de decisiones que afectarán, entre otros, a la parte de la población que se encuentran representando. Los partidos políticos son el medio que las personas utilizan para optar a cargos públicos, algunos con intereses particulares, otros realmente con propósitos de bienestar nacional, pero, el partido político que los impulsa, es de importancia relevante, ya que es la organización la que determina su ideología y sus lineamientos. En el caso de los diputados del Congreso de la República es mucho mayor la influencia, en virtud de encontrarse conformado por bloques legislativos, cuyos funcionarios miembros pertenecen a específicos partidos políticos con legítima representación legislativa. Dicho de otra manera, los diputados

²⁴ Ossorio, Manuel. **Ob. Cit.**, pág. 551.

²⁵ Martínez-Mont Molina, Ana Luisa. **Los diversos sistemas de elección popular**. Tesis de grado; Universidad Rafael Landívar, pág. 41.



del Congreso de la República actúan según la ideología del partido, esa es la línea política que deberá cumplirse para que se de una absoluta y verdadera representatividad de esa parte de la población que postula a determinados candidatos para hacer realidad sus sueños e ideales. La representatividad del diputado, se encuentra estrechamente ligada con la que corresponde a las organizaciones políticas, razón por la que las migraciones aparejan consecuencias nefastas para ambas instituciones.

Ana Luisa Martínez-Montt Molina, trata un punto muy interesante con relación a los partidos políticos: *"Todo régimen democrático supone la existencia en el pueblo de una diversidad de ideas y criterios, y es así como al evolucionar el constitucionalismo democrático de los pueblos han ido surgiendo los partidos políticos con el fin de representar las diferentes opiniones públicas que existan en aquellos... Dentro del sistema electoral de un pueblo, la tarea de los partidos políticos es indispensable ya que funcionan como ente de selección de un candidato para ocupar ciertos cargos públicos. Además es indispensable que haya pluralidad de partidos, puesto que los partidos de oposición son los que sirven como control del gobierno"*

En los años de 1920 a 1944, la organización de partidos políticos tuvo condiciones mínimas para su creación, formándose en 1923 el primer partido político comunista, el Partido Comunista Guatemalteco (PCG), en vista del crecimiento en la organización de los trabajadores, artesanos y obreros, dándole vida también a un partido conservador: Unionistas. El Presidente Jorge Ubico, eliminó toda condición para la organización de partidos políticos en Guatemala. En los años 1944 y 1945, se iniciaron las bases para la institucionalización de los partidos políticos, con funciones de intermediación y formación de programas de gobierno.

Hasta en 1944, la política fue considerada dictadura, conformada por partidos de personas que luchaban por el poder. La denominada "Revolución de Octubre", consistía en un movimiento cívico-militar originado por el descontento popular que había provocado la sucesión del general Federico Ponce Vaidés a la renuncia del General Jorge Ubico Castañeda. El general optó por dejar el poder después de una



protesta firmada por 311 ciudadanos notables de la época, en la que le pedían abandonara el cargo. En dicha petición se incorporaron personas a las que consideraba sus amigos, por lo que decidió entregar el poder a uno de sus oficiales de mayor confianza: Federico Ponce Vaidés. Algunos meses más tarde, debido a la actitud prepotente y despótica del general Ponce, un grupo de oficiales del Ejército y ciudadanos, se unieron para el derrocamiento del “dictador”, buscando lograr abrir la puerta a una verdadera democracia para el país. Después de la realización de varias acciones se logra la caída del General Ponce Vaidés. Posteriormente se conformó un triunvirato cívico-militar integrado por el señor Jorge Toriello Garrido, el mayor Francisco Javier Arana y el capitán Jacobo Arbenz Guzmán. Se integró un gabinete de gobierno con ciudadanos destacados como ministros de Estado y se disolvió la Asamblea Legislativa del General Jorge Ubico. A raíz de este movimiento se organizaron elecciones presidenciales y parlamentarias, participando un buen número de organizaciones políticas, tales como el Frente Popular Libertador, el Partido Renovación Nacional y otros que apoyaron al doctor Juan José Arévalo Bermejo, que se había auto-exilado en Argentina y quien resultó electo, contra otros candidatos que se presentaron en el proceso electoral. La Revolución de Octubre creó el ambiente para la creación de partidos políticos modernos, muchos de ellos en apoyo a la lucha contra el comunismo, como lo considera el estudio realizado por la Asociación de Investigación de Estudios Sociales (ASIES): *“aquellos que intentan construir bases de masas como medio para aumentar sus posibilidades de llegar al poder...”*²⁶, tal y como es en la actualidad, puesto que los partidos políticos efectúan campañas para captar afiliados o simpatizantes, y así asegurarse la victoria en las elecciones. Antes de ello se extendió el ejercicio de sufragio a la población con prohibiciones, se generalizaron los derechos políticos, incluyendo a los ciudadanos alfabetos, creando la necesidad de la existencia de canales de expresión, comunicación y participación política, traduciéndose en los partidos políticos. Con ello surge una nueva legislación electoral, posterior a la revolución de 1944; la Junta Revolucionaria convocó a una Asamblea Nacional Constituyente, la que elaboró la Constitución de 1945, incorporándose

²⁶ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). **Diagnóstico del funcionamiento del sistema de partidos políticos en Guatemala**. Revista Número 1, pág. 18.



derechos que ayudarían grandemente en la representatividad, ya que se le permitía a la mujer ejercer su derecho al voto, aunque sólo eran las alfabetas, siendo para éstas últimas opcional y secreto, para los hombres analfabetos fue opcional y público, y para lo alfabetos era obligatorio. En la Ley Electoral de julio de 1946, se reconocen a los partidos políticos como Instituciones Públicas y se introducen las elecciones directas, generales y municipales. Para la fundación de un partido político se exigía un mínimo de tres mil afiliados y no tener vínculos con organizaciones internacionales, exigiendo que estas organizaciones tuvieran un programa de gobierno, regularan y renovarían sus estatutos, en cuanto a la dirección se refería, cada dos años. La Junta Nacional Electoral se encontraba integrada por tres miembros, nombrados cada uno por el Congreso, el denominado Poder Judicial y el Presidente de la República (se buscaba con ello imparcialidad y participación de los tres organismos del Estado por igual).

En las elecciones llevadas a cabo en diciembre de 1944, participaron más de 10 candidatos con sus respectivos partidos políticos, algunos siguiendo líneas como las de Jacobo Arbenz Guzmán, entre otros.

Durante la presidencia de Juan José Arévalo, surgen partidos como Acción Revolucionaria (PAR), dividiéndose posteriormente en tres nuevas organizaciones: RN, FPL y PAR.

El partido que lanzó a la candidatura de la Presidencia a Jacobo Arbenz Guzmán fue el Partido de Integración Nacional (PIN) de Quetzaltenango, fue apoyado también por los partido Renovación Nacional y Acción Revolucionaria de la Capital. Durante estos años, los políticos de clase media formaron y abandonaron los partidos políticos a los cuales pertenecían, existiendo confrontación entre corrientes radicales y moderadas. En el año de 1952, el Partido de Acción Revolucionaria (PAR), reunió a los socialistas, así como otros partidos, logrando, a finales de julio de ese año unirse al PAR y convertirse en el Partido de la Revolución Guatemalteca (PRG), desintegrándose posteriormente por diferencias entre sus miembros. Se abrieron las puertas a los partidos políticos, multiplicándose y existiendo una transición hacia la democracia representativa. Sin embargo, los partidos políticos eran inestables, traduciéndose en



una era de inconstancia e inestabilidad, caracterizados por crearse alrededor de una figura dominante, por lo que existió mucho divisionismo, observándose con mayor fuerza en la ocurrida con el partido gobernante (PIN), al punto de constituirse la oposición anticomunista más grande contra dicho partido. Al abortarse su gobierno debido al movimiento armado que se dio en Junio y Julio del año de 1954, conformado por las conocidas “fuerzas rebeldes del Movimiento de Liberación Nacional”, reunidos en Santuario del departamento de Esquipulas y el Ejército de Guatemala, quienes se fueron uniendo al movimiento, dejó sin concluir obras vitales como la carretera al Atlántico y el proyecto de la hidroeléctrica de Jurún Marinalá, las que el gobierno del coronel Carlos Castillo Armas continuó y concluyó. Los partidos que la historia denomina moderados eran aquellos que consideraban una revolución a largo plazo, mientras que un partido radical, eran aquellos que consideraban que la revolución debía darse a pasos agigantados. En la década de 1944 a 1954, existieron diversas propuestas de organizaciones políticas, pero muchas de ellas no alcanzaron madurez plena por la inestabilidad que existía en sus interiores.

Las juntas que se constituyeron después del derrocamiento del coronel Jacobo Arbenz, son las siguientes: Coroneles Carlos Enrique Díaz, Elfego H. Monzón y José Angel Sánchez. El 29 de junio se conforma otra integrada por los coroneles Elfego H. Monzón, José Luis Cruz Salazar y Mauricio Dubois. No es sino hasta el 3 de julio de 1954, cuando hace su aparición el coronel Castillo Armas, quien se encontraba en el frente de batalla en el Oriente del país y forma parte de otra junta militar integrada por los coroneles Mauricio Dubois, Enrique Trinidad Oliva, José Luis Cruz Salazar y Elfego H. Monzón. Días más tarde a consecuencia del Pacto de San Salvador, la junta se reduce solamente a tres militares: Carlos Castillo Armas, Elfego H. Monzón y Enrique Trinidad Oliva, quienes gobernaron hasta el 1 de Septiembre de 1954. Dentro de estos cambios también hubo modificaciones a la ley, garantizando el derecho de asociación sin más límites que las establecidas por la ley (en la actualidad no se establece esa limitante, únicamente la del caso de la colegiación profesional obligatoria, de conformidad con el Artículo 34 de la Carta Magna). El 1 de marzo de 1956, se promulga la nueva Constitución. En 1954, cobra vida una nueva ley electoral



umentando el número de afiliados a 5,000, de los cuales el 20% debían ser alfabetos. El partido Movimiento Democrático Nacionalista (MDN) surgió en 1956, posteriormente se constituyó como el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), junto con la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG). No era posible la creación de organizaciones políticas con ideología comunista o principios totalitarios, creándose frentes que luchaban contra ésta, existiendo dos extremos: los conservadores o de extrema derecha, y los de izquierda, que estaban prohibidos.

El Coronel Castillo Armas gobernó sin partidos prácticamente, existiendo y funcionando partidos como Movimiento de Liberación Nacional (MLN), Partido Revolucionario (PR), Partido de Unificación Anticomunista (PUA), Partido Independiente Anticomunista de Occidente (PIACO), Partido de Liberación Anticomunista Guatemalteco (PLAG) y el Partido Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), entre otros. Al ser asesinado el Coronel, en el año de 1957, asumió la presidencia temporalmente Luis Arturo González, quien convocó a elecciones en diciembre de 1957, participando Miguel Idígoras Fuentes, Miguel Ortiz Passarelli, Miguel Asturias Quiñónez y Manuel María Herrera por el Partido de los Trabajadores. Las elecciones llevadas a cabo en estas fechas fueron anuladas debido a que Idígoras Fuentes denunció fraude organizando protestas callejeras.

El Ejército participó de manera muy importante después de 1954, especialmente por constituir una instancia de mediación entre facciones dominantes a través de Golpes de Estado o golpes Militares, nombrando primero un Triunvirato y posteriormente restituyendo el orden constitucional.

En el gobierno de Idígoras Fuentes se abrió posibilidad de participación, surgiendo algunas organizaciones políticas que buscaron convertirse en partidos.



En esta época se crearon partidos políticos con ideología militar. La Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), fue excluida de este diseño ya que no congeniaba en lo absoluto con el pensamiento castrense.

El régimen político del año de 1966 se consideró anticomunista, teniendo como poder dominante al Ejército. En 1963 se lleva a cabo un Golpe de Estado por parte de los miembros del Ejército, iniciando el control de las fuerzas armadas sobre la estructura del poder del Estado, surgiendo un movimiento compuesto por el MLN, DCG, PID y PR, con el apoyo militar. El gobierno militar centralizó el poder ejecutivo y legislativo durante 3 años, emitiéndose una Carta Fundamental de Gobierno para obtener legalidad, preparándose el retorno a la Constitucionalidad, comenzando con la elección de una Asamblea Nacional Constituyente conforme el gobierno militar, el MLN y PR, presentaron un listado de 15 candidatos cada uno, y el gobierno completó la lista con 50, presentándose como planilla única, promulgándose la nueva Constitución el 15 de Septiembre de 1965.

En las elecciones de 1966, participaron únicamente tres partidos políticos, de los cuales salió victorioso el PR, con su candidato Julio César Méndez Montenegro. El ejército se resistió, por lo que se firmó un pacto político, con intervención de la Embajada de los Estados Unidos de América, comprometiéndose el presidente en ese entonces a no interferir en los planes contrainsurgentes, debiendo someterse a un mecanismo autónomo por parte del Ejército de Guatemala.

A finales de los años 60 el ejército logró derrotar dentro del campo político y militar a la izquierda del país, constituyéndose en la fuerza triunfante. Los partidos políticos en esta época se encontraban totalmente controlados por los militares, no siendo independientes, especialmente a través de las instituciones electorales. Se creó un desinterés por participar en las organizaciones políticas debido a su pérdida de credibilidad. El único partido que no congenió en lo absoluto con autoridades del



ejército fue la DCG, razón por la cual tuvo el suficiente apoyo para ganar las elecciones en 1986.

El 23 de marzo de 1982, oficiales jóvenes del Ejército organizaron un Golpe de Estado que anula las elecciones, que había ganado el General Aníbal Guevara, postulado por el partido oficial de ese entonces. El General Efraín Ríos Montt llega al poder al encabezar un Triunvirato, alcanzando la Presidencia de la República, luego de disolverlo. El golpe de Estado de 1982 cambió la visión del conflicto armado, significando un cambio de estrategia de privilegio militar. En 1983, el Gobierno del General Efraín Ríos Montt, con la asistencia del Consejo de Estado (órgano de carácter consultivo organizado de manera corporativa, incluyendo representación indígena), creó el Tribunal Supremo Electoral, el Registro de Ciudadanos y la Ley de Organizaciones Políticas. Se buscó ampliar la participación política, eliminando varios requisitos para la constitución de partidos políticos, trayendo como consecuencia la fundación de más organizaciones políticas, no dejando manifestar libremente las diversas ideologías.

En 1986 la DCG ganó las elecciones en segunda vuelta contra la Unión del Centro Nacional (UCN) del periodista (Q.P.D.) Jorge Carpio Nicolle, apoyada por una gran mayoría, lo que significaba un apoyo popular casi total. En junio de 1988 hubo un intento de Golpe de Estado, que no tuvo mucho soporte, aunque muchos funcionarios lo apoyaban.

Al finalizar el gobierno de la DCG, se crean 2 partidos que tendrían una gran participación dentro del Estado. Por un lado el Partido de Avanzada Nacional (PAN), y por el otro el Frente Republicano Guatemalteco (FRG). El primero, en un principio, como Comité Cívico, postuló y llevó en 1986 como Alcalde capitalino al ex presidente (1996-2000) y actual Alcalde de la Ciudad para el período 2008-2012, Alvaro Arzú Irigoyen. Y, en el caso del segundo, se conformó con familiares y amigos del ex golpista de Estado General Efraín Ríos Montt (1982-1983). En 1991, resulta electo presidente el Ingeniero Jorge Serrano Elías, con el partido Movimiento de Acción Solidaria (MAS), quien intentó un AUTOGOLPE de Estado, en el cual no tuvo éxito



debiendo salir del país. El PAN y el FRG, fueron los protagonistas en la oposición al gobierno de Serrano Elías, logrando convocar mediante elección parlamentaria dentro del marco Constitucional a un nuevo presidente, Ramiro de León Carpio (Q.P.D.).

En 1995 se organizan las elecciones generales, participando el Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG), con ideología afín a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), constituyendo una fuerza política de izquierda, surgiendo como partidos dominantes el PAN y el FRG. En la segunda vuelta gana el primero por la mínima cantidad de 30,000 votos, encabezado por Alvaro Arzú Irigoyen.

El gobierno del PAN buscó acelerar el proceso de paz con la URNG, alcanzándolo el 29 de diciembre de 1996, lográndose la desmovilización de tropas en los dos años siguientes. La ideología de este partido era neoliberal, por lo que buscó la modernización del Estado a través de acciones como la privatización de Guatel (la empresa encargada de prestar el servicio de telefonía en el país) y la Empresa Eléctrica de Guatemala (EEGSA). En el año de 1999 se convoca a una Consulta Popular para la reforma de 12 Artículos de la Constitución Política de la República, respondiendo negativamente el pueblo a dichas modificaciones, las que finalmente, no se llevaron a cabo.

En 1999, se convoca a elecciones populares, participando la Alianza Nueva Nación DIA–URNG, coalición de izquierda, convirtiéndose en la tercera fuerza política del país, siendo la primera el FRG y la segunda PAN.

En el 2003 se efectúan las elecciones generales. La Primera vuelta conlleva un ambiente de tensión por la participación del General Efraín Ríos Montt, como candidato del Frente Republicano Guatemalteco, después de que la Corte de Constitucionalidad fallara a su favor permitiéndole la postulación, existiendo la prohibición constitucional por su participación en el Golpe de Estado de 1982. Los candidatos de mayor fuerza dentro de la primera vuelta son Oscar Berger Perdomo de la Gran Alianza Nacional (GANAN), Álvaro Colom de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) y el militar retirado por el partido oficial en ese momento, el Frente Republicano Guatemalteco



(FRG). En la segunda vuelta la disputa se constituye entre Oscar Berger y Álvaro Colom, resultando victorioso el candidato de la Gran Alianza Nacional (GAN).

La política del gobierno de Oscar Berger se basó en el desarrollo del sector empresarial, la promoción a la inversión extranjera, el impulso a las exportaciones; firmando durante su gestión el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Para las elecciones del 2007, nace un nuevo partido político, el Partido Patriota encabezado por el General, retirado, Otto Pérez Molina, como candidato a la presidencia, quien pasa a la segunda vuelta con Álvaro Colom, de la Unidad Nacional de la Esperanza, trascendiendo como triunfador Colom.

En la actualidad, la normativa que regula todo lo relativo a la inscripción de organizaciones políticas es la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su respectivo reglamento, la cual fue elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente con el fin de garantizar: a) la absoluta igualdad de los ciudadanos en el ejercicio del sufragio, exceptuándose el caso de aquellas personas cuyos derechos hubieren sido suspendidos; b) el respeto al pluralismo político en igualdad tanto real como formal; c) autonomía e independencia de las instituciones electorales; y d) transparencia y publicidad total de las actas y resultados.

1.5.2. Naturaleza

De conformidad con lo conceptualizado en la página de internet denominada www.lafacu.com: *“en un Estado de derecho, los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y expresión de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres, y su estructura interna y funcionamiento han de ser democráticos. Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al*



*integrarse en tales organizaciones...*²⁷. Los partidos políticos constituyen un elemento vital de la representatividad dentro del electorado, ya que sus afiliados o simpatizantes poseen principios ideológicos comunes que los identifica y diferencia de otros, por ello son considerados parte inherente en la participación ciudadana. Como bien se menciona en la anterior cita, las organizaciones políticas no forman parte del Estado, sino simplemente es el resultado del ejercicio de la libertad de asociación, contemplado en nuestra Constitución, en el Artículo 34, que a la letra reza: “*se reconoce el derecho de libre asociación. Nadie está obligado a asociarse ni a formar parte de grupos o asociaciones de autodefensa o similares. Se exceptúa el caso de la colegiación profesional.*”.

De conformidad con el Artículo 16 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, son organizaciones políticas: “...a) los partidos políticos y los comités cívicos para la constitución de los mismos...”; asimismo, el Artículo 18 del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente: “los partidos políticos, legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, son instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida, salvo los casos establecidos en la presente ley.” Conviene desglosar este último precepto. Cuando la norma se refiere a que deben encontrarse legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, se refiere a que debe darle cumplimiento exacto al procedimiento establecido en la misma ley y su respectivo reglamento (Acuerdo Número 181-97 del Tribunal Supremo Electoral), que más adelante se especificará. Al encontrarse con plena legalidad, adquieren el derecho a postular candidatos a cargos públicos, hecho que se encuentra preceptuado en el Artículo 212 de la misma ley Constitucional. Al considerar a los partidos políticos instituciones de derecho público, se les otorga una categoría especial, ya que son indispensables dentro del sistema electoral, siendo el único camino para la postulación de candidatos a los distintos cargos públicos, estableciéndose como necesaria para su existencia un afiliado por cada dos mil habitantes, para totalizar un mínimo de afiliados,

²⁷ La facu.com. http://www.lafacu.com/apuntes/politica/part_polit/default.htm, 12 de febrero de 2009.



tomando como base el último censo. La ley les concede derechos especiales, por el mismo hecho de darles un papel trascendental dentro de la elección de los funcionarios públicos que se encargaran de regir y ejercer el poder por delegación. *“Dentro de los derechos de que gozan se encuentra el postular candidatos de elección popular y fiscalizar todas las actividades del proceso electoral. Además gozan de financiamiento estatal a razón de dos quetzales por voto emitido a su favor, siempre y cuando obtengan más del cuatro por ciento de los sufragios emitidos en la primera elección presidencial del período constitucional correspondiente...”*²⁸, lo antes transcrito se encuentra preceptuado en el Artículos 20 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Así mismo, ese 4%, es la votación mínima que debe obtener un partido político para no perder su carácter como tal. Sin embargo, aquellos que obtengan el mínimo de votos, si colocan un diputado al Congreso de la República, no dejarán de ser partido. Por todos estos derechos y la importancia dentro de las elecciones, la ley les ha otorgado la calidad de instituciones de derecho público.

Otro elemento que le concede la ley a los partidos políticos es la personalidad jurídica, entendida esta como: *“la investidura jurídica que confiere aptitud para ser sujeto, activo o pasivo, de relaciones jurídicas... La personalidad es la condición que el derecho exige y confiere para poder tomar parte en mundo jurídico...”*²⁹. Con ello, los partidos políticos pueden actuar por sí mismos, puesto que la ley les concede la facultad de ser sujetos de derechos, y, por supuesto, de obligaciones.

1.5.3. Procedimiento para la formación de un partido político en Guatemala

De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos y su respectivo reglamento, el procedimiento es el siguiente:

²⁸ Acción Ciudadana CEPADE. Fundación Friedrich Ebert. **Quién es quien, catálogo electoral 1999**, página 23.

²⁹ Puig, Federico, **Compendio de derecho civil español**, Tomo I, Parte general, página 236.



El Artículo 19 establece los requisitos para la existencia y funcionamiento de los partidos políticos, siendo éstos:

Para que un partido político pueda existir y funcionar legalmente se requiere:

- a) Que cuente como mínimo con un número de afiliados equivalente al 0.30% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en las últimas elecciones generales, que estén en el pleno goce de sus derechos políticos. Por lo menos la mitad debe saber leer y escribir.
- b) Estar constituido en escritura pública y llenar los demás requisitos que esta ley establece;
- c) Cumplir con los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantener éstos debidamente constituidos y en funciones;
- d) Obtener y mantener vigente su inscripción en el registro de ciudadanos.

En principio debe crearse un comité para la constitución de un partido político, debiendo tener como mínimo un 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para la constitución de un partido político, que sepan leer y escribir, correspondiendo nombrar a una junta directiva provisional de no menos de 9 miembros, incumbiendo hacer constar en acta notarial, presentándose al registro de ciudadanos para su inscripción. El comité para la constitución de un partido político debe formalizarse en escritura pública. Se presenta posteriormente la solicitud al registro de ciudadanos, acompañando testimonio de la escritura constitutiva, debiendo presentarla dentro de los 30 días siguientes a la fecha del instrumento público. El funcionario encargado de la decisión respecto a la inscripción o no de un comité es el director del registro de ciudadanos, quien, en caso favorable ordenará la misma dentro del término de 8 días. La consecuencia inmediata de la inscripción es el revestimiento del comité de la personalidad jurídica, exclusivamente para obtener la inscripción como partido político.

Una vez inscrito, el comité deberá solicitar al registro de ciudadanos hojas de adhesión, las cuales serán entregadas por el comité debidamente autorizadas y numeradas, y el Registro confirmará la veracidad de los datos en ellas consignadas.



Las hojas de adhesión serán requeridas únicamente para la inscripción del partido político y podrán ser individuales o colectivas, pero de ser el último caso no podrán llevar espacio para más de diez firmas. Si dicha institución considera que cumple con todos los requisitos, requerirá al comité todos los documentos necesarios para la inscripción del partido político.

1.6. Los diputados

1.6.1. Importancia dentro del Estado

Como se ha indicado anteriormente, el Estado ha sido creado por un pueblo localizado en determinado territorio. Para lograr los fines de su creación (una organizada y feliz convivencia entre los miembros de ese Estado y el bien común), sus funciones fueron distribuidas en tres organismos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cada uno con atribuciones específicas y claras, plasmadas en una ley fundamental: La Constitución Política de la República. En el caso del Organismo Legislativo, es el que posee la representación directa del poder constituyente originario, conformado por funcionarios públicos (entendiendo como tal aquellos cuya autoridad se encuentra depositada, y se encuentran sujetos a la ley y jamás superiores a ella) denominados diputados, definido por el tratadista Manuel Ossorio, de la siguiente manera: "representante de un cuerpo u organismo".³⁰ Si se toma en cuenta la definición anterior, con relación a la calidad del diputado, se entraría en una gran contradicción, puesto que los diputados son los funcionarios públicos electos por el pueblo (según sea por el sistema de distritos electorales o por lista nacional), a través de un partido político legalmente establecido, que ejercen la representación de la población que lo ha elegido, según el sistema de elección establecido dentro de la ley. El diputado no es representante del Congreso de la República. Un diputado puede presentarse a diversas actividades, conferencias nacionales o internacionales, en representación del Congreso de la República, puesto que forma parte del mismo, pero la representatividad del diputado no es esa, sino la que ejerce como voz del pueblo, y específicamente no a la representatividad formal, ya

³⁰ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ob.Cit, pág. 221.



que esa es indiscutible, sino a los otros elementos de la representatividad: la ideológica y la política. De ello deriva la gran importancia de la figura del diputado dentro del Estado, ya que es la voz del pueblo, y mediante esa voz, el Estado puede avanzar o retroceder, puede fiscalizar (con el conocimiento de los antejucios por ejemplo) y oponerse (en el caso de la primacía legislativa, si consideran incorrecto el veto presentado por el Presidente de la República, tal y como lo preceptúa el Artículo 179 de la Carta Magna), es decir, que el Diputado posee un papel fundamental dentro de la búsqueda en lograr que los intereses y necesidades del pueblo puedan ser efectivamente cumplidas. Una de las principales funciones del Congreso es ser el encargado de la creación del ordenamiento jurídico por excelencia, y es el conjunto de normas el que establece dentro del Estado, el marco de legalidad en el cual cada ciudadano puede desenvolverse, preceptuando claramente y qué puede hacer o dejar de hacer, qué debe hacer o dejar de hacer, y en fin, otros campos en que, tanto los ciudadanos, como los funcionarios y empleados públicos, se desenvuelven. Así mismo, protege y establece los mecanismos para hacer efectiva esa protección, de todos los derechos inherentes a la persona humana, propio de un Estado humanista personalista.

De conformidad con el Artículo 162 de la Constitución Política de la República, cualquier persona (con mayoría de edad) puede ser diputado, tenga o no conocimientos inherentes al cargo y formación académica. Sin embargo se hace necesario que el parlamentario tenga más que una idea de la representación que ejerce.

Un diputado es parte integrante de un parlamento y deberían representar la soberanía popular puesto que son elegidos por el voto libre y secreto de los ciudadanos. El diputado tiene el mandato de representar los intereses del pueblo y entre sus principales funciones se encuentra legislar, fiscalizar y gestionar; las cuales es su obligación conocer a plenitud, una vez sean electos.

La función de legislar debe encaminarse a crear, derogar, reformar, adicionar o modificar las leyes en beneficio de las grandes mayorías, respondiendo a los



ciudadanos que depositaron su confianza en su elección. El fiscalizar es fundamental en la vigilancia de los recursos públicos, el cumplimiento de los proyectos de nación, y en la actuación de los otros órganos del estado. El gestionar se enmarca en ayudar a los ciudadanos a alcanzar el mejoramiento de los niveles de vida sin ningún tipo de discriminación, favoritismo o responder exclusivamente a interés particulares.

Gabriel Perea, en su sitio de internet “El Istmo a Pleno Sol” manifiesta: *“Si los diputados no responden y no cumple ninguna de sus principales funciones, no responde a nosotros los ciudadanos que los elegimos, formulan leyes que van en contra de los intereses ciudadanos y no gestionan los mecanismos necesarios para que se eleve el nivel de vida de la población, ¿para qué los queremos? Es mandatario que elijamos diputados que estén comprometidos con la ciudadanía, al restos debemos pasarlo a retiro obligatorio”*³¹. Esto se traduce a la responsabilidad que tienen los parlamentarios por trabajar en la renovación de sus facultades Constitucionales, mediante el desarrollo y promoción de su calidad técnica y jurídica para el desempeño de su cargo.

1.6.2. Procedimiento para elección de diputados por lista nacional

De conformidad con la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el sistema utilizado para la elección de diputados, tanto por lista nacional, como por planilla distrital, se lleva a cabo mediante el método de representación proporcional de minorías. El Artículo 203 a la letra reza: *“Bajo este sistema, los resultados electorales se consignará en pliego que contendrá un renglón por cada planilla participante y varias columnas. En la primera columna se anotará a cada planilla el número de votos válidos que obtuvo; en la segunda ese mismo número dividido entre dos; en la tercera, dividido entre tres y así sucesivamente, conforme sea necesario para los efectos de adjudicación. De estas cantidades y de mayor a menor, se escogerán las que correspondan a igual número de cargos en elección. La menor de estas cantidades será la cifra repartidora; obteniendo cada planilla el número de candidatos electos que resulten*

³¹ Gabriel Perea, **Qué es un diputado, El istmo a pleno sol**, <http://elistmo.blogspot.com/2008/05/que-es-un-diputado.html>, 18 de enero de 2009.



de dividir los votos que obtuvo entre la cifra repartidora, sin apreciarse residuos. Todas las adjudicaciones se harán estrictamente en el orden correlativo establecido en las listas o planillas, iniciándose con quien encabece y continuándose con quienes le sigan en riguroso orden, conforme el número de electos alcanzado.

La representación proporcional de minorías concede a los partidos políticos la adjudicación de escaños dependiendo el número de votos obtenidos en la primera vuelta, con ello se hace constar que la representación dentro del Congreso de la República, de las diversos principios ideológicos que se han materializado en las organizaciones políticas son acordes a la decisión tomada por el poder constituyente originario.

1.6.3. Procedimiento para elección de diputados por sistema de distritos

De conformidad con la Constitución Política de la República los diputados al Congreso serán electos por el sistema de distritos electorales, y por el sistema de lista nacional. Para el caso de los primeros, cada departamento constituye un distrito electoral, deberá ser electo un diputado por cada distrito (considerándose el municipio de Guatemala como el distrito central, y los demás municipios del departamento de Guatemala como el distrito de Guatemala. La Ley Electoral y de Partidos Políticos, establece en su Artículo 205 el número de diputados que corresponde según la población existente en cada distritito, debiendo elegir un diputado por cada 80,000 habitantes. En el caso de los diputados por lista nacional, lo conformarán el 25% del número de diputados electos por el sistema de distritos electorales. Se formarán los cuadros analíticos calificadorios, resolviéndose finalmente sobre la validez de la elección, la adjudicación de curules y la expedición respectiva de las credenciales (estas últimas una vez extendidas por el Presidente del Tribunal Supremo Electoral, serán calificadas por el Congreso de la República, de conformidad con el Artículo 170 inciso a) de la Constitución Política de la República).



1.6.4. Papel que un diputado juega dentro de la sociedad

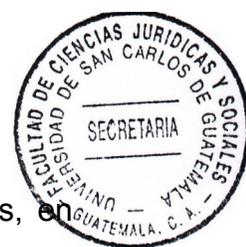
El Organismo Legislativo, como parte elemental de ese Estado creado, posee una enorme responsabilidad como representante del pueblo, al cual debe su razón de ser. Gracias a que ese pueblo ha ejercitado su derecho a la igualdad política, es decir, su derecho a participar en el gobierno de un país, directamente o por medio de representantes, denominados "diputados".

La sociedad es definida por el Diccionario de la Real Academia Española como: *“Reunión mayor o menor de personas, familias, pueblos o naciones.”*³² Conforme el concepto anterior, la sociedad la compone un grupo de personas, sin distinción de raza, color, etnia, condición social, etcétera, dentro de un Estado, esa sociedad constituye uno de sus elementos principales, siendo que cada persona que la conforma, es totalmente diferente a todas las demás, por ende su forma de pensar también lo es, y su formación académica. las capacidades y experiencia también lo son, estando todos esos pensamientos en abstracto dentro del medio, que no siendo iguales, algunos se conectan en ciertos puntos, alcanzando cierta afinidad. De ello deviene la existencia de lineamientos para ejercer de forma unánime, ordenada y apegada a la ley y fines supremos, el control legislativo, fiscalizador y gestor, a efecto de hacer valer dentro del Organismo que los representa en la toma de decisiones a nivel nacional, que, de manera directa o indirecta, afectará a esa misma población, garantizando ante todo la integridad de un Estado de Derecho.

1.6.5. Funciones específicas de los diputados

La inserción del Congreso de la República en la dinámica del proceso político de una sociedad requiere del cumplimiento de una serie de funciones inherentes a un organismo democrático moderno. Si bien en la división formal de poderes el Congreso asume principalmente una función o rol legislativo, su naturaleza exige más que eso si pretende convertirse en el instrumento político de la soberanía popular. De este papel

³² **Diccionario de la Real Academia Española**, <http://buscon.rae.es/diccionario/drae.htm>, 5 de abril 2009.



nace para el Parlamento el deber y el derecho de intervenir en diversas formas, en todos los estadios del proceso político.

1.6.5.1. Potestad legislativa

Guatemala cuenta con el privilegio de tener una de las Constituciones más completas del mundo, es por ello que no fiarse de ella es ya cometer un error de criterio. Conociéndola y reafirmando sus planteamientos es como se obtiene el peso y la credibilidad suficiente para legislar con certeza y autoridad.

La actividad legisladora tiene en esencia la actividad de emisión, modificación o derogación de leyes. *“Esa función normativa le permite a la Asamblea Legislativa productora de las leyes que, en primer lugar, interpretan y le dan sentido a las normas constitucionales y, en segundo lugar, actualizan el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que la Constitución y los tratados internacionales.”*³³

Se puede decir entonces que la esencia de este organismo consiste en dictar las normas generales de conducta social, entendidas como la forma de obrar y conducirse de acuerdo a lo que las y los ciudadanos en general han acordado para la convivencia pacífica y de igualdad en derechos y deberes.

Por regla general la razón de ser de una ley obedece a una necesidad social, siendo la respuesta a un problema de carácter social que requiere ser normado; sin embargo, hay que tener presente que la misma no tiene por finalidad el solucionar un problema de tipo coyuntural, o por situaciones específicas que se presentan en un momento dado, sino la de normar las conductas sociales futuras.

La ley, para que sea funcional debe observar aspectos como:

³³ USAID/ACCION CIUDADANA, **Proyecto asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y democrático del Congreso de la República**, Número 1, pág. 7.



- que esté apegada a la realidad socio cultural, económica y política del país,
- que reconozca la naturaleza esencial del parlamento, esta es la de representación, y
- que sea visible el o la legisladora como un líder que responde al mandato del grupo que lo escogió o que lo aceptó para expresar sus intereses y defender sus causas.

A partir de este punto se torna crucial la necesidad planteada dentro del presente trabajo de investigación, ya que el trabajo de las comisiones es fundamental para la emisión de una ley, éstas deben prestar a consideración del Pleno del Congreso los dictámenes que les sean requeridos, debiéndose tener en cuenta que su principal objeto es ilustrarle con sus conocimientos y los estudios que hubieran hecho al asunto de mérito, en él podrán ser propuestas enmiendas al proyecto, de acuerdo con la práctica parlamentaria y ante el silencio de la ley están facultados para plantear reformas incluso a cada uno de sus artículos o la totalidad de la iniciativa.

Como se ha mencionado anteriormente, Constitucionalmente la potestad legislativa le corresponde al Organismo Legislativo, que se materializa en un proceso determinado.

La primera etapa del proceso legislativo consiste en la presentación de proyectos legislativos y su sometimiento a conocimiento del Pleno. La ley establece las características esenciales que las propuestas legislativas deben de cubrir:

- la redacción en forma de decreto, separándose las consideraciones de las disposiciones, y
- la exposición de motivos que justifique el por qué y para qué de la ley, y los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.

Por ello es que se considera que la potestad legislativa es el conjunto de acciones en el trabajo parlamentario destinados a asegurar la inspección de calidad en la producción



de una ley, para lo cual debe aplicarse hasta convertirse en la esencia del trabajo parlamentario, en donde el legislador deba:

- estudiar y tratar de controlar las consecuencias de una ley,
- analizar a profundidad los efectos que tendrá sobre aquello que regula, y las alteraciones que producirá en el medio social; y
- vigilar la calidad de una ley en su fondo y forma; es decir verificar si la normativa está bien redactada, si no tiene contradicciones internas, si no es ambigua o confusa.

La segunda etapa es el proceso de entrega, clasificación y lectura de la propuesta legislativa. La Dirección Legislativa recibe la propuesta legislativa y le asigna un número de registro, el cual acompañará al proyecto de ley hasta la finalización de su trámite y le dispone para su presentación al Pleno del Congreso mediante lectura en la sesión plenaria inmediata siguiente. En ella el diputado puede, si así lo solicita, hacer el uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta.

Tras su lectura de presentación al Pleno del Congreso, el proyecto de ley es remitido a la comisión de trabajo que le corresponda conocer, de acuerdo a su especialidad temática, donde ser objeto de estudio y análisis; iniciando con ello la segunda etapa, que corresponde a la Comisión.

Sin embargo, al no contar con los conocimientos técnico jurídicos necesarios e indispensables, así como con una actualización constante en el área económica, social y política, no podrán generar planteamientos adecuados ante los proyectos de ley que se les asignen, y más aún no serán capaces de corregir o enmendar eficientemente errores de fondo en el contenido de estos, ni mucho menos analizar su objeto para presentar al Pleno las recomendaciones claras y precisas para su aprobación o rechazo.

En torno a la propuesta de una ley se pueden generar diferentes tipos de dictámenes:

- a) *“el dictamen podría ser desfavorable y favorable,*



- b) *en el caso de un dictamen desfavorable, tras su lectura de conocimiento, el Pleno procederá a su votación y resolverá lo que proceda*
- c) *el voto favorable hace que se ordene el archivo del proyecto de ley; en tanto que el voto en contra implica su retorno a comisión para que vuelva a considerar el asunto,*
- d) *en el caso de un dictamen favorable, tras su lectura de conocimiento, el pleno procederá a su votación y resolverá lo que proceda,*
- e) *el voto a favor, en este caso, obliga a que se continúe el trámite en vistas de su aprobación; el voto en su contra hará que se deseche el proyecto de ley,*
- f) *en todo caso, si el Pleno considera que un dictamen está incompleto o defectuoso puede disponer su retorno a la misma comisión o, a otra para que sea ampliado el dictamen; o para que sea sometido el asunto a nuevo estudio³⁴*

El proyecto de ley deberá ser discutido en el Pleno en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

En la primera lectura se conoce el dictamen de la comisión y la propuesta de ley, aprobándose el mismo y dando lugar a la segunda, la cual se lleva a cabo en fecha posterior y en la que se discute nuevamente el proyecto, la práctica parlamentaria sustituye generalmente esta discusión a través de una moción privilegiada, circulando entre los diputados copia del respectivo proyecto de ley.

En la tercera lectura se conoce nuevamente la iniciativa y, tras ello, se lleva a cabo la discusión y aprobación por artículos, primeramente, y luego en su redacción final.

³⁴ Solís, A. **Manual para el control político parlamentario en el Congreso de la República de Guatemala**, pág. 285 al 298.



Etapas que atraviesa el proyecto de ley durante y después de su discusión:

- a) en la discusión por artículos podrán presentarse enmiendas,
- b) *una vez aprobado el proyecto de ley por artículos se leerá en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones (Artículo 125 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo);* agotada la difusión se entrará a votar sobre la redacción final y en esa forma quedará aprobado el texto.
- c) Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso deberá ordenar que se examine y corrija en su estilo exclusivamente.
- d) El decreto legislativo aprobado es remitido al Organismo Ejecutivo para que el Presidente de la República, lo sancione, promulgue y publique (Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala), o en caso contrario, lo vete y remite al Congreso para nueva discusión.
- e) Dentro de los quince días de recibido el decreto, y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Organismo legislativo con las observaciones que estimare pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto (Artículo 178 de la Carta Magna).

Si por alguna razón el Organismo Ejecutivo no devolviera el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso de la República lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes.

- f) Al recibir el Congreso un decreto vetado por el Presidente de la República, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión.

El Pleno tendrá un plazo perentorio de treinta días para fijar su postura al respecto; podrá considerarlo o rechazarlo.



Si el decreto vetado fuera reconsiderado, se dará lectura al dictamen de la comisión original, a los antecedentes pertinentes, al decreto aprobado por el Congreso, la nueva opinión y dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una comisión especial.

Tras la discusión del asunto, en una sola lectura, si las razones del veto no fueren aceptadas y el Congreso de la República las rechazare, por las dos terceras partes del total de sus integrantes, se procederá a votar sobre su ratificación o no del decreto original. Ante el rechazo del veto, el Organismo Ejecutivo queda obligado a sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguiente de haberlo recibido, si así no lo hiciera la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no exceda de tres días, para que el referido surta sus efectos como ley de la República.

De acuerdo a toda la descripción anteriormente desarrollada sobre cada una de las etapas del proceso legislativo, se sustenta y comprueba más aún que los Parlamentarios deben de conocer a fondo sus atribuciones que por mandato Constitucional se les encomiendan, y como ejercerlas, es por ello que mediante el Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos dentro de la estructura del Congreso de la República de Guatemala, se promoverá la capacitación y su actualización, a efecto de brindarles los instrumentos adecuados para legislar bien. Se considera que desde cualquier punto de vista es emergente fortalecer a este Organismo de Estado en este tema, ya que desde hace tiempo muchos han sido los esfuerzos por fortalecer la actividad legislativa de Guatemala.

1.6.5.2. Función fiscalizadora y controladora

En un sistema pluralista y constitucional como el establecido en Guatemala, la fiscalización constituye un elemento inseparable del sistema democrático. En otras palabras, no se puede concebir un sistema constitucional, si no toma en cuenta su primer tarea de establecer los límites y alcances en el ejercicio del poder político y de la administración y finanzas de un país.



El Artículo 152 de la Constitución Política establecer que “el poder proviene del pueblo. De este mandato constitucional, de esta verdad política se concluye que *“en una democracia, todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público”*³⁵.

Para ello, el ordenamiento jurídico dispone de una amplia variedad de mecanismos de fiscalización y control al ejercicio del poder político, que se diferencian entre si, por las personas que llevan a cabo la fiscalización, las materias y los resultados o consecuencias jurídicas y políticas de la fiscalización, las materias y los resultados o consecuencias jurídicas y políticas de la fiscalización. Entre estos mecanismos de control se encuentra la facultad de fiscalización política atribuida al Congreso de la República, como poder de la República y a las y los diputados, tanto en su condición de miembros de una bancada, como a título ciudadano/a.

En teoría, ningún medio de control es más importante que otro, puesto que todos tienen el propósito común de establecer el límite en el ejercicio del poder, garantizar la plena vigencia del derecho constitucional, asegurar el respeto por los derechos humanos y hacer posible la vigencia de la democracia real. Lo importante, en todo caso, es tener claro que el control y la fiscalización del ejercicio del poder político no constituyen una tarea exclusiva del poder judicial, si no comprender que estas responsabilidades han sido encomendadas, por la misma Constitución a diferentes órganos, entre los que se encuentra el Organismo Legislativo.

Sin embargo, para poder ejercer la función fiscalizadora y controladora efectivamente el parlamentario debe de conocer a fondo los aspectos conceptuales relacionados con dichas funciones para saber identificar e instrumentalizar los diferentes mecanismos que la Constitución Política le atribuye.

El objeto del control es amplio y complejo y, por ende, difícil de reducir a una simple lista de cosas.

³⁵ Solís, A. **Ob. Cit.**, pág. 28.



De manera muy general se podría indicar que el control político tiene por objeto velar porque los poderes, los órganos y los entes públicos, así como los gobernantes o personas que caen en la categoría de empleados públicos actúen de conformidad con el ordenamiento jurídico, los principios y valores que en el orden de la política y la ética favorece la sociedad guatemalteca.

La fiscalización parlamentaria es una función de naturaleza jurídica política, realizada por un órgano legislativo, las bancadas o los diputados a título personal, con el propósito de determinar si las acciones del poder ejecutivo, órganos y entes públicos, así como la de sus titulares, se adecuan a lo establecido por la Constitución y demás, a la honestidad, a la eficiencia y otros principios y valores que deben orientar el ejercicio de la función pública. La fiscalización puede realizarse a través de los siguientes órganos:

- **El Pleno.** El primero responsable de ejercer la función de fiscalización es el Pleno, como primer poder del Congreso de la República. El ejercicio de esta potestad es más que obvia, cuando el Legislativo aprueba los presupuestos de cada ejercicio fiscal, constituye una comisión especial investigadora o censura a un ministro de Estado.
- **Las bancadas parlamentarias.** Su importancia se fundamenta en la capacidad para iniciar procedimientos de fiscalización, como la proposición para la integración de comisiones especiales investigadoras, el envío de cartas, la solicitud de informes y su capacidad de denuncia de hechos concernientes a la administración pública. Al hacer mención de las bancadas, tiene que hacerse la diferencia entre mayorías y minorías parlamentarias.
- **Control y mayoría parlamentaria.** Posiblemente la principal limitación que tiene la función de control político es la frecuente identidad de intereses que existe entre la bancada del partido oficial y el Presidente de la República, por la circunstancia de pertenecer ambos al mismo partido



político. De esa relación nace una lamentable actitud de tolerancia y disimulo político que en nada beneficia al sistema democrático.

- **Control y minoría parlamentaria.** El protagonismo del control parlamentario corresponde principalmente a las minorías o a la oposición parlamentaria. La función de fiscalización posee lógica y puede aspirar a ser eficaz, solo cuando quien la ejecuta es independiente de la persona controlada. Para la transparencia del funcionamiento del sistema democrático constitucional, la parte más importante del Parlamento es la oposición, ya que función de la misma no es gobernar, sino criticar, fiscalizar, controlar y vigilar el ejercicio del poder político de los gobernantes.
- **Las y los diputados.** La fiscalización no se ejerce sólo mediante decisiones del plenario legislativo, o la acción de las bancadas parlamentarias. Las y los diputados, en su condición personal, también están facultados para el ejercicio de esa función. Para ello pueden recurrir a los procedimientos tradicionales, como las comisiones investigadoras y los votos de censura, pero además a las denuncias en el Pleno legislativo, solicitudes de informes, cartas, conferencias de prensa, etcétera.

Se puede identificar como entes fiscalizados al Poder Ejecutivo, a los órganos y los entes públicos, así como a sus titulares.

De conformidad con lo anterior, el Poder Legislativo, las bancadas y las y los diputados están facultados para controlar las actividades que lleven a cabo, desde el Presidente de la República hasta el funcionario más humilde del sector público, lo mismo que cualquier oficina pública, sin importar su posición dentro del organigrama de poder. Si todo poder proviene del pueblo, éste mediante sus diputados y diputadas, puede controlar todo ejercicio de poder.



En tal sentido se puede afirmar que la capacitación parlamentaria proveerá a los diputados los instrumentos necesarios para fiscalizar y conllevar sus propósitos legales, administrativos, políticos y morales.

Dados el objeto y propósitos tan amplios y variados de la función fiscalizadora y controladora, así como de la importancia porque los diputados conozcan plenamente sobre los derechos para ejercerla en virtud de su investidura, los resultados también abarcan un amplio escenario de posibilidades, derivados del efecto de la fiscalización:

- Generar una nueva legislación,
- Fortalecer los derecho humanos,
- Denunciar ante la sociedad,
- Formar opinión pública
- Censurar políticamente

Como norma general, se podría afirmar sin vacilaciones, que si las y los diputados se lo proponen, es posible realizar la función de fiscalización a través de todas las actividades que lleva a cabo el Congreso de la República. Todo depende, en última instancia de la voluntad política que se tenga para instaurar un ente formador y capacitador de los diputados en diferentes materias, a efecto de que les permita como realmente investigar lo que sucede en la administración pública.

Para que un proyecto sea de ley o de resolución propiamente parlamentaria, cobre efectividad y se convierta en instrumento vinculante, requiere que el control del pueblo soberano se ejercite a través de las potestades legislativas de control y de fiscalización que corresponden al Congreso de la República y específicamente de la actividad jurisdiccional. En la etapa de la discusión parlamentaria es importante que este Organismo sepa cuáles son las normas técnico y jurídicas indispensables para la aprobación de una ley, así mismo cuente con todos los instrumentos vinculantes necesarios, a efecto de no dejarse sorprender y que su discusión sea ordenada, minuciosa y auténtica.



1.7. Estado de Derecho

1.7.1. Concepto

Castillo, Jorge Mario, indica que *“El concepto político de Estado de Derecho en Guatemala principia a divulgarse en el año de 1985. Hasta ese año el concepto no se maneja en la política guatemalteca. Los escritores jurídicos y políticos anteriores al año citado se limitan a una simple referencia Estado de derecho, sin explicaciones. Los políticos guatemaltecos ignoran el tema y por tal razón en sus discursos no hacen referencia al mismo. En su lugar repiten frases obsoletas: luchar contra el comunismo marxista, contra ideas extrañas a la idiosincrasia guatemalteca. La única explicación razonable de tanta ignorancia tiene que ver con 175 años de Estado Policia vivido en Guatemala”*.³⁶

Por su parte, Garrido Falla, define El Estado de derecho como una construcción jurídica basada en tres principios fundamentales:

- 1. Principio de derechos humanos:** *Su finalidad es establecer límites en las decisiones y actividades de funcionarios y empleados públicos. En el Estado de Derecho se concede especial importancia a los derechos humanos en cuanto estos derechos surgen antes del nacimiento del propio Estado.*
- 2. Principios de diferenciación de funciones públicas:** *La diferenciación de las principales funciones del Estado es una base importante del Estado de Derecho. Esta diferenciación es un principio de organización del Estado y su importancia radica en que sin diferenciación de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, objetivamente existe concentración y centralización.*

³⁶ Castillo, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, Tomo I, pág. 108.



3. **Principio de libertad de los particulares:** *La base del Estado Policía es la arbitrariedad. Arbitrariedad no equivale a injusticia, equivale a tomar decisiones y ejecutar actuaciones sin límites legales. Equivale a decidir y actuar discrecionalmente. Los funcionarios y empleados públicos que deciden y actúan sin límites legales o discrecionalmente gozan de libertad total. En consecuencia los particulares resultan privados de su libertad, parcial o totalmente. La base del Estado de Derecho es la norma jurídica. Los funcionarios y empleados públicos por lo tanto al decidir y al actuar deben someterse a las normas existentes. Decidirán y harán lo que permitan las normas jurídicas y lo que no prohíban, siempre que no vulneren el bien común y la justicia.*

Objetivamente el Estado de Derecho equivale a una construcción jurídica posible exclusivamente por medio del voto popular. Sin este voto no hay posibilidad de construir el Estado de Derecho. En cualquier sistema político o clase de Estado de Derecho la construcción jurídica se basa en la voluntad popular manifestada a través del voto. La construcción, teóricamente se identifica con tres momentos: político, jurídico y electoral.

“El momento político representa la decisión de que el pueblo elija a las principales autoridades del Estado; el momento jurídico es la organización del orden jurídico y del poder público y, el momento electoral es la elección general de las principales autoridades del Estado de Derecho. Terminada la redacción de la Constitución, la Asamblea Nacional Constituyente procede a convocar a elecciones generales a fin de que el pueblo elija a las personas que deben representarlo en el ejercicio del poder público.”³⁷

Las bases del Estado de Derecho son la libertad y la legalidad.

³⁷ Marroquín, Manfredo, **Memoria del seminario parlamento, Organismo Judicial y sociedad civil, su aporte para la eficacia del Estado de derecho en Guatemala**, pág. 110.



1.7.2. Principio de legalidad

La Enciclopedia Libre Wikipedia define al principio de legalidad como “un principio fundamental del derecho público conforme al cual todo ejercicio del poder público debería estar sometido a la voluntad de la ley de su jurisdicción y no a la voluntad de los hombres”, es decir por ejemplo que el Estado debe estar sometido a la Constitución, para que exista un pleno Estado de Derecho, es por esto que se dice que el principio de legalidad brinda seguridad jurídica.

Así mismo explica que “en íntima conexión con este principio, la institución de la reserva de ley obliga a regular la materia concreta con normas que posean rango de ley, particularmente aquellas materias que tienen que ver la intervención del poder público en la esfera de derechos del individuo. Por lo tanto, son materias vedadas al reglamento y a la normativa emanada por el poder ejecutivo. La reserva de ley, al resguardar la afectación de derechos al Poder legislativo, refleja la doctrina liberal de la separación de poderes”.

Adolfo Merk sostiene “*que toda actividad del Estado debe basarse en la ley, ya que esta es el único medio para establecer y consolidar el Estado de Derecho*”, por lo que la importancia de contar con una norma jurídica objetiva y coherente que permita resolver la problemática nacional existente, es esencial para que la sociedad puedan enfrentar los desafíos que tienen ante sí.

Todo acto deberá estar sometido a la ley con la finalidad de dar seguridad a los habitantes del Estado de Guatemala. Esta seguridad consiste en el acatamiento de ésta, a efecto de evitar actividades y decisiones arbitrarias; dar firmeza a las decisiones administrativas, para estabilidad de la administración pública.

Sin embargo, esa seguridad jurídica se ve vulnerada cuando los emisarios de la ley, los diputados, desconocen la norma Constitucional para la creación de la norma, así como los procedimientos necesarios para discutir, aprobar o improbar cualquier proyecto que se les presente, y otras muchas veces atienden a intereses personales, partidarios y



protagónicos, no haciendo más que limitar el acceso de la sociedad a un verdadero ordenamiento jurídico.

1.7.3. Democracia

Cuando se habla de una democracia representativa basada en el Estado de derecho, significa que es una democracia caracterizada, por un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar las decisiones y con qué procedimiento.

En este régimen democrático, se determina quienes son los sujetos llamados a tomar decisiones y se atribuye este derecho a un número grande de miembros de una sociedad o de un grupo según el caso. Estos sujetos se precisan por las circunstancias históricas y la comparación entre los diversos ciclos. En efecto, inicialmente se concedió el voto a los que tenían propiedad, luego a hombres mayores de edad, después a hombres y mujeres mayores de edad, y luego se siguió ampliando este universo de modo que históricamente se ha determinado quienes pueden votar; la comparación de unos y otros estamentos no podrá decir en dónde hubo más o menos democracia. Pero, la característica básica es que quienes tienen que decidir, tenga posibilidad de escoger libremente entre diversas opciones.

Para que esto sea posible, se precisa un clima de respeto pleno a la libertad, a la expresión de la propia opinión, al derecho de reunión; en fin a la vigencia plena de los derechos constitucionales.

Es bueno advertir entonces, que se trata de elementos necesarios, de prerequisites indispensable para que se pueda entrar en un régimen democrático. Si hablamos en términos generales, éstas son reglas para que haya juego y por lo tanto son distintas a las reglas que rigen el juego; éstas últimas son las características y condiciones legales dentro de las cuales deben realizarse el ejercicio del voto libre, las organizaciones políticas, las condiciones que deben cumplir tales organizaciones, el reconocimiento de las mismas, la campaña electoral, publicidad, financiamiento, escrutinio, etcétera.



La filosofía política de la Revolución Francesa reposó sobre esta idea de la subordinación de la libertad política a la libertad personal del individuo, pero al meterse el individuo en el gobierno, empieza un movimiento que busca no someter el poder al ejercicio de la libertad preexistente, sino a usarlo para obtener una libertad efectiva. Así, la libertad dejó de ser un derecho a ser respetado para convertirse en una realidad vital a conquistar y la democracia pasó a ser no sólo política, sino gestora de un mundo libre. De allí que podamos afirmar que la libertad es presupuesto y meta de la acción humana y por supuesto ello significa que el hombre y los pueblos que la forman, se han abierto a una nueva visión y asumen una nueva manera de vivir.

Muchas veces dentro del Parlamento, los diputados tienen la tendencia de creer que encerrados en sus paredes y propios métodos de trabajo están puestas las inquietudes y necesidades de todo el país. Es por ello, que al abrir su visión y mostrar nuevas alternativas para legislar y tomar decisiones en forma técnica y ordenada, el Congreso podrá discutir y presentar nuevas propuestas de modernización legislativa encaminadas al desarrollo del país.

Actualizar los conocimientos del recurso humano del Congreso de la República, no representa únicamente atacar un campo teórico, sino también ampliar la visión y abrir las puertas del hemiciclo para escuchar las verdaderas inquietudes y preocupaciones que laten en los ciudadanos.

La primera tarea del Congreso es que comience efectivamente a construir la institucionalidad democrática en un país donde la sociedad civil está desarticulada y el Estado se encuentra en un punto cercano al colapso total. Se trata de demostrar que el papel del Congreso de la República, debe ser trascendental y útil para la vida del país. Los diputados electos deben de tener un programa y un proyecto de soluciones a los problemas concretos de los ciudadanos, conocer a fondo cuáles son sus responsabilidades, derechos y atribuciones y como saberlos ejercer, para legitimar el quehacer político y la política como elementos necesarios.



1.7.4. Parlamento y su aporte al Estado de Derecho en Guatemala

“La efectividad de un parlamento está condicionada por diversos factores. Entre ellos, las características estructurales son importantes porque de las mismas depende en gran parte la funcionalidad del Parlamento y sus posibilidades de tener un papel preponderante en el proceso político. En líneas generales, el Congreso de la República se caracteriza por una escasa diversificación política y un bajo grado de articulación operativa interna, no pueden aspirar a un papel político de gran peso. Como articulación operativa puede entenderse todos aquellos elementos organizativos internos instituidos para permitir y facilitar el desenvolvimiento de las actividades parlamentarias.”³⁸

Si se desea un Congreso que seleccione y sintetice las demandas, incorporando las alternativas políticas efectivas, esto no sólo se logrará mediante una constante capacitación y formación del recurso humano de este Organismo, más bien se logrará al establecer y darle continuidad a través de la institucionalización de un programa efectivo de estudios legislativo que definan las actividades, roles y responsabilidades de todos los actores involucrados dentro de esa estructura, lo cual representará para los diputados una responsabilidad y obligación para el buen ejercicio de su cargo.

Un Congreso bien articulado, permitirá desarrollar una actividad legislativa oportuna y moderna, orientando al país a un nuevo orden político y social, a través de procesos de consolidación y transición democrática.

En los países donde la existencia de regímenes democráticos, libres y pluralistas así como el funcionamiento de las instituciones propias de un Estado de Derecho, se estará asegurando la forma adecuada de abordar las cuestiones relativas a los derechos fundamentales e inherentes de la persona humana, los cuales permitan alcanzar el fin supremo del Estado y desarrollo integral de la sociedad.

³⁸ Marroquín, Manfredo, **Ob. Cit.**, pág. 55.



Por lo tanto en Guatemala, uno de las principales instrumentos de la democracia y el prevaecimiento del Estado de Derecho, es la existencia y funcionamiento del Congreso de la República, toda vez que éste Órgano es la institución estatal que refleja de forma más transparente los cambios que se producen en el sistema político, puesto que refleja el pluralismo electoral y la representatividad del pueblo dentro del ejercicio nacional.

El Parlamento, como institución democrática está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de los diversos grupos sociales de un conglomerado, ya que la democracia requiere de una instancia que piense en términos de conjunto, es decir, de armónica integración de intereses.

La representación, legalidad y legitimidad del Congreso de la República son pilares del Estado de Derecho en Guatemala. La estabilidad democrática se fundamenta no sólo en la representación o representatividad de sus instituciones y sus gobernantes, sino también la legitimidad de los mismos. La legitimidad no debe ser confundida con el término de legalidad, que implica que los representantes son electos de conformidad con las normas establecidas por los ciudadanos que hicieron uso de su derecho al voto, adquiriendo por ende la posibilidad de ejercer la presentación del conjunto de la sociedad.





CAPÍTULO II

2. Deterioro legal, administrativo y físico del Organismo Legislativo en Guatemala

2.1. Conceptos universales

El Organismo Legislativo es uno de los principales poderes del Estado, como tal detenta potestades de soberanía delegada otorgadas por el poder soberano que radica en el pueblo; ésta se ve mermada cuando se hace evidente que el parlamento no es el centro del debate nacional, y que su democracia representativa se ha desplazado hacia el Ejecutivo, los partidos políticos y a otras instancias diferentes.

El trabajo de Muñoz Rodríguez ³⁹, se enuncia que *“el desarrollo de la agenda legislativa presenta limitaciones de calidad técnica, consistencia y adecuación a las necesidades que intenta atender, degenerando en la práctica de la ratificación de iniciativas del Ejecutivo sin que se genere debate”*.

Dicho de otra forma, la labor legislativa del Congreso guatemalteco se ha limitado prácticamente a evaluar y tramitar iniciativas emanadas del Organismo Ejecutivo, sin posibilidades de mejorar la calidad de las leyes mediante un detalle riguroso y de mayor contenido técnico y conceptual.

Para efectos de la presente investigación se han establecidos aspectos importantes que han deteriorado la institucionalidad del Congreso de la República como Órgano de Estado, los cuales se explican a continuación:

³⁹ Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Rodríguez Chang, Ronny; **Diagnóstico y procesos de modernización: una perspectiva comparada de los Poderes Legislativos de Centroamérica y República Dominicana en el documento Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana de la serie Parlamentos y Gobernabilidad**, pág. 234.



2.1.1. Percepción negativa del Congreso de la República en los medios de comunicación masiva.

La información sobre la actividad parlamentaria ofrecida al público por los medios de comunicación es generalmente aceptable en cuanto a cantidad; pero inaceptable, en calidad; ya que las noticias divulgadas se caracterizan por ser sensacionalistas, incompletas o poco claras, con puntualizaciones en aspectos negativos, carentes de profundidad investigativo-analítica y colmadas de tergiversaciones y comentarios tendientes a proyectar una mala imagen del Congreso y el demérito de la actividad parlamentaria.

De acuerdo con la recopilación de información realizada, las diferentes percepciones de los actores se expresan en los siguientes términos: *“los parlamentarios y parlamentarias afirman, por un lado, que por lo general las notas informativas hacen referencia únicamente a las actividades que se realizan en y por el Pleno, dejando de lado las actividades de las comisiones legislativas y de las bancadas”*;

Los periodistas por su parte manifiestan que, *“por un lado, las y los diputados no cuentan por lo general con la práctica de comunicar sus actividades parlamentarias, y por el otro justifican la cobertura de la actividad plenaria ante el secretismo con que se manejan las actividades de las comisiones y bancadas legislativas⁴⁰”*.

Además de que es sabido que la actividad de debate político es reservada por los mismos legisladores y legisladoras para el Pleno.

Asimismo, están consientes de que no resulta fácil conciliar el interés periodístico, definido por los propietarios de los medios, que busca noticias que vendan, con las informaciones de los parlamentos, de ello que la actividad parlamentaria conflictiva y negativa constituya información, mientras que las tareas normales no son atractivas para la población ni del agrado de los propietarios de los medios de comunicación.

⁴⁰ USAID/ACCION CIUDADANA, **Proyecto asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y democrático del Congreso de la República, función de dirección política/representación y función administrativa**, Número 3, pág. 7.



Los medios de comunicación, por los demás, filtran las opiniones de las y los parlamentarios, según sus propias valoraciones, y reproducen trozos, a veces muy parcializados, de sus intervenciones; sólo conceden verdadera importancia al quehacer político cuando éste se convierte en espectáculo, sea porque es expresión de conflictividad o porque se trata de un evento electoral que resolverá cambios en la estructura de poder.

Para las organizaciones de la sociedad civil, los argumentos de secretismo de los funcionarios y el sesgo ideológico-político de los medios de comunicación son argumentos válidos; pero puntualizan también en la falta de especialistas en asuntos parlamentarios dentro de los medios masivos de comunicación.

Ya que la complejidad de los temas obliga al análisis con alguna profundidad sobre el contenido de los proyectos, el trabajo legislativo y en general de los problemas nacionales debatidos en el seno del Congreso y este tipo de examen no parecer ser la tónica de la noticia sobre el acontecer legislativo.

2.1.2. Desconocimiento de la ciudadanía del quehacer del Congreso de la República de Guatemala

La percepción de las y los ciudadanos en cuanto a las actividades y funciones parlamentarias es incompleta y deformada. Esto responde a diversas causas:

- La primera a la actitud de irresponsable de los candidatos y diputaciones que durante los procesos de campaña electoral ofrecen a la población, a cambio de su voto, acciones que no corresponden al cargo al que aspiran llegar, generando mal información en los electores.
- La segunda es atribuible a la actitud de los propios diputados y diputadas de reserva a rendir cuentas a sus electores y la confidencialidad desmedida con la que realizan o dicen realizar, sus actividades parlamentarias.



- La tercera reside en la parcialidad de las informaciones que percibe la ciudadanía tanto por los medios de comunicación oficiales y pregobierno como de los medios de comunicación masiva, incidiendo en que el conocimiento sobre las funciones y actividades de las y los parlamentarios tienda a ser incompleta y que no se le confiera la correcta valoración y/o dimensión a la compleja actividad legislativa.
- Desconoce las atribuciones y funciones de las y los diputados, asignándoles erróneamente los roles de gestor de obras públicas y gestor de empleo en detrimento de las funciones de elaboración y aprobación de leyes, control político parlamentario o fiscalización de las actividades administrativas y funcionales de la administración pública y constituir el foro generador de consensos nacionales.

2.1.3. Desvinculación de la representación

En ese extremo aparece un fenómeno de lejanía de las y los diputados con su comunidad; dado que:

- Carecen de la cultura política de rendición de cuentas para informar sobre sus tareas en el parlamento a sus electores,
- No tienen la tradición de enfrentar a sus electores para dialogar periódicamente, lo cual ocasiona que, por un lado, las y los parlamentarios no sean conocidos en sus distritos; y por el otro, que no sean tomados en cuenta por ellos los intereses y/o las necesidades de su distrito.

La desvinculación existente entre representantes y representados llega a tal grado que en ciertas circunscripciones territoriales de la población ni siquiera conoce a las o los diputados que representan a su distrito en el Congreso de la República; tal como lo reveló una encuesta nacional realizada a solicitud de Acción Ciudadana.



2.1.4. Insuficiente capacidad organizacional

Se concuerda con Perina⁴¹ en que “*muchas de las deficiencias en las funciones parlamentarias fundamentales, por parte de las y los representantes en el Congreso de la República, están relacionadas directamente a las deficiencias organizacionales y técnicas que le aquejan*”; entre éstas destacan:

- Insuficiencia de espacio físico del Parlamento que permito el funcionamiento óptimo: sala de plenario, espacios adecuados para el funcionamiento de las comisiones, oficinas para los parlamentarios y sus asesores,
- Atrasos y carencias en la administración de la Institución,
- Inexistencia de un programa de capacitación constante en estudios legislativos,
- Inexistencia, inobservancia e inaplicabilidad de reglamentos y procedimientos legislativos,
- Manejo discrecional y/o poco técnico de archivos legislativos, en la documentación e información disponible para la preparación, debate y redacción de las leyes; e inaccesibilidad a la misma por parte de los ciudadanos; y
- Carencia en los servicios administrativos, de recursos humanos y tecnológicos, sistemas computacionales que permitan procesar el enorme caudal de información a ser analizado por los parlamentarios, por ejemplo un sistema de comparación de las partidas presupuestarias, con las correspondientes de años anteriores; sistemas modernos de comunicación: reproducción de documentos, entre otros,
- Una de las limitaciones en la labor legislativa sea la falta de sistematización y simplificación en el manejo de información relevante en cuanto a los proyectos en que efectivamente asuma la labor de recopilación de

⁴¹ Perina, Rubén M., Prólogo intitulado **El papel del a OEA en el fortalecimiento del Poder Legislativo, publicado en el documento, Experiencias de modernización legislativa en América Central y República Dominicana**, pág. 33.



información, su procesamiento y posterior puesta a disposición de los legisladores, asesores, autoridades y público en general.

El documento del Foro “Modernización Legislativa y Tendencias de Desempeño de las Comisiones Parlamentarias de Defensa y Seguridad”, manifiesta que en “América Latina se han reducido sosteniblemente las expectativas por la acción política desarrollada desde los parlamentos. Los ciudadanos y ciudadanas perciben que los legisladores trabajan más en favor de sus partidos, y que la fiscalización de este órgano por la transparencia de los asuntos públicos es débil o inoperante. Persiste en la población la idea que los parlamentos no son instrumentos de balance y contrapeso en la administración pública. Esta combinación de debilidad institucional y desconfianza ciudadana hacia el sector legislativo ha creado serios desafíos para la gobernabilidad democrática, y está cada vez más llamando la atención sobre la necesidad de desarrollar iniciativas que busquen o favorezcan la construcción de capacidades de los parlamentos en América Latina, capacidades que se relacionen con mejorar los procesos de formación de ley, y capacidades que procuren fortalecer a los parlamentos como instrumentos de control y fiscalización de los asuntos públicos”.

2.2. Análisis de la función legislativa en Guatemala

Los parlamentos atraviesan por una situación caracterizada por la pérdida de preeminencia respecto a otras instituciones del Estado, particularmente del Poder Ejecutivo, y perdido de prestigio, llegándose a afirmar incluso que la actual época se caracteriza por la existencia de ejecutivos fuertes y parlamentos débiles, dado que los ejecutivos tienen mayor iniciativa en materia de ley que antes y mayor capacidad para ordenar las agendas legislativa de los parlamentos, debilitando la clásica función legislativa de estos.



Como expresión material de esta debilidad puede indicarse que en Guatemala, el 64% de las iniciativas legislativas que se convierten en decretos son impulsadas por el Ejecutivo, insertándose ellas en la perspectiva del cumplimiento del programa de gobierno del Presidente de la República.

Se plantea tradicionalmente, por lo tanto que es Poder Ejecutivo quien controla la agenda legislativa mostrando al Congreso de la República como el que simplemente ratifica las disposiciones del Organismo Ejecutivo.

La configuración del sistema político actual influye profundamente en ese fenómeno, además si se resalta el hecho de que muchas de las iniciativas presentadas por la iniciativa gubernamental provienen de la suscripción, ratificación y/o modificación de tratados, convenios y protocolos internacionales, el panorama en cuanto a la orientación de la legislación nacional es de mayor preocupación.

El desarrollo institucional débil del Congreso guatemalteco, además de las circunstancias anteriormente descritas al tratar su debilidad originaria, también es causado por la carencia y/o falta de claridad de competencias o atribuciones constitucionales, así como por abandono o mal utilización de las mismas.

Es así como el Poder Legislativo pasa, por un lado, a ser una institución marginal al proceso decisorio de políticas públicas, disminuyendo o debilitando paulatinamente así su papel central en la democracia representativa, y por otro lado, permite, de hecho y automáticamente la expresión y concentración de poderes en el Poder Ejecutivo.

Como resultado de la falta de capacidad, conocimientos sobre sus atribuciones, responsabilidad, ámbitos de acción y de trabajo, actualmente el Congreso de la República de Guatemala, genera una legislación casuística. La Enciclopedia Española del Derecho y Administración ⁴² define *“que la legislación casuística es entendida*

⁴² Arrazola, Lorenzo, **Enclopedia española, derecho y administración**, <http://www.stj-sin.gob.mx/aeq3840-legislacion+casuística.htm>, 12 de abril de 2009.



como aquella que busca sanar problemáticas que no se habían contemplado dentro del plan original y que corresponde generalmente a intereses particulares o partidistas”.

El ejercicio de los parlamentarios se ha basado específicamente en producción de leyes que atacan situaciones concretas determinadas, coyunturales, y que en la mayoría de situaciones no tienen un sustento real ni encuentran legitimación ciudadana.

A continuación se describen algunos ejemplos concretos al respecto:

- En el año 1997 el Congreso de la República, que era presidida por la Junta Directiva conformada por miembros del Partido de Avanzada Nacional (PAN), entonces partido oficial, modificó la Ley de Contrataciones del Estado, a fin de abrirle paso a los procesos de privatizaciones, venta de los activos del Estado, para ello se utilizaron procesos faltos de transparencia y con posibilidades de efectos dañinos al Estado de Guatemala.
- Al inicio de la gestión eferregista, a través de los decretos 2-2000 Reformas a la Ley del Fondo de Inversión Social y 5-2000 Reformas a la Ley de la Policía Nacional Civil, se aprobaron reformas a leyes vigentes con el único objetivo de favorecer a ciertos funcionarios de gobierno. Las modificaciones fueron realizadas para beneficiar a personas que no llenaban las calidades legalmente estipuladas para desempeñar los cargos para los que fueron nombrados, tratando de legitimar de ésta manera dichos nombramientos.
- La presión social ejercida en el año 2000 en torno a la iniciativa de ley 2213 que pretende introducir reformas a la Ley Constitutiva del Ejército⁴³, logró que la propuesta fuera remitida a la Corte de Constitucionalidad para que dictamine sobre la misma, ante la sospecha de que las modificaciones sugeridas contradicen los artículos 175 y 246 de la Constitución Política de la República de Guatemala. La propuesta pretendía introducir al Vicepresidente de la República, al Jefe del Estado Mayor del Ejército y al

⁴³ Marroquín Manfredo, **Alertas legislativas No. 28 y 32, publicación seriada Acción Ciudadana**, págs. 125 a 138.



Inspector General del Ejército, como altos mandos del Ejército de Guatemala.

- *“Entre los años 2000 y 2002 el congreso de la República ha realizado 21 modificaciones a 19 artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, reformas que han permitido:*
 - 1) *la concentración de mayores cuotas de poder dentro del Congreso para la Junta Directiva y su Presidencia,*
 - 2) *permisibilidad para la reelección de los miembros de la Junta Directiva durante toda la legislatura y preservación de cargos directivos,*
 - 3) *se ha dificultado la constitución de bloques independientes de diputados. Para este fin, las limitaciones impuestas son: ser integrado por diputados de diferentes partidos políticos y se elevó de cuatro a once el número de integrantes”⁴⁴.*

En este caso cabe señalar que el Artículo 47 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo al abordar los límites para la constitución de los bloques legislativos estipula que *“en ningún mismo caso pueden constituir bloque legislativo separado diputados que pertenezcan a un mismo partido político”*. Es decir, la ley vigente solo permite la conformación de bloques mixtos y la reforma planteada prohibía la conformación bloques de este tipo.

- Otra muestra de la forma casuística con que generalmente se desarrolla la legislación se presentó en el 2001 a raíz de la salida de los diputados de la bancada eferregista, oficialista en ese entonces⁴⁵, tras lo cual dirigentes del

⁴⁴ **Ibid.**

⁴⁵ Marroquin, Manfredo., Alertas legislativas No. 38, **Cambios en la bancada oficial**, Publicación Seriada de Acción Ciudadana, página 35.



partido Frente Republicano Guatemalteco, FRG, en el Congreso, luego de lograr acuerdos con dirigentes del Partido de Avanzada Nacional, PAN, hicieron pública su intención de promover reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, en el sentido de que un diputado que renuncie a su partido debería de renunciar también a su curul.

2.3. Causas por las cuales se ve debilitada la función legislativa en Guatemala, debido a la falta de capacitación y actualización del legislador guatemalteco

2.3.1. Falta de conocimiento de la función legislativa

Para conocer la percepción ciudadana; respecto a si consideran que los parlamentarios cuentan con los conocimientos y capacidades necesarias para ejercer su función legislativa, se entrevistaron a diputados y diputadas del Congreso de la República de Guatemala, quienes opinaron que *“dentro de este Organismo existen leyes internas con vacíos que vulneran los procedimientos y permiten la discrecionalidad, y como ente del pueblo, ya que el mismo está constituido por todo tipo de ciudadanos y ciudadanas, algunos muy buenos y otros muy malos, que en muchos casos no cuentan con principios básicos de educación y mucho menos de educación política, lo cual hace que muchas veces no exista un mecanismo que los autorregule”*.

Los analistas parlamentarios nacionales, opinaron que la *“Ley Orgánica del Congreso de la República y la Constitución Política de la República de Guatemala establecen procedimientos para la emisión de leyes, sin embargo la misma no se cumple, tomando en cuenta que existe una considerable cantidad de atribuciones señaladas en estas leyes, muchas de ellas desconocidas por los parlamentarios más una insuficiencia de capacidad del Legislativo”*.

Por su parte, la sociedad civil opinó que *“los partidos políticos no toman en cuenta aspectos como la capacidad y liderazgo de los candidatos, por lo que estos al ser electos se convierten en entes improductivos, sin ninguna participación en beneficio de la población. Se percibe falta de conocimiento por parte de los diputados y el personal*



administrativo, sobre los reglamentos y leyes. Los diputados desconocen las funciones y atribuciones que deben desempeñar”.

Los periodistas manifestaron que “los diputados y diputadas no son preparados, ni oficiales y opositores, y aunque hay diputados indígenas, no hay aportes significativos a su grupo. Se debe hacer conciencia en la sociedad civil que los candidatos a diputado tengan algún nivel educativo mínimo para evitar que en el Congreso se limiten a dar opiniones, y a aprobar leyes que desconocen, ya que se limitan a acatar órdenes del jefe de bancada del partido al que pertenecen; y eso desemboca en poca producción de leyes de verdadero interés social”.

De las opiniones e información recopilada se llegó a la conclusión que el ciudadano que sea electo diputado debe recibir obligatoriamente una temática para la elaboración de iniciativas de ley; además, debe conocer los términos legales, estar actualizado en la realidad nacional y debe de hacersele conciencia para desligar los intereses partidarios de los nacionales. Con ello, no se pretende limitar la participación ciudadana para ser electo diputado, ya que en la actualidad en Guatemala solo una mínima parte de la población tiene acceso a la educación aunado a los altos índices de analfabetismo y es por esto que se considera que la Carta Magna no determinó como requisito para optar al cargo de diputado o diputada algún conocimiento específico o título alguno.

La realidad nacional del país es muy clara, desafortunadamente, hay falta de preparación política, cultura, socioeconómica y hasta de relaciones humanas por parte de los diputados y diputadas, cosas que no se pueden hacer cambiar de la noche a la mañana, sin embargo a estas limitantes es que debe de buscárseles soluciones estructurales dentro del mismo Organismo de Estado, institucionalizar un programa de capacitación y altos estudios legislativos y políticos, que permita al parlamentario electo tener racionalidad e instrumentos intelectuales básicos para poder cumplir con sus responsabilidades para que su opinión genere realmente un beneficio.



A continuación se presentan algunos aspectos importantes que destacan la falta de conocimiento de la función legislativa de los parlamentarios:

2.3.2. Concentración del trabajo en el Pleno del Congreso de la República de Guatemala

El mundo fundamental de trabajo sigue siendo, el trabajo en sesión, y concretamente en sesión plenaria. Los procedimientos escritos son infrecuentes. Y la combinación entre el trabajo en sesión y el trabajo preparatorio de carácter documental no parece tener un significado importante.

El ejercicio de preparación y toma de decisiones en el Pleno absorbe tanto tiempo que se ha llegado a considerar con el punto central de la función, es decir, en esto se resume la vida parlamentaria. Dentro de sus atribuciones, le corresponde:

- la interpretación del ordenamiento parlamentario y la resolución de dudas que éste plantee,
- el conocimiento de los nombramientos que realice la Junta Directiva en materia de personal,
- la fijación de los días y horas de sesión, y
- el conocimiento de todos los asuntos introductorios al Congreso.

Esto debido a la ausencia de capacidades e inobservancia de funciones por parte de los otros órganos parlamentarios.

Existen análisis y consideraciones que cabe citar, por ejemplo: *“El desarrollo de las sesiones mantiene un aire retórico, ritual y solemne, cargado de escenografía, que aleja al espectador, obstaculiza la comprensión del trabajo que se está realizando, y difícilmente puede trasladar a la opinión pública la sensación de que, en el Parlamento,*



*no sólo se debate el viejo estilo, sino que además se toman, con eficacia y agilidad, decisiones que afectan directamente a la vida cotidiana de los ciudadanos.*⁴⁶

2.3.3. Asesoría técnica escogida con base en criterios político partidistas

Otro aspecto por el cual se ha caracterizado el Legislativo es que no cuenta con apropiados servicios de asesoría técnica profesional. Estas se dan ya sea a través de asesores individuales, por comisiones o por bancadas; los asesores parlamentarios frecuentemente son asesores políticos con limitados conocimientos técnico legislativos o sustantivos en las áreas y temáticas que requieren de legislación o fiscalización; y por lo general son contratados para cumplir con compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político partidistas.

2.3.4. Inoperancia y/o falta de eficiencia en el trabajo de las comisiones legislativas

Las comisiones de trabajo son el espacio por excelencia para que se de el análisis y la discusión, sazonado el asunto con una mayor reflexión.

La aprobación de las leyes se realiza en sesión plenaria. Dada la especialización propia de la actividad de estudio de la ley, la división del trabajo de elaboración de la ley según materias específicas, especializadas, es un punto esencial en la producción legislativa; esto permite un mejor estudio de los proyectos.

Las comisiones, a la vez que enriquecen y simplifican el trabajo plenario, facilitan la adopción de acuerdos entre las facciones políticas; razón por la cual es recomendable que cada una de estas comisiones tenga, a su vez, un equipo de apoyo administrativo de buen nivel técnico. Sin embargo es importante que el parlamentario conozca fondo los temas para poder verificar y modificar el trabajo realizado.

Sin embargo, y pese a su importancia, la actividad de las comisiones legislativas es insuficiente y en ocasiones inoperante, ya que no promueven el análisis y discusiones

⁴⁶ Congreso de la República de Guatemala, **Diagnóstico del Congreso de Guatemala**, Págs. 49 y 50.



de la problemática social de acuerdo a su área temática y no utilizan iniciativa de ley para proponer soluciones legislativas a la misma.

Esta debilidad en el trabajo de las comisiones representa un vacío en la gestión legislativa, ya que se traduce en la debilidad de varias leyes, al no haber un espacio de consulta amplio y de apoyo calificado que le dé a las leyes la debida consistencia política y técnica de su efectiva aplicación.

Para ilustrar este planteamiento cabe citar:

- *“Que entre los años 1996 y 2003 el Congreso de la República ha conocido 1,528 iniciativas legislativas, de las cuales el 56.28% se ha concentrado en tres comisiones legislativas: Finanzas Públicas y Moneda (27.68%), Legislación y Puntos Constitucionales (17.28%) y Relaciones Exteriores (11.32%); y dado que en la práctica se ha demostrado que la eficiencia de las comisiones inversamente proporcional al número de ellas. Entonces, la conclusión lógica sería la interrogante ¿realmente son necesarias 29 comisiones para atender el 44.41% restante?”⁴⁷*

Además de los aspectos señalados, la inoperancia e ineficiencia responde a que las actividades y los debates de las Comisiones son reservados, y no pueden calificarse los siguientes aspectos:

- Si el trabajo que desempeñaban las comisiones legislativas es eficiente y transparente;
- Si tienen procedimientos sencillos y concretos en el desempeño de sus actividades.

Adicionalmente, la tradicional lentitud del proceso de formación de las leyes, a causa de su tardanza en la tramitación en los proyectos de ley; se constituye en otra debilidad

⁴⁷ USAID/ACCION CIUDADANA, **Proyecto asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y democrático del Congreso de la República, función legislativa**, Número 1, pág. 20.



que podría superarse en parte, mediante el correcto cumplimiento de los plazos establecidos en los procedimientos para el estudio y despacho de los proyectos de ley.

El resultado de todo este fenómeno que sucede dentro del Legislativo, debido a la falta de conocimiento de los parlamentarios en sus funciones y atribuciones es la legislación sin sustento técnico, carente de estudios de antecedentes, viabilidad o análisis comparativo, y por consiguiente la producción de leyes con serias lagunas conceptuales o de información que con frecuencia duplican, contradicen o invalidan leyes existentes, dificultando seriamente su aplicación y que conducen a una inseguridad jurídica.

La asesoría técnica es de vital importancia en la recuperación de la soberanía parlamentaria, fortaleciendo su función legislativa frente a Poder Ejecutivo como colegislador; dado que el Poder Legislativo es quien elabora las leyes, la asesoría parlamentaria se debe enfocar en el Parlamento y a los parlamentarios con las asesorías necesarias para esta alta función.

Y ya que como organismo debería concentrar, para el desempeño de sus funciones, un alto número de especialistas, recursos tecnológicos y de información, convirtiéndose asimismo en grandes generadores de información, lo que le permite gozar de autonomía y potencialidad de propuesta virtualmente incompatible.

Se identifican entonces dos grupos de profesionales dedicados a los estudios de las leyes, los técnicos de la administración pública y los técnicos del parlamento.

A causa de esta realidad, ha surgido una nueva tendencia, la de asignar un nuevo papel al Poder Legislativo, cual es la de revisar las distintas iniciativas de ley elaboradas por el Poder Ejecutivo, ya que éste cuenta con los cuadros técnicos y profesionales adecuados para desarrollar dicha labor; enfocándose la asesoría al Congreso, en la revisión de proyectos, y no a su elaboración propiamente como tal.



2.3.5. Falta de conocimiento en temas financieros y presupuestarios

El presupuesto público es, desde el punto de vista del parlamento, el instrumento que hace viable las políticas públicas. La decisión política superior respecto del desarrollo socioeconómico del país, ya que son las y los diputados quienes establecen el monto y destino de los recursos públicos, al aprobar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, tanto a nivel de las diversas instituciones de la administración pública, como de las asignaciones regionales y departamentales.

Contrario a lo que sucede en otros países, en Guatemala no existe ningún límite a las modificaciones que pueden hacer las y los parlamentarios al proyecto de presupuesto presentada al Congreso de la República por el Organismo Ejecutivo.

Por ello, es necesario que el Parlamento cuente, además de la del Gobierno, con una evaluación y seguimiento propio de la ejecución presupuestaria del período anterior, en términos de cumplimiento de objetivos y metas, y de series estadísticas, debidamente interpretadas, respecto a los ingresos fiscales y a la evolución del gasto presupuestario

Es de interés, además, que el Parlamento disponga de la posibilidad de evaluar la eficacia de las leyes que aprueba con el propósito de que se hagan las modificaciones legislativas que corresponda.

Sin embargo, en el legislativo aún existe una deficiencia técnica y política para desarrollar tal función:

1. Tanto en profundizar desde un inicio los rubros y recursos específicos a asignar y utilizar en las diferentes dependencias,
2. Consultar a los actores involucrados y sectores sociales interesados,
3. Establecer un programa de seguimiento a la utilización de los recursos que será calificado positivamente con la acción de la aprobación de la ejecución presupuestaria.



El Organismo Legislativo, en el plano formal, asume un rol de fiscalizador y evaluador de las proyecciones del Ejecutivo, así como verificar el buen uso de los recursos públicos en general; en la práctica sin embargo, presenta deficiencias técnicas y políticas para la discusión del presupuesto y los techos máximos de recursos a los ministerios, secretarías, fondos y demás entidades de la administración gubernamental, entre otras, pues prevalece la decisión basada en criterios políticos partidarios.

En consecuencia tampoco existen en el Parlamento mecanismos o programas de seguimiento a la ejecución presupuestaria. Una tarea pendiente de los mismos diputados y diputadas de las Comisiones de Trabajo, es generar una propuesta para que se les actualice, informe y brinde todas las herramientas para hacer valoraciones técnicas en materia presupuestaria.

2.3.6. Procedimientos informales

La actividad legislativa, por ser técnico-jurídica y política, no es programable al cien por ciento, pues cada coyuntura presenta temas o situaciones inesperadas que ameritan solución inmediata.

Pese a esto, el mayor problema que rodea la acción no sólo del Organismo Legislativo sino de todas las instancias del Estado es la ausencia de una agenda nacional que de sustento a una propuesta programática de largo plazo y alcance. La existencia de dicha agenda nacional permitiría definir ciertos objetivos que, en este caso, el Congreso como foro político nacional debiera reflejar a través de las fuerzas políticas allí representadas, siendo en este aspecto donde se evidencian planes y programas de trabajo que permitan conocer el rumbo de su actividad, o bien, sus prioridades temáticas.

A continuación se enumeran algunas expresiones visibles de esta debilidad:

Se ve manifiesta una dinámica parlamentaria desarrollada a través de la lógica de contra propuesta. Esto ocurre cuando alguna de las fuerzas allí representadas, propone una iniciativa de ley y las otras presentan una propuesta propia en torno al



mismo tema sin que se plantee una negociación que incluya el análisis y valoraciones conjuntas de ambas propuestas, o que se llegue a pensar siquiera en apoyar la propuesta de la otra expresión parlamentaria y, si lo amerita, contribuir con propuestas de modificación.

En consecuencia con lo anterior, se imposibilita la visualización provisoria del rumbo de la actividad legislativa, impidiendo entonces el tener la certeza de los objetivos que buscan las fuerzas políticas que integran el parlamento, obstaculizando así mismo las posibilidades de partición de la ciudadanía, ya que cualquier intento de incidir en el proceso de evaluación de la actividad parlamentaria requiere como primera condición conocer con cierto grado de precisión los objetivos y metas que determinada institución tiene asignadas o se propone alcanzar.

“Esta carencia ha sido comprobada por Acción Ciudadana, que adicionalmente al trabajo de monitoreo del Congreso, ha procurado poner a disposición de las organización de la sociedad civil y a la población en general las agendas de trabajo de las comisiones legislativas; esfuerzo bastante árido debido a la negativa, directa o indirecta, por parte del Organismo Legislativo”⁴⁸.

Dentro de los datos recopilados, se pudo comprobar que durante los años 1998 y el 2001 Acción Ciudadana hizo el requerimiento a todas las comisiones de trabajo del Congreso de la República para que presentaran sus planes o agendas de trabajo, la respuesta obtenida fue que solamente “...el 32.85% de las comisiones entregaron plan de trabajo, en tanto que el 67.75% no lo hizo; en algunos casos la información no fue entregada porque la agenda era inexistente y en otros por disposiciones de secretividad de los presidentes de comisión.”⁴⁹

Esta situación debilita la función legislativa en Guatemala, ya que hay una carencia de agendas parlamentarias en base a las cuales las comisiones deben trabajar y por ende el Organismo Legislativo como tal debería de funcionar en el plano organizativo.

⁴⁸ USAID/ACCION CIUDADANA, **Op. Cit.**, pág. 25.

⁴⁹ Acción Ciudadana, Publicación **Alerta legislativa, No. 11/12, 19 y 25**, Págs. 48 al 53.



Otro punto de referencia en su aspecto de organización utilizado para determinar el desarrollo de procedimientos informales dentro del Congreso es la ineficiencia e inaccesibilidad del registro general de proyectos, el cual ha consistido en la falta de acceso de las y los diputados a un sistema de registro y monitoreo eficiente para las iniciativas legislativas, su procesamiento al interior del Organismo, su socialización, publicación y difusión; dando como resultado que la tramitación y salida de los documentos que las contienen puedan proceder de diferentes fuentes, ser registradas en distintas unidades y tramitados conforme a criterios no preestablecidos y/o discrecionales, careciendo de una gestión unitaria de los proyectos de ley.

A este respecto cabe citar: *“En Guatemala, faltan procedimientos de gestión y procedimiento de todos y cada unos de los expedientes hasta que las iniciativas lleguen a término. Ello produce, inevitablemente, inseguridad, favorece los errores y puede generar, incluso desconfianza, al no resultar del todo transparente el modo de gestión de las diferentes iniciativas. Faltando un registro unitario de toda la actividad parlamentaria viva, no tramitada totalmente, y un criterio definido y estable de circulación de los documentos, no extraña que no exista un concepto global y universal de archivo para toda la actividad de la Cámara”⁵⁰.*

Existe una discrecionalidad en la determinación de procedimientos y sujeción a la ley, la cual se ve manifiesta en una ausencia de códigos éticos y mecanismos de autorregulación y responsabilidad dentro del Congreso de la República. La deficiencia en el ejercicio legislativo se ve manifiesta en:

- la no utilización de técnicas legislativas y/o parlamentarias adecuadas;
- que los funcionarios no tienen formación moral y ética ligada al desempeño de sus atribuciones en el Organismo Legislativo;
- que no existen mecanismos que especifiquen el procedimiento para llevar a cabo su trabajo, o que no contemplen sanciones en caso de no aplicar los procedimientos establecidos;

⁵⁰ **Ibid**, pág. 58.



- el minúsculo trabajo en las comisiones legislativas constituye incumplimiento a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; no se respetan los plazos establecidos para el procedimiento legislativo y mucha de la actividad parlamentaria se realiza con aplicación discrecional de las estipulaciones contenidas en la norma orgánica del Congreso de la República.

Además, algunos vacíos en la ley vigente permiten que ciertos procedimientos parlamentarios, tanto administrativos como para la aprobación de leyes, tengan una interpretación que se presta a confusiones y que ello redunde en prácticas sin transparencia.

Un claro ejemplo lo constituye el caso de la supuesta alteración de la “*Ley de Distribución de Bebidas Alcohólicas*”⁵¹ que inicia con la presentación de un fondo de revisión por parte de la Bancada oficial que no cumplió con las estipulaciones previstas por la ley Orgánica.

Asimismo existió incumplimiento, tanto de procedimiento como de la ley, en la aprobación de la Ley de Propiedad Industrial Decreto 46-2000, en tanto que la Ley orgánica establece como parte del mecanismo de aprobación de una ley que “*todos los diputados y diputadas reciban una copia antes que la misma sea enviada al Organismo Ejecutivo para la respectiva sanción*”⁵², y su inobservancia derivó, entre otras causas, en que el mismo fuere vetado.

En ambos casos no se implementó ningún tipo de acción correctiva.

Otro ejemplo claro, es que la Comisión de Fiscalización de los Recursos por Calamidad Pública, conformada en el 2001 e integrada por diputados de varios partidos, no rindió el informe correspondiente a su actividad, contraviniendo con ello las normas que

⁵¹ Acción Ciudadana, **Intransigencia amenaza institucionalidad del Congreso**, Alerta Legislativa No. 37, página 15; **Trabajo legislativo baja intensidad y Junta Directiva dentro del mínimo de legalidad**, No.38, Pág. 12; **El caso de la alternación de la Ley de Bebidas Alcohólicas**, No.39, pág. 58.

⁵² **Ibid**



regulan la actividad parlamentaria; entre las razones de tal incumplimiento se encontraron, *“la falta de información necesaria para la realización de la actividad y falta de voluntad política para profundizar en la investigación”*⁵³

2.3.7. Falta de control de la ejecución de leyes

Se atraviesa en un caminar escabroso, cuando se habla de corregir errores estructurales, en este sentido la cultura democrática aun cuesta y tiende a representar una amenaza a prácticas tradicionalmente arbitrarias y de discrecionalidad producto del autoritarismo en el que Guatemala ha vivido por tantos años.

La correcta legislación tiende a ser un obstáculo aún para algunos gobernantes, pues que limita la realización de metas que no observan un correcto respeto a la ley.

Para algunas y algunos operadores jurídicos en general, la publicación de la ley encuentra diversos obstáculos, mismos que generan la crítica distancia entre la realidad y la norma, entre estos encontramos:

- La actitud del diputado y del Congreso, que actúa únicamente para aprobar la ley, sin hacer consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, impidiendo con ellos un adecuado avance en este campo.
- La no consideración por parte del diputado o diputada, el técnico que le asesora, de aspectos de vital importancia al momento de elaborar la ley tales como:
 - La población a la que afecta
 - El tipo de problema o problemas que resuelve
 - Los recursos necesarios con que se cuenta para su aplicación
 - El impacto económico que generará su implementación
 - Basándose en datos reales que permitan su ejecución.

⁵³ **Ibid**



Esto ocasiona, por un lado, que las leyes aprobadas carezcan de legitimación social, por no responder a los intereses de los y las ciudadanos; y por el otro, que no sean ejecutadas por insuficiencia de recursos; o bien, que aunque tengan vigencia no se positivicen debido a la inaplicabilidad por parte de los operadores jurídicos. Además de que el legislador, a causa de su imprevisión, no tiene criterios, herramientas o metodologías adecuadas para evaluar la ejecución de la ley.

Es importante concientizar a los parlamentarios para que se den cuenta que cuando las leyes son correctamente aplicadas, se generan beneficios en todo sentido, desde los económicos, los sociales y los políticos, genera certeza jurídica, provee de seguridad.

2.4. Debilidades del funcionamiento parlamentario

2.4.1. Debilidades por falta de democracia interna

Esta debilidad se manifiesta debido a que la mayoría parlamentaria, que ostenta la misma filiación partidaria que el grupo político que ejerce el Gobierno, refleja en sus actuaciones una actitud de incondicionalidad exagerada a las directrices e intenciones del partido y no una lealtad crítica; las decisiones las toma la mayoría sin respeto a la opinión de las minorías parlamentarias.

Lo anterior es a consecuencia del concepto de que la democracia se expresa en el Parlamento mediante la decisión de la mayoría. Lo cual ha interpretado en la práctica de tal modo que la oposición y minorías parlamentarias no cuentan con espacios suficientes y garantías de acceso y participación en la decisión política y la búsqueda de soluciones de interés común; así como los procesos de legislación y control político de manera eficiente. Esta concepción es sustentada y defendida por los parlamentarios, siempre que están en la facción oficialista y detentan la mayoría parlamentaria.



En base a la investigación de campo, realizada mediante entrevistas se pudo constatar que la opinión de los parlamentarios, técnicos legislativos, sociedad civil y periodistas es que si existe una falta de democracia interna en el Congreso de la República.

Los diputados manifestaron que actualmente muchos parlamentarios son incapaces para desempeñar su cargo sumado al caudillismo en los partidos políticos mayoritarios hacen invalorable la opinión de un minoría. Por su parte, la sociedad civil indicó que desde el momento de ingresar a las instalaciones del Congreso se nota una restricción, asimismo el partido con mayoría de diputados manipula a los partidos minoritarios, o hace caso omiso a sus observaciones, las minorías parlamentarias no cuentan con los mismos recursos en asesoría que los partidos con mayoría parlamentaria.

A excepción de lo anterior, los analistas parlamentarios nacionales, indicaron que no consideran que haya una total falta de democracia interna en el Congreso, sino que mientras ésta siga siendo la voluntad de la mayoría habrá democracia. Las minorías tienen sus mecanismos para hacer valer sus criterios y opiniones.

2.4.2. Debilidades vinculadas a su responsabilidad política

2.4.2.1. Ilegitimidad de la legislación

De acuerdo con la experiencia institucional, una agenda legislativa que no se produce necesariamente por situaciones específicas que se presentan en un momento determinado, genera recelo y preocupación en los principales actores políticos, económicos y sociales; debido a la percepción, cierta o equivocada, de falta de transparencia en la toma de decisiones de los asuntos públicos que general, lo cual tiende a crear una comunicación insustancial entre gobierno y sociedad⁵⁴.

Otra de las causas que pueden ocasionar la deslegitimación de la ley es la legislación que en lugar de representar un impacto favorable de carácter general para los y las guatemaltecas se oriente al beneficio de personas e instituciones, generalmente

⁵⁴ Acción Ciudadana, **Ob. Cit.**, pág. 134.



percibidas por la población como innecesarias, además que tienen a fortalecer la ya tan discutida estructura de privilegios que impera en el país.

En el año 2000 Acción Ciudadana realizó una encuesta nacional, donde se pidió a la población que opinara sobre la actividad y función legislativa del Congreso de la República, la cual estableció los siguientes resultados totalmente abrumadores:

“La percepción ciudadana del beneficio de la actividad legislativa del Congreso es negativa, ya que la respuesta a la pregunta ¿benefician las leyes al país? Indicó que un 52% de los entrevistados considera que las leyes no benefician al país, en tanto que un 20% de las personas entrevistadas no quisieron o no quisieron responder la pregunta.

A fin de determinar, según la percepción ciudadana, a quienes benefician más las leyes, se realizaron una serie de preguntas cuyas opciones de respuesta eran si, no y no sabe/ no responde; las respuestas obtenidas arrojaron los siguientes resultados: “la principal percepción que se tiene es que las leyes benefician a los políticos y a sectores relacionados con la propiedad de los medios de producción; un 75% de los encuestados opina que las leyes favorecen a los políticos, un 73% opina que las leyes benefician a los ricos y un 70% cree que favorecen al sector empresarial.

En un segundo nivel, numérica y porcentualmente hablando, los encuestados ubican como beneficiarios de la legislación del país a los familiares y amigos de los políticos, con porcentajes del 37% y 28% respectivamente.

Es hasta en un tercer nivel, en el que los encuestados plantean como beneficiarios de la legislación del país a los trabajadores, a la población en general, al país en general, a sí mismo, con porcentajes del 29%, 28%, 20% y 23% respectivamente.

Solamente el 12% de los entrevistados expresaron que las leyes aprobadas por el Congreso de la República benefician a los pobres⁵⁵.

⁵⁵ Acción Ciudadana, **Un diálogo necesario**, Alerta legislativa No. 29, págs. 89 a 102.



Esta percepción es realmente preocupante, pues es una idea generalizada en muchas y muchos guatemaltecos, sobre todo por el hecho de exponer por una parte que la Legislación es menos benéfica con los más pobres y por el otro, que el ciudadano no sienta el beneficio que la legislación representa para él ni lo perciba para el país en general; cuestionando la representación otorgada a las y los parlamentarios.

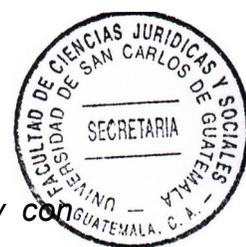
La confianza depositada en los diputados, ahora electos, se convierte, en determinado momento, en inseguridad e incertidumbre, puesto que el pueblo entregó su voto a personas que se constituirían en sus representantes, lo que implica tomar decisiones y más aún dictar normas jurídicas en lugar de ellos, por supuesto, siguiendo los principios doctrinarios y conocimientos técnicos-jurídicos indispensables en el ejercicio de su cargo, lo cual finalmente, se verá reflejado en el progreso del país.

2.4.2.2. Falta de apoyo a la actividad del diputado

Es indispensable el señalar, en concordancia con las conclusiones del trabajo de Muñoz y Rodríguez, que las y los diputados no cuentan con los apoyos técnicos y políticos necesarios para cumplir con sus las funciones inherentes a su cargo.

Esto a consecuencia de diversos factores, entre los cuales podemos destacar, por un lado, la incomprensión de la naturaleza esencial de la diputado; dicho de otra manera, la falta de entendimiento de que, si bien deben poseer los conocimientos y capacidades básicas para ejercer su labor parlamentaria, no son en sí al 100% técnico y científicos sino más bien prácticos políticos que encauzan su acción con una visión histórica particular, sus propias percepciones de la realidad y con orientaciones de una ideología partidaria asimilada e interiorizada de acuerdo con su personalidad.

“Todo lo cual les da un olfato político para la determinación y la proyección de los cambios necesarios para el desarrollo, las interioridades de los procesos y percepción



de los fenómenos ocurrentes en el parlamento, en un espectro más amplio y con especificidades que el científico y el técnico no siempre captan”⁵⁶.

Debido a la contradicción oposición, oficialismo, la falta de apoyo es utilizada como un instrumento de control, e incluso de presión, por parte de las autoridades de Congreso para inhibir o controlar la actividad parlamentaria de las demás facciones políticas.

Llegando a utilizarse en ocasiones como un medio para ganarse el respaldo y apoyo a determinadas iniciativas, prometiendo el apoyo técnico, logístico y administrativo a cambio del voto del parlamentario o parlamentaria.

2.4.2.3. Contradicción entre el principio de la universalidad de la representación frente a la particularidad de la representación.

Los diputados, de conformidad con la Constitución Política de la República, son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación, asimismo como funcionarios públicos la misma normativa estipula que están al servicio de la Nación y no de partido político alguno. *“El principio de la universalidad de la representación estipula que las y los diputados al ser representantes de la Nación deben regir su actuar en función de los intereses de la misma considerando los intereses de la población de manera general; su accionar se caracterizará por tanto por el uso de sus capacidades y criterios de manera casi independiente”⁵⁷.*

El principio de la particularidad de la representación establece que los diputados y diputadas deben representar los intereses de sus electores, debiendo responder por tanto al electorado de su distrito, en primera instancia, y al partido político que les postuló, en segunda instancia.

En la práctica política, cuando las y los parlamentarios son electos llegan a representar principalmente los intereses de su partido; y dado que la definición del interés parlamentario es poco democrática y transparente y se determina fuera de los pasillos

⁵⁶ **Ibid.**

⁵⁷ Acción Ciudadana, **Ob. Cit**, Pág. 178.



del Congreso, las y los diputados carecen de independencia política e invariablemente responden a la disciplina partidaria, más que las demandas de sus constituyentes, electores, para mantener determinados privilegios al interior de su bancada.

Según Culver⁵⁸, al tratar el tema de la teoría de la representación plantea la existencia de dos extremos: *“El representante como un delegado con un mandato, y el representante como un líder que vota y actúa con muchas independencia usando su propio criterio sobre lo que es necesario para su circunscripción y su país”*.

El balance entre estas posturas extremas produciría por tanto el perfil adecuado para que el diputado y/o diputada realice adecuada y técnicamente las funciones que les están constitucionalmente asignadas.

⁵⁸ Culver, William W., **El renacimiento de las democracias representativas de América Latina: Hechos y prospectivas en el funcionamiento legislativo**, publicado en **contribuciones, Los Congresos en Latinoamérica**, publicación trimestral de la Honrad Adeunauer Stiftung y la Asociación de Investigación de Estudios Sociales –ASIES-, pág. 60.





CAPÍTULO III

3. Aspectos, soluciones y ventajas en la modernización del Organismo

Legislativo

El Organismo Legislativo, como uno de los poderes del Estado goza de la facultad de autodeterminación y autogobierno, en virtud de ello realiza su propia regulación a través de leyes, reglamentos y normativas de carácter interno y determina las costumbres, usos y prácticas que conforman la composición, actividad, funcionalidad y relaciones de la institución parlamentaria.

La dinámica de funcionamiento del Congreso conlleva, asimismo, la realización de actos que crean circunstancias particulares y concretas que materializan y ejecutan una ley; o crean situaciones de responsabilidad jurídico política para sus miembros y para otras funcionarias y funcionarios públicos, las cuales corresponden a la función administrativa y organizativa.

Asimismo, es en esta función que se manifiesta con mayor precisión la soberanía e independencia del Parlamento; siguiendo algunos de los planteamientos de Mason en cuanto a la funcionalidad del Organismo Legislativo, encontramos que ciertos actos de carácter interno que realiza el Congreso de la República representan un fuero exclusivo generador de atribuciones y responsabilidades tanto institucionales como personales para sus miembros, entre las cuales podemos destacar:

- *“Potestad sobre la elección y competencia de sus propios miembros para la realización de las actividades cotidianas, así como para comisiones especiales,*
- *Facultad para disciplinar a sus miembros,*
- *Investigación de cargos imputados a sus miembros,*
- *Determinación de las funciones y responsabilidades de sus miembros, funcionarios y autoridades legislativas,*
- *Diseño y aplicación de sus propias reglas de funcionamiento,*
- *Designación o nombramiento de funcionarios públicos”⁵⁹,*

⁵⁹ Mason, Paul, **Manual de Mason sobre procedimiento legislativo**, pág. 222.



En el marco de esta función se contempla: la capacidad organizacional permanente, adecuar y readecuar las formas y sistemas internos de operatividad que potencien el ejercicio eficiente de las demás funciones parlamentarias que le permita asimilar los cambios que ocurren en el entorno y, responder de modo efectivo a las demandas que impone el sistema político al que pertenece.

En esa doble perspectiva de funciones que desarrolla el Organismo Legislativo, podemos indicar que en la práctica del Congreso de la República, a nivel organizativo, uno de los principales problemas que se ha detectado es el referente al sistema de las Comisiones Legislativas, particularmente en cuanto al tránsito de iniciativas de ley que se concentra, según las estadísticas en solamente tres comisiones, las que por su importancia son dominadas por la mayoría parlamentaria, monopolizado con ello decisiones fundamentales para el país y desplazando el debate político.

De igual manera, se encuentra lo relativo a los asesores legislativos tanto de comisiones como de bancadas, ante la inexistencia de controles y parámetros de contratación como de calificación del trabajo realizando por estos, situación que incide en la labor técnica del Organismo Legislativo en todas las funciones que se le asignan a este.

No puede dejarse de mencionar en esta función lo relativo a la necesidad de existencia de oficinas o dependencias legislativas que brinden información exacta, pronta y oportuna a ciudadanos y ciudadanas y a la población organizada, sobre la actividad de los legisladores; así como insuficiencia de espacios físicos para la interacción entre representantes y representados.



3.1. Capacitación.

A mayor desarrollo técnico especializado en la sociedad, específicamente en el Organismo Legislativo, mayor será la necesidad de talento, es decir, de parlamentarios competentes técnica y emocionalmente capaces de crear, innovar, crear valor, afrontar retos en su labor legislativa, elaborar propuestas de calidad que contribuyan no solo a que el Congreso funcione y opere eficientemente, sino a que en Guatemala prevalezca la certeza jurídica y el Estado de Derecho, a efecto de saber afrontar los retos que la sociedad tenga ante sí.

Según Opina Ibarra⁶⁰. *“...La tendencia es que las organizaciones se conviertan en comunidades de aprendizaje que lo generen, lo conserven y lo traduzcan en acciones de valor agregado [...] la sobrevivencia en el mundo global y competitivo depende, en estos momentos, de la inversión que hagan las empresas en intangibles, como innovación tecnológica, organización flexible y desarrollo de capital humano...”* Así, la utilización del conocimiento apropiado se convierte en la principal fuente de ventaja competitiva para una organización en la época actual.

El conocimiento es una capacidad humana como las habilidades, la experiencia y la inteligencia; según afirma Bueno⁶¹, *“...la presencia en la mente de ideas acerca de una cosa o cosas que se saben de cierta ciencia, arte, entre otras.. En concreto se puede entender por conocimiento como una " combinación de idea, aprendizaje y modelo mental...”* Todo esto parece como resultado de una transformación personal que llega a convertirse en un activo más, el fundamental, de la organización y mientras mayor sea su magnitud, mayor preparación para enfrentar los cambios y fluctuaciones del entorno en el que las organizaciones públicas y privadas deben luchar por alcanzar la competitividad y el bienestar nacional.

⁶⁰ Ibarra Almada, A, **El desarrollo de los sistemas normalizados y de certificación de competencia laboral y la transformación de la formación y la capacitación en México**, citado por Soto Sánchez, R. en: **La formación de los administradores en la sociedad del conocimiento: Retos y oportunidades. Gestión y estrategia.** www.degerencia.com, 18 de abril de 2009.

⁶¹ *Ibid.*



Dado este contexto, el conocimiento debe verse en dos dimensiones, desde el punto de vista de sus poseedores:

- **Conocimiento individual.** El que posee individualmente la persona (trabajador, funcionario, ejecutivo). Para los efectos del presente documento se hablará de la técnica legislativa.
- **Conocimiento colectivo.** El que acumula la organización pública o privada como resultado de la integración estratégica de éste puesto al servicio de intereses comunes en bien de la sociedad y garantiza la verdadera competitividad.

Si reconocemos la existencia de estas dos dimensiones, entonces podemos considerar que el término conocimiento, se refiere a la capacidad de los grupos sociales y este caso del Organismo Legislativo para generar y aprovechar información, actuar ante situaciones imprevistas, comprender las necesidades del momento y transmitirlos a otros, adoptar las propias aptitudes a formas de organización y tecnologías inéditas, en otras palabras, el aprender a aprender, aprender a legislar, aprender sobre qué ejercer el control, aprender a fiscalizar, como condición indispensable para el desarrollo de sus atribuciones.

La tarea del Congreso de la República será entonces, trabajar para desarrollar capacidades que permitan la apertura a nuevas ideas y soluciones para el manejo de sus conflictos internos, un reordenamiento, tanto en el aspecto temático de las Comisiones como en el de su integración, a fin de que el análisis y proyección legislativa responda a un carácter multipartidario y pluralista, no determinado por la conformación mediante representación proporcional.

Una amplia capacitación y actualización constante no solo de los Parlamentarios sino de sus asesores permitirá desarrollar un conocimiento individual y colectivo para después compartirlo entre sus miembros y hacia la sociedad, toda vez que la asesoría parlamentaria se ha definido como *“el desarrollo de acciones de consejería realizada*



por órganos y asesores vinculados directa e indirectamente al procedimiento parlamentario, las que tienen por objeto proporcionar elementos de juicio al parlamentario para facilitar la obtención de acuerdos entre ellos y para una acertada resolución de los asuntos colocados dentro de su esfera de actuación⁶²”.

El entorno cambiante nos lleva a hablar de dos nuevas dimensiones en las que se debe expresar el conocimiento, según López estas pueden ser:

- **“Conocimiento operativo:** *Capacidad personal en la que se incluyen las habilidades, experiencia, la inteligencia; y son resultado de una transformación del individuo y puede ser aplicado en la organización para alcanzar la “productividad” o a “tareas nuevas y diferentes” como la innovación.*
- **Conocimiento proactivo:** *Cuando se dispone de fortalezas suficientes para anticiparse y provocar los cambios que traigan como consecuencia la transformación del entorno y la garantía de la competitividad.”⁶³*

Adicional se hace otra clasificación que se estructura sobre la base de la diversidad de conocimiento del capital humano de una organización ya sea pública o privada:

- **Conocimientos básicos:** Pueden ser reproducidos fácilmente, con las mismas características, necesarios de saber para desempeñar sus funciones.
- **Conocimientos claves:** De ellos provienen los mayores beneficios y diferencian a la organización en el mercado competitivo. Son de atención prioritaria en cualquier institución.
- **Conocimientos emergentes:** Son aquellos que aún no han alcanzado pleno desarrollo, pero que de hacerlo se convertirían en claves en un momento dado.

⁶² Oelckers Camus, Osvaldo; **La asesoría legislativa en Chile**, págs.. 228 y 229.

⁶³ López Núñez, A., **Gestión del conocimiento**, ISCATN, pág. 2.



Es parte del desarrollo de una labor legislativa la participación efectiva de todos los parlamentarios, oficialistas y de oposición, y organizaciones de la sociedad civil que permitan la elaboración de legislación legítima y plena; eficiente ante la realidad de nacional del país y no limitando la comprensión o interpretación de ésta para la sociedad.

La importancia que actualmente se le está dando al tema de la capacitación como un instrumento en la modernización de los parlamentos no es algo nuevo, por el contrario, países como México, y Argentina, a quienes puede designárseles como los pioneros en el establecimiento de centros de estudios legislativos de América Latina, desde hace mucho han trabajado en la modernización de sus parlamentos a través de capacitar y actualizar los conocimientos de sus congresistas; pero no, únicamente con cursos y programas esporádicos, sino con el establecimiento de escuelas de postgrado y/o formadoras en asuntos legislativos, democracia aplicada, asuntos gerenciales y políticos, administración pública, entre otros.

Por ejemplo, Argentina en el año 2002 hizo la presentación formal del “*Instituto Argentino de Normalización (IRAM), entidad cuya finalidad específica, en su carácter de organismo argentino de normalización*”⁶⁴, además de propender al conocimiento y la aplicación de la normalización, es de establecer normas técnicas, sin limitaciones en los ámbitos de la actividad legislativa, mediante la cual han trabajado Jornadas de Capacitación Parlamentaria y la 4ta. Reunión Regional Legislativa con la participación de personal legislativo y legisladores de la región nordeste de ese país.

Es de esta forma, que este país implementó una serie de cursos, módulos y jornadas de capacitación continúa. El IRAM es el representante de Argentina en la International Organization for Standardization (ISO), en la Comisión Panamericana de Normas Técnicas (COPANT) y en la Asociación MERCOSUR de Normalización (AMN).

⁶⁴ Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes, **Jornadas regionales con destacados disertantes del Congreso Nacional, legisladores y trabajadores de la región se capacitan** www.hcdcorrientes.gov.ar. , 20 de marzo de 2009.



Por su parte, en México a la presente fecha cuenta con cinco diferentes centros de estudio e investigación política y técnica parlamentaria, los cuales cuenta con una estructura organizativa, presupuesto y atribuciones propias. Funcionan en concordancia y coordinación con la Cámara de Diputados Mexicana, siendo estos: El Centro de Estudio de Finanzas Públicas, Centro de Estudio de Derecho e investigación Parlamentaria, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género, Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria.

Estos Centros trabajan como órganos de apoyo técnico, de carácter institucional no partidista, que tiene como propósito generar y proveer información, datos y documentación especializada a los legisladores, órganos parlamentarios y personal técnico-parlamentario, así como realizar estudios e investigaciones sobre los ámbitos legislativo y parlamentario, de acuerdo a los diferentes temas que les competen, a fin de contribuir al eficaz funcionamiento de la Cámara de Diputados.

Así mismo, el año 2007 La Cámara de Diputados y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) firmaron un convenio de colaboración que servirá para capacitar en la materia a los legisladores y funcionarios, además de establecer objetivos y líneas de acción comunes que ayuden a la consolidación de garantías individuales en México.

María Elena Álvarez Bernal, Presidenta en funciones, en ese entonces, de la Cámara de Diputados, señaló que *“en México se ha buscado acelerar el proceso de observación universal de los derechos humanos; para ello, se creó la figura del ombudsman y organismos de tutela y protección de éstos, por lo cual aseguro que para seguir con este propósito, se firmó este convenio, el cual tiene el objetivo de capacitar a funcionarios y diputados a fin de que cumplan con su responsabilidad y no se queden con el simple conocimiento de la literatura ya existente en la materia.”*⁶⁵

Como se ha podido apreciar las iniciativas han sido muchas, las cuales han sido enfocadas a diferentes materias, de acuerdo a un orden de necesidades de cada país,

⁶⁵ Redacción Periódico Criterios, **Firman la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Cámara de Diputados, convenio de capacitación**, www.criterios.com, 12 de enero de 2009.



pero que sin embargo, estas siempre han involucrado a los parlamentarios, como los autores propiamente dicho de las normas jurídicas. En el caso de México es impresionante ver el desarrollo alcanzado en el tema de capacitación parlamentaria, la institucionalidad y responsabilidad con que funcionan, operan estos centros y su incidencia en las políticas públicas de ese país.

Se considera, que la capacitación de los diputados al Congreso de Guatemala es el punto de partida en el establecimiento de objetivos comunes entre este órgano y la sociedad civil, que permitirá la construcción de líneas de acción efectivas que ayuden a lograr la consolidación de los derechos constitucionales.

Pero es importante dejar en claro, que cuando se habla de capacitación, no se refiere únicamente a una temática de cursos o jornadas informativas impartidas a los diputados, las cuales aborden de temas diversos y escuetos; se trata de institucionalizar un programa permanente de capacitación y actualización educativa formativa y continua, la cual este trabajando de la mano con los planes educativos y el aval académico de las universidades del país, en especial con la Universidad de San Carlos de Guatemala, como ente rector de la educación superior en Guatemala, que posteriormente puedan certificar y calificar al parlamentario como perito en el contenido legislativo; a efecto de tratar y definir los lineamientos y parámetros de trabajo ante las diferentes situaciones vividas en el congreso, con los proyectos de leyes de los que se tenga interés y necesidad impulsar o reformar, que se anticipe a los cambios de la sociedad y a los requerimientos de ésta en lo político, social, económico, cultural, entre otros.

3.2. Técnica legislativa

Cuando se menciona la capacitación como un aspecto primordial para restaurar la actividad legislativa y fortalecer el Estado de derecho en Guatemala, se debe establecer que esta va de la mano con la técnica legislativa, ya que, en ella se enmarcarán los lineamientos y los parámetros básicos para hacer leyes .



En nuestro país es fácil encontrar en la literatura jurídica textos de contenido netamente parcial, donde los juristas comentan aspectos específicos de una ley desde el punto de vista técnico legislativo.

Sin embargo, pocos son los autores que se han puesto a reflexionar sobre la técnica legislativa en sus aspectos de conjunto, es decir el concepto de técnica legislativa y las divisiones de la misma. Uno de ellos es Fermín Ubertone, que define a la técnica legislativa como una denominación que *“reúne las normas o pautas para elaborar leyes en el sentido más amplio de la palabra, o sea, con inclusión de las leyes propiamente dichas, los reglamentos, los decretos, las ordenanzas, las resoluciones generales de los órganos administrativos, y las demás disposiciones de este mismo carácter”*⁶⁶. Por consiguiente, de acuerdo a su denominación de técnica legislativa esta reúne las *normas o pautas* para elaborar leyes con aplicando los principios generales del derecho, la doctrina y la técnica jurídica, de esta última nació la técnica legislativa; y, cuya finalidad es establecer los principios relativos a la expresada elaboración de los códigos y leyes, desde su preparación y confección hasta su sanción por los poderes correspondientes.

La técnica legislativa tiene por misión *“independientemente de la legitimidad e incluso del valor o mérito intrínseco de los actos legislativos, procura, esencialmente, que éstos resulten o configuren una realidad idónea, es decir lleguen a tener vigencia o existencia y, siendo aplicables, resulten eficaces y convenientes”*⁶⁷.

En virtud de lo anterior, se llega a la conclusión, que la técnica legislativa tiene como objetivo hacer mejores leyes, y como expresa Ubertone *“un conjunto de destrezas específicas”*⁶⁸ las cuales se constituirán en herramientas e instrumentos de control que el parlamentario utilizará a la hora de proyectar, aprobar y emitir determinada ley.

⁶⁶ Ubertone, Fermín **Técnica legislativa interna y externa**, pág. 33.

⁶⁷ **Ibid**, pág. 34

⁶⁸ **Ibid**.



Asimismo, cuando se habla de técnica legislativa, es importante mencionar su división general: externa e interna. Ubertone en su documento técnica legislativa define “*a la externa o formal, como los modos y procedimientos para elaborar las leyes, en especial la organización y funcionamiento del poder legislativo procedimiento parlamentario: bases de la ley, elaboración del proyecto, debate, sanción, promulgación; y a la interna o substancial, como aquellos requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las indispensables cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad*”⁶⁹.

En conclusión, se llamará técnica legislativa externa a todo lo que es el mecanismo de funcionamiento del parlamento, en cuanto a cómo es el proceso o el sistema de tratamiento de un proyecto hasta que ese proyecto se transforma en una ley, que pasa a comisiones, que se discute en el recinto, que pasa de una comisión a otra, que vuelve o no vuelve con correcciones y adiciones.

Asimismo, se llamará técnica legislativa interna a aquella que se refiere propiamente al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos se llevaron a cabo para su emisión.

Como se comprende, estas dos áreas de la técnica legislativa pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su análisis y exposición teóricos.

Con este criterio clasificatorio se estima que será más sencillo determinar los temas que corresponde a la técnica legislativa interna y los de la técnica legislativa externa.

A continuación se enumeran aspectos relacionados con la técnica legislativa interna:

- la redacción legislativa: estilo, terminología, uso de definiciones, remisiones internas y externas, etc.;

⁶⁹ *Ibid*, página 35.



- *“la estructura de la ley, tanto la estructura formal como la sustancial, incluyendo las formas externas de la ley, las divisiones de la ley (títulos, capítulos, etc.), la unidad de texto normativo (el artículo), el epigrafiado, las divisiones del artículo (párrafos, incisos, sub-incisos), los anexos; en los decretos, el visto, los considerandos y la parte dispositiva, etcétera;*
- *la lógica de los sistemas normativos, tanto en sus aspectos estáticos como dinámicos. Éste, en principio, es un tema de la teoría de la legislación; pero cuando los conocimientos teóricos son desarrollados hacia lo práctico y aplicados al análisis de un documento normativo concreto, entonces esa parte corresponde a la técnica legislativa interna.”⁷⁰*

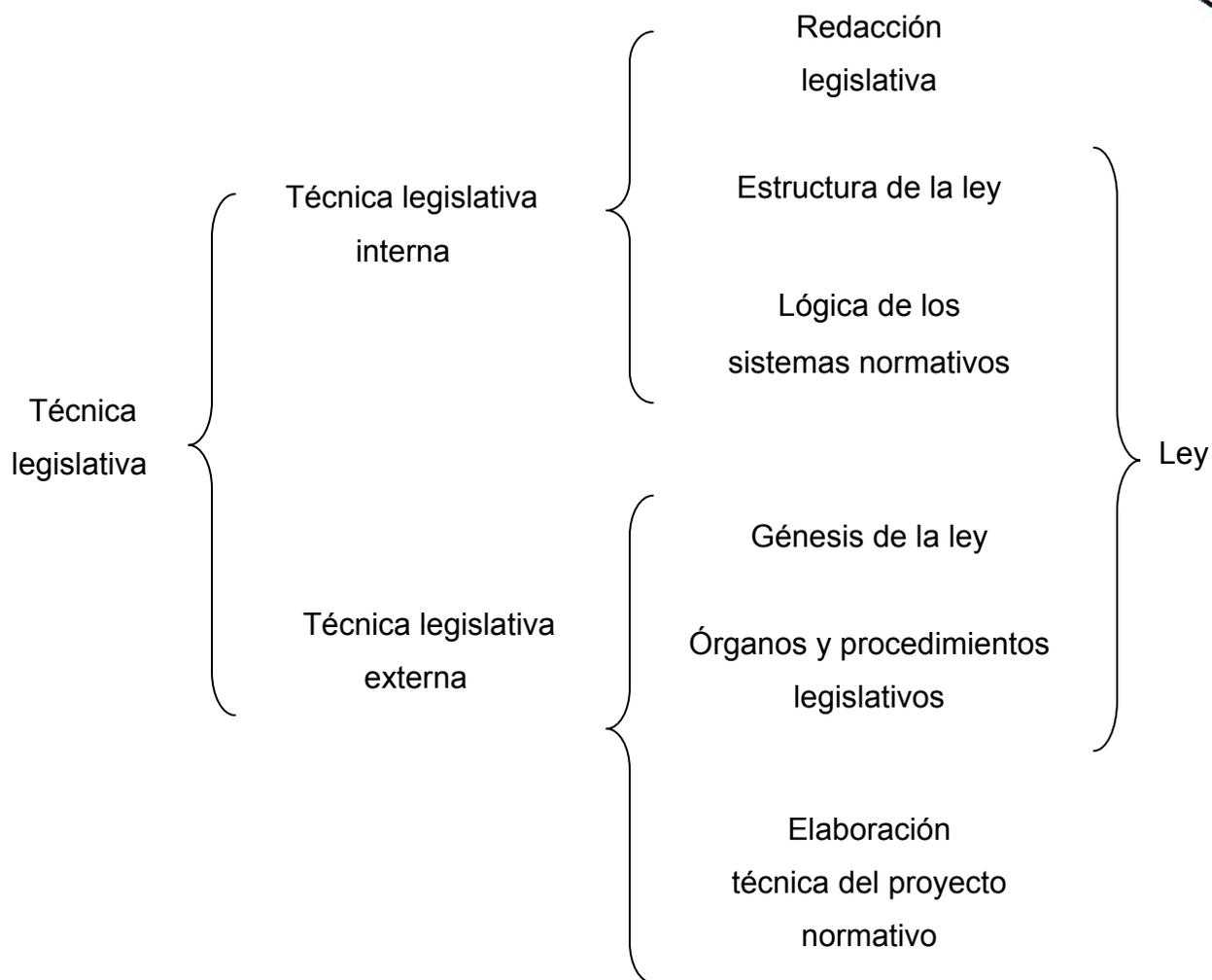
De igual manera se mencionan los temas de la técnica legislativa externa:

- la génesis de la ley, es decir el proceso político y social que va desde la detección de una necesidad social insatisfecha que puede tener una solución por vía legislativa, hasta la definitiva sanción y entrada en vigor de la ley;
- los órganos y procedimientos para la sanción de la ley.
- *“la elaboración técnica del proyecto normativo: sus etapas y la visión de conjunto del trabajo del asesor técnico legislativo y el contenido normativo”⁷¹.*

De acuerdo a todos los aspectos descritos anteriormente, se procede a estructurar la sistematización y contenidos de la técnica legislativa, para plasmar la incidencia de ésta en cada paso y etapa para la creación de una ley:

⁷⁰ **Ibid**, págs. de 330 a la 389.

⁷¹ Svetaz, María Alejandra, **Manual de práctica parlamentaria, La elaboración de un proyecto legislativo**, págs.. 42 a la 48.



Es importante dejar en claro que con la presente propuesta, no se pretende imponer reglas de técnica legislativa de acatamiento obligatorio, ni menos aún se propone homogeneizar la redacción de todos los parlamentarios en sus proyectos legislativos. Lo que se plantea con esto, es que las reglas formuladas tengan su valor como un material de consulta y apoyo técnico para los diputados, a efecto de mejorar la elaboración de las normas, tanto en cuanto a su estructura, redacción, lógica interna de sus disposiciones y aspectos de dinámica legislativa. Es importante recalcar que la claridad y simplicidad de una ley favorecerá la comprensión por parte de su destinatario final, de todas las clases, culturas y grupos de la sociedad.



Según indica Alberto Castells en su documento Reglas de la Técnica Legislativa *“un buen texto legislativo, en cuanto a la forma y al estilo, se caracteriza, a su vez, por la claridad y la concisión. Debe destacarse el eje que domina cada construcción, debe desestimarse toda idea ajena a su unidad, debe desecharse toda palabra superflua. El correcto manejo de la sintaxis; la elección cuidadosa del lugar que ocupan las palabras claves; la necesidad de que cada estructura se conforme a un esquema de apertura, continuación y cierre, contribuirá a reforzar la expresión de la idea”*.

Sin embargo, la tarea del redactor legislativo no se reduce únicamente a la aplicación de un número determinado de reglas de técnica legislativa. Esta se trata además de una labor compleja que exige el estudio de antecedentes legislativos, parlamentarios y doctrinarios, la evaluación de la oportunidad y conveniencia de la ley que se proyecta, su perfecta inserción en el orden jurídico vigente y el cuidado extremo de reflejar en el texto normativo la decisión política. Todo esto se podrá alcanzar mediante la transmisión de esta metodología a los parlamentarios para que puedan discernir y definir sus criterios legislativos.

Un texto normativo desarrollado eficientemente a través de un proceso legislativo íntegro y coherente, contribuye a lograr el estado de seguridad jurídica al que todo sistema político aspira, promoviendo una comprensión más amplia de la norma jurídica y por lo tanto una mayor facilidad acatamiento por la sociedad y mejor interpretación judicial para la correcta aplicación de las leyes y con ello se alcanza un pleno Estado de Derecho en Guatemala.

A continuación se presentan extractos del documento Reglas Prácticas para la Técnica Legislativa, con la finalidad de presentar una breve estructura sobre los aspectos y normas generales básicas necesarias para el contenido de una ley, es decir para la emisión de un proyecto de ley:



“Título

1. *El texto debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ley.*
2. *El título debe ser breve, concreto y reflejar objetivamente el contenido de la ley.*
3. *Se evitará dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continua en vigor. (...)*

Ordenamiento temático

4. *Las normas deben organizarse temáticamente a fin de contribuir a la claridad del texto y a facilitar la identificación de sus disposiciones.*
5. *En el orden temático se suceden:*
 - *Disposiciones preliminares*
 - *Definiciones*
 - *Disposiciones generales*
 - *Disposiciones especiales*
 - *Disposiciones orgánicas.*
 - *Disposiciones procedimentales*
 - *Disposiciones sancionatorias*
 - *Disposiciones finales*
6. *El orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo sustantivo a lo procesal.*
7. *Disposiciones preliminares. Las disposiciones preliminares incluyen:*
 - *el ámbito de aplicación material, el objeto de la ley*
 - *el ámbito de aplicación territorial*
 - *el ámbito de aplicación personal, los sujetos de la ley*
 - *el ámbito de aplicación temporal, las disposiciones sobre vigencia de la ley.*



8. *Disposiciones orgánicas. Si el texto normativo determina la creación de órganos, las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca.*
9. *Disposiciones procedimentales. Deben describir el procedimiento cronológicamente.*
10. *Disposiciones sancionatorias. Cuando las disposiciones sancionatorias son pocas es aconsejable ubicarlas como un artículo a continuación de la norma cuyo incumplimiento deviene en esa sanción.*
11. *Disposiciones finales. Estas contienen las disposiciones que ordenan la derogación o modificación de otras normas, las disposiciones transitorias que rigen el paso de un régimen legal a otro y las provisorias que tienen una aplicación temporal limitada. (Ver reglas sobre dinámica).*

Ordenamiento sistemático

12. *La ley debe ordenarse sistemáticamente.*
13. *Cada redactor legislativo puede optar por el ordenamiento sistemático que juzgue más apropiado para brindar claridad al texto de la ley. Como ejemplos de agrupamientos más comunes pueden indicarse:*
 - *Partes / Secciones / Títulos / Capítulos*
 - *Partes / Títulos / Secciones / Capítulos*
 - *Partes / Títulos / Capítulos / Secciones*
14. *La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos.*
15. *Cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley.*

Artículos

16. *El texto de la ley se divide en artículos. Ninguna parte del texto puede ser excluida de la división en artículos.*



17. *Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo.*
18. *Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, a la que llamamos epígrafes (“ Artículo 2.- Derechos del locador. Son derechos del locador:”)*
19. *Los epígrafes deben ser construcciones breves, claras y tienen que expresar el objeto principal de la norma. No integran la disposición.*
20. *Los artículos deben ser numerados y la numeración debe ser continua, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de las divisiones que pueda tener el texto en partes, títulos, capítulos, etc. La numeración cardinal facilita la lectura.*
21. *Cuando se introducen nuevos artículos a textos legales tradicionales y extensos, por ejemplo los Códigos, en lo posible debe respetarse la numeración y utilizarse los bis, ter, quater. (Ver reglas sobre dinámica).*
22. *Un texto autónomo no puede incluir artículos bis, ter, etc., estos deben reservarse para los artículos que pudieran agregarse con posterioridad*

Anexos

23. *En algunos casos, el anexo constituye el núcleo central del dispositivo normativo. Por ejemplo, el Código Civil, anexo de la Ley 340, o la Ley de Contrato de Trabajo, anexo de la Ley 20.744. (Ver también regla 121) (...).*

Reglas de Redacción

Términos

24. *Emplear la palabra exacta.*
25. *El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No usar sinónimos.*
26. *Si se usa un término en un sentido que no es el habitual se lo debe definir, aunque es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual.*



27. *No utilizar abreviaturas, salvo "Art.", "CN" (Constitución Nacional), y la denominación de los Códigos (ej. : "CC" por Código Civil).*
28. *Al referirse a organismos oficiales, reparticiones, entidades, etc., citar la primera vez su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis. En artículos posteriores referirse a ellos sólo con su sigla.*
29. *Evitar el uso de arcaísmos. (...)*

Formas verbales

30. *Emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.*
31. *Emplear el pretérito sólo cuando se trata de actos anteriores a la ley.*
32. *Sustituir el futuro imperfecto de subjuntivo por el presente de indicativo o subjuntivo (por ejemplo, en lugar de "dispusiere" –futuro imperfecto de subjuntivo- se escribirá "dispone" –presente de indicativo - o "disponga" – presente de subjuntivo).*
33. *Sustituir el futuro perfecto de subjuntivo por el pretérito perfecto de indicativo o el pretérito perfecto de subjuntivo (por ejemplo, en lugar de "hubiere presentado en término" –futuro perfecto de subjuntivo -, se escribirá "ha presentado en término" – pretérito perfecto de indicativo- o "haya presentado en término"- pretérito perfecto de subjuntivo).*

Sintaxis

34. *Giros rebuscados y sobreabundantes (por ejemplo, en lugar de "efectuar una presentación" se escribirá "presentará", en lugar de "se tendrá por caducada" se escribirá "caducará").*
35. *Usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales (por ejemplo, se escribirá "presentará" en lugar de "deberá presentar").*
36. *Preferir la formulación positiva a la negativa.*



37. *Preferir la formulación refleja a la pasiva. Limitar el uso de la voz pasiva a los casos en que el interés debe enfocarse en el objeto de la acción y no en el sujeto.*
38. *Cuando legalmente hay dos posibilidades referirse a una de ellas positivamente en vez de negativamente a la otra.*
39. *La formulación de la norma debe ir antes de las circunstancias de su aplicación.*

Citas de normas

40. *Los decretos, leyes, resoluciones, ordenanzas, se indican con mayúscula seguidas de su número.*
41. *La Constitución Nacional y los Códigos se mencionan con su nombre completo y las letras iniciales con mayúsculas o abreviados y entre paréntesis.*
42. *En las remisiones internas no debe repetirse la referencia de la presente ley salvo que sea imprescindible para la claridad de la norma.”*

La debilidad institucional y desconfianza ciudadana hacia el Organismo Legislativo ha creado serios desafíos para la gobernabilidad democrática y el Estado de Derecho, situación que está cada vez más llamando la atención sobre la necesidad de desarrollar iniciativas que busquen o favorezcan la construcción de capacidades del Congreso. Capacidades que se relacionen con mejorar los procesos de formación de ley, y capacidades que procuren fortalecer a los parlamentos como instrumentos de control y fiscalización de los asuntos públicos y es aquí donde se resalta la importancia de que existan reglas y directrices específicas para crear la norma, los cuales por obligación en el cumplimiento de la labor de los diputados deberían de ser de su completo y actual conocimiento, y no únicamente de ellos, sino de los asesores que laboran en las diferentes comisiones de trabajo.



Se considera que con la puesta en marcha de un plan específico de capacitación y fortalecimiento en la técnica legislativa se aportaran pautas para mejorar la elaboración de las normas, tanto en cuanto a su estructura, redacción, lógica interna de sus disposiciones y aspectos de dinámica legislativa.

3.3. Saber legislar bien

Para desarrollar este tema, es importante en primer lugar establecer en qué consiste el legislar, definiéndolo como *“el acto de hacer o establecer leyes, entendiéndose por tales no sólo, en un sentido restringido, aquella que emanan de los cuerpos legislativos, sino todos aquellos preceptos dictados por autoridad competente”*⁷².

Es decir, que legislar se refiere a la creación de diferentes normas jurídicas para solucionar conflictos existentes dentro de la sociedad, o bien regular situaciones específicas que necesita de una ley que establezca las conductas a seguir.

Sin embargo, legislar no es únicamente dictar preceptos a diestra y siniestra, que se puedan tornar casuísticos e ineficientes, esto es mucho más, legislar implica reglar conductas de actuación humana, las cuales tendrán consecuencia en la vida de los seres humanos. Destacando su importancia, se podría afirmar que un diputado puede tener toda la voluntad y las mejores ideas para ejercer su actividad legislativa, no obstante, este precepto no se basa únicamente en los buenos deseos de los parlamentarios, ya que por muy buenos que estos sean, sino cuentan con los instrumentos y conocimientos necesarios, no sabrán como legislar bien.

Pero qué significa hacerlo bien, es difícil darle un contenido único, objetivo y certero al adjetivo bien, aplicándolo a cualquier acto y en el presente caso específico lo es mucho más al tener que aplicarlos al acto de legislar.

Para brindar una respuesta lo más cercana posible a lo que entendemos por ello es útil recurrir a todas las acepciones del término que da la Real Academia Española y decir que hacer algo bien es:

⁷² Bichachi, Diana; **artículo legislar**, www.consultoralegislarbien.com, 10 de enero de 2009.



- “1. *Es hacerlo según es debido, con razón, perfecta o acertadamente, de buena manera.*
2. *Según se apetece o requiere, felizmente, de manera propia o adecuada para algún fin.*
3. *Con gusto, de buena gana.*
4. *Sin inconveniente o dificultad*⁷³.

Partiendo entonces de estas acepciones y del concepto amplio que legislar es dictar preceptos en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y persiguiendo el fin supremo: el bien común, el legislar bien es entonces una cualidad de ese acto, un mérito que siempre debería estar presente. Parafraseando las acepciones de la Real Academia, legislar bien sería hacerlo como es debido, con razón, de manera perfecta, acertadamente o de buena manera, con gusto, de buena gana y lo que es fundamental sin inconveniente ni dificultad alguna.

Para ello es necesario voluntad, conocimientos y herramientas adecuadas, a efecto que el legislar, en su concepto ampliado, pueda convertirse realmente en una obligación, un derecho, una necesidad y también una aspiración para la sociedad guatemalteca.

El legislar bien representa una obligación debido a quien ha sido elegido por el ciudadano para representarlo tiene el deber de hacerlo a través del dictado de actos y de normas acorde a lo que necesitan quienes lo eligieron. También se constituye en un derecho en cuanto el ciudadano tiene derecho a que quienes deliberen y gobiernen en su representación lo hagan respetando y satisfaciendo sus necesidades y requerimientos; y por último pero no menos importante en una necesidad ya que en una sociedad cuyo sistema institucional aspira a desarrollarse y fortalecerse lo debe hacer con estándares de calidad y en la medida de lo posible con excelencia.

Como ya hemos dicho, si bien quienes ocupan las bancas de los parlamentos ya sea por lista nacional o por distritos, son a quienes les fue dado constitucionalmente la

⁷³ **Diccionario de la Real Academia Española.** www.rae.es, 23 de marzo de 2009.



potestad legislativa, también es cierto que en otros ámbitos también se legisla (en el sentido amplio del término) de manera profusa.

Dentro de este tema, cuando se habla de legislar bien se apunta específicamente al contenido de lo que se legisla (si bien este es un aspecto que no debe ni puede descuidarse) que obedece en principios a lineamientos políticos e ideológicos de cada uno los legisladores, ámbito en que no deben inmiscuirse los técnicos, sino a todo lo que tiene que ver con la excelencia del producto que se pretende brindar al ciudadano.

Y para ello, para lograr esa excelencia se necesitan herramientas idóneas: reglas claras de redacción, conocimientos de técnica legislativa, bancos de datos con información oportuna, veraz y precisa, asesoramiento adecuado, todos estos dictados e impartidos, a través de la base de un programa de capacitación. El acceso a estas herramientas y su buen uso es el servicio que pretendemos brindar en legislar bien.

3.4. Seguimiento y evaluación ciudadana de la actividad legislativa

Retomando nuevamente la norma constitucional, específicamente en su Artículo 141 el cual establece que la soberanía radica en el pueblo quien la delega en el presente caso, en el Organismo Legislativo, se puede determinar fácilmente que es el pueblo quien ejerce el poder constituyente para a través de este crear el poder constituido, por lo tanto la participación directa de la ciudadanía es indispensable e inevitable dentro de todo Órgano de Estado y más aún dentro de todo ordenamiento jurídico.

Desafortunadamente, en la actualidad el seguimiento y la evaluación ciudadana a la actividad legislativa se ha visto muy pasiva, toda vez que dentro del trabajo de campo realizado en la presente investigación se pudo constatar no sólo que existe falta de apoyo a los diputados, sino también que hay desconocimiento por parte de la ciudadanía del trabajo que realiza el Congreso de la República.

La sociedad civil indico que no existe un vínculo entre legisladores y ésta, que los diputados y diputadas no legislan en interés de la población, sino que se apegan a los



intereses de sus partidos políticos. Además no trabajan en beneficio de la comunidad, sino en beneficio de éstos. Por último el 80% de los entrevistados opinaron que aún no se ve total transparencia en su actual y evaden la comunicación fluida con la sociedad como con la prensa.

Con relación al seguimiento y la evaluación de la actividad legislativa, los entrevistados indicaron que es muy difícil efectuar un eficiente control a los actos y el trabajo a cargo de los diputados, ya que se maneja mucha confidencialidad, secretividad e incluso al llamar al Congreso y solicitar información de algún tema de interés los empleados de mandos medios y bajos no brindan información o ningún otro dato que se les requiera, en conclusión los actos que deberían de ser públicos no lo son.

La sociedad civil opinó también que existe un gran desconocimiento del trabajo de los parlamentarios debido a la poca voluntad de las y los diputados de atenderlos, así como a los periodistas en cuanto a temas puramente técnico, sino más bien se prestan a protagonismos e intereses personales que los hagan destacar públicamente pero derivados de discusiones y conflictos entre ellos.

Para que exista una concordancia entre la actividad legislativa a cargo de los diputados y diputadas y las necesidades de la población, es importante vincular su actuación con sus electores.

La intervención ciudadana en la conducción de los asuntos públicos, entre los que se cuenta la elaboración de leyes, es un fenómeno inherentes a las sociedades democráticas modernas; la participación de particulares asegurará la estabilidad, confianza y credibilidad en el sistema legislativo, por lo que, creemos, se hace necesario establecer formas institucionales se canalicen las demandas sociales, más aún si ello contribuye a prevenir una separación entre la ley y la realidad nacional del país.

Pero para llegar a este punto, es necesario que como guatemaltecos tengamos interés en involucrarnos y participar activamente no sólo en los procesos electorales, sino en los procesos de control y fiscalización de actividades democráticas, políticas y cualquier



otro del que tengamos interés, aportando y no presentando lamentos, sino críticas constructivas que promuevan un pleno desarrollo sostenible para Guatemala.

La legislación nacional vigente nos brinda mecanismo y medios de control legislativo, como por ejemplo la consulta popular, la elección de Asamblea Nacional Constituyente, entre otros. Por lo que lo único que se necesita voluntad popular y concientizar a la población para promover la participación ciudadana en el seguimiento y control de la actividad legislativa.

La concepción del Congreso como el poder estatal de mayor representatividad y en el que en mayor y mejor medida se refleja la composición y desarrollo político de la sociedad, la evaluación de su actividad legislativa es también, en cierto modo, la evaluación de las forma y alcances que han adquirido nuestra principales expresiones políticas.

Para alcanzar material y concretamente la expresión de que el poder proviene del pueblo, es necesario comprenderla y ejercerla de la siguiente forma: primero, que el pueblo es forjador de su destino, como fuente originaria del poder público y que los gobernantes o representantes populares tiene la obligación de rendir cuentas al pueblo, de todas sus actuaciones públicas. Segundo, las y los ciudadanos deberían participar activamente en la definición de las políticas públicas, los planes, los programas y los proyectos de desarrollo, en el nivel nacional, así como en la verificación, control y fiscalización de su ejecución.

Una sociedad que participa activamente con el Organismo Legislativo, facilitará y aportará mucho en el ejercicio de la actividad legislativa de los parlamentarios, ya que los pueblos conocen mejor sus necesidades, y donde hay mayor participación hay mayor democracia y por ende un mejor gobierno.



3.5. La creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos

3.5.1 Base legal y generalidades

Durante la década de los noventa la dinámica de los parlamentos latinoamericanos se caracterizó por el impulso de procesos de modernización y fortalecimiento institucional, lo cual promovió el establecimiento de centros de estudios legislativos para promover un adecuado soporte técnico-legislativo, constitucional e inclusive presupuestario para la creación de leyes.

Guatemala ha quedado rezagada ante dichos avances, lo cual se ve reflejado en la actualidad, en las diversas normas emitidas por este órgano, las cuales son casuísticas, deficientes, carentes de contenido y congruencia con la problemática a resolver, exhibiendo un exceso de empirismo y ausencia de técnica jurídica aplicada al campo legislativo.

Pocos han sido los esfuerzos, por fortalecer la actividad legislativa del país. Sin embargo, es importante destacar como una buena iniciativa, que el 28 de abril del año 2008, la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala acordó mediante el Acuerdo Número 8-2008 crear el Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos dentro de la estructura de este órgano, suscribiendo posteriormente, con fecha 21 de mayo de ese mismo año una carta de entendimiento interinstitucional con la Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC con el objeto de consensuar un programa de apoyo académico al mismo, dirigido a actualizar y cooperar en la formación profesional, la investigación científica, la difusión de la cultura y el estudio y solución de los problemas nacionales. Asimismo, dentro del marco de esta cooperación interinstitucional, esta casa de estudios acreditaría académicamente la validez de los cursos y diplomados que se impartiesen en los diferentes módulos.

La Universidad de San Carlos de Guatemala como institución rectora y responsable de dirigir y desarrollar la educación profesional universitaria nivel estatal por mandato constitucional, fue acertadamente involucrada dentro del Instituto de Altos Estudios



Legislativos, como ente coordinador y validador del estudio y sus resultados. A través de la suscripción de la carta de entendimiento interinstitucional se formalizó este apoyo exclusivo al Organismo Legislativo.

No obstante, la base legal de su creación, en el *Artículo 4. Articulación a Nivel Nacional*, establece que “...en el ámbito nacional, el Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República, articulará con las diferentes universidades del país la acreditación de la formación y actualización académica”. Punto interesante y necesario de resaltar ya que tampoco limita el involucramiento de las diferentes universidades y demás entidades públicas y privadas nacionales e internacionales que coadyuven a los intereses académicos del instituto.

Dentro de los compromisos acordados entre las partes signatarias, específicamente del Congreso de la República, contenidos en la Cláusula 3., se pueden describir literalmente los siguientes:

1. *“Fortalecer el carácter legal e institucional del Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República, los programas de capacitación que sean aprobados y facilitar su ejecución en donde se considere oportuno.*
2. *Gestionar la obtención de los recursos necesarios para el financiamiento y ejecución de los planes y programas del Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República.*
3. *Elaborar y presentar los programas académicos para su conocimiento y aprobación por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala”⁷⁴.*

Por su parte, la USAC en la Cláusula 4., los compromisos son los siguientes:

1. *“A través de la Administración Central, Unidades Académicas e instancias administrativo académicas vinculadas a este tipo de programas, emitirá los reconocimientos respectivos a los programas de formación y capacitación que sean propuestos por el Instituto de Altos Estudios Legislativos del*

⁷⁴ **Carta de entendimiento interinstitucional entre el Congreso de la República de Guatemala y la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC-, 21 de mayo de 2008**



Congreso de la República y que cumplan con los requisitos establecidos en las normativas universitarias de la USAC.

- 2. La Administración Central de la Universidad, a través de Rectoría, vigilará por los intereses de las diferentes unidades académicas que participan en los proyectos e intermediará para asegurar que los beneficios sean de acuerdo a lo planificado en los documentos de los programas aprobados.*
- 3. Otorgar el apoyo para la ejecución de los programas institucionales que sean aprobados.*⁷⁵

Los compromisos establecidos entre las partes facilitarán el desarrollo y cumplimiento de los objetivos del Instituto, toda vez que permitirán coherencia entre las funciones, de acuerdo a sus roles y concordancia entre las políticas y estrategias institucionales, tanto del Congreso como de la USAC

Este instituto fue creado como un ente de promoción del conocimiento, asesoramiento y actualización de las funciones constitucionales del Congreso de la República, y por ende de sus diputados y asesores, a efecto de perfeccionar la democracia a través de diferentes actividades académicas, estudios, investigaciones, servicios técnicos y facilitación para la interacción entre los actores políticos y la sociedad.

El licenciado Danilo Roca, en ese entonces, Secretario de Asuntos Políticos de la Presidencia del Congreso indicó: *“la proyección de este Instituto será la de orientar al fortalecimiento de la formación académica, legislativa y política de los dignatarios de la Nación, promoviendo para ello que dicha dependencia se constituya en permanente, es decir, que a partir de su inauguración (mayo 2008) a un año se apruebe formalmente mediante el decreto respectivo para asegurar su institucionalidad al más alto nivel en toda la región centroamericana, que también servirá de escenario para la discusión de políticas de integración del istmo”.*

Para esto, se establece una integración regional centroamericana a coordinarse directamente con el Parlamento Centroamericano y las Asambleas Legislativas

⁷⁵ Ibid



Nacionales aglutinadas en el Foro de Presidente de los Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe. De acuerdo con el *Artículo 5. Articulación a Nivel Internacional*, de dicho cuerpo legal, el propósito de esto es fortalecer “*los procesos de la integración política regional, estando el Instituto a disposición de esos propósitos, con recursos académicos para fortalecer los procesos de formación parlamentaria en conjunto con el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos – ICEL- así como con otras instancias regionales y extra regionales*”

Con fecha 21 de mayo de 2008 dio inicio el desarrollo del primer, y lamentablemente el último, módulo de los 12 módulos de trabajo programados del diplomado, dirigido a los diputados y asesores técnicos del Congreso en el marco del Instituto, en el tema de Transparencia y Fiscalización del Estado y Control Parlamentario. Este modulo se realizó con éxito ya que se contó con una amplia participación de diputados del Congreso de la República, quienes atendieron el evento en 6 mesas de trabajo organizadas.

La primera conferencia de las muchas que se contemplaban organizar en el Instituto, fue disertada por el doctor César Jáuregui ex senador de la República de México, quien expresó “*me ha parecido un evento extraordinario porque muestra el interés y voluntad que tienen los parlamentarios guatemaltecos de capacitarse y prepararse para una importante función que es la de establecer el diseño constitucional en temas trascendentales como es la de concretar una ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Los augurios para la institución son altamente positivos hay muestras claras de que será un auxiliar un instrumento muy eficaz al momento de definir políticas en el marco jurídico de Guatemala*”.

El doctor Eduardo Meyer, Presidente del Congreso de la República, en ese entonces, al participar de la primera etapa del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos refirió: “*se inicio este tipo de capacitación, como parte de un refrescamiento de todo lo que ustedes saben la cabeza es como una computadora que con estímulos vuelve a recordar muchas cosas. Con estas actividades podemos estar actualizado nuestros conocimientos sin invertir tanto en la compra de libros*”.



Por su parte, el ex segundo Vicepresidente de la Junta Directiva Diputado Ferdyn Berganza expuso: *“durante esta primera conferencia nos han definido el perfil y detallado la importancia que debe tener un Parlamento, donde se toman las decisiones a favor de la población”*.

“El Instituto es valioso porque hay diputados de otras latitudes que nos dan su visión de cómo ven la situación de los parlamentarios, pues pareciera que hay una campaña de desprestigio hacia la clase y al Parlamento, esta institución nos ayudará a generar debate que nos acercara a la sociedad para que sientan y sepan que los diputados estamos pendientes de sus demandas”, comentó Nineth Montenegro diputada de Encuentro por Guatemala (EG).

Indudablemente, sobre el Congreso de la República de Guatemala, penden temas cruciales, como conflictos de intereses de algunos parlamentarios y decisiones políticas momentáneas las cuales llevaron a inhabilitar el Acuerdo Número 8-2008 mencionado, mediante el Acta de la Comisión Permanente No. 9-2008 de fecha 17 de junio de ese mismo año, anulando con él, el progreso de esta entidad y dejando estancada y en suspendida esta iniciativa, situación que es verdaderamente lamentable y preocupante para el país, ya que limita un camino preciso para el alcance de la reforma del sistema legislativo guatemalteco.

Dentro del análisis y las consultas realizadas para establecer las causas por las cuales fue suspendida toda actividad del Instituto se puede determinar que todo obedeció a intereses partidistas y conflictivos orientados de anular y dejar sin validez las decisiones y actuaciones de anteriores Juntas Directivas, en este caso específicamente, porque la iniciativa de crear esta entidad versó sobre el Diputado Eduardo Meyer Maldonado en ese entonces Presidente del Congreso, y posterior al escándalo vivido en ese Órgano por la desfalcó de 82.8 millones de quetzales, la nueva Junta Directiva decidió, sin siquiera analizar o evaluar los aspectos positivos y la necesidad de la continuidad de los compromisos adquiridos; anular cualquier iniciativa por buena que fuera, como es el presente caso.



La decisión de la Comisión Permanente se justificó en la falta de disponibilidad presupuestaria para el período 2009. Así mismo, solicitó informes de actividades desarrolladas y resultados obtenidos, necesidades de personal e inversión, los cuales, de acuerdo a la investigación recabada, fueron presentados oportunamente, sin que a la presente fecha se tenga respuesta positiva alguna sobre su continuidad y estructuración formal.

Esto solo refleja que toda actuación del Legislativo, únicamente responde a decisiones de particulares, mezquinas, obscuras y casuísticas; no se toma en cuenta el interés general solo el particular. Esto lleva prueba que los parlamentarios trabajan a favor de sus partidos políticos que en el pueblo a quien deben su razón de ser.

Los miembros de la Junta Directiva del Congreso de la República crearon la institución legislativa mediante un acuerdo interno, para que en los próximos meses de este año 2009 se pudiera aprobar un decreto, es decir una ley formal que diera origen al Instituto. Sin embargo a la presente fecha no se ha concretado ni formalizado la institucionalidad del mismo, sino por el contrario, continua suspendida toda actividad académica y de otro origen del Instituto. Se tenía contemplado que a través de la permanencia de un programa de capacitación, organización y funcionamiento de un sistema de soporte técnico parlamentario, se contribuiría al perfeccionamiento de las herramientas y prácticas legislativas, impulsando el establecimiento de áreas especializadas de investigación así como la creación de una carrera técnico parlamentaria que sustente este sistema y que oportunamente pudieran ampliarse a las comisiones de trabajo y asesores de bancadas.

3.5.2. Objetivos

La creación de esta institución académica lleva como fin primordial la formación en el ámbito legislativo de los diputados al Congreso, de igual forma se contribuirá al asesoramiento y actualización en el área política, técnica y administrativa del personal del parlamento.



En una entrevista realizada al Presidente del Congreso, Eduardo Meyer, en ese entonces, expreso que *“la intención del Instituto es actualizar a los legisladores en temas diversos, debido a que por sus funciones se ven impedidos a continuar (en muchos casos), con su preparación académica”*.

El Acuerdo de su creación en el Artículo 3. Objetivos., establece como objetivo general *“construir un instituto de alto nivel que fortalezca y modernice la actividad parlamentaria, tanto en las funciones y capacidades de los legisladores como la profesionalización del cuerpo de asesores, personal técnico-administrativo y dirigentes partidarios, en la imagen y vinculación del Congreso de la República en el ámbito nacional e internacional, suministrando para ello, servicios técnicos a las comisiones de trabajo, a la Junta Directiva y a los bloques legislativos.”* Y como objetivos específicos regla los siguientes:

- I) *Fortalecer las capacidades constitucionales de los diputados y su desempeño en el ámbito nacional y comisiones de trabajo del Congreso de la República,*
- II) *Promover e implementar un programa permanente de conocimiento, estudio e investigación de la situación nacional, diseño y fortalecimiento de políticas públicas que contribuyan al debate y la modernización del Estado;*
- III) *Promover procesos de actualización de conocimientos en materia parlamentaria, así como en lo que se refiere a las funciones técnicas y administrativas del Congreso de la República;*
- IV) *Realizar estudios políticos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines constitucionales del Congreso de la República;*
- V) *Generar propuestas que fortalezcan y modernicen el funcionamiento del Congreso de la República, mediante un sistema de soporte técnico legislativo, de carrera administrativo parlamentaria y acompañamiento en el desarrollo de políticas institucionales de transparencia, acceso a la información e impulso de mecanismos de participación ciudadana”*.



3.5.3. Temática de capacitación técnica y jurídica a impartir

Para desarrollar eficientemente un programa de capacitación académica y estudios dentro del Congreso de la República se debe de elaborar un proyecto base de planificación que incluya la metodología a seguir en la asistencia técnica y la capacitación a impartir, el cual describa los módulos de trabajo de los diferentes cursos y diplomados, a efecto de alcanzar los objetivos y resultados esperados en los tiempos establecidos.

La propuesta que se hace mediante el presente trabajo es que la temática de capacitación este diseñada para implementarse en un período de 24 meses inicialmente, buscando que al concluir el período este período de conocimientos generales y básicos de la técnica legislativa, técnica jurídica, Estado constitucional de derecho y demás, incluyendo el estudio de la legislación vigente; se procedan a desarrollar documentos legislativos, manuales de técnicas y reglas que fortalezcan la emisión de leyes, manuales de procedimientos internos del Congreso, Foros y seminarios en coordinación con la sociedad civil y por último dar inicio con la investigación política parlamentaria.

El documento base de creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, Acuerdo 8-2008, proyectaba como áreas de acción, comprender programas y actividades tendientes a la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la formación académica y legislativa de los congresistas, dotándoles de mecanismos, procedimientos e instrumentos didácticos, legislativos y tecnológicos que facilitarían el ejercicio de su función parlamentaria. Se articularán los diferentes instrumentos y procedimientos docentes, entre ellos los siguientes:

- A) **Diplomados.** En conocimientos específicos dirigidos a diputados y asesores sobre temas seleccionados por el Instituto o propuestos por los bloques legislativos, comisiones de trabajo y diputados, incluyendo entre otros: estructura de los parlamentos, técnica legislativa, técnicas de



negociación política, derecho y gestión parlamentaria y normativa constitucional;

- B) **Jornadas temáticas legislativas.** Comprenderá encuentros y diálogos a iniciativa de los diputados, comisiones de trabajo, bloques legislativos y Junta Directiva, impulsen sobre temas coyunturales estratégicos. Para tal efecto, el Instituto suministrará los insumos académicos, metodológicos de sistematización y logísticos que permitan un ejercicio efectivo con los actores pertinentes;
- C) **Seminarios.** Se realizarán seminarios que incentiven la participación de representantes y parlamentarios de diferentes bloques y asesores en el conocimiento de propuestas tendentes a fortalecer el desempeño parlamentario;
- D) **Talleres.** Se realizarán con el objeto de desarrollar, con mayor profundidad, temas específicos de interés nacional o de política internacional que propongan los diputados o sugiera el Instituto;
- E) **Conferencias magistrales.** Dictadas por invitadas nacionales o conferencista internacionales.

Estos temas se consideran muy pertinentes de para dar inicio a las labores del instituto, sin embargo es procedente preparar estudios de antecedentes que respalden esta temática.

Asimismo, es pertinente crear un componente de apoyo a la iniciativa legislativa, la cual cuente con asesoría técnica calificada en apoyo a los órganos, las comisiones de trabajo y diputados en general.

Para el desarrollo de la fase de investigación, se cree que la misma deberá trabajarse en forma multidisciplinaria y permanente sobre temas de interés del país y región que sirvan de apoyo a la función parlamentaria y para la toma de decisiones. Posteriormente estos documentos podrán ponerse al alcance de cualquier parlamentario y público en general como obras técnicas parlamentarias, tanto en temas de fondo como de procedimientos.



Otro componente necesario de incluir dentro de la temática a impartir es el fortalecimiento de las relaciones entre el Congreso de la República de Guatemala y la sociedad civil, ya que el involucramiento de esta fortalecerá la legitimación de la democracia del Organismo Legislativo, haciéndolos más eficaces en su representación y promoviendo un mayor eficacia a los temas fundamentales de la vida política.

Por último se debe trabajar un programa de actividades por año, en el cual se establezcan la fecha de los seminarios, talleres y cursos, de acuerdo a la temática indicada anteriormente, y que el mismo incluya los resultados esperados por año, a efecto de evaluar el trabajo y avance del Instituto y de los parlamentarios.

3.5.4. Beneficios del funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala

Para garantizar un proceso de modernización parlamentaria efectivo, necesariamente deben fortalecerse los procesos de asistencia técnica legislativa directa para los diputados. Ya que mientras los funcionarios del Organismo Ejecutivo cuentan con cuerpos de asesores, el Congreso de la República, factor fundamental del proceso de elaboración de la ley, no posee un verdadero personal de apoyo calificado, y la mayoría de diputados desconocen de conocimientos técnicos jurídicos para la emisión de leyes y de otros temas de importancia para el desempeño eficiente de su cargo dentro de la administración pública.

El pleno y permanente funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos permitirá compartir esfuerzos y experiencias en la realización de estudios comparativos y análisis para apoyar emisión de la norma nacional, lo cual fortalecerá la democracia representativa, mediante el perfeccionamiento y calidad técnica del Congreso de la República de Guatemala, con una adecuada y fluida comunicación con sus electores. Si se consiguen alcanzar los objetivos plasmados en el Acuerdo 8-2008, así mismo se procede a institucionalizar formalmente este entidad mediante el respectivo decreto legislativo, que a la presente fecha se encuentra como un tema



pendiente, a través de su buen funcionamiento se logrará restaurar la labor del congresista, de las comisiones de trabajo, de sus asesores y demás personal involucrado consiguiendo que a través de una norma coherente y congruente con la realidad nacional se fortalezca el Estado de Derecho en Guatemala.

El Organismo Legislativo constituye una institución clave en el proceso político del país, por lo que el funcionamiento del Instituto dentro de la estructura del mismo fortificará la confianza de la sociedad civil en el trabajo del Congreso, ya que vendrá a erradicar gradualmente los actuales procedimientos deliberantes, la exclusión de las minorías, la falta de debate argumentado y la deficiencia de los parlamentarios en la elaboración de la ley, porque traerá consigo un proceso abierto y público, un parlamento con procedimientos transparentes y diestros al que todos los diputados tendrán acceso, conocimiento y sabrán desarrollar. Con esto se estará dando más valor a la calidad técnica y capacidades de los parlamentarios que a la cantidad desmedida de ofrecimientos y disputas politiqueras inconsistentes y baldías, que actualmente es el diario vivir en lo interno de las sesiones plenarios del Congreso, ya que con preparación un diputado, en sus debates, sobresaldrá más por sus aportes con argumentos técnicos bien fundados que no violenten o vulneren el orden jurídico ya existente, que por sus discursos nefastos en contra de otros partidos políticos, lo cual al final será visto con buenos ojos por la sociedad y repercutirá en beneficio de una democracia Constitucional.

En la entrevista realizada al Licenciado Julio Melgar, Subdirector de la Dirección Legislativa del Congreso, quien fue uno de los promotores de la creación del Instituto, manifestó su consternación y preocupación por la suspensión de las actividades del mismo, ya que recalzó que dentro de la ventajas de su funcionamiento para promover el Estado de Derecho en Guatemala estaba la de *“mejorar un área del derecho poco desarrollada, brindado soporte en la administración y en el campo técnico del Congreso...”*. Mencionó que *“la capacitación debe ser impartida a los diferentes órganos, bancadas y demás personal técnico y administrativo...”* y, enfatizó que a futuro uno de los resultados esperados es que este instituto sirva además como un centro de investigación, *“esta entidad debe de ser la base de las actividades diarias del*



Congreso, donde se analicen constitucionalidades o inconstitucionalidades de los proyectos de ley y que se dedique plenamente a fortalecer la calidad de la productividad legislativa”.

Es decir, que esto le permitirá al legislador plasmar adecuadamente sus propuestas y que las mismas puedan atender las demandas de la sociedad, ya que al mejorar la calidad y formación parlamentaria, se mejorarán el nivel competitivo de la legislatura, los debates políticos en cuanto a sus oposiciones y proposiciones, y por tanto el ordenamiento jurídico nacional, fortaleciendo la democracia política del país.

Así mismo, el Licenciado Melgar manifestó que se esta situación (la suspensión del Instituto) se hace hasta paradójica, ya que a raíz de la creación de este Instituto en Guatemala e inspirado en él, República Dominicana instauró un centro de estudios legislativos similar en su parlamento, el cual a la presente fecha si funciona y opera eficientemente en la promoción del desarrollo académico legislativo de los congresistas de ese país, haciendo sumamente más lamentable la situación vivida en Guatemala.

En Guatemala se podrá vislumbrar una democracia sostenible y por ende, un pleno Estado de Derecho, con un Congreso competitivo que desarrolle eficientemente sus funciones y responsabilidades constitucionales.

El Organismo Legislativo es un ente político pero, además es un componente eminentemente técnico del gobierno moderno, independiente de la política gubernativa, debido a que éste tiene que decidir sobre aspectos importantes en el manejo de la vida pública, tiene que decidir sobre presupuestos, desarrollo productivo, relaciones laborales y en general, sobre un contexto muy amplio de materias que inciden sobre el curso estratégico de la sociedad y la eficiencia y viabilidad del gobierno, por lo cual estando fortificado en sus capacidades en lo social, político y económico, así como en la técnica jurídica y el debate público, podrá presentar propuestas que realmente resuelvan los problemas que afronta la sociedad guatemalteca y respondan a las necesidades del pueblo, generando un verdadero beneficio nacional.



Es importante resaltar la forma en que se integra el Congreso de la República, al ser electos sus diputados, ya que éstos podrían estar representando a los diferentes sectores de la sociedad: líderes comunitarios, grupos indígenas, intelectuales, académicos, juristas, entre otros, no limitando la participación ciudadana, sino por el contrario, constituyéndose en un reflejo de la sociedad; dotando a este Organismo de multidisciplinariedad en su estructura, el cual debidamente capacitado y actualizado en su función constitucional por una entidad permanente y continua, les dará a conocer los verdaderos escenarios, para generar soluciones a los problemas nacionales en todos sus ámbitos, logrando que su actividad legislativa sea eficiente, coherente y contribuya a resolver la problemática nacional existente.



CONCLUSIONES

1. La Constitución Política de la República de Guatemala no limita la participación ciudadana en la elección al cargo de diputado, lo cual de cierta forma ha provocado que en la actualidad la falta de conocimientos básicos sobre el ejercicio de la función parlamentaria y legislativa, fomenta deficiencias en su actuar, emitiéndose leyes casuísticas; que entran en contradicción con la legislación vigente, forjando un ordenamiento jurídico nacional subjetivo e incongruente para dar respuesta a los problemas del país; lo cual vulnera el Estado de derecho en Guatemala.
2. En Guatemala, las leyes se construyen desde lo político, dejando hacia un lado el aporte técnico, el análisis y la metodología de trabajo. En la fase de la decisión política el legislador recurre a sus saberes, experiencias y percepciones propias de la realidad, sin contar con bases técnico-científicas que respalden sus posturas.
3. La capacitación y formación parlamentaria facilita el aprendizaje de nuevas herramientas tecnológicas, de temas específicos y recientes de interés para el legislador. La educación siempre será el instrumento primordial para el desarrollo de un país, en este caso, es fundamental para modernizar el funcionamiento del Organismo Legislativo. Un parlamento moderno exige calidad técnica y competitividad profesional, para atender efectivamente sus funciones legislativas.
4. Mediante el Acuerdo de la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, Número 8-2008 de fecha 28 de abril de 2008, se creó el Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, como una entidad que funcionaría dentro de la estructura de este órgano de Estado, con el objeto de modernizar la actividad legislativa en el país, a través de la promoción adecuada y soporte técnico-legislativo; para la creación de leyes, dirigido a actualizar y cooperar en la formación profesional, la investigación científica, la difusión de la cultura y el estudio para la solución de los problemas nacionales.



5. Por razones de interés político, la Comisión Permanente, que fungió durante el período legislativo 2008-2009, mediante el Acta Número 9-2008 emitida con fecha 17 de junio de 2008, dejó suspendida todas las actividades que girasen entorno al Instituto, y a la presente fecha el Legislativo aún no ha tomado una postura en cuanto a continuar y proceder a institucionalizarlo formalmente, mediante un decreto, tal y como lo establece su documento base (Acuerdo 8-2008); o cancelar en definitiva esta entidad, lo cual sería totalmente perjudicial.

6. La sociedad no se muestra muy interesada ante la necesidad de capacitar y fortalecer el conocimiento legislativo de los diputados para la emisión de leyes; especialmente porque han olvidado la esencia propia de la función de los miembros de ese organismo del Estado: **la representatividad del pueblo**; han omitido a fondo este aspecto, y es allí donde radica la importancia de esta investigación, puesto que con ésta se dejará sentado un precedente doctrinario como un aporte para la modernización del Congreso de la República de Guatemala.



RECOMENDACIONES

1. Los partidos políticos deben tomar en cuenta lo establecido en el *Artículo 162* de la Constitución de la República de Guatemala, con respecto a los requisitos para ser diputado, en virtud, que al no limitar la participación de la sociedad se hace válida la representatividad soberana del pueblo. Asimismo, deben apoyar los mecanismos y sistemas que renueven, hagan eficiente y efectivo la actividad legislativa de este Organismo en beneficio del fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala.
2. El Congreso de la República de Guatemala debe promover urgentemente una formación académica parlamentaria en lo legal, político y técnico, que le permita al legislador razonar y efectuar un verdadero análisis científico para la aprobación de una ley, facilitándole de conocimiento para argumentar, defender y discutir válidamente un proyecto que se le presente o que éste tenga en iniciativa.
3. La Universidad de San Carlos de Guatemala debe retomar como un asunto prioritario la modernización del Organismo Legislativo, en el marco de su actuar y mandato constitucional, para que a través de la capacitación parlamentaria; y en cumplimiento a los compromisos adquiridos en la Carta Interinstitucional suscrita entre ambas partes, presente una propuesta al Pleno de continuidad al programa de apoyo académico para la formación de sus diputados, con el fin de que éstos, desde su toma de posesión al cargo, conozcan plenamente en qué consiste la actividad legislativa que ejercen por mandato supremo.
4. La Junta Directiva del Congreso de la República debe en un plazo no mayor de un año reactivar el funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, instaurado desde el mes de abril de 2008; darle el seguimiento adecuado, desarrollar su plan de trabajo y hacer los nombramientos de personal necesarios para su formal actividad, a fin, que la creación oportuna de este ente, sea una prerrogativa en la restauración de la actividad legislativa en Guatemala.



5. El Pleno del Congreso de la República debe involucrarse en un plazo no mayor de cinco meses y analizar el beneficio que traerá el funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos en el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala, dejando a un lado sus posturas, ideologías políticas e intereses personales, para lo cual deberán levantar la suspensión acordada por la anterior Comisión Permanente. Respectivamente, deberán emitir el decreto que formalice legalmente al Instituto.

6. Todos los guatemaltecos deben suscitar una consciencia social de país, para que el pueblo, como poder soberano, exija al Congreso de la República de Guatemala que en forma inmediata de seguimiento y adopte las medidas legales necesarias que originen el formal establecimiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, y que la sociedad misma se involucre y monitoree su funcionamiento en el marco de la ley, mediante una comisión civil fiscalizadora de la agenda legislativa nacional.



ANEXOS





ANEXO A



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



ACUERDO NÚMERO 8-2008

LA JUNTA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que en la década de los noventa la dinámica de los Parlamentos Latinoamericanos se caracterizó por el impulso de procesos de modernización y fortalecimiento institucional. Este factor facilitó la fundación de centros o institutos de estudios legislativos o parlamentarios, con el objeto, de promover estudios e investigaciones que permitieran darle un adecuado soporte técnico-legislativo, constitucional e inclusive presupuestario para la creación de las leyes, así como establecer mecanismos de interacción, debate, reflexión y toma de consensos sobre los temas de interés parlamentarios.

CONSIDERANDO:

Que en nuestro país este proceso no impactó en la misma dimensión que en otros países latinoamericanos, lo que nos ubicó en rezago de dichos avances y ante la convicción de superar los vacíos y debilidades que se identifican en este Organismo de Estado, resulta necesaria la creación de una instancia que permita revalorizar la acción política y fortalecer la institucionalidad del Congreso de la República.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 14 literal ñ) de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94, así como el artículo 9 de la Ley del Servicio Civil del Organismo Legislativo, Decreto Número 44-86 y finalmente a lo estipulado en el Acuerdo de la Comisión Permanente, Número 34-2004 sobre la modernización parlamentaria de este Organismo del Estado,

ACUERDA:

**CREAR EL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.**

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Creación. Se crea el Instituto de Altos Estudios Legislativos, el cual será un ente de promoción del conocimiento, asesoramiento y actualización en las funciones constitucionales del Congreso de la República, que tiene por objeto defender y perfeccionar las instituciones parlamentarias; consolidar la democracia a través de actividades académicas, estudios, investigaciones, servicios técnicos y facilitación para la interacción entre los actores políticos y la sociedad.

Artículo 2. Competencia. Su ámbito de acción, se orienta al fortalecimiento de la formación académica, legislativa y política, de los Dignatarios de la Nación, en las áreas atinentes a la actividad parlamentaria en todos sus complejos y plurales procesos ideológicos y políticos, así como profesionalización de personal técnico y administrativo de la institución.



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 2 de 7



Promoverá además la organización y funcionamiento de un sistema de soporte técnico parlamentario, que contribuya al perfeccionamiento de las herramientas y prácticas legislativas, impulsando el establecimiento de áreas especializadas de investigación, técnica legislativa, constitucionalidad, así como la creación de una carrera técnico parlamentaria que sustente este sistema, a manera que pueda ampliarse a las comisiones de trabajo y asesores de bloques legislativos.

Artículo 3. Objetivos. Los objetivos del Instituto de Altos Estudios Legislativos son los siguientes:

a) Objetivo General:

Constituir un Instituto de alto nivel que fortalezca y modernice la actividad parlamentaria, tanto en las funciones y capacidades de los legisladores, como la profesionalización del cuerpo de asesores, personal técnico-administrativo y dirigentes partidarios, en la imagen y vinculación del Congreso de la República en el ámbito nacional e internacional, suministrando para ello, servicios técnicos a las comisiones de trabajo, a la Junta Directiva y a los bloques legislativos.

b) Objetivos Específicos:

- I) Fortalecer las capacidades constitucionales de los diputados y su desempeño en el ámbito nacional y comisiones de trabajo del Congreso de la República;
- II) Promover e implementar un programa permanente de conocimiento, estudio e investigación de la situación nacional, diseño y fortalecimiento de políticas públicas que contribuyan al debate y la modernización del Estado;
- III) Promover procesos de actualización de conocimientos en materia parlamentaria, así como en lo que se refiere a las funciones técnicas y administrativas del Congreso de la República;
- IV) Realizar estudios políticos que sean necesarios para el cumplimiento de los fines constitucionales del Congreso de la República;
- V) Generar propuestas que fortalezcan y modernicen el funcionamiento del Congreso de la República, mediante un sistema de soporte técnico legislativo, de carrera administrativo-parlamentaria y acompañamiento en el desarrollo de políticas institucionales de transparencia, acceso a la información e impulso de mecanismos de participación ciudadana.

Artículo 4. Articulación a nivel nacional. En el ámbito interno de este Organismo, se establecerán los mecanismos de cooperación y coordinación con la Comisión Legislativa de Apoyo Técnico y sus unidades operativas; la Unidad de Transparencia y Fiscalización del Presupuesto de Ingresos y Egresos Del Estado, así como con la Dirección de Modernización y Planificación Parlamentaria y otras instancias administrativas que corresponda.

En el ámbito nacional, el Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República, articulará con las diferentes universidades del país la acreditación de la formación y actualización académica de los legisladores, asesores, personal técnico-administrativo y dirigentes partidarios. Así también, buscará establecer alianzas estratégicas con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales, que coadyuven a estas acciones académicas.



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 3 de 7



Artículo 5. Articulación a nivel internacional. En el contexto de la integración regional y coordinación con el Parlamento Centroamericano y las Asambleas Legislativas Nacionales aglutinadas en el Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe –FOPREL–, se fortalecerán los procesos de la integración política regional, estando el Instituto a disposición de esos propósitos, con sus recursos académicos para fortalecer los procesos de formación parlamentaria en conjunto con el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos –ICEL–; así como con otras instancias regionales y extra regionales.

CAPÍTULO II ÁREAS DE ACCIÓN DEL INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Artículo 6. Altos estudios parlamentarios. Comprenderán los altos estudios parlamentarios, los programas y actividades tendientes a la adquisición de conocimientos, el fortalecimiento de la formación académica y legislativa de los congresistas, dotándoles de mecanismos, procedimientos e instrumentos didácticos, legislativos y tecnológicos que faciliten el ejercicio de su función parlamentaria. Se articularán los diferentes instrumentos y procedimientos docentes, entre ellos los siguientes:

- A) **Diplomados.** En conocimientos específicos dirigidos a diputados y asesores sobre temas seleccionados por el Instituto o propuestos por los bloques legislativos, comisiones de trabajo y diputadgos, incluyendo entre otros: estructura de los parlamentos, técnica legislativa, técnicas de negociación política, derecho y gestión parlamentaria y normativa constitucional;
- B) **Jornadas Temáticas Legislativas.** Comprenderá encuentros y diálogos a iniciativa de los diputados, comisiones de trabajo, bloques legislativos y Junta Directiva, impulsen sobre temas coyunturales estratégicos. Para tal efecto, el Instituto suministrará los insumos académicos, metodológicos, de sistematización y logísticos que permitan un ejercicio efectivo con los actores pertinentes;
- C) **Seminarios.** Se realizarán seminarios que incentiven la participación de representantes y parlamentarios de diferentes bloques y asesores en el conocimiento de propuestas tendientes a fortalecer el desempeño parlamentario;
- D) **Talleres.** Se realizarán con el objeto de desarrollar, con mayor profundidad, temas específicos de interés nacional o de política internacional que propongan los diputados o sugiera el Instituto;
- E) **Conferencias Magistrales.** Dictadas por invitadas nacionales o conferencistas internacionales.

Artículo 7. Programas específicos. Se podrán implementar los siguientes programas específicos:



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 4 de 7



- a) **Congreso de la República de Guatemala y Universidades.** Promoción e incentivo de acciones de cooperación recíproca para la acreditación de las actividades académicas con universidades nacionales y del exterior.

Cada universidad con la que se establezcan convenios de cooperación, nombrará a un delegado permanente para que forme parte de la Comisión Consultiva Académica que actuará como órgano asesor de la Rectoría del Instituto;

- b) **Eventos sobre derecho parlamentario.** Con el objeto de ampliar el ámbito de influencia, se podrá desarrollar ciclos de eventos temáticos de interés parlamentario, en conjuntos con instituciones que considere pertinentes;
- c) **Programas de pasantías en otros parlamentos.** A través de la coordinación de cooperación mutua con otros parlamentos, se podrán establecer programas de intercambio de pasantías.

CAPÍTULO III SOPORTE TÉCNICO PARLAMENTARIO

Artículo 8. Sistema de soporte técnico parlamentario. Por soporte técnico parlamentario se comprende lo siguiente:

- a) Área de información y análisis legislativo;
- b) Área de investigaciones de la situación nacional e internacional;
- c) Área de técnica legislativa y derecho constitucional;
- d) Área de cooperación internacional e interparlamentaria;
- e) Área de proyección de soluciones futuras y la gobernabilidad del Estado;
- f) Área de Trabajo.

Conforme a la implementación progresiva del Instituto, las autoridades promoverán la actualización de su estructura, a efecto de proporcionar adecuadamente a los diputados y diputadas, los diversos servicios técnicos que sean requeridos con eficacia, prontitud y eficiencia.

CAPÍTULO IV AUTORIDADES

Artículo 9. Autoridades. El Instituto de Altos Estudios Legislativos se conforma de la siguiente manera:

- a) **Consejo Superior.** El Consejo Superior se integrará por los representantes del Consejo Académico y el Consejo de Apoyo Político, presidido por el Presidente del Congreso de la República, el cual tendrá las siguientes atribuciones:
- 1) Emitir y aprobar los reglamentos pertinentes para el adecuado y eficiente funcionamiento del Instituto;
 - 2) Aprobar el Plan Operativo Anual que entre otros aspectos contendrá las líneas estratégicas de acción del Instituto;



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 5 de 7



- 3) Aprobar los convenios, acuerdos, contratos y cualesquiera otras disposiciones que se celebren con instituciones públicas, privadas, organizaciones no gubernamentales, nacionales o internacionales, para su funcionamiento y cumplimiento de objetivos;
- 4) Conocer anualmente el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la Instituto a propuesta del Rector, para su posterior aprobación por el Pleno del Congreso de la República;
- 5) Todos aquellos que sean compatibles y necesarios con su naturaleza de máxima autoridad para el alcance de los objetivos del Instituto.

Consejo Académico. El Consejo Académico se integrará con cinco personas de reconocida trayectoria profesional, que a su vez representen diferentes corrientes ideológicas, los cuales serán nombrados por la Junta Directiva del Congreso de la República a propuesta del Presidente del Congreso de la República, quienes a su vez, serán seleccionados de una terna presentada por cada partido político con representación parlamentaria. Los nombramientos se harán durante cada período legislativo por lo que no podrán durar en sus cargos más de cuatro años. Los integrantes del Consejo Académico si podrán ser reelectos en períodos legislativos posteriores al que originalmente fueron nombrados. Las atribuciones de este Consejo son las siguientes:

- 1) Coordinar la planificación, organización y funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos;
- 2) Establecer los programas modelos del Instituto y las actividades tendientes a su institucionalización;
- 3) Establecer la metodología y equipos de investigación;
- 4) Crear los indicadores de gestión y evaluación del Instituto;
- 5) Establecer la metodología de encuentros, conferencias de trabajo y diálogos entre sectores de la sociedad y las instituciones nacionales e internacionales;
- 6) Promover medidas que tiendan al fortalecimiento del Instituto y el cumplimiento de sus objetivos y funciones;
- 7) Conocer la propuesta del Rector del Instituto sobre la organización interna, así como los manuales administrativos que sea necesario aprobar por parte del Consejo Superior.

Consejo de Apoyo Político. El Consejo de Apoyo Político se integrará por los diputados integrantes de la Comisión de Apoyo Técnico Legislativo; en el caso de los bloques legislativos independientes, integrados conforme lo establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, tendrán derecho a designar al diputado que integrará dicho consejo.

Las atribuciones de este Consejo son las siguientes:

- 1) Proponer las acciones estratégicas del Instituto para su aprobación por el Consejo Superior e inclusión en el Plan Operativo Anual;
- 2) Sugerir las relaciones internacionales o interparlamentarias del Instituto;



*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*



Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 6 de 7



- 3) Sugerir las relaciones de organizaciones nacionales y académicas de las universidades del país y del exterior con el Instituto;
- 4) Proponer todas aquellas relaciones interinstitucionales que se estimen pertinentes para el cumplimiento de los objetivos del Instituto.

Rectoría. La Junta Directiva, a propuesta del Presidente del Congreso de la República nombrará al Rector del Instituto, por un período no mayor de cuatro años y dentro del período legislativo vigente. Las atribuciones del Rector son las siguientes:

- 1) Dirigir administrativa y académicamente el Instituto;
- 2) Fungir como Secretario de cada uno de los Consejos, con la atribución de convocar a las reuniones correspondientes, custodiar y operar los libros de actas, y demás registros que correspondan a esas instancias;
- 3) Informar a los diferentes Consejos sobre la ejecución presupuestaria del Instituto;
- 4) Velar porque las instituciones a las que se les requiera información, colaboración y apoyo para el cumplimiento de las funciones inherentes al instituto, la entreguen en forma completa y oportuna;
- 5) Elaborar la propuesta de organización interna para funcionamiento del Instituto, así como los manuales administrativos necesarios, programas de estudio, línea superior.

CAPÍTULO V PRESUPUESTO Y APOYO INSTITUCIONAL

título 10. Presupuesto. Anualmente el Consejo Superior someterá a aprobación del pleno del Congreso de la República el anteproyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto de Altos Estudios Legislativos. Formarán parte de este presupuesto también los fondos otorgados por organismos, fundaciones, instituciones nacionales e internacionales y Estados operantes.

título 11. Apoyo institucional. Se instruye a la Dirección Financiera, Dirección de Personal y demás dependencias del Organismo Legislativo, para que, asignen al Instituto de Altos Estudios Legislativos los recursos materiales, económicos y el personal idóneo y calificado para cumplir con las funciones que le correspondan.

De igual forma, se instruye a la Dirección Financiera y las demás direcciones y unidades administrativas y técnicas del Congreso de la República, suministren al Instituto los recursos y servicios respectivos, en el marco del ordenamiento jurídico interno.

título 12. Al cumplir el primer año de funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos, en aras de fortalecer su institucionalidad y sostenibilidad, la Junta Directiva solicitará someter a consideración del honorable Pleno del Congreso de la República, la aprobación de un acuerdo legislativo específico que lo institucionalice o en su defecto, impulsar una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo que incorpore a ésta, la estructura, objetivos y líneas de trabajo del Instituto.



Congreso de la Republica
Guatemala, C.A.

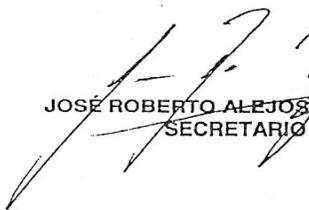
Acuerdo Número 8-2008
Hoja No. 7 de 7

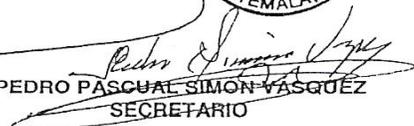
Artículo 13. El presente Acuerdo entra en vigencia inmediatamente.

EMITIDO EN LA SALA DE SESIONES DE JUNTA DIRECTIVA DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL VEINTIOCHO DE ABRIL DE DOS MIL OCHO.


EDUARDO MEYER MALDONADO
PRESIDENTE




JOSÉ ROBERTO ALEJOS CÁMBARA
SECRETARIO


PEDRO PASCUAL SIMÓN VÁSQUEZ
SECRETARIO





ANEXO B



CARTA DE ENTENDIMIENTO INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA –USAC-

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, representado por el Presidente, Doctor Eduardo Meyer Maldonado, quien actúa en calidad de Presidente del Congreso de la República, personería que se acredita con certificación del Acta extendida por la Secretaría del Congreso de la República, el día veintiuno de enero de dos mil ocho, en la que, en su punto DECIMO TERCERO, consta que fue electo como tal, para el período dos mil ocho a dos mil nueve (2008-2009).

Y

LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA –USAC-, representada por el Rector, Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios, quien acredita su Representación Legal con el acta de nombramiento del cargo número uno guión dos mil seis (1-2006) de la sesión celebrada por el Cuerpo Electoral Universitario el día cinco (5) de junio de dos mil seis (2006), y el Acta Administrativa de toma de posesión del cargo número dos guión dos mil seis (2-2006) del treinta (30) de junio de dos mil seis (2006).

CONSIDERANDO

Que el Congreso de la República de Guatemala es el órgano de Estado que tiene la potestad legislativa y se compone por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto.

CONSIDERANDO

Que la Universidad de San Carlos de Guatemala es la institución responsable de dirigir, organizar y desarrollar la educación profesional universitaria a nivel estatal en la República de Guatemala y en el marco de tal mandato constitucional, cooperará en la formación profesional, la investigación científica, la difusión de la cultura y el estudio y solución de los problemas nacionales.



CONSIDERANDO

Que la normas vigentes de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y que sustentan la suscripción de la presente Carta de Entendimiento, están conformados por la Ley Orgánica, Decreto número trescientos veinticinco (325), de fecha veintiocho de enero de mil novecientos cuarenta y siete, el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, de fecha uno de enero de dos mil uno y las Pautas de Contratación de esta Casa de Estudios, contenidas en el Acta número ochocientos noventa y uno (891) del Consejo Superior Universitario.

POR TANTO

Con base en lo considerado, acuerdan suscribir **CARTA DE ENTENDIMIENTO INTERINSTITUCIONAL ENTRE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA –EL CONGRESO- Y LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA –USAC-**, de acuerdo a las siguientes Cláusulas:

CLAUSULA 1. OBJETIVO GENERAL.

A través de la suscripción de la presente Carta de Entendimiento, el Congreso de la República de Guatemala y la Universidad de San Carlos de Guatemala, se crea el Programa de Apoyo Académico al Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República de Guatemala, dirigido a diputados, asesores, dirigentes sociales y políticos, así como funcionarios públicos y se definen para el efecto las actividades, roles y responsabilidades que asumen ambas partes, durante la ejecución de dicho Programa.

CLAUSULA 2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

Como objetivos específicos de la presente Carta de Entendimiento, se mencionan los siguientes:

- a) Coordinar la creación y ejecución del Programa de Apoyo Académico al Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República;
- b) Buscar la sinergia entre las actividades que se ejecuten;
- c) Ejecutar el Programa buscando la coherencia con las políticas y estrategias institucionales del Congreso y de la USAC y



d) Velar por el cumplimiento de los compromisos y expectativas de ambas partes.

CLAUSULA 3. COMPROMISOS DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA.

El Congreso de la República de Guatemala, en el marco de la presente Carta de Entendimiento se compromete a:

1. Fortalecer el carácter legal e institucional del Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República, los programas de capacitación que sean aprobados y facilitar su ejecución en donde se considere oportuno.
2. Gestionar la obtención de los recursos necesarios para el financiamiento y ejecución de los planes y programas del Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República.
3. Elaborar y presentar los programas académicos para su conocimiento y aprobación, por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

CLAUSULA 4. COMPROMISOS DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA -USAC-, GUATEMALA.

La Universidad de San Carlos de Guatemala, en el marco de la presente Carta de Entendimiento se compromete a:

1. A través de la Administración Central, Unidades Académicas e instancias administrativo – académicas vinculadas a este tipo de programas, emitirá los reconocimientos respectivos a los programas de formación y capacitación que sean propuestos por el Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República y que cumplan con los requisitos establecidos en las normativas universitarias de la USAC.
2. La Administración Central de la Universidad, a través de Rectoría, vigilará por los intereses de las diferentes unidades académicas que participan en los proyectos e intermediará para asegurar que los beneficios sean de acuerdo a lo planificado en los documentos de los programas aprobados.
3. Otorgar el apoyo para la ejecución de los programas institucionales que sean aprobados.



CLAUSULA 5. COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

Se establecerá una coordinación entre ambas instituciones, para darle el seguimiento y cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes a través de la presente Carta de Entendimiento, para lo cual las partes designarán un representante titular y un suplente respectivamente.

CLAUSULA 6. CONVENIOS ESPECÍFICOS.

Ambas instituciones se comprometen a establecer y reglamentar nuevos proyectos de cooperación, que incluyan la ejecución de recursos económicos, a través de Convenios Específicos que se firmarán entre los Representantes Legales de las mismas instituciones.

CLAUSULA 7. RESOLUCION DE CONTROVERSIAS

La presente Carta de Entendimiento es producto del deseo de la mutua cooperación entre las partes, en razón de lo cual, en caso que se llegaren a presentar conflictos en cuanto a la interpretación, los alcances y el cumplimiento de esta Carta de Entendimiento o de los Convenios Específicos que se firmaren, serán resueltos conjuntamente por los representantes que las partes designen para tal efecto.

CLAUSULA 8. VIGENCIA.

Esta Carta de Entendimiento tendrá una vigencia de cuatro años, a menos que cualquiera de las partes manifieste, por escrito, su intención de darlo por terminado con seis meses de anticipación.

La terminación de la presente Carta de Entendimiento no afectará la conclusión de las acciones de cooperación iniciadas durante su vigencia.

CLÁUSULA 9. DOCUMENTOS QUE INTEGRAN LA CARTA DE ENTENDIMIENTO.



La Carta de Entendimiento se compone por este documento principal y el Acuerdo de Junta Directiva del Congreso que crea el Instituto de Altos Estudios Legislativos del Congreso de la República, así como el Documento Marco del Instituto.

En fe de lo anterior, los Representantes de la Partes firman la presente Carta de Entendimiento, en dos (2) ejemplares en idioma español, constando de cinco hojas con el membrete de ambas instituciones de igual tenor y validez.

Guatemala, veintiuno de mayo de dos mil ocho.

POR EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA:

Dr. Eduardo Meyer Maldonado
Presidente

POR LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios
Rector





ANEXO C

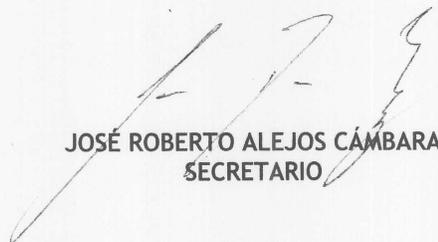


*Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

EL INFRASCRITO SECRETARIO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CERTIFICA HABER TENIDO A LA VISTA EL ACTA DE LA SESIÓN DE COMISIÓN PERMANENTE NÚMERO NUEVE GUIÓN DOS MIL OCHO DE FECHA DIECISIETE DE JUNIO DE DOS MIL OCHO, LA CUAL EN SU PUNTO QUINTO TEXTUALMENTE DICE: -----

"PUNTO QUINTO: Solicitud del equipo de creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos. Comisión Permanente conoció el oficio remitido por el licenciado Danilo Roca, Secretario de Asuntos Políticos de la Presidencia del Congreso de la República, por medio del cual informa y detalla las grandes áreas de funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos, así como el cronograma de actividades que a la fecha ha desarrollado; así mismo, señala que se encuentra pendiente de aprobación la estructura administrativa y académica del Instituto, el proyecto de presupuesto para el período 2009 y el nombramiento del director responsable de la administración del Instituto y de la orientación académica del mismo. En virtud de lo anterior, Comisión Permanente **RESUELVE: A)** Suspender temporalmente las actividades del Instituto de Altos Estudios Legislativos, en tanto se tiene información sobre las actividades que desempeña, organización y presupuesto del mismo; y, **B)** Solicitar a los encargados del funcionamiento del Instituto de Altos Estudios Legislativos, remitan a la brevedad posible un informe que contenga como mínimo: 1. Memoria de actividades desarrolladas a la fecha; 2. Resultados obtenidos de los procesos de capacitación desarrollados; 3. Inversión realizada en cada uno de los eventos y el nombre de la persona que ha ejecutado dichos gastos; 4. Actividades programadas para el resto del año; 5. Detallar si las actividades realizadas y por realizar responden a un programa de capacitación estructurado y señalar cuáles son los objetivos del mismo; y, 6. Personal que integra el Instituto."

Y PARA LOS USOS LEGALES CORRESPONDIENTES SE EXTIENDE LA PRESENTE CERTIFICACION, EL DOS DE JULIO DE DOS MIL OCHO, EN UNA HOJA DE PAPEL MEMBRETADO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.-----


JOSÉ ROBERTO ALEJOS CÁMBARA
SECRETARIO







ANEXO D



CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA
INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
DIPLOMADO DIRIGIDO A PARLAMENTARIOS Y ASESORES TECNICOS
MODULO I: *Fiscalización, Transparencia y Control Parlamentario*

El Congreso de la República y su función fiscalizadora



**DOCUMENTO
DE TRABAJO**

1

PREGUNTAS GENERADORAS:

1. **¿Qué acciones le correspondería desarrollar al Congreso de la República para institucionalizar una cultura de "transparencia pública y privada" y dinamizar la lucha contra la corrupción?**
2. **¿De qué forma y quiénes son los encargados de darle seguimiento a la aplicación de los convenios internacionales contra la corrupción en el país?**
3. **¿Qué acciones deben propiciarse desde el Congreso de la República para mejorar la acción fiscalizadora de los diputados?**

El Estado constitucional de derecho

La Constitución política como norma fundamental del Estado

La Constitución Política de la República de Guatemala fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente en 1985 y reformada luego de un referéndum en 1993. De acuerdo con la misma Guatemala es un Estado de derecho, se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común y su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. La soberanía reside en el pueblo.

Poderes del Estado		
<p>El Estado guatemalteco se encuentra articulado en función de tres poderes independientes y autónomos: el organismo legislativo, el organismo ejecutivo y el organismo judicial. La ley señala que la subordinación entre los mismos está prohibida.</p> <p>El ejercicio del poder público se complementa además, mediante las instituciones autónomas y descentralizadas, tanto de rango constitucional (USAC, municipalidades, IGSS) como las creadas por las leyes ordinarias.</p>		
<p>El organismo ejecutivo se encuentra integrado por el presidente de la República, que es el jefe de Estado, el vicepresidente de la República, los ministros, los viceministros. Los secretarios presidenciales y los demás funcionarios y subalternos. Entre las principales atribuciones del presidente se encuentran coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo del país y presentar al Congreso de la República el presupuesto general de ingresos y gastos del Estado; presentar cada año ante el Congreso el informe de la situación nacional y por aparte la liquidación de la ejecución presupuestaria del Estado; dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios internacionales; proveer la Defensa y seguridad de la nación (para lo cual ejerce el mando de las Fuerzas Armadas y de toda la fuerza pública); y nombrar y cesar los ministros, viceministros, secretarios y subsecretarios, embajadores y demás.</p>	<p>El organismo legislativo. La potestad de legislar le corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos por el sistema de distritos electorales y un 25% a través del listado nacional, para un periodo de cuatro años. Las principales atribuciones del Congreso de la República son, entre otras: decretar, derogar y reformar las leyes; aprobar, o no aprobar la propuesta de Presupuesto general de ingresos y gastos del Estado; decretar impuestos; declarar la guerra; decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos; efectuar las operaciones relativas a la deuda externa y aprobar antes de su ratificación los tratados internacionales que afecten a las leyes o la soberanía nacional; y los contratos y concesiones de servicios públicos.¹</p>	<p>El organismo judicial se encuentra integrado por la Corte Suprema de Justicia, las cortes de apelaciones, los juzgados de primera instancia los juzgados de paz, y el personal administrativo respectivo. A estos tribunales les corresponde en exclusiva la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. En el ejercicio de la función jurisdiccional el poder judicial es independiente, como lo son los magistrados y jueces entre sí y frente a otras autoridades. Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelaciones son electos por el Congreso de la República para cumplir periodos de cinco años. El Congreso realiza la elección de una nómina de profesionales del derecho, presentado por la respectiva Comisión Constitucional de Postulación.</p>
<p>Así mismo en el marco judicial están la Corte de Constitucionalidad, cuyos magistrados son designados por las instituciones que señala la ley. Y el Tribunal Supremo Electoral cuyos magistrados son electos por el Congreso de la República.</p>		

De conformidad con el sistema democrático vigente en la República de Guatemala, el Congreso de la República mediante sus órganos internos (el pleno, las comisiones de trabajo, las bancadas, la junta de jefes de bloque, la junta directiva) y la acción de los diputados, tiene la obligación constitucional de crear la

¹ Ver artículo 183 inciso k de la Constitución de la República, relativo a los contratos y concesiones públicas.



legislación interna y de fiscalizar la administración pública; en consecuencia la función fiscalizadora del diputado es esencial en la existencia del Estado constitucional de derecho.

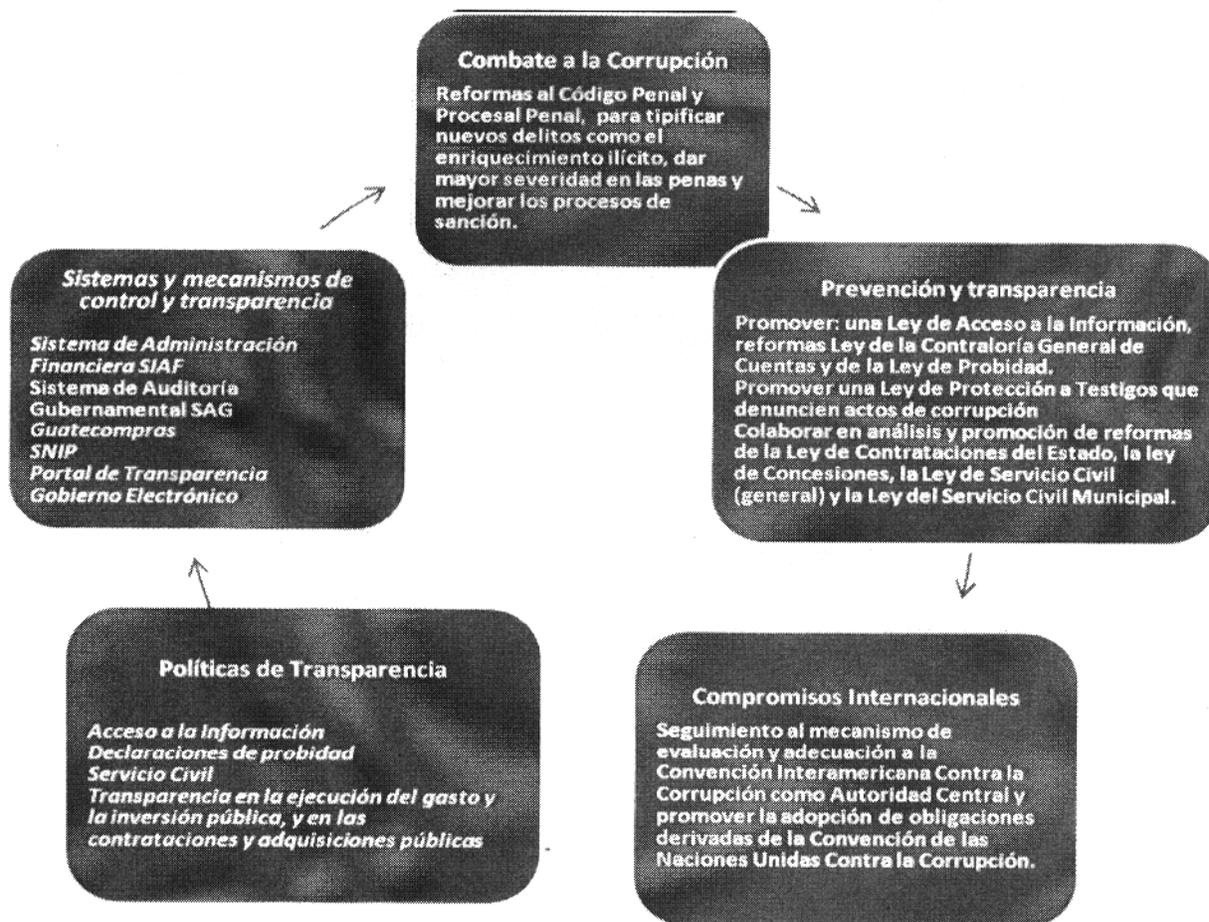
Tomar nota que el ejercicio del poder público que realiza el Congreso de la República, aparte de las funciones de legislar y fiscalizar en forma directa la administración pública, también surge cuando interpela a un funcionario público, cuando lo nombra como en el caso de los Magistrados de las Cortes, al Contralor General de Cuentas, al Procurador de los Derechos Humanos, al delegado Legislativo a la Junta Monetaria, y otros; o cuando evalúa los informes y memorias de labores de las instituciones estatales, incluyendo el informe anual que presenta el Presidente de la República.² También cuando el Congreso de la República somete a antejuicio a algún funcionario conforme al orden constitucional y la ley de antejuicios, incluyendo el juicio político para defenestrar al Presidente de la República, al Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y demás magistrados judiciales y funcionarios públicos sujetos al Organismo Legislativo al tenor de lo establecido en los incisos f), y h)l artículo 165 de la Carta Magna.

Los convenios internacionales contra la corrupción

Guatemala es signataria y debe velar por la evaluación y adecuación de las convenciones y leyes internacionales de combate a la corrupción, como: *Convención Interamericana Contra la Corrupción*, *Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción*, *Convención de Naciones Unidas Contra los delitos Transnacionales*. Estas normas obligan a Guatemala a realizar acciones de transparencia y contra la corrupción tanto en el sector público como el privado. De esa cuenta es que han sido creadas comisiones a nivel del gobierno central. A manera de ejemplo se cita que en el 2005 la Comisión Presidencial para la Transparencia y Contra la Corrupción proyectó realizar ese las siguientes tareas.³

² Ricardo Cifuentes. 2008, al examinar el papel del Congreso en la fiscalización, referencias legales

³ Informe de la Comisión Presidencial por la Transparencia y contra la corrupción 2005



Además de estos esfuerzos, el informe recomendaba fomentar la Promoción y facilitación de auditoría social, así como llevar a cabo la consulta Ciudadana y promoción de consensos. Entre los aspectos de mayor relevancia en cuanto a la institucionalización del combate a la corrupción se visualizaban los siguientes:

1. Institucionalizar actores, mecanismos y sistemas para hacer sostenibles e irreversibles los esfuerzos de combate a la corrupción y promoción de la transparencia en el Organismo Ejecutivo
2. Mejorar el control interno cruzado
3. Crear y/o fortalecer instancia para fortalecimiento de capacidades y asistencia técnica para el combate a la corrupción
4. Establecer mecanismos de recepción, seguimiento e investigación de denuncias a nivel descentralizado
5. Supervisar y monitorear políticas de transparencia e integridad en la función pública
6. Involucramiento ciudadano y otros actores en el combate a la corrupción a través de la auditoría social, la consulta ciudadana y la construcción colectiva de transparencia pública y privada.

Cabe mencionar que además del Organismo Ejecutivo, también el Organismo Judicial ha instituido una Comisión Contra la Corrupción. Para la persecución penal respectiva el Ministerio Público tiene en funcionamiento la Fiscalía contra la corrupción. Y para coadyuvar en la atención de lo que corresponda al Congreso de la República figura la Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia. Mas las funciones de fiscalización correspondiente a la Comisión de Probidad.

La transparencia pública y la fiscalización⁴

En el marco de las acciones gubernamentales para crear una cultura de transparencia y probidad pública y privada, aparece la obligatoriedad y acción de la rendición de cuentas de las diferentes entidades de la administración pública, tal como lo señala Artículo 241 de la Constitución Política de la República. Complementariamente a dichas obligaciones, al Congreso de la República de acuerdo al artículo 171, incisos a, b, y c de la misma carta magna le corresponde en materia de fiscalización lo relativo al ingreso y al egreso fiscal, como las siguientes atribuciones:

- a)**
 - Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, registrará de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso;
- b)**
 - Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación;
- c)**
 - Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior;

El acceso a la información en la administración pública

La publicidad de las acciones, actos, operaciones y registros públicos no sólo son fundamentales para la institucionalidad de la transparencia pública y privada, sino que principalmente es uno de los fundamentos del Estado constitucional de derecho de Guatemala. Además de la norma constitucional conocida como "Ley de Emisión del Pensamiento", la Carta Magna estipula los siguientes derechos de los habitantes y obligaciones del Estado en esta materia:

⁴ Dentro de las acciones respectivas cabe promover una agenda legislativa que incluya como los ya expuestos y además lo siguiente: Agravar las penas de los delitos por corrupción y penalizar otros actos de corrupción (enriquecimiento ilícito de funcionarios, tráfico de influencias, omisión de la declaración jurada patrimonial, testaferrato, conflicto de interés, y otros). Legislar sobre acceso ciudadano a la información pública, mediante la cual se crea el mecanismo legal para tener acceso, de manera expedita, a la información en el sector público. Salvando lo relativo al secreto bancario y estatal que estipula la Constitución Política de la República. Promover las reformas a las leyes ya relacionadas, y generar regulaciones para transparentar el gasto público realizado a través de los fideicomisos públicos y de fondos sociales, de la administración no controlada de recursos estatales por conducto de organismos internacionales (PNUD, OIM, CIPREDA y demás) y de la canalización de recursos hacia ONG vinculadas a funcionarios.

Artículo 29. Libre acceso a Tribunales y dependencias del Estado.

- Toda persona tiene libre acceso a los tribunales, dependencias y oficinas del estado, para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley.

Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos.

- Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones, y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que desean consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad.

Artículo 31. Acceso a archivo y registros Estatales

- Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en los archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a la que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos.

Artículo 35. Libertad de emisión del pensamiento

- Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare el respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

Además de lo expuesto la mejor respuesta que esperan los ciudadanos es la satisfacción de sus necesidades y a resolución positiva de sus gestiones (escritas) en el marco de su derecho de petición y el libre acceso a los asuntos estatales que son de su interés. Los ciudadanos esperan una respuesta escrita dentro del proceso administrativo de conformidad con la Ley de lo Contencioso Administrativo, la que marca la pauta de que por cada diligencia debe crearse un archivo físico, y como lo manda la Constitución Política de la República, estos archivos deben custodiarse junto con los correspondientes a las cuentas nacionales que administra cada entidad estatal por un periodo mínimo de 20 años.

Recordar que actualmente la Contraloría General de Cuentas ya no custodia los documentos que integran la ejecución del presupuesto de ingresos y gastos de cada dependencia de la administración pública, sino que de inmediato de la revisión que practican en forma anual, los devuelve a cada entidad fiscalizada para su guarda y custodia.

Entonces, para que el Estado cumpla con su obligación de facilitar el libre acceso del ciudadano a la información, es necesario promover la institucionalidad de los archivos de los documentos (físicos) oficiales, mientras se modernizan los sistemas y procedimientos, como también la cultura y se llega a disponer de servidores computacionales de alta capacidad para acceso de las personas desde cualquier parte del país.

Bibliografía:

1. Informe de la Comisión Presidencial por la Transparencia y contra la corrupción 2005
2. Atribuciones del Congreso de la República. Artículo 171 Constitución Política de la República.
3. Constitución Política de la República. Artículos 29,30, 31, 35



BIBLIOGRAFÍA

- AMPUERO, H. **Administración y modernización parlamentaria** (en red) <http://www.dialnet.com/> estado, gobierno, gestión pública: revista chilena de administración pública, ISSN 0717-6759 N°. 5, 2004.
- ASIES, **La opinión pública y el Estado de Derecho en Guatemala**, tomo I. Guatemala: revista ASIES, 2006.
- ASIES, **XXIII Sesión anual partidos políticos, congreso y gobernabilidad democrática: lecciones aprendidas y desafíos**. Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos. Guatemala: ASIES/FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, 2007.
- BLAS, A. **OEA capacitará a nuevos diputados** (en red) <http://www.prensalibre.com/pl/2007/julio/25/178043.html>, 2007.
- BRAVO, B. **El estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991**. México: escuela libre de derecho, 1992.
- BIANCHI, D. **Artículo legislar bien** (en red) <http://www.consultoralegislarbien.com>, 2007.
- CASTELLANOS, Á. **El principio de la separación de poderes en la Constitución Política de Guatemala de 1985**. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 1986.
- CASTILLO, J. **Derecho administrativo** tomo I parte general. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 2002.
- CAZALI, L. de., REYES, V., y VICTOR J. **Perspectiva de los jóvenes sobre la democracia en Guatemala**. Debate 39. Guatemala: facultad latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO), editorial serviprensa S.A., 1998.
- LEGISLAR, consultora **Capacitar para legislar bien** (en red) <http://www.legislarbien.com.ar/>, 2007.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, **Creación del Instituto de Altos Estudios Parlamentarios** (en red) http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=5554, 22 de mayo de 2008.
- DEGUATE, Congreso crea Instituto de Altos Estudios Legislativos, (en red) <http://www.deguate.com>, 20 de mayo de 2008.



DE SECONDAT, C. L. (Montesquieu), “**Del espíritu de las leyes**”, México: Oxford University Press México, S.A., volumen 5, 1999.

EL PERIÓDICO, editorial, **Grave deficiencia legislativa** (en red) <http://www.elperiodico.com.gt/es/20060713/opinion/29687>, 2006.

ESCANDÓN, A. **¿Por qué es importante la capacitación?** (en red) <http://www.degerencia.com/articulo/porqueesimportanteacapacitacion>, 2008.

FOPRIDEH, **Asuntos legislativos en democracia aplicada** (en red) <http://foprیده.org/cms/>, 2008.

GARCÍA, J. Del principio de división de poderes (en red) <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=27611>

HILL, M. **Formación, capacitación y desarrollo recurso humano y su importancia dentro de las organizaciones** (en red) <http://www.capacitacion/formacionrr>, 2003.

INSTITUTO CIENCIA Y TÉCNICA LEGISLATIVA, **Reglas prácticas de técnica legislativa** (en red) <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro>, 5 de octubre 2007.

LA HORA, editorial, Inaugurado el Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos (en red) <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=30900&fch=2008-05-22>, 2008.

MARROQUÍN, M. **Memoria del seminario parlamento, Organismo Judicial y sociedad civil, su aporte para la eficacia del Estado de Derecho en Guatemala**. Guatemala: ASIES/FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER, 1992.

MARTINEZ-MONT MOLINA, A. **Los diversos sistemas de elección popular, Guatemala**: tesis Universidad Rafael Landívar, 1996.

OSSORIO, M. **Diccionario de ciencias políticas y sociales** (en red) <http://www.scribd.com/.../Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicasy-Sociales> 17 de enero 2009.

PORRAS, A. **Representación y democracia avanzada** (cuaderno y debates). Madrid: Editorial centro de estudios constitucionales, 1994.

PRADO, G. **Teoría general del estado**. Guatemala: departamento de artes gráficas y reproducciones, 1990.



PUIG, F. **Compendio de derecho civil español** (tomo I, parte general). Madrid: ed.; Pirámide, S.A., 1976.

SOLÍS, A. **Manual para el control político parlamentario en el Congreso de la República de Guatemala**. Guatemala: ASDI/ACCIÓN CIUDADANA, 2005.

SVETAZ, M. **Manual de práctica parlamentaria, La elaboración de un proyecto legislativo**. Argentina: Editorial Lapampa, 1989.

TORRES-RIVAS, E., SECUNDINO G., HORACIO B., FABRICE L., y DAVID L. **Construyendo la democracia electoral en Guatemala**. Guatemala: Facultad latinoamericana de ciencias sociales (FLACSO), 2001.

USAID/ACCION CIUDADANA. **Proyecto asistencia técnica para el fortalecimiento institucional y democrático del Congreso de la República de Guatemala**, cuadernos del Congreso de la República de Guatemala, números 1,2,3,4, y 5), Guatemala: Oficina de democracia y gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional a través de su programa transparencia y anti-corrupción, 2007.

VELA, M., Fundación Myrna Mack, **Control parlamentario y de función inteligencia**. (en red) <http://www.controlparlamentario.com/tra20/capacitacion>, 2000.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de la República de Guatemala, Asamblea Nacional Constituyente, 14 de enero de 1986, Guatemala.

Decreto numero 1-85, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Asamblea Nacional Constituyente, 14 de enero de 1986, Guatemala.

Decreto número 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Congreso de la República de Guatemala, 1 de diciembre de 1994, Guatemala.

Acuerdo Número 181-87 Reglamento a la Ley Electoral y de Partidos Políticos Tribunal Supremo Electoral, 7 de diciembre de 1987, Guatemala.

Acuerdo de Junta Directiva No.08-2008, aprobación de creación del Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, Congreso de la República de Guatemala, 28 de abril de 2008, Guatemala.

Certificación del punto quinto del Acta No. 9-2008 del 17 de junio de 2008 de la Comisión Permanente del Congreso de la República de Guatemala, Congreso de la República de Guatemala, 2 de julio de 2008.



Carta de entendimiento interinstitucional entre el Congreso de la República de Guatemala y la Universidad de San Carlos de Guatemala para la creación del programa de apoyo académico al Instituto de Altos Estudios Legislativos y Políticos, Congreso de la República de Guatemala y Universidad de San Carlos de Guatemala, 21 de mayo de 2008.