



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

**EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA:  
estructura y funcionamiento**

 Konrad  
Adenauer  
Stiftung  
Fundación Konrad Adenauer

**Revista ASIES  
No. 3 2008**

Blanco, Ligia; Susan Batres

El Congreso de la República de Guatemala: estructura y funcionamiento. - - Guatemala: ASIES, 2008.

73 p.; 21cm. (Revista ASIES no. 3, 2008)

ISBN 999\*\*-\*\*-\*\*-\*

1.PODER LEGISLATIVO.- 2.PARLAMENTO.- 3.CONGRESO DE LA REPÚBLICA.- 4.DIPUTADOS.- 5.PARTIDOS POLÍTICOS.- 6.FUNCIÓN PÚBLICA.- 7.PARTICIPACIÓN POLÍTICA.- 8.ELECCIONES GENERALES 2007.- 9.GUATEMALA



---

**EDITOR**

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

Tel: 2332-2002, 23347178/9, 23310814

Fax: 23602259

[www.asies.org.gt](http://www.asies.org.gt)

[asies@asies.org.gt](mailto:asies@asies.org.gt)

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

**DIRECCIÓN**

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2008

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la  
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES  
Guatemala

**EL CONGRESO DE LA  
REPÚBLICA DE GUATEMALA:  
estructura y funcionamiento**

**Ligia Blanco  
Susan Batres**

 **Konrad  
Adenauer  
Stiftung**  
Fundación Konrad Adenauer

**Revista ASIES  
No. 3 2008**

## INDICE

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción                                                     | 5  |
| 1. El poder legislativo                                          | 7  |
| 1.1. Origen de la Institución                                    | 7  |
| 1.2. Parlamentarismo                                             | 10 |
| 1.3. Presidencialismo                                            | 11 |
| 1.4. Semipresidencialismo                                        | 13 |
| 1.5. Monocameralismo y bicameralismo                             | 16 |
| 1.6. La representación parlamentaria fundamento de la democracia | 17 |
| 2. El Congreso de la República de Guatemala (CRG)                | 19 |
| 2.1. Características                                             | 19 |
| 2.1.1. Marco legal actual                                        | 19 |
| 2.1.2. Integración actual                                        | 19 |
| 2.1.3. Atribuciones                                              | 20 |
| 2.1.4. Limitaciones para optar al cargo de Diputado              | 22 |
| 2.1.5. Inmunidad legislativa                                     | 22 |
| 2.1.6. Conformación de bloques legislativos                      | 22 |
| 2.1.7. Iniciativas de ley                                        | 23 |
| 2.1.8. Sesiones                                                  | 23 |
| 2.2. Estructura Organizativa                                     | 24 |
| 2.2.1. Órganos legislativos                                      | 24 |
| 2.3. Principales funciones                                       | 28 |
| 2.3.1. Función de representación y dirección política            | 28 |
| 2.3.2. Función legislativa                                       | 29 |

|                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------|----|
| 2.3.3. Función de control y fiscalización                        | 31 |
| 3. El Congreso de la República de Guatemala en la actualidad     | 35 |
| 3.1. Integración y representación en el Organismo Legislativo    | 35 |
| 3.2. Funcionamiento                                              | 42 |
| 3.3. Cumplimiento de las funciones                               | 45 |
| 3.3.1. Función de representación                                 | 45 |
| 3.3.2. Función legislativa                                       | 51 |
| 3.3.3. Función de control político                               | 56 |
| 3.4. Programas de fortalecimiento institucional y organizacional | 65 |
| Conclusión                                                       | 70 |
| Bibliografía                                                     | 71 |

## Cuadros

|                                                                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 1. Organigrama del Congreso de la República de Guatemala                                                                 | 27 |
| 2. Composición del Congreso de la República 2008-2012                                                                    | 37 |
| 3. Representación femenina en el Congreso de la República durante siete períodos legislativos (1986-2012)                | 38 |
| 4. Número de diputadas, por partido político y circunscripción, electas al Congreso de la República 2008-2012            | 39 |
| 5. Número de diputadas electas por partido político y circunscripción, Congreso de la República 2008-2012                | 40 |
| 6. Número de diputados indígenas, por partido político y circunscripción, electos al Congreso de la República, 2004-2008 | 41 |
| 7. Diputados indígenas al Congreso de la República 1986-2012                                                             | 42 |
| 8. Junta Directiva 2008-2009                                                                                             | 43 |
| 9. Distribución de Presidencia de Comisiones por Bancada 2008-2009                                                       | 44 |
| 10. Partidos políticos que presiden las principales Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, 2008-2009        | 45 |

|                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 11. Diputados por partido político en el Congreso de la República 2004-2008                                | 48 |
| 12. Relación entre iniciativas de ley presentadas y decretos aprobados en el período legislativo 2004-2007 | 52 |
| 13. Decretos aprobados por el Congreso de la República 2000-2003, 2004-2007                                | 53 |
| 14. Interpelaciones 2004-2007                                                                              | 59 |
| 15. Características de la función de control parlamentario                                                 | 63 |
| 16. Características del proceso de fiscalización presupuestaria                                            | 64 |

# **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA: estructura y funcionamiento**

**Ligia Blanco \***  
**Susan Batres\*\***

## **Introducción**

Conocer y dar ideas para mejorar la organización y funcionamiento del Poder Legislativo guatemalteco es una urgencia al interior del Legislativo y una exigencia externa por parte de la ciudadanía.

El Congreso se encuentra en el centro neurálgico de la democracia, primero por el papel articulador que ejerce entre la ciudadanía —partimos del supuesto de que representa a los diferentes segmentos de opinión ciudadana— y segundo, porque le corresponde la toma de decisiones con efectos generales.

El poder legislativo en la mayoría de países atraviesa por un debilitamiento y deslegitimación que se traduce en una crisis institucional, que a su vez es objeto de diversos análisis,

---

\* Licenciada en Ciencias Políticas por la Universidad Rafael Landívar, URL, Guatemala. Maestría en Ciencia Política especializada en Parlamento, por la Universidad Pantheon-Assas Paris II, Francia. Catedrática de la Facultad de Ciencias Políticas, URL. Consultora del Departamento Sociopolítico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES.

\*\* Licenciada en Ciencia Política con orientación en análisis y prospectiva política, por la Universidad Rafael Landívar, URL, Guatemala. Técnica universitaria en proyectos de desarrollo por la URL. Consultora del Departamento Sociopolítico de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES.

planteamientos y propuestas para su resolución. Los partidos políticos, soportes y medios de representación, no han sido ajenos a dicha crisis. Indudablemente entre un país y otro, ésta adquiere diversos grados y su resolución viene facilitada por la fortaleza de aquellas mismas instituciones que tienen mecanismos para afrontarla.

Evidentemente, si las instituciones no son fuertes, ni tienen tradición democrática interiorizada, proveniente de la ciudadanía como de la élite política, la debilidad y deslegitimación del poder legislativo pueden ser sumamente peligrosas para la vida democrática de un país. Bajo estas consideraciones la ciudadanía adquiere y moldea una imagen del legislativo un tanto confusa y otro tanto errada. Si las funciones y roles se encuentran poco claros, y si no se cumplen a cabalidad, la imagen de esta importante institución será débil y sin credibilidad.

En nuestro país, el Congreso es una de las instituciones menos valoradas y apreciadas por la población, por lo que revertir esta imagen es una de las tareas más importantes en la actualidad por su afinidad con el afianzamiento de la democracia. En tal razón, es fundamental conocer la esencia de la institución parlamentaria, las atribuciones y roles que le son inherentes, y también comprender su funcionamiento, así como sus debilidades y alcances.

El presente estudio pretende aportar elementos teóricos y prácticos para un mejor conocimiento y comprensión del Congreso de la República. En la primera parte se presenta el origen y la esencia de la institución parlamentaria. En la segunda parte se describe el Congreso de la República de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República de Guatemala. Por último, en la tercera parte se presenta y analiza el Congreso actual y el cumplimiento de sus principales funciones, así como los retos más importantes que deberá enfrentar para realizarlas.

## **1. El poder legislativo**

El poder legislativo es uno de los tres organismos que tradicionalmente conforman el poder de un Estado. Montesquieu propuso en su célebre libro “*El Espíritu de las Leyes*”, que las funciones del Estado se dividieran en distintos poderes (legislativo, ejecutivo y judicial), para que mediante un arreglo de las cosas el poder controle el poder, a fin de evitar la tiranía.

La función esencial del poder legislativo es, como su nombre lo indica, hacer las leyes, acorde a su legítima investidura como órgano electo por el pueblo. En el Parlamento, Congreso, Asamblea o Cámara, se encuentra representada la voluntad de la población, dado que ahí, confluyen las personas que han sido electas para representar a los y las ciudadanas. La democracia moderna solo puede realizarse mediante mecanismos de representación por lo que los representantes del pueblo son los encargados de darle vida a esa democracia interpretando el sentir de sus electores.

### **1.1. Origen de la Institución**

Por lo que se refiere a su origen conviene distinguir entre dos enfoques distintos. El primero suele explicar que los denominados actualmente Parlamentos, Asambleas o Congresos, se originan en etapas previas a la aparición del Estado liberal y en ocasiones, del Estado Moderno.

En efecto, ya en la Edad Media existían instituciones deliberantes con funciones políticas de diversa índole, desde el propio *parliament* en Inglaterra a los diversos ejemplos que ofrece la península Ibérica a partir del siglo XII -Cortes de Valencia, Aragón, Cataluña -. Los reyes convocaban y presidían el parlamento, conformado por

representantes de la nobleza, del clero y de las ciudades. En los primeros parlamentos se discutía y se aprobaba la imposición de gravámenes y derechos y se trataban los negocios relevantes del Reino, bajo el principio comúnmente aceptado de que el Rey sólo podía exigir tributos con el consentimiento de sus súbditos<sup>1</sup>.

Aunque también en el absolutismo hubo instituciones deliberantes, como los Estados Generales en Francia, fue el propio carácter del Estado absoluto el que contribuyó a reducir al mínimo su función.

El segundo enfoque sitúa, con mayor propiedad, el origen de los actuales parlamentos en las dos revoluciones que fundamentan el nacimiento del liberalismo en Europa: el Parlamento inglés y la Asamblea Nacional, surgida con el estallido de la Revolución Francesa en 1789<sup>2</sup>.

El liberalismo surge como un sistema en el que la legitimidad ya no es de origen divino, sino de tipo contractual, un pacto entre iguales, y en el que el poder no es único, ni está concentrado; de acuerdo al pensamiento de Locke y Montesquieu, está separado y es detentado por tres órganos distintos, cada uno con funciones y prerrogativas. Es obvio que, desde un punto de vista doctrinal, el parlamento, limitador del poder del rey en el pasado, estaba destinado a convertirse en un órgano privilegiado, formalmente superior a los demás y particularmente en relación al ejecutivo<sup>3</sup>.

Si bien los principios básicos doctrinales de la teoría liberal han fijado la naturaleza del Parlamento, su funcionalidad institucional ha ido evolucionando hasta afectar, en cada etapa, el conjunto del sistema liberal. Por ello, suele afirmarse que si bien en la actualidad

---

<sup>1</sup> Aguilera de Prat, C.R; Vilanova, P. *Temas de ciencia política*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1987, p. 322

<sup>2</sup> *Ibíd.*

<sup>3</sup> Se puede decir, dejando de lado las particulares vicisitudes históricas del poder judicial, que la historia del liberalismo, desde un punto de vista institucional, podría hacerse desde el análisis de las relaciones Ejecutivo-Legislativo y su evolución.

el Parlamento sigue siendo un elemento central del sistema por ser el órgano que representa la soberanía popular y por ostentar la titularidad del poder legislativo, sus funciones han evolucionado.

En una primera etapa, el sistema liberal concedió un lugar preeminente al Parlamento sobre los demás poderes del Estado, fijándose una relación no siempre armónica entre dicha institución y el jefe del Estado (en general, el monarca). Esa soberanía parlamentaria se percibe durante el siglo XIX, incluso en situaciones tan dispares como la del Congreso en los Estados Unidos y el Parlamento en Gran Bretaña. Su fuerza se deriva no sólo del peso doctrinal del concepto de soberanía, sino de que el Parlamento era quien realmente hacía la ley, tal la expresión de la voluntad general, y en ausencia, excepto en Estados Unidos, de cualquier tipo de institución encargada de controlar la institucionalidad de las leyes (es decir, los tribunales constitucionales), nada ni nadie estaba en teoría por encima del Parlamento<sup>4</sup>.

La crisis de este modelo se derivó de tres elementos: la fuerza del jefe de Estado para oponerse (mediante el veto u otro tipo de injerencia) a la tarea del Parlamento; la presencia de segundas Cámaras, a menudo más preocupadas por limitar la acción de la Cámara Baja que por otra cosa; y la crisis general del sistema, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, ante la creciente y a menudo violenta exigencia de democratización social y política por parte de aquellos sectores sociales hasta entonces marginados.

Entrando en el siglo XX, la tendencia general que culmina en el llamado “parlamentarismo racionalizado”, se consolida por la confluencia de varios factores que “resitúan” el Parlamento en el conjunto del ordenamiento, paralelamente a la evolución del carácter

---

<sup>4</sup> Aguilera de Prat, Op. Cit p. 323.

de las propias constituciones, con mayor fuerza normativa a la aparición de instituciones encargadas de velar por la constitucionalidad de las leyes, y sobre todo, por el proceso de reequilibrio entre el Poder ejecutivo y el Poder legislativo, con un progresivo sometimiento de este último al ejecutivo.

### **1.2. Parlamentarismo**

Los sistemas parlamentarios no permiten una separación de poder entre el gobierno y el Parlamento. Su característica principal es que el poder ejecutivo-legislativo se comparte, es decir, que todos los sistemas parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos, a través del voto del Parlamento.

En el parlamentarismo la única institución que goza de legitimidad democrática es el Parlamento, cuyos miembros son electos de manera directa por el pueblo. El gobierno, en cambio, es designado por el Parlamento y, por lo mismo, es exclusivamente responsable ante él. En su expresión clásica, la responsabilidad gubernamental comprende tanto al jefe del Ejecutivo como a su gabinete<sup>5</sup>.

Bajo este acomodo de los poderes públicos, la permanencia del gobierno depende del Parlamento, quien de juzgarlo necesario puede removerlo con la expedición de un voto de censura apoyado por la mayoría de los legisladores. En compensación, el gobierno a través del Jefe de Estado, está facultado para disolver el Parlamento en casos de graves controversias en las cuales pueda estar en riesgo la gobernabilidad de la Nación, acto que de concretarse indica el llamamiento automático a elecciones para la integración de una nueva asamblea<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Béjar, Luisa, *Parlamentarismo*, en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p.504.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 505.

En el parlamentarismo la jefatura del Estado y la del gobierno se encuentran depositadas por regla general en personas diferentes. Este hecho se traduce en una clara distinción de las áreas de competencia propias de cada una de ellas. El jefe de Estado no posee un poder fuerte ni propio, pero desarrolla un papel simbólico y de influencia en la población que se podría definir como esencial para mantener la integración nacional. Por su parte, el primer ministro es el jefe del Gobierno o del Ejecutivo, desempeña las funciones ejecutivas, preside y dirige el gabinete ministerial.

El sistema parlamentario se ha visto impactado desde el siglo XX por el desarrollo de los partidos políticos como mediadores de los procesos representativos. En general, el parlamentarismo ha tendido al bipartidismo debido a la inestabilidad gubernamental que genera el multipartidismo. Sin embargo, en contextos multipartidistas la estabilidad gubernamental ha sido el resultado de elementos como el grado de institucionalización de los partidos políticos, los niveles de polarización ideológica y la capacidad de los partidos de realizar y mantener alianzas o coaliciones estables. Las debilidades del sistema parlamentario han tenido como consecuencia el establecimiento en algunos países de Europa de una nueva forma de parlamentarismo conocido como “parlamentarismo racionalizado”.

### ***1.3. Presidencialismo***

El sistema presidencial nace asociado al diseño institucional estadounidense. En esencia, se trata de un sistema de poderes divididos, balanceados y contrapesados, opuestos, por tanto, a la tradición monárquica y al predominio del Parlamento. El sistema presidencial de Estados Unidos combina el principio electivo, la presencia de ejecutivos independientes, un poder legislativo organizado en dos cámaras, la organización federalista y, entre otros elementos, un sistema judicial eficaz y autónomo, encargado de

velar por la constitucionalidad de la vida política, todo lo cual ofrece un equilibrio institucional y político<sup>7</sup>.

El Presidente tiene cierta preponderancia, pero el Congreso no es débil ni le está subordinado; el presidente electo es el guía de la nación. El Presidente no puede ser destituido por el Parlamento, ni éste ser disuelto por el Presidente, quien además nombra a su gobierno, con la sanción del Senado, y lo remueve libremente. El Presidente es a la vez jefe de Estado y de Gobierno.

El poder presidencial no es omnipotente. Es un poder limitado por la colaboración estrecha entre Legislativo y Ejecutivo, por la administración federal, por la soberanía de los estados, por los grupos de poder económico y por la lucha de partidos. Además, el Presidente tiene responsabilidades políticas frente al Parlamento y sus actos deben estar apegados a derecho, es decir, a la Constitución. La Suprema Corte de Justicia garantiza esa acción<sup>8</sup>.

Las relaciones entre legislativo y ejecutivo son interdependientes. El Presidente interviene en el proceso legislativo con la intención de obtener el respaldo de los parlamentarios para su programa legislativo. El Congreso puede retardar la acción del Presidente, inclusive negarle los medios de una política con lo que frena la omnipotencia presidencial. De tal suerte que el legislativo puede frenar, modificar e inclusive rechazar los proyectos del ejecutivo.

Según Sartori<sup>9</sup>, para poder definir lo que es un sistema presidencialista en general es necesario tomar en cuenta tres criterios básicos para su estratificación como tales.

---

<sup>7</sup> Ricardo Espinoza, *Presidencialismo*, en *Léxico de la Política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. p. 595.

<sup>8</sup> *Ibíd.*

<sup>9</sup> Sartori, Giovanni, *Ingeniería Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

1. El ejecutivo no está dividido, el jefe de Estado es a su vez jefe de Gobierno, los ministros no tienen autoridad política propia, tan solo son dirigentes político-administrativos de sus departamentos ministeriales.
2. El jefe del Ejecutivo y de Gobierno (Presidente), es elegido por toda la nación, por medio del sufragio universal, aun cuando en los Estados Unidos, por el procedimiento seguido pareciera que se realiza en forma indirecta. Esto debido al nombramiento de electores presidenciales, aunque en esencia es una elección directa, ya que estos electores han recibido el mandato de votar por un determinado candidato a la presidencia, lo que al final produce el mismo resultado.
3. El Presidente y el Parlamento son independientes uno del otro, y el Parlamento no puede derribar al Presidente mediante voto de desconfianza y éste no puede disolver el Parlamento.

Tal sistema conduce a un gobierno estable, pero no necesariamente a un gobierno fuerte, pues el Presidente es libre de actuar dentro del marco de sus poderes, pero se encuentran dificultades cuando necesita de la participación del parlamento en la aprobación de leyes, programas o presupuestos, a los cuales este organismo puede oponerse y puede frenar definitivamente.

#### ***1.4. Semipresidencialismo***

En América Latina, el presidencialismo constituye una aplicación deformada del régimen presidencial clásico produciendo esquemas “superpresidencialistas” o “semipresidencialistas”. En los superpresidencialismos los poderes se encuentran desequilibrados en detrimento del legislativo y en beneficio del presidente. Esto se debe a la existencia de otros factores, tales como el modelo de Estado, el caudillismo, la debilidad de los partidos políticos y la estructura de los mecanismos de control.

Por su parte el semipresidencialismo – tal como se manifiesta por ejemplo en el régimen político de Guatemala - es un presidencialismo mediatizado por mecanismos parlamentarios que confieren al Congreso mayores facultades de control sobre el Poder Ejecutivo y hasta el Judicial. A diferencia del presidencialismo clásico, el Ejecutivo en el régimen semipresidencial latinoamericano no es unipersonal. Aquí lo configura el Presidente – y a veces el Vicepresidente - de la República y un Consejo de Ministros con responsabilidad política ante las cámaras. El semipresidencialismo se caracteriza por la existencia de mecanismos de aprobación y fiscalización presupuestaria, nombramiento de funcionarios, interpelación de censura y voto de falta de confianza a los ministros, el debate del Congreso con ministros y otros funcionarios de Estado y en situaciones excepcionales, la posibilidad de destitución del Presidente.

En ambos casos, las principales críticas que se hacen al presidencialismo en América Latina se refieren a su rigidez y sus posibilidades de bloqueo, a la división político institucional que conlleva la baja propensión cooperativa, al catálogo de facultades del poder ejecutivo. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partidos son débiles y si el número de partidos es nutrido<sup>10</sup>.

Aunado a lo anterior, los países de América Latina conviven con la difícil combinación de presidencialismos multipartidistas. La gran mayoría de los presidencialismos latinoamericanos tienen sistemas multipartidistas, ya que están sujetos a algún grado de representación proporcional para la distribución de escaños en el parlamento. Si bien la representación proporcional promueve la entrada de un partido al legislativo, también da la posibilidad a pequeños grupos

---

<sup>10</sup> Lanzaro, Jorge, *Tipos de Presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*, CLACSO, 2001, p.17

de influenciar en el proceso legislativo; simultáneamente promueve el multipartidismo dentro del régimen político y a nivel del legislativo.

Dentro de este esquema multipartidista, los presidencialismos pueden catalogarse en dos tipos: por un lado, los sistemas mayoritarios, por el otro los sistemas pluralistas. El primer caso se caracteriza por una mayoría del partido dominante tanto en el legislativo como en el ejecutivo y se tienen cuadros de “supremacía presidencial”. El segundo caso se caracteriza por partidos distintos en el ejecutivo y en el legislativo con cuotas de poder importantes, lo que requiere que se produzcan relaciones de mayor coordinación, compromisos y coaliciones que ligen al ejecutivo con el legislativo, vinculando a la vez a los partidos<sup>11</sup>.

En este sentido, algunos teóricos han resaltado las consecuencias negativas que para la estabilidad democrática tiene la difícil combinación de regímenes presidencialistas con sistemas multipartidistas pluralistas: fomenta la elección de presidentes minoritarios, y favorece la emergencia de un estilo político contrario a la cooperación con el gobierno. A su vez, dentro de este esquema los presidentes electos tienen grandes dificultades para formar y mantener coaliciones de gobierno, pues en el legislativo los partidos no siempre tienen los incentivos necesarios para cooperar con el presidente, se comportan de forma indisciplinada, y en los casos en que forman coaliciones, están sujetos a poderosos estímulos para abandonar el gobierno antes de finalizar el mandato<sup>12</sup>.

En términos generales, bajo estas condiciones político institucionales existe gran posibilidad de que los presidentes electos carezcan de mayorías legislativas, y por tanto, que los poderes de gobierno entren en conflicto y generen un bloqueo decisional.

<sup>11</sup> Lanzaro, Jorge, Op. cit. , p. 22

<sup>12</sup> Mainwaring, Scott, citado en Chasquetti, Daniel, *Democracia, Multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*, p.320.

### **1.5. Monocameralismo y bicameralismo**

Históricamente y hasta la actualidad se han dado las dos modalidades en cuanto al número de cámaras que tiene un parlamento o congreso.

Un parlamento monocameral es aquel que tiene una sola cámara, que concentra todas las atribuciones del Parlamento. El nombre puede variar y en lógica abstracta parecería ser la solución más racional, sobre todo en un estado unitario sin descentralización territorial. Una única cámara detenta la expresión y representación de la voluntad popular, la soberanía, y la potestad legislativa, así como las restantes funciones atribuidas al Parlamento<sup>13</sup>.

En cuanto al bicameralismo, la historia demuestra, particularmente en los países de derivación liberal (fuera de ese ámbito el monocameralismo está muy extendido), la solidez de la tradición según la cual el Parlamento debe constar de dos Cámaras, la Cámara Baja y Cámara Alta. La primera en la totalidad de los países representa directamente a la sociedad política, es elegida, exclusiva o preponderantemente, mediante sufragio universal y directo. Las segundas cámaras (generalmente Senados) han tenido, en el liberalismo del siglo XIX, diversos caracteres: uno total o parcialmente hereditario, a veces con carácter vitalicio; con posibilidad de ser designados por el ejecutivo, cuando los monarcas se reservaban así un sólido elemento de contrapeso frente a la cámara baja; y finalmente, uno progresivamente democrático, dentro de la dinámica general de democratización del sistema.

La actual lógica democrática tiende a dos tipos de cámara alta. En los estados federales y en algunos estados unitarios descentralizados, el Senado se ha configurado como la cámara de representación de las entidades territoriales del Estado. Este tipo

---

<sup>13</sup> Aguilera de Prat, Op. cit. p.330.

de Cámara Alta encaja perfectamente en el caso de los estados federales ya que garantiza a los estados miembros una efectiva presencia en los órganos federales y en la voluntad federal; más complejo es el caso de los estados unitarios, donde esta voluntad de territorialidad puede quedar devaluada por el escaso peso del Senado frente al Congreso o Asamblea de los diputados<sup>14</sup>.

### **1.6. La representación parlamentaria fundamento de la democracia**

Existe un consenso en reconocer al Parlamento un carácter político de significación representativa, como razón de su existencia. El carácter representativo del parlamento tiene su asidero en el principio de la representación popular, que es piedra angular en las democracias liberales, en las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes entre varios candidatos, mediante elecciones competitivas<sup>15</sup>.

En la democracia liberal todos los hombres son iguales, ninguno es superior al otro, y por lo tanto, no puede mandar por sí solo, salvo que esa posibilidad devenga de su otorgamiento mediante una elección.

La teoría de la representación popular se desarrolló a partir de los siglos XVII y XVIII, pues las democracias que existían en la antigüedad eran democracias directas, que tendían a la participación de todos los ciudadanos en las decisiones gubernamentales; la historia ha demostrado que este sistema únicamente puede desarrollarse en Estados muy pequeños, en los cuales la decisión personal y directa sea asumida y conocida mediante una fácil consulta popular<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> *Ibíd.*, p.331

<sup>15</sup> Mijangos, Luis. *Manual de Procedimientos Legislativos*. Guatemala. 1991, p.48

<sup>16</sup> *Ibíd.*

El parlamento, asamblea o congreso se plantea como un instrumento útil para plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social del presente, cuya figura no puede ser otra que la de la democracia representativa. El acento en este acercamiento al fenómeno democrático recae en el órgano parlamentario y en las tareas que en nombre de la representación éste deberá cumplir a fin de garantizar la realización de este arreglo institucional. De tal suerte que la función parlamentaria, hasta la fecha, no tiene otro fundamento más que el de la representación, en cualquier forma que ésta se manifieste o realice.

El poder político de las democracias liberales, en las cuales ha florecido el parlamento, se basó en la llamada soberanía popular, la que se desarrolla por medio de la representación.

Para Bobbio, las democracias representativas son democracias en las cuales, genéricamente, las deliberaciones colectivas que afectan a la comunidad no son tomadas directamente por todos aquellos que forman parte de la misma, sino por personas elegidas para tal propósito.

El Parlamento, Congreso, Asamblea, Cámara o la denominación que se utilice, pese a los innumerables ataques y críticas de que es objeto, constituye el único órgano representativo del pueblo. Refleja nada más y nada menos el cuerpo entero de la naturaleza de ese mismo pueblo que representa, y en su papel más importante, es el pivote del sistema democrático de un país.

Su fortaleza o crisis no es más que el reflejo de la fortaleza o crisis del sistema político en el que vive el país, de allí la importancia de su fortalecimiento, en tanto más fuerte, más fortaleza podría irradiar hacia el sistema en general.

## **2. El Congreso de la República de Guatemala (CRG)**

### **2.1. Características**

#### **2.1.1. Marco legal actual**

El fundamento legal del Congreso de la República descansa en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) promulgada en 1985, modificada en 1993, debido a las dificultades políticas que el país atravesó ese mismo año<sup>17</sup>.

De acuerdo a la nueva Constitución de 1985 se creó la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) que norma todo lo relacionado al sistema de partidos políticos y al sistema electoral.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, entró en vigencia con sus reformas el 21 de diciembre de 1994, bajo el Decreto 63-94. Esta ley rige los principios de las prácticas de representación democrática y la administración transparente de los asuntos del Legislativo<sup>18</sup>.

#### **2.1.2. Integración actual**

El actual Congreso guatemalteco se basa en dos sistemas de integración: 1. El Sistema de Diputaciones Distritales, que se refiere a que cada distrito electoral está en su derecho de elegir a un diputado y a uno más por cada 80,000 habitantes, y 2. El Sistema de Diputaciones por Listado Nacional que implica la elección de diputados en una proporción equivalente a la cuarta parte del total de diputados electos por los distritos electorales.

---

<sup>17</sup> Corte de Constitucionalidad. *Digesto Constitucional*. P. 666-667. 2005

<sup>18</sup> *Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, Decreto 63-94.

De acuerdo a la LEPP, para la distribución de diputaciones de ambos sistemas, se utiliza la representación proporcional de minorías a través del método D'Hondt, aplicado con el fin de repartir proporcionalmente los escaños de un congreso<sup>19</sup>.

### **2.1.3. Atribuciones**

La Constitución Política de la República le confiere al Congreso la atribución de legislar, controlar al ejecutivo y aprobar el presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación.

Existen además otras atribuciones propias del Congreso de la República que por su calidad de organismo de Estado también se encuentran especificadas dentro de la Constitución:

- a. Recibir juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos;
- b. Aceptar o no la renuncia del Presidente o Vicepresidente de la República;
- c. Dar posesión de la Presidencia al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente;
- d. Conocer anticipadamente sobre la ausencia del territorio nacional del Presidente o Vicepresidente;
- e. Elegir a los funcionarios de conformidad con la ley, aceptarles o no la renuncia y reelegir a quienes han de sustituirlos;

---

<sup>19</sup> En el distrito o en la lista nacional, se ordenan los votos obtenidos por partido, desde el que tuvo más votos hasta el que tuvo menos. Luego se divide el número total de votos por partido de la primera columna entre 2 y el resultado se coloca en la segunda columna; esa misma cantidad se divide entre 3, y así sucesivamente. Por tal razón cada partido obtendrá las curules que le corresponden, pudiendo luego ejercer sus funciones por un período de cuatro años con la posibilidad de ser reelectos.

- f. Desconocer al mandatario, si habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En este caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso;
- g. 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, Viceministros de Estado cuando se encuentren encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia, Subsecretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurados General de la Nación;
- h. Declarar, con el voto de las dos terceras partes del total de diputados, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo.

Entre las atribuciones específicas se encuentran:

- 1. Calificar las credenciales que extiende el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos.
- 2. Nombrar y remover a su personal administrativo.
- 3. Aceptar o no las renunciaciones que presenten sus miembros
- 4. Llamar a los diputados suplentes en caso lo amerite la ocasión.
- 5. Elaborar y aprobar su presupuesto para ser incluido en el del Estado.
- 6. Establece su propia agenda.
- 7. Todas las demás atribuciones que le asigne la Constitución y otras leyes.

#### **2.1.4. Limitaciones para optar al cargo de Diputado**

No pueden ser diputados los funcionarios y empleados de los otros dos organismos, Ejecutivo y Judicial, Tribunal y Contraloría de Cuentas de la Nación, magistrados del TSE y el director del Registro de Ciudadanos, los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio. Tampoco pueden ser diputados los parientes o familiares del Presidente y Vicepresidente de la República dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

#### **2.1.5. Inmunidad legislativa**

Los diputados son dignatarios de la Nación y mientras ejerzan sus funciones, gozan de inmunidad personal, no pueden ser detenidos ni juzgados. En caso de que la CSJ no declare previamente que da lugar a formación de causa, posterior al conocimiento del informe del juez pesquisador que se debe nombrar para el efecto. Asimismo no asumen responsabilidad por opiniones emitidas, por su iniciativa y por la forma de conducir los negocios públicos en el desempeño de sus funciones.

#### **2.1.6. Conformación de bloques legislativos**

Hay dos formas para poder constituir bloques legislativos. La primera es “De partido” que consiste en todos aquellos diputados que pertenecen al mismo partido que hayan alcanzado representación en el Congreso y que logren mantener la calidad de su partido conforme la ley, y la segunda “Independientes” que se refiere a once o más diputados que se han separado de sus partidos y se declaran independientes<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo y sus reformas, sección I, artículo 46.

### **2.1.7. Iniciativas de ley**

Tienen iniciativa de ley los Diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral<sup>21</sup>.

### **2.1.8. Sesiones**

Hay siete diferentes clases de sesiones que se celebran en el Congreso<sup>22</sup>:

Preparatorias: Se realizan para poder dar posesión a la nueva legislatura, dentro de los primeros diez días del mes de enero en que se inicie un nuevo período legislativo.

Ordinarias: Se llevan a cabo en las fechas que el Pleno logre acordar e inician el 14 de enero.

Extraordinarias: Solamente se celebran en caso sean convocadas por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo.

Permanentes: Se realizar cuando el Congreso necesite tratar algún tema de emergencia. Es decir, se llaman permanentes, porque finalizan hasta que logran concluir el asunto que motivó a convocarlas.

Públicas: Todas las sesiones ordinarias del Congreso pueden ser presenciadas por los ciudadanos que así lo deseen, siempre y cuando se mantenga el orden.

Secretas: Solamente para tratar asuntos militares, de seguridad nacional, asuntos diplomáticos pendientes, antejuicios o delitos contra el pudor de menores de edad, se podrán realizar sesiones secretas.

---

<sup>21</sup> Art. 174, CPRG 1985

<sup>22</sup> Ley Orgánica del Organismo Legislativo, sección II, artículos 74-80.

Solemnes: Se podrán llevar a cabo al abrir y cerrar los periodos de sesiones; al recibir el juramento de ley y dar posesión de sus cargos al Presidente o Vicepresidente de la República, Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y todos aquellos Magistrados y funcionarios que la ley lo indique; así como al recibir a Jefes de Estado extranjeros y en toda circunstancia que el Pleno así lo decida.

Los diputados tienen la obligación de asistir a todas las sesiones que celebre el Pleno, así como las que celebren las comisiones ordinarias y extraordinarias.

Para celebrar sesiones, el quórum se alcanza con la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

## **2.2. Estructura organizativa<sup>23</sup>**

### **2.2.1 Órganos legislativos<sup>24</sup>**

Los órganos del Congreso de la República son aquellos mediante los cuales se ejercen las diversas funciones congresistas: el Pleno, la Junta Directiva, la Presidencia, la Comisión Permanente, la Comisión de Derechos Humanos, las Comisiones de Trabajo, las Comisiones Extraordinarias y las Específicas, y la Junta de Jefes de Bloque.

- a. *Pleno del Congreso*: constituye la autoridad superior integrada por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece la ley.

---

<sup>23</sup> Ver organigrama en anexo.

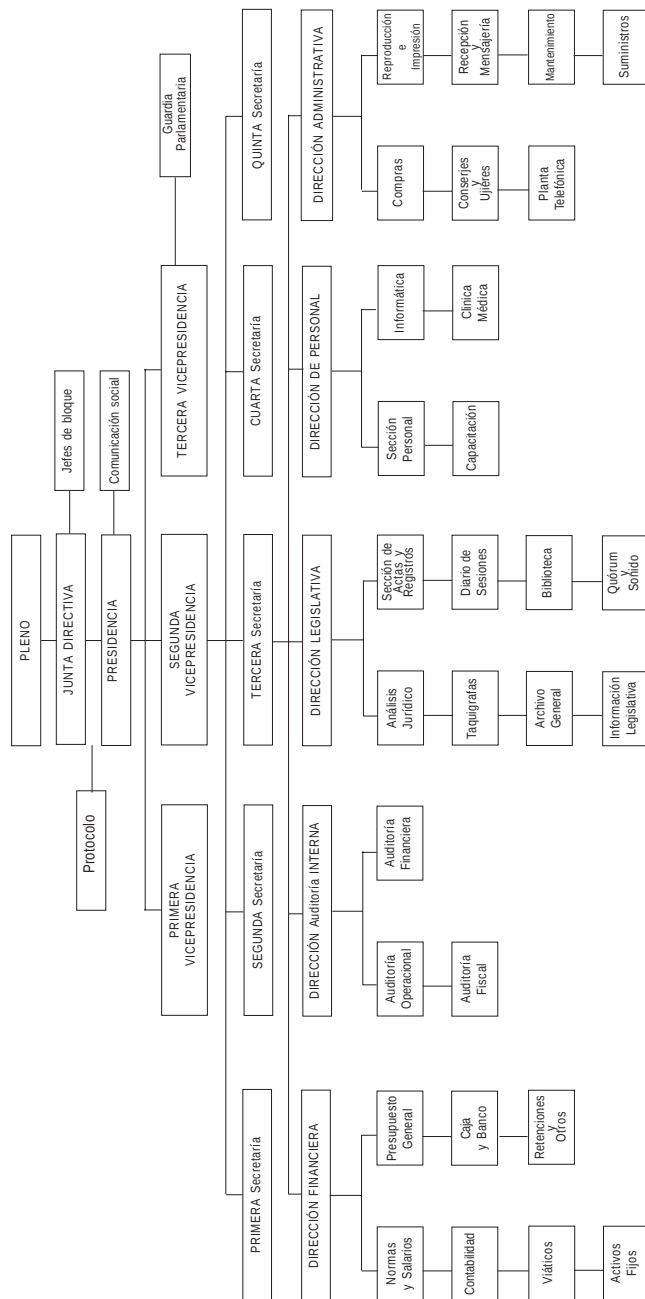
<sup>24</sup> *Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, título II, capítulo I.

- b. *Junta Directiva del Congreso*: conformada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hace por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso. Los miembros de esta Junta Directiva podrán durar en el ejercicio de sus funciones un período de un año con la posibilidad de reelegirse.
- c. *Presidencia*: es el cargo de más alta jerarquía que ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. Esta figura es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente. Le corresponden las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser Presidente de uno de los tres Organismos del Estado.
- d. *Comisión Permanente*: está compuesta por el presidente, tres secretarios designados por sorteo que practicará el presidente en presencia de los secretarios que integran la junta directiva y tres diputados electos por el pleno. Si por cualquier razón el pleno no efectuare la elección, la Comisión Permanente se integrará con los tres vicepresidentes que conforman la junta directiva.
- e. *Comisión de Derechos Humanos*: se conforma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.
- f. *Comisiones de trabajo*: cada comisión deberá tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y lo proponga. El número de miembros de cada comisión, no podrá ser menor de siete ni exceder de quince.

- g. *Comisiones extraordinarias y específicas*: pueden ser creadas de la forma que el Congreso acuerde.
- h. *Jefes de bloque*: quienes conforman la junta de jefes de bloque, deberán reunirse semanalmente con el Presidente del Congreso para conocer y aprobar la orden del día o la agenda propuesta al Pleno.

A continuación se presenta el organigrama del Congreso de la República:

**Cuadro 1**  
**Organigrama del Congreso de la República**



## **2.3. Principales funciones**

### **2.3.1. Función de representación y dirección política<sup>25</sup>**

La función de representación se puede considerar como una de las más relevantes que el Congreso de la República desempeña. Esto debido a que la relación entre la opinión pública del pueblo expresada mediante las elecciones y la respectiva composición del Congreso que resulta de ella, lo configura como el órgano idóneo para debatir acerca de los grandes problemas de la sociedad. El proceso de elecciones legitima la representación de las autoridades electas, lo cual les brinda la potestad de mandato y obligatoriedad de rendir cuentas a los ciudadanos.

El Congreso es la única instancia gubernamental en la que existe una representación con derecho a voz y voto de las distintas corrientes políticas. Cabe resaltar que de los poderes estatales, el Legislativo es el más político y representativo de todos, puesto que la potestad que tiene es bastante amplia.

Constituye una función integradora y profunda, porque es el único sistema capaz de integrar a todas las fuerzas que acepten las reglas del juego de la libertad y de las mayorías, donde los enfrentamientos se resuelven no con el exterminio del adversario, sino a través de la regla de las mayorías<sup>26</sup>.

La dirección política está orientada a determinar los objetivos de la política nacional y a definir los medios o instrumentos para su consecución; en tanto que la función política de los parlamentos es

---

<sup>25</sup> Esta función no aparece precisa en la ley, más bien es una función implícita que se sustenta en el sufragio universal.

<sup>26</sup> Peces-Barba, Gregorio. Citado en *Función de Dirección Política y Representación*. Acción Ciudadana. Cuaderno no. 3, Guatemala, 2003.

impulsada a través de los partidos políticos. A este respecto, la función de orientación política consiste en orientar los objetivos principales que propone el gobierno de un país y en seleccionar los instrumentos y acciones para hacerlos realidad. Lo que se pretende resaltar es la aprobación de las políticas del Estado, como expresiones de la visión de largo plazo sobre determinadas cuestiones<sup>27</sup>.

### **2.3.2. Función legislativa<sup>28</sup>**

Por esta función importante, se adjudica el nombre de Organismo Legislativo a la institución, siendo sus funciones medulares, la emisión, modificación o derogación de leyes. En esta función los diputados deben basarse tanto en la Constitución como en los tratados internacionales<sup>29</sup>.

La función legislativa implica que, además de presentar, conocer y aprobar proyectos que estén orientados a la aprobación de leyes, se deben presentar proyectos de resolución, acuerdos legislativos y puntos resolutive. De manera que por medio de la función de aprobar proyectos de ley, los dignatarios de la Nación puedan presentar al Pleno, proyectos que emitan normas, modifiquen las ya existentes o bien, las derogue. Las comisiones de trabajo del Congreso realizan en primera instancia esta función, en la cual presentan enmiendas a iniciativas presentadas por otros diputados o presentadas por alguna de las instituciones reconocidas en la

---

<sup>27</sup> López, Luis Eduardo. *Inconstitucionalidad en el Proceso de Formación de la Ley. Análisis a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República: Propuesta de Actualización*. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia. Abogado y Notario. Universidad Panamericana de Guatemala. Guatemala, 2002.

<sup>28</sup> Se sustenta en los artículos 165, 170 y 171 de la CPRG 1985.

<sup>29</sup> Acción Ciudadana. *Función Legislativa*. Cuaderno no. 1, Guatemala, 2003

Constitución. Una vez las comisiones de trabajo conocen los proyectos y emiten dictamen al respecto, prosigue la discusión en el Pleno ya dentro del proceso de formación de la ley<sup>30</sup>.

Una vez elaborada la iniciativa, ésta pasa a lectura en el Pleno, luego a la comisión que corresponde, la comisión dictamina, regresa al pleno, se distribuyen copias a los diputados, pasa a primero, segundo y tercer debate, luego se discuten los artículos, se lee en redacción final, se le asigna un número correlativo y el año de su aprobación. Después de que ha sido firmada por el Presidente del Congreso y por dos Secretarios, el decreto es enviado al Ejecutivo para su respectiva aprobación o veto. Si el Presidente de la República lo sanciona, se envía a publicación en el Diario Oficial, también conocido como Diario Centroamérica, y finalmente entra en vigencia en todo el territorio nacional<sup>31</sup>. Si el presidente lo veta, el decreto regresa al Congreso quien debe reconsiderar o rechazar el veto. El Congreso puede rechazar las razones del veto, con las dos terceras partes del total de diputados, teniendo el Presidente la obligación de sancionar y promulgar el decreto.

En sistemas presidencialistas como el guatemalteco, la función legislativa resulta compartiéndose con el Organismo Ejecutivo debido a que este último elabora leyes e interviene muchísimo en el proceso legislativo, presentando enmiendas, retirándolas, al votarlas o iniciarlas, etc. Esto significa que la producción legislativa muchas veces ha quedado en manos del Ejecutivo, quien gobierna legislando, pero altera la clásica función legislativa del Congreso.

Cuando el partido oficial tiene mayoría en el Congreso, suele suceder que este órgano no logra generar sus propias decisiones, porque

---

<sup>30</sup> Mijangos, J. Luis. *Guía sobre prácticas parlamentarias*. Editorial LEGIS. Guatemala, 2006.

<sup>31</sup> [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

se da una especie de subordinación hacia el Ejecutivo que es de donde suelen emanar las decisiones. Sin embargo, esto también puede considerarse como una ventaja, para que el proceso político de aprobación de leyes avance con mayor facilidad. Por eso se cree que este sistema de representación cede demasiada autoridad al Ejecutivo, sobre todo en materia de formulación de políticas.

### **2.3.3. Función de control y fiscalización**

La función de control y fiscalización implica la vigilancia de que el ejercicio de poder del Organismo Ejecutivo se mantenga apegado a la ley, así como el seguimiento al cumplimiento de todos aquellos compromisos que se asumen<sup>32</sup>.

Para realizar esta función con mayor eficiencia, se han creado los siguientes instrumentos:

- a. *Formación de comisiones:* con el propósito de investigar el involucramiento de funcionarios en actos de corrupción o ilegalidades o simplemente asuntos específicos que planteen problemas de interés nacional.
- b. *Estudio y análisis del informe anual del Presidente de la República:* presenta la situación general del país, que incluye todo aquello que se haya hecho durante el año de gestión sobre el cual se está reportando<sup>33</sup>.
- c. *Conocimiento de la memoria de actividades que presenta cada Ministro de Estado:* en ésta cada Ministro tendrá que incluir la ejecución presupuestaria de cada ministerio. También deben

---

<sup>32</sup> Ibíd.

<sup>33</sup> Art. 183, inciso i. CPRG 1985

examinar el informe anual del Procurador de Derechos Humanos, todo esto para fiscalizar la rendición de cuentas del Ejecutivo<sup>34</sup>.

- d. *Las interpelaciones*: son instrumentos que permiten informar, verificar, debatir y orientar los posicionamientos de los Ministros de Estado frente a temas específicos, como las leyes o negociaciones sobre las cuales estén trabajando<sup>35</sup>.
- e. *Voto de falta de confianza a los ministros*: Los diputados pueden presentar su voto de falta de confianza a los ministros tras una interpelación. Dicho voto deberá ser avalado por el mínimo de cuatro diputados y luego debe ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta del total de diputados. Seguidamente el ministro debe presentar al Presidente de la República, su renuncia al cargo, haciéndolo también del conocimiento del Congreso. El mandatario puede aceptar o rechazar la renuncia. Si la acepta, el ministro queda destituido del cargo, si la rechaza el interpelado podrá recurrir ante el Congreso, dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. El Congreso votará nuevamente sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de diputados del Congreso. Si se ratifica el voto de confianza el interpelado debe dejar el cargo de inmediato.
- f. *La Aprobación y Fiscalización Presupuestaria*: Es una función de control que está orientada a velar por “*el buen manejo de la cosa pública por parte de los funcionarios del Estado*”<sup>36</sup>. Esto significa el control por parte del legislativo de presupuestos e inversiones, así como de programas y proyectos realizados por el Ejecutivo. La función de fiscalización del Congreso debe partir de lo que establece el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del

<sup>34</sup> Art. 198, *Constitución Política de la República de Guatemala 1985*.

<sup>35</sup> Art. 166, CPRG, 1985.

<sup>36</sup> Mijangos, J, 2006. Op Cit, 2006, p. 15

Estado, para determinar si las entidades gubernamentales cumplen o no con dichos lineamientos.

Tanto los diputados, como las comisiones, o bien, el mismo pleno, pueden citar a los funcionarios del ejecutivo para interrogarlos sobre las dudas que tengan, y éstos tienen la obligación de asistir para dar las respectivas respuestas, lo cual no significa que sea lo mismo que una interpelación.

La función de fiscalización presupuestaria contempla una serie de pasos que se detalla a continuación:

1. El Ministro formula la liquidación del presupuesto anual y deberá someterla a la Contraloría General de Cuentas en el transcurso de los primeros tres meses de cada año.
2. Cuando la Contraloría ya ha recibido la liquidación, tendrá que rendir informe y emitir dictamen en un plazo que no exceda los dos meses, a continuación deberá remitirlo al Congreso que tiene la potestad de aprobar o improbar dicha liquidación.
3. En caso de no aprobación, el Congreso deberá pedir los informes o explicaciones pertinentes. Si fuera por causas punibles se rectificará lo conducente al Ministerio Público. Igualmente tienen esa obligación los organismos y entidades descentralizadas.

Por otro lado, indirectamente se establece un control y fiscalización a través de los actos de aprobación presupuestaria, entre los que se encuentran<sup>37</sup>:

- Aprobar, modificar o improbar 30 días antes de que entre en vigencia el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.
- Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades estatales y determinar las bases de recaudación.
- Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. Para tal efecto, deberá escucharse siempre la opinión del Ejecutivo y de la Junta Monetaria.
- Dictar acto aprobatorio para que cualquier entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o exterior.
- Aprobar o improbar proyectos de ley que sobre reclamos al Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo; señala enajenaciones especiales para su pago o amortización.
- Velar porque los créditos contra el Estado y sus instituciones derivados de condenas de los tribunales, sean debidamente pagados.
- Cuando el Ejecutivo lo solicita, se deben decretar reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamo internacional, cuando no se haya acudido a arbitraje o juicio internacional.
- Según artículo 171 de la Constitución, aprobar los tratados previo a su ratificación, convenios o cualquier otro arreglo internacional,

---

<sup>37</sup> *Ibíd.* pp. 71, 72

cuando obliguen financieramente al Estado en proporción que exceda al 1% del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.

### ***3. El Congreso de la República de Guatemala en la actualidad***

#### ***3.1. Integración y representación en el Organismo Legislativo***

En Guatemala, desde la transición a la democracia en 1985, el Congreso de la República ha estado integrado por un número distinto de diputados, pertenecientes a una variedad de partidos políticos. En las elecciones generales de 2007 se eligieron 158 diputados provenientes de 11 fuerzas políticas.

Dentro de este esquema multipartidista, en donde el partido en el ejecutivo no tiene la mayoría en el legislativo se requiere que se produzcan relaciones de mayor coordinación, compromisos y coaliciones que ligen al ejecutivo con el legislativo, vinculando a la vez a los partidos<sup>38</sup>.

En este caso, ante la imposibilidad de tener mayorías propias para garantizar la aprobación de sus proyectos legislativos, el partido UNE se vio obligado desde un principio a negociar la formación de coaliciones con terceras fuerzas políticas<sup>39</sup>.

<sup>38</sup> Lanzaro, Jorge, Op. cit. , p. 22

<sup>39</sup> Se conoce como coalición política la dinámica de colaboración que se establece entre dos o más partidos políticos, bien sea ésta temporal o permanente, a fin de obtener algunos resultados. En la mayoría de los regímenes democráticos, las coaliciones están permitidas y se producen cuando un solo partido o grupo político no tiene los suficientes apoyos en la cámara legislativa correspondiente (congreso, senado o ambos), como consecuencia de los resultados electorales. De este modo, los diputados de los grupos que van a formar la coalición suelen votar al candidato del partido más votado, a condición de que los grupos minoritarios reciban contrapartidas no establecidas, como carteras ministeriales (que se suelen repartir de acuerdo al peso parlamentario) o una orientación determinada de las políticas del nuevo gobierno.

Sin embargo, tal como ha sido la tradición en Guatemala cuando se han dado este tipo de gobiernos minoritarios, la relación que mantiene el Ejecutivo con los partidos que le apoyan parlamentariamente, puede situarse dentro de la dinámica de las coaliciones parlamentarias ad hoc o alianzas, estableciendo mayorías cambiantes según las necesidades derivadas de la aprobación de determinadas medidas políticas concretas, ya que en muy pocas ocasiones dicha relación se ha fundamentado en un acuerdo negociado entre los partidos, a fin de garantizar el apoyo parlamentario al gobierno en el transcurso de la legislatura. Lo anterior tiene diferentes efectos no sólo en los resultados de dicho apoyo, sino también en los procesos intra e inter- partidarios previos a la toma de decisiones<sup>40</sup>.

Dentro del contexto, la importancia que adquieren las terceras fuerzas políticas es fundamental y dependerá de las condiciones impuestas institucionalmente por las reglas que definen el procedimiento legislativo y por la relación de fuerzas que se establece entre los dos principales partidos. De este modo, siempre que el partido del Presidente no tenga mayoría propia en el legislativo, debe buscar apoyo de otros bloques para conformarla. A este respecto hay que tener en cuenta que entre los dos partidos principales suele existir una relación adversaria que dificulta acuerdos entre el partido oficialista y el partido opositor, siendo las terceras fuerzas políticas necesarias y determinantes para la formación de mayorías legislativas que eviten situaciones de crisis institucional.

---

<sup>40</sup> *Ibíd.*

**Cuadro 2**  
**Composición del Congreso de la República**  
**2008-2012**

|     | <b>Partido</b> | <b>Lista Nacional</b> | <b>Diputados Distritales</b> | <b>Total</b>           |
|-----|----------------|-----------------------|------------------------------|------------------------|
| 1.  | UNE            | 8                     | 43                           | <b>51</b>              |
| 2.  | GAN            | 6                     | 31                           | <b>37<sup>41</sup></b> |
| 3.  | PP             | 6                     | 23                           | <b>29</b>              |
| 4.  | FRG            | 3                     | 11                           | <b>14</b>              |
| 5.  | PU             | 2                     | 5                            | <b>7</b>               |
| 6.  | CASA           | 1                     | 4                            | <b>5</b>               |
| 7.  | UCN            | 1                     | 4                            | <b>5</b>               |
| 8.  | EG             | 2                     | 2                            | <b>4</b>               |
| 9.  | PAN            | 1                     | 2                            | <b>3</b>               |
| 10. | URNG           | 1                     | 1                            | <b>2</b>               |
| 11. | UD             | -                     | 1                            | <b>1</b>               |
|     | <b>Total</b>   | <b>31</b>             | <b>127</b>                   | <b>158</b>             |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos del TSE

Los partidos UNE, GANA y PP ejercieron un claro predominio en la elección parlamentaria, congruente con el resultado que tuvieron en la elección presidencial, aunque cabe resaltar que el PP a pesar de haberse constituido como la segunda fuerza en la elección presidencial, en la elección legislativa fue relegado al tercer lugar, precedido por la GANA. Entre los tres partidos se concentra el 74.05% del poder legislativo. La UNE obtuvo el 32.28% de la representación total en el Congreso. El partido GANA se situó en una segunda posición con 23.42% y el partido Patriota se constituyó como la tercera fuerza con el 18.35%.

<sup>41</sup> El lunes 18 de febrero 2008, 13 diputados electos por GANA, presentaron su renuncia de la bancada, conformando el primer bloque independiente de la presente legislatura, quedando GANA con 24 diputados, convirtiéndose en la tercera bancada mayoritaria.

La UNE obtuvo en definitiva 51 escaños, seguida por la GANA con 37, el PP con 29, el FRG con 14. Por su parte, las fuerzas políticas menores en conjunto lograron 27 diputados. Como se mencionó anteriormente, el Congreso de Guatemala tiene un total de 158 escaños, por lo que de acuerdo a la composición actual del Congreso, ninguna fuerza aislada está en condiciones de controlarlo. Es de hacer notar, que según los resultados para la elección legislativa, la izquierda, que fuera representada por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) y la Alianza Nueva Nación (ANN)<sup>42</sup>, que aglutinan a quienes pertenecieran a la guerrilla en décadas anteriores, obtuvo apenas el 2% de los votos y consiguió sólo dos diputados.

En lo que respecta a la representación de mujeres en el Congreso de la República para el período 2008-2012, continúa siendo reducido el número de diputadas, así como ha venido ocurriendo desde la primera legislatura del período democrático, con excepción del cuatrienio de 1996 al 2000, cuando alcanzó casi el 14%.

**Cuadro 3**  
**Representación femenina en el Congreso de la República**  
**durante siete períodos legislativos (1986-2012)**

| <i>Legislatura</i> | <i>Total de diputados</i> | <i>Diputadas</i> | <i>Porcentaje sobre total</i> |
|--------------------|---------------------------|------------------|-------------------------------|
| 1986-1991          | 100                       | <b>7</b>         | 7 %                           |
| 1991-1994          | 116                       | <b>6</b>         | 5 %                           |
| 1994 -1996         | 80                        | <b>6</b>         | 7.5 %                         |
| 1996-2000          | 80                        | <b>11</b>        | 13.75%                        |
| 2000-2004          | 113                       | <b>8</b>         | 7 %                           |
| 2004-2008          | 158                       | <b>14</b>        | 8 %                           |
| 2008-2012          | 158                       | <b>20</b>        | 12.65%                        |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos del TSE

<sup>42</sup> El partido ANN desapareció al no lograr el 5% mínimo de votos válidos en las Elecciones Generales de 2007, y tampoco una curul en el legislativo, según establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Según los resultados oficiales de las elecciones parlamentarias del 2007, el número de diputadas asciende a 20, equivalente al 12.65% del total de integrantes del Congreso. Doce fueron electas en ocho distritos electorales: 2 por el distrito central, 3 por el de Guatemala, 2 por Huehuetenango, una por Quetzaltenango, una por Retalhuleu, una por Quiché, una por Alta Verapaz y una por Izabal, respectivamente, (60%); y 8 por lista nacional (40%).

De los 11 partidos políticos que obtuvieron representación en el Congreso, 7 pudieron colocar mujeres entre las diputaciones que lograron ganar a nivel distrital o nacional. De éstos, la UNE ahora partido de gobierno, consiguió 9 diputadas mujeres que lo evidencia como el partido en el cual las mujeres encuentran mayor representatividad en el Congreso, con un 45% del total de diputaciones femeninas. Por su parte, la GANA logró la elección de 3 diputadas, alcanzando el 15% del total de mujeres electas al Legislativo. En las mismas proporciones obtuvo escaños el PP; EG obtuvo dos escaños para mujeres por lista nacional y por último, el FRG, CASA y UD consiguieron una diputada respectivamente. Adicionalmente, debe anotarse que de las 20 diputadas electas, cuatro son indígenas (3 postuladas por la UNE y 1 por EG).

**Cuadro 4**  
**Número de diputadas, por partido político y circunscripción,**  
**electas al Congreso de la República 2008-2012**

| <i>Partido político</i> | <i>Lista Nacional</i> | <i>Distrital</i> | <i>Total</i> |
|-------------------------|-----------------------|------------------|--------------|
| UNE                     | 2                     | 7                | 9            |
| GAN                     | 2                     | 1                | 3            |
| PP                      | 1                     | 2                | 3            |
| FRG                     | 1                     | -                | 1            |
| ExG                     | 2                     | -                | 2            |
| CASA                    | -                     | 1                | 1            |
| UD                      | -                     | 1                | 1            |
| <b>Total</b>            | <b>8</b>              | <b>12</b>        | <b>20</b>    |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos del TSE

**Cuadro 5**  
**Número de diputadas electas por partido político y circunscripción,**  
**Congreso de la República 2008-2012**

| Partido Político | Total de diputados electos | Total de mujeres |
|------------------|----------------------------|------------------|
| UNE              | 51                         | 9                |
| GAN              | 37                         | 3                |
| PP               | 29                         | 3                |
| FRG              | 14                         | 1                |
| ExG              | 4                          | 2                |
| UD               | 1                          | 1                |
| CASA             | 5                          | 1                |
| <b>TOTAL</b>     | <b>141</b>                 | <b>20</b>        |

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES, según datos del TSE

De conformidad con los resultados de las elecciones parlamentarias de 2007, la representación indígena constituye el 9.49% del total de las 158 diputaciones; este porcentaje no refleja la composición étnica de la población guatemalteca, dado que el 42% de la misma es indígena, de acuerdo con el XI Censo Nacional de Población realizado en 2002. En efecto, en septiembre 2007 sólo fueron electos 15 diputados, postulados por 7 fuerzas políticas, como representantes de las diversas etnias indígenas que forman parte de la sociedad multicultural guatemalteca. De ellos, tres representan al distrito de Quetzaltenango, Alta Verapaz y Totonicapán, dos a Sololá y uno a Chimaltenango y Quiché, en estos departamentos más del 60% de la población es indígena.

**Cuadro 6**  
**Número de diputados indígenas, por partido político y circunscripción,**  
**electos al Congreso de la República, 2004-2008**

| <b>Partido Político</b> | <b>Total de diputados electos</b> | <b>Total de mujeres</b> |
|-------------------------|-----------------------------------|-------------------------|
| UNE                     | 51                                | 7                       |
| PP                      | 29                                | 3                       |
| GANa                    | 37                                | 1                       |
| FRG                     | 14                                | 1                       |
| PU                      | 7                                 | 1                       |
| ExG                     | 4                                 | 1                       |
| PAN                     | 3                                 | 1                       |
| <b>Total</b>            | <b>145</b>                        | <b>15</b>               |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos del TSE

Así entonces, la UNE llevó a 7 diputados indígenas, todos por lista distrital, lo que equivale al 46.67% del total de diputados indígenas; 3 fueron postulados por el PP, (20%); y los otros 5 partidos (GANa, FRG, PU, EG y PAN) llevaron un sólo diputado indígena al Congreso. Únicamente el partido de EG llevó a una diputada indígena, electa por lista nacional. Se debe resaltar además que la participación indígena no varió en comparación a la elección legislativa del 2003, cuando también se eligieron únicamente 15 diputados indígenas.

**Cuadro 7**  
**Diputados indígenas al Congreso de la República**  
**1986-2012**

| <b>Legislatura</b> | <b>Total de diputados</b> | <b>Diputados indígenas</b> | <b>Porcentaje sobre total</b> |
|--------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------------|
| 1986-1991          | 100                       | <b>8</b>                   | 8%                            |
| 1991-1994          | 116                       | <b>6</b>                   | 5%                            |
| 1996-2000          | 80                        | <b>6</b>                   | 7.5%                          |
| 2000-2004          | 113                       | <b>13</b>                  | 11.5%                         |
| 2004-2008          | 158                       | <b>15</b>                  | 9.5%                          |
| 2008-2012          | 158                       | <b>15</b>                  | 9.5%                          |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos del TSE

### **3.2. Funcionamiento**

Es evidente que la forma interna en que se asignan los recursos y derechos parlamentarios a los diputados o partidos políticos influye en sus decisiones y conducta. Los puestos en la Junta Directiva y en las presidencias de las comisiones de trabajo son fuentes de poder y proveen, a los partidos políticos y diputados que logran obtener estos puestos, de recursos y poder importantes.

La elección de la primera Junta Directiva del Congreso 2008-2009, fue motivo de diversos acuerdos políticos entre los partidos, luego de los resultados de las elecciones de primera vuelta. Tras una serie de negociaciones y cabildeo, la Junta Directiva quedó conformada por sólo cuatro partidos: la UNE, obtuvo la presidencia, la primera, cuarta y quinta secretaría; el FRG la primera vicepresidencia y la tercera secretaría; el partido Unionista la tercera vicepresidencia y la UCN la segunda secretaría. Quedaron fuera siete partidos, que aunque lograron representación parlamentaria, entre ellos la GANA, que apoyó pero no participó y el Patriota, que con sus bancadas constituyen la segunda y tercera fuerza política en el hemiciclo.

**Cuadro 8**  
**Junta Directiva 2008-2009**

| <b>Partido</b> | <b>Cargo</b>           |
|----------------|------------------------|
| UNE            | Presidente             |
| FRG            | Primer Vicepresidente  |
| UNE            | Segundo Vicepresidente |
| PU             | Tercer Vicepresidente  |
| UNE            | Primer Secretario      |
| UCN            | Segundo Secretario     |
| FRG            | Tercer Secretario      |
| UNE            | Cuarto Secretario      |
| UNE            | Quinto Secretario      |

Fuente: Elaboración del DISOP/ASIES según datos de la página web del  
Congreso de la República: [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt),  
consultado el 24 de enero de 2008

En lo referente a las Comisiones de Trabajo, el total de comisiones asciende a 45 (32 comisiones establecidas en la ley más las comisiones extraordinarias y específicas), a cada bancada le corresponde en comisiones un porcentaje equivalente al que tiene en el pleno. Siendo así, en enero 2008 de nuevo se generaron negociaciones para llevar a cabo la distribución de Presidencias de Comisiones, las cuales quedaron distribuidas de la siguiente manera:

**Cuadro 9**  
**Distribución de Presidencia de Comisiones por Bancada**  
**2008-2009**

| Bancada   | Número de comisiones |
|-----------|----------------------|
| UNE       | 13                   |
| GAN       | 11                   |
| PATRIOTA  | 9                    |
| FRG       | 4                    |
| UNIONISTA | 2                    |
| PAN       | 1                    |
| UCN       | 1                    |
| EG        | 1                    |
| URNG      | 1                    |
| UD        | 1                    |
| CASA      | 1                    |
| Total     | 45                   |

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES, con datos del Congreso de la República

Según representantes de la Comisión de Asuntos Técnicos del Congreso, varias de las comisiones del Congreso no son apetecidas por los diputados, debido a la temática que en ellas se discute. Ello provoca que las salas de trabajo no lleguen a contar con el número de diputados que demanda la Ley Orgánica (15 mínimo y 21 máximo); asimismo que no emitan dictámenes, ni propongan iniciativas. Se trata de las Comisiones de Comunidades Indígenas, Cooperativismo, Cultura, de la Mujer, y por la Transparencia. Además, la de Reformas al Sector Justicia, de Catastro, Paz y Desminado, Pequeña y Mediana Empresa, y de Trabajo. Ello contrasta con las Comisiones de Finanzas, Economía, Energía y Minas, Comunicaciones y Relaciones Exteriores, que son las más atractivas. De ahí, que en la distribución hecha para la presente legislatura 2008-2009, la designación de las principales Comisiones se realizó entre los cinco partidos con bancadas mayoritarias, tal como lo indica el siguiente cuadro.

**Cuadro 10**  
**Partidos políticos que presiden las principales Comisiones de Trabajo del**  
**Congreso de la República, 2008-2009**

| Presidencia | Comisión                                    |
|-------------|---------------------------------------------|
| UNE         | Finanzas                                    |
|             | Gobernación                                 |
|             | Reforma del Sector Financiero               |
| PP          | Energía y Minas                             |
|             | Asuntos Electorales                         |
|             | Legislación y Puntos Constitucionales       |
| GANA        | Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas |
|             | Asuntos Municipales                         |
|             | Probidad                                    |
| FRG         | Derechos Humanos                            |
|             | Relaciones Exteriores                       |
| PU          | Economía                                    |

Fuente: Elaboración DISOP basado en datos del Congreso de la República

### **3.3. Cumplimiento de las funciones**

El Congreso de Guatemala presenta altos déficits en cuanto al cumplimiento adecuado de las tres funciones principales que le asigna la Constitución Política de la República: 1) representar a los ciudadanos, 2) legislar y 3) supervisar y controlar al Ejecutivo<sup>43</sup>.

#### **3.3.1. Función de representación**

La estructura de incentivos emanada de las características del sistema partidario y electoral es causa principal de la deficiencia del Congreso para llevar a cabo esta función fundamental.

<sup>43</sup> ver capítulo II.

La parcialidad en la representación congresista puede resultar de la participación e influencia desigual de los ciudadanos en las decisiones de los partidos políticos según su lugar de residencia (centros urbanos frente al medio rural), etnicidad, género, nivel de educación y estatus económico. La representación deficiente de minorías en los partidos políticos contribuye a que la representación en el Congreso de tales intereses sea también insuficiente.

Adicionalmente, la lista cerrada y la naturaleza centralizada de las nominaciones y los procedimientos en la toma de decisiones dentro de los partidos limitan la capacidad de los ciudadanos de hacer a sus representantes responsables individualmente por el trabajo en su distrito electoral o en su adhesión a un programa político partidario.

Aunado a lo anterior, el sistema electoral guatemalteco presenta graves imperfecciones con respecto a la representación proporcional y la representatividad ciudadana. El sistema electoral se acerca más al sistema de mayorías que a un sistema de representación proporcional. Un país heterogéneo como Guatemala requiere un sistema más integrador, es decir, una mayor proporcionalidad en la adjudicación de cargos<sup>44</sup>.

Cuando la magnitud de los distritos electorales es muy pequeña, el sistema de representación proporcional no se cumple. Cabe señalar que en Guatemala existe un sistema de representación proporcional impuro, ya que la mayoría de distritos (15), son pequeños, únicamente en 6 hay algún grado de proporcionalidad y sólo en 2 se cumple la proporcionalidad de manera significativa, además del distrito conformado por todo el país, que aplica para la lista nacional.

---

<sup>44</sup> Para un análisis profundo sobre este tema ver Lara, Manuel. *La representación proporcional en el Congreso de la República, propuesta para un sistema electoral más equitativo*. Tesis premiada 2002, Facultad de Ciencias Políticas, URL, Guatemala 2003.

Para la elección por planilla distrital la cuota de representación es de un representante por cada 80,000 habitantes en cada distrito electoral; no hay compensaciones para la población remanente. Se toma en cuenta el último censo de población de noviembre del 2002, que ya no refleja la realidad demográfica actual. La mencionada falta de equidad en el valor de voto se hace más notoria en aquellos distritos electorales pequeños, que como El Progreso, les sobra mucha población que no es representada.

En las últimas elecciones de 2007, el remanente de población sin representación fue bastante significativo y pone en evidencia las deficiencias de la representatividad democrática.

También es obvia la 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.

En la práctica política y debido al derecho exclusivo de los partidos a postular diputados al Congreso de la República según la LEPP, cuando los parlamentarios son electos, llegan a representar principalmente los intereses de su partido. Dado que la definición del interés parlamentario es poco democrático y transparente y se determina fuera de los pasillos del Congreso, los diputados carecen de independencia política e invariablemente deben responder a la disciplina partidaria, más que a las demandas de sus constituyentes, para mantener determinados privilegios al interior de su bancada, aunque como alternativa pueden optar por separarse del partido y declararse independientes o migrar hacia otro partido (fenómeno del trasfuguismo).

Este fenómeno ha ido adquiriendo mayor importancia y notoriedad debido al número cada vez más importante de diputados que migran de un partido a otro. En la pasada legislatura más del 50% de los diputados cambiaron de partido; en ciertos momentos el cambio se registró con mayor intensidad. En el año 2006 el transfuguismo de los diputados superó el medio centenar de movimientos, y en casos particulares, algunos diputados cambiaron de bancada hasta en tres ocasiones, que especialmente en época preelectoral lo hacen con el objeto de asegurar su reelección, ya sea por el partido que los llevó al hemiciclo o por algún otro. Hasta la fecha, no existen restricciones en la legislación que eviten que los parlamentarios cambien de bancada si así lo desean.

**Cuadro 11**  
**Diputados por partido político en el Congreso de la República**  
**2004-2008**

| <b>Partido Político</b>             | <b>2004</b> | <b>2007</b> |
|-------------------------------------|-------------|-------------|
| PP-MR-PSN (GANA)                    | 47          | 27          |
| FRG                                 | 43          | 29          |
| UNE                                 | 32          | 27          |
| PAN                                 | 17          | 14          |
| UNIONISTA                           | 7           | 5           |
| ANN                                 | 6           | 3           |
| URNG                                | 2           | 2           |
| UD                                  | 2           | 1           |
| DIA                                 | 1           | 1           |
| DCG                                 | 1           | 1           |
| Bien                                | -           | 1           |
| Encuentro por Guatemala             | -           | 2           |
| Movimiento Reformador               | -           | 4           |
| Partido Patriota                    | -           | 12          |
| Independientes, Bancada Solidaridad | -           | 7           |
| Unión del Cambio Nacional           | -           | 13          |
| Independientes                      | -           | 9           |
| <b>TOTAL</b>                        | <b>158</b>  | <b>158</b>  |

Fuente: Elaboración DISOP, con información del Congreso de la República

La práctica del transfuguismo se encuentra arraigada en el Congreso de la República y refleja el bajo nivel de compromiso partidario de algunos legisladores. Tiene como efecto que la correlación de fuerzas en el hemiciclo parlamentario no sea estable, ni permanente y tampoco obedece al ejercicio parlamentario de los partidos políticos, sino más bien a otro tipo de prácticas que dan como resultado rupturas en los bloques, fragmentando la configuración del mapa legislativo<sup>45</sup>.

Todo lo anterior refuerza la grave crisis de intermediación social que existe en nuestro país, dado que los partidos políticos y los (as) representantes ante el Congreso, únicamente se acercan a la población cada cuatro años con el objetivo de reelegirse. Sin embargo, durante el período no electoral es evidente la desvinculación entre el diputado y la comunidad que lo eligió.

La desvinculación entre representantes y representados llega a tal grado que en ciertas circunscripciones territoriales la población ni siquiera conoce a los diputados que representan a su distrito en el Congreso de la República<sup>46</sup>.

Además, las relaciones del Congreso con la sociedad civil y de ésta con los diputados, individualmente considerados, presentan como característica común un distanciamiento; el descontento con el diputado se traduce en descontento con la institución parlamentaria.

Aunado a lo anterior, existe un desconocimiento de la ciudadanía del quehacer del Congreso. La percepción de los ciudadanos en cuanto a las actividades y funciones parlamentarias es incompleta y

---

<sup>45</sup> Mack, Luis, *El transfuguismo parlamentario*, FLACSO, Guatemala, 2005.

<sup>46</sup> Acción Ciudadana, *Función de dirección política y representación*, Cuadernos del Congreso no.3, 2003.

deformada; los sistemas de comunicación son ineficientes, a la vez que no se han desarrollado instrumentos para exigir cuentas al diputado.

Todo ello hace que la población desconozca las atribuciones y funciones de los diputados y les asigne erróneamente los roles de gestor de obras públicas y de empleos, en detrimento de las funciones de elaboración y aprobación de leyes, control político o fiscalización de las actividades administrativas y funcionales de la administración pública.

Por tanto, la población no se siente representada, más bien no cree que los (as) “representantes” en el Congreso de la República conozcan a fondo las necesidades, inquietudes y demandas de la población que los eligió. El déficit del Congreso en el servicio al interés público, sumado a la percepción de oportunismo y corrupción de algunos diputados, son factores que contribuyen a disminuir la confianza popular en la institución. En este sentido, la encuesta de cultura democrática realizada en 2006 evidencia que el Congreso es la institución democrática que goza de menor credibilidad por parte de la población, pese a que mejoró ligeramente el nivel de confianza ciudadana en ese mismo año, en relación a los anteriores.

En este contexto, uno de los principales objetivos en el corto plazo consiste en fortalecer la credibilidad representativa del Legislativo. El funcionamiento de las democracias sigue siendo inconcebible sin la mediación de los partidos políticos. El problema está en que cuando esta mediación es inadecuada, debido a que los partidos se han vuelto patrimonialistas y se han cerrado consiguientemente a los anhelos y aspiraciones sociales, la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas, y en primer lugar del Parlamento, resulta inevitable.

De todo lo anterior se deduce que la simple reforma electoral no es ninguna garantía de fortalecimiento democrático y parlamentario si no va acompañada de la reforma de los partidos políticos. Este es el tema fundamental para el fortalecimiento institucional de la democracia y del Legislativo.

De igual manera, el fortalecimiento de la representatividad de los legisladores radica en el fortalecimiento del vínculo elector-diputado. En primer lugar está la cuestión de a quién representan y ante quién responden; la respuesta jurídico-formal es que representan a la ciudadanía, pueblo o nación, conjuntamente considerados, y no a ninguno de sus componentes particulares.

Por lo tanto debe buscarse la institucionalización real (formal e informal) del legislador representante exclusivamente de la voluntad y los intereses nacionales y no fomentar la figura del legislador “patrón político, reivindicador y cacique, asistente social local”. La representación y defensa de los intereses locales debe ser confiada a los nuevos poderes descentralizados, cuya inserción constitucional en el Estado debe seguir perfeccionándose. Los legisladores deben pasar a ser los representantes portadores de proyectos nacionales, quienes movilizan la opinión pública, los agentes de cambio del sistema de partidos, los impulsores de políticas públicas que favorezcan al conjunto de la población<sup>47</sup>.

### **3.3.2. Función legislativa**

Si bien la naturaleza del Congreso es legislar, y su producto es la ley como instrumento fundamental del ordenamiento social y el medio para alcanzar objetivos de interés general, en la práctica se observan importantes deficiencias en la función legislativa que desempeña.

---

<sup>47</sup> Prats Catala, Joan, *La Reforma de los Legislativos en América Latina*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, p.42

El resultado es, por un lado, una baja producción legislativa en cuanto al número de leyes aprobadas y, por el otro una producción legislativa deficiente.

La pasada legislatura se caracterizó por la poca producción de leyes, en comparación al número de decretos aprobados por la anterior que fungió en los años 2000-2003. Un elemento que permitiría explicar la poca productividad legislativa, sería que el Ejecutivo no contaba con una bancada mayoritaria como sucedió en las legislaturas pasadas y por consiguiente, el proceso legislativo se vio afectado por la oposición y la falta de consensos y agendas comunes. Dado a que esta situación se agravó en el año 2006 por el inicio prematuro del proceso electoral, se dificultó aún más alcanzar consensos para legislar, y ya en el 2007 la situación fue similar, dándose así una actividad legislativa escasa.

**Cuadro 12**  
**Relación entre iniciativas de ley presentadas y decretos aprobados**  
**en el período legislativo 2004-2007**

| <b>Año</b>   | <b>Número de iniciativas de ley</b> | <b>Número de decretos</b> | <b>Iniciativas aprobadas</b> |
|--------------|-------------------------------------|---------------------------|------------------------------|
| <b>2004</b>  | 152                                 | 40                        | 26 %                         |
| <b>2005</b>  | 301                                 | 101                       | 34 %                         |
| <b>2006</b>  | 170                                 | 50                        | 29 %                         |
| <b>2007</b>  | 150                                 | 85                        | 57 %                         |
| <b>Total</b> | <b>773</b>                          | <b>276</b>                | <b>36 %</b>                  |

Fuente: Elaboración DISOP/ASÍES según datos de la página en internet del Congreso de la República [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

**Cuadro 13**  
**Decretos aprobados por el Congreso de la República**  
**2000-2003, 2004-2007**

| <b>Legislatura</b>       | <b>2000-2003</b> | <b>2004-2007</b> |
|--------------------------|------------------|------------------|
| Total Decretos aprobados | 324              | 276              |

Fuente: Elaboración DISOP/ASIES según datos del Congreso de la República,  
[www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

En efecto, la producción legislativa es deficiente ya que pese a tener vigencia jurídica, muchas leyes no se cumplen, se cumplen a medias o producen efectos distintos de los perseguidos con su formulación. Según estudios de Acción Ciudadana, hay leyes aprobadas que carecen de legitimación social, porque no responden a los intereses, necesidades y/o expectativas de la población y/o porque su ejecución es inviable debido a que no se prevén los recursos para su ejecución<sup>48</sup>.

Para tal propósito el Congreso debe necesariamente desarrollar además de capacidad técnica para la formulación y aprobación de iniciativas, capacidad política para anticiparse y prever los escenarios y posibles implicaciones de la aplicabilidad de una ley<sup>49</sup>.

El problema inicia en las comisiones de trabajo que constituyen las principales unidades de análisis, es decir, órganos técnicos de estudio de las iniciativas, en donde debería darse el debate y consenso –con mayor reflexión– entre las diferentes expresiones políticas partidarias con representación en el Congreso, y reservar para la sesión plenaria el acto formal de aprobación.

<sup>48</sup> Acción Ciudadana, *Función Legislativa*, Cuadernos del Congreso no. 1, 2003.

<sup>49</sup> *Ibíd.*

Sin embargo, y pese a su importancia, la actividad de las comisiones legislativas en el Parlamento guatemalteco muchas veces no se ejerce con la necesaria profesionalidad y experiencia. La deficiencia en el trabajo de las comisiones representa un vacío en la gestión legislativa, que se traduce en la debilidad de varias leyes, por la falta de un espacio de consulta amplio y de apoyo calificado que dé a las leyes la debida consistencia política y técnica de su efectiva aplicación.

Los legisladores son asignados a comisiones según consideraciones políticas que cambian cada año, ya que la Junta Directiva se elige anualmente y la asignación de las comisiones varía en función de los acuerdos políticos. Debido al creciente número de comisiones, y consiguientes múltiples tareas, los legisladores no tienen la posibilidad de obtener un conocimiento especializado<sup>50</sup>.

Adicionalmente, las características de los procedimientos y estructura organizativa del Congreso también dificultan el cumplimiento de su función normativa. La ley que gobierna la operación del Congreso es relativamente antigua y no hay una base para asegurar que sus regulaciones sean respetadas. En este sentido, otra de las expresiones de ineficiencia de las comisiones de trabajo, es la tradicional lentitud del proceso de formación de las leyes. La ley señala que una comisión debería emitir un dictamen dentro de los 70 días después de recibir un proyecto de ley para su consideración, sin embargo, muchos proyectos de ley permanecen inactivos por años en una comisión.

---

<sup>50</sup> Azpuru, Dinorah; Blanco, Ligia. Guatemala 2006: el aniversario de la democracia y la paz, en *Anuario Político de América Latina*, Revista de Ciencia Política, Vol. Especial, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, 2007.

Un elemento clave en la baja producción legislativa del Congreso es la ausencia de apropiados servicios de asesoría técnica profesional. Dado que los diputados no pueden ser especialistas en todos los temas, para desempeñar sus tareas parlamentarias necesitan de la intervención de técnicos legislativos y profesionales de las áreas temáticas de trabajo del Congreso de la República. Por su carácter netamente técnico estas asesorías constituyen un elemento de mayor importancia en la labor legislativa.

Sin embargo, los asesores individuales, por comisiones o por bancadas, son frecuentemente contratados para cumplir con compromisos políticos o para asesoramiento personal en asuntos político-partidistas y por consiguiente disponen de limitados conocimientos técnico legislativos o sustantivos en las áreas y temáticas que requieren de legislación o fiscalización.

Sobre la base de todo lo anterior, el fortalecimiento de la función legislativa requiere de un conjunto de condiciones institucionales que incentiven la producción parlamentaria de buenas leyes que involucren a diversos actores<sup>51</sup>.

La primera condición es el mejoramiento de la calidad democrática de las leyes, sin que su producción deje de ser función exclusiva de los parlamentos. Para este fin son necesarias algunas nuevas regulaciones del proceso legislativo tendentes a asegurar la información relevante no sólo a los legisladores sino a los distintos agentes sociales interesados en cada ley particular; a renovar y activar el derecho de petición; a ordenar la participación de los grupos de interés mediante mecanismo de audiencia preceptiva y razonada, y a combatir el riesgo de arbitrariedad del legislador.

---

<sup>51</sup> Prats J. Op. cit., p.46.

La segunda condición es la apertura de los parlamentos a la información y la tecnología. La calidad democrática y sustantiva de la leyes puede ser mejorada gracias a la revolución de las tecnologías de la información. Esto significa no solo mayores posibilidades de información de los parlamentarios y de la ciudadanía en general, sino también la posibilidad real de combinar formas de democracia indirecta con otras de democracia directa.

La tercera condición está relacionada con la eficacia de la función legislativa que exige la definición estricta de las “materias constitucionalmente reservadas” al Parlamento, y el respeto de las mismas por el ejecutivo. El abuso de la legislación de excepción o de la delegación legislativa, o el ejercicio monopólico de la iniciativa legislativa por el ejecutivo, son prácticas que incentivan la inhibición de responsabilidades por los parlamentos. La independencia del legislativo no significa conflictividad necesaria con el ejecutivo, sino capacidad para cooperar y colaborar desde los respectivos ámbitos de poder y de responsabilidad<sup>52</sup>.

### ***3.3.3. Función de control político***

Tradicionalmente, el principal controlador y fiscalizador de la actividad del Ejecutivo ha sido el Parlamento, lo cual implica el disponer de capacidad técnica para evaluar los grados de eficiencia y de eficacia de los servicios públicos en relación con el cumplimiento de los objetivos y metas que impulsa el Gobierno a través de sus planes, proyectos y programas. Esta función entonces fija los límites dentro de los que podrá desenvolverse el ejecutivo.

En el desarrollo de esta función, el Congreso guatemalteco evidencia deficiencias importantes. Por un lado, los diputados no cuentan con

---

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p.51.

las herramientas ni metodología que les permitan realizar en forma más técnica las diversas figuras de fiscalización. Por otro lado, no existe una claridad ni una agenda de fiscalización por parte de las diversas fuerzas políticas que cuentan con representación en el Congreso, aun cuando en forma individual existen honrosas excepciones.

En primer lugar, cabe considerar que, aunque se cuenta con instrumentos y herramientas técnicas y jurídicas, en la práctica real la labor de fiscalización que realiza el Congreso de la República tiene un carácter eminentemente político, ya que por lo general no responde a criterios técnicos de largo plazo, ni a un plan orgánico común. La causa de ello es atribuible a la orientación de corte partidario que priva en el Organismo Legislativo ya que los diputados están, generalmente, sujetos a los requerimientos políticos de sus respectivas jerarquías de partidos, que ya tienen compromisos preestablecidos<sup>53</sup>.

Según Acción Ciudadana, la labor fiscalizadora que por mandato constitucional corresponde al Congreso de la República es realizada con muchas deficiencias técnicas, entre ellas:

- a. la mayoría de las citaciones e interpelaciones reciben un tratamiento de baja calidad técnica y/o profesional y no se realizan actividades de seguimiento respecto de la problemática que justifica la confrontación con el funcionario<sup>54</sup>;

---

<sup>53</sup> Acción Ciudadana, *Función de control político y función financiera y presupuestaria*, Cuadernos del Congreso no. 2, 2003, p.10.

<sup>54</sup> A este respecto, pareciera que el objeto primario de estas actividades no es controlar o auditar la actividad de la administración pública, para fortalecer a las instituciones estatales; sino más bien, evidenciar, a través de la confrontación política al funcionario encartado, la poca capacidad para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones.

- b. la actividad fiscalizadora, realizada como una práctica empírica, sin sustento en parámetros, indicadores o procedimientos técnicos, fácilmente es supeditada y subordinada a decisiones particulares de los diputados o de sus respectivas bancadas; además, y a consecuencia de lo anterior, se condiciona la apertura informativa, tanto al interior del Legislativo como respecto de la población en general; y
- c. la inexistencia de sistematización y registro de la actividad fiscalizadora de los parlamentarios<sup>55</sup>.

En segundo lugar, es importante resaltar que en la normativa que rige al Organismo Legislativo existen muchas lagunas y vacíos legales que afectan el normal desempeño de las funciones de control político del mismo; tal es el caso de la regulación inadecuada para las comisiones de investigación, o la inexistencia de metodología y procedimiento para la realización de las actividades fiscalizadoras, lo cual incide, de manera directa, en una práctica fiscalizadora discrecional<sup>56</sup>.

En este contexto, las principales acciones de fiscalización y control del Legislativo al Ejecutivo adolecen de importantes disposiciones que limitan el efectivo cumplimiento de la función de control político del Legislativo.

Informes periódicos al Parlamento (remitidos del Gobierno Central y sus Dependencias): Esta actividad se concreta ante el Congreso en Pleno al inaugurarse la legislatura ordinaria de cada año; resalta el hecho de que no existe debate sobre la materia del informe, por lo que es una mera formalidad.

---

<sup>55</sup> Acción Ciudadana, Op. Cit, p. 10.

<sup>56</sup> *Ibíd.*

Al respecto, cabe hacer notar la ausencia del ahora Presidente Óscar Berger en la plenaria del Congreso de la República, para la presentación del Informe de labores de los años 2006 y 2007 respectivamente, actitud que fue calificada como irrespetuosa. Esto sólo había sucedido en 1994 cuando el Presidente Ramiro de León Carpio no se presentó al Congreso y únicamente mandó el informe.

Interpelación a ministros de Estado: el énfasis de la función de control del legislativo se encuentra en la interpelación y citación a diversos funcionarios a nivel de comisiones y bancadas. En la legislatura 2004-2007 hubo 17 interpelaciones a Ministros, de las cuales 2 culminaron con la renuncia del ministro interpelado (Marco Tulio Sosa y Carlos Viemann).

**Cuadro 14**  
**Interpelaciones 2004-2007**

|      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2004 | Ministro de Gobernación                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| 2005 | Ministro de Trabajo y Previsión Social, marzo<br>Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, marzo<br>Ministro de Cultura Y Deportes, marzo<br>Ministro de Energía y Minas, marzo<br>Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, abril<br>Ministro de Cultura Y Deportes, abril<br>Ministro de Salud Pública y Asistencia social, abril.<br>Ministro de Gobernación, agosto<br>Ministro de Relaciones Exteriores, noviembre |
| 2006 | Ministra de Educación, febrero<br>Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, marzo<br>Ministro de Economía, mayo<br>Ministro de Energía y Minas, octubre<br>Ministro de Trabajo, octubre                                                                                                                                                                                                                     |
| 2007 | Ministro de Gobernación, marzo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |

Fuente: Cuarta Secretaría de la Junta Directa del Congreso de la República de Guatemala

Según Acción Ciudadana, la interpelación refleja “los pulsos” de coyuntura nacional entre los Organismos Legislativo y Ejecutivo, así que puede darse a raíz de las más variadas combinaciones políticas: Bancadas, Comisiones, ínter bancadas, ínter comisiones; todo ello explicado a partir de alianzas temporales de los partidos políticos<sup>57</sup>.

Comisiones de investigación y especiales: Aunque su actividad es fundamental para ejercer un control político, la experiencia parlamentaria en esta materia es nula. No existe la normativa específica en la ley Orgánica del Organismo Legislativo, respecto de la organización y procedimiento de las comisiones de investigación que estipula la Constitución de la República; por tal razón se manejan con discrecionalidad aspectos tan importantes como la instalación y conformación del órgano, las reglas de funcionamiento, el acceso a información y documentos por parte del Congreso de la República para realizar su función de control político y/o fiscalización, la clasificación y desclasificación de la información, la obligatoriedad de comparecencia tanto de particulares como de funcionarios a la comisión, las garantías para la declaración de los particulares, el informe final de la investigación, su votación en el pleno y las acciones subsiguientes. Además, las comisiones carecen de los recursos técnicos y dependen de la información que les remita la institución investigada.

Aprobación del Presupuesto General de la Nación: El Congreso de la República tiene la potestad de modificar, aprobar o no el proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo. De no aprobarse, regirá de nuevo el presupuesto vigente del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.

---

<sup>57</sup> Citado en Acción Ciudadana, Op. cit, p.20.

En la pasada legislatura, el Organismo Legislativo no aprobó el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado en dos ocasiones (en 2003, para el presupuesto de 2004 y en 2006, para el ejercicio fiscal 2007). Si bien la Ley Orgánica del Presupuesto faculta al Congreso de la República la aprobación o no del presupuesto elaborado por el Ejecutivo, también propicia un balance de fuerzas la práctica de no aprobar el presupuesto aunque admitiendo razones técnicas que tienen trasfondo político y puede atentar contra el desarrollo o continuidad de proyectos prioritarios contemplados en el mismo. Ejemplo de ello fue la no aprobación del proyecto de presupuesto para 2007, lo que dio lugar a que durante los primeros meses de ese año, el Tribunal Supremo Electoral no contara con la ampliación presupuestal requerida, que permitiera llevar a cabalidad todas las actividades relacionadas con el proceso electoral. No obstante, en ambas ocasiones (2004 y 2007) a posteriori, el mismo Congreso se vio en la obligación de modificar y ajustar el presupuesto para hacer posible la realización de diversas políticas y actividades del Ejecutivo.

Un avance significativo para el apoyo de la función de fiscalización lo constituye el Decreto 11-2007 del Congreso de la República “Disposiciones complementarias que regulan la ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2007”, en el que se incluyeron dos artículos que obligan a las instituciones públicas a registrar mensualmente en el módulo de seguimiento físico y financiero del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el avance físico y financiero de los proyectos.

Sin embargo, las posibilidades por parte del Congreso de monitoreo y control de las cuentas públicas están limitadas por el déficit de capacidades institucionales que dicho cuerpo enfrenta. Más bien, lo que se ha dado son esfuerzos aislados que no logran un control global y permanente de la ejecución presupuestaria.

Consecuentemente, la capacidad de investigación presupuestaria por parte de este organismo es deficiente, dado que no cuenta con una oficina de análisis presupuestario como tal, sino que el análisis del mismo recae únicamente en la Comisión de Finanzas, la cual solamente dispone de un número muy reducido de profesionales que le asesoran en esta materia.

A esta debilidad debe adicionarse la ausencia de indicadores de resultados que reduce las posibilidades por parte de los legisladores de obtener información relevante para el control del gasto público. En este sentido cabe indicar que aun cuando en el presupuesto para 2006 se incluyeron por primera vez algunos indicadores de gestión, los mismos no han sido integrados en el Sistema de Información y Administración Financiera (SIAF). Empero, llama la atención que aunque contaran con estos indicadores, los legisladores tienen poco conocimiento del sistema y sus oficinas asesoras no cuentan con recursos humanos y tecnológicos para llevar adelante una tarea de fiscalización de la calidad del gasto. En los últimos años ha habido algunos intentos de modernización de los procesos y estructuras de gestión legislativas, los cuales en su mayoría han sido obstaculizados desde la propia conducción política del cuerpo. Por último, la alta movilidad de los asesores adscritos al Congreso impide la conformación de una burocracia especializada que trascienda los límites de los mandatos de los legisladores.

Algunos diputados en lo individual, se han atribuido ejercer el control presupuestario: Nineth Montenegro, de Encuentro por Guatemala, se ha convertido en la fiscalizadora más eficaz de la ejecución presupuestaria del Ministerio de la Defensa; ella ha presentado denuncias penales contra militares e, incluso, se ha constituido en querellante adhesiva en algunos de los procesos. Así también, Anabella de León del partido Patriota, desde su espacio en el Congreso, fiscaliza a las instituciones del Estado e investiga actos de corrupción.

También el Congreso cuenta con las siguientes Comisiones para lograr una mejor función de fiscalización:

1. Extraordinaria Fiscalizadora de Compras del Sector Salud
2. Extraordinaria Nacional de Transparencia
3. Finanzas Públicas y Moneda

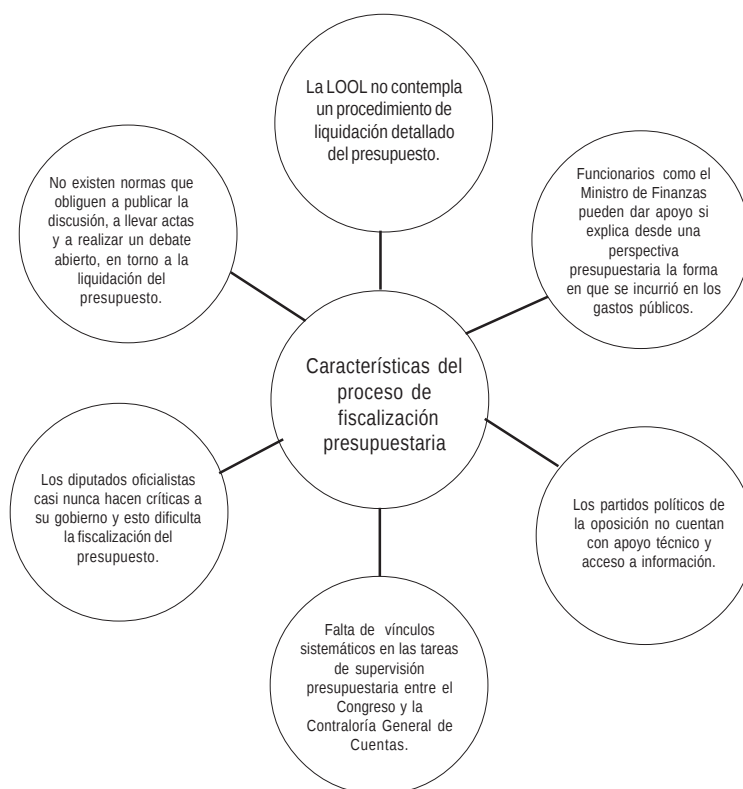
A continuación se presentan algunos elementos negativos y vacíos del proceso de control parlamentario y de fiscalización presupuestaria<sup>58</sup>:

**Cuadro 15**  
**Características de la función de control parlamentario**



<sup>58</sup> Mijangos. Op. cit, 2006.

**Cuadro 16**  
**Características del proceso de fiscalización presupuestaria**



Es evidente que las características inherentes a los sistemas presidencialistas limitan considerablemente la función de control político del Legislativo. Sin embargo, el fortalecimiento de la institución parlamentaria pasa necesariamente por un mayor control del legislativo sobre el ejecutivo. Para realizar tan importante tarea los Parlamentos deben, por un lado, utilizar todos los mecanismos de control y fiscalización que la Constitución y las leyes les confieren.

Por otro lado, deben promover con mayor frecuencia comisiones de investigación o encuesta sobre asuntos que preocupan gravemente a la opinión con la finalidad no sólo de revelar responsabilidades políticas u otras, sino también de diagnosticar fallos en el sistema institucional y organizativo correspondiente y proponer los cambios que procedan<sup>59</sup>.

Tanto esta función como las anteriores han de hacerse con la mayor apertura a los medios de comunicación, ya que dejar a éstos la iniciativa para formar opinión puede conllevar riesgos democráticos importantes.

### ***3.4. Programas de fortalecimiento institucional y organizacional***

En el tema de la capacidad del Congreso de articular las demandas de la sociedad, la información y la comunicación con la sociedad civil resulta fundamental. En este sentido se han realizado esfuerzos interesantes. Destaca la elaboración de un Manual de Relaciones con la Sociedad Civil; un Programa de Capacitación a las bancadas legislativas en esta materia; una propuesta de reforma administrativa y normativa para institucionalizar mecanismos de consulta y transparencia legislativa, de forma permanente; la creación de la Oficina de Atención Ciudadana y del Departamento de Comunicación Social, adscrito a la Presidencia del Congreso.

La limitación clave en la capacidad del Congreso para articular y canalizar las demandas de los ciudadanos es la falta de transparencia en su trabajo. Las decisiones que cada diputado toma en el pleno a través del voto, usualmente no figuran en el registro público, debido a que las votaciones del Congreso son realizadas a mano alzada. Actualmente se está comenzando a implementar la votación

---

<sup>59</sup> Prats J. Op. Cit, p.60

electrónica, pero aún se requieren reformas a la Ley del Organismo Legislativo para completarla. A partir de la actual legislatura, en la página web del Congreso se publica cada semana la Agenda del Legislativo, de la que varios diputados como parte de su trabajo hacen un reenvío a la sociedad civil, para que los ciudadanos también puedan ser partícipes de las sesiones, cuando se tratan temas de su interés.

En lo que respecta a la capacitación técnica, el Congreso está inmerso en un proceso de fortalecimiento de su función legislativa, así como del sistema de asesoría legislativa. En este sentido, ha habido avances significativos: por un lado, la creación de algunos Manuales y Guías sobre Técnica Legislativa y Procedimientos Parlamentarios, así como también, el fortalecimiento de la Unidad Permanente de Apoyo Técnico (UPAT); estos elementos son una fuente de apoyo para los legisladores y sus asesores. Asimismo, la Comisión de Deslegislación ha creado un “laboratorio para la deslegislación” (*legal trash*) que produjo durante 2005 algunos proyectos de ley; además está iniciando el diseño de un ambicioso Digesto Jurídico que se espera dejar en funcionamiento a mediados de 2008, con el objeto de hacer más eficiente el trabajo legislativo.

También es importante resaltar los esfuerzos del proyecto liderado por el PVDGP-OEA, particularmente del NMD/PROLEY y LEGIS, en el cual se incluye la redacción de una nueva Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual fue entregada a la Comisión de Apoyo Técnico en el año 2005.

Dentro de las reformas propuestas a la Ley de Régimen Interior del Congreso, se hace hincapié en la organización, tal es el caso del incremento por ejemplo, del número de vicepresidentes en la Junta Directiva. Ante el problema del transfuguismo, se propone la suspensión de participación en las Comisiones adscritas, del

diputado tráfuga. Se permite la abstención al voto cuando el diputado así lo requiera, para evitar por ejemplo que se obligue a la bancada a votar en determinada línea. Esta será una reforma importante porque con el uso del sistema electrónico para votar, se tiene la opción de abstención; aunque la ley actual de Régimen Interior permite la votación electrónica, no permite la abstención. Las reformas a la Ley de Régimen Interior del Congreso, integralmente obtuvieron dictamen desfavorable, y actualmente en distintas comisiones aun se está trabajando en la reforma de ciertos artículos, para que sean aprobados posteriormente. Sin embargo, en términos generales las reformas no hacen énfasis en la necesidad de la modernización del Congreso, que es fundamental para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz y para hacer más eficiente el trabajo legislativo.

Luego de los resultados de las elecciones generales de 2007, se llevó a cabo la implementación de un Programa de Capacitación en materia legislativa, con el objeto de fortalecer la gestión parlamentaria del período legislativo 2008-2012, dirigido a los diputados, para los cuales ésta es su primera legislatura. Esta capacitación se realizó con el apoyo de los organismos internacionales ASDI (Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional) y el nIMD (Netherlands Institute for Multiparty Democracy, por sus siglas en inglés), y abarcó diversos temas legislativos, entre éstos, el significado de la función del diputado, un análisis de la Ley Orgánica del Congreso de la República, las prácticas parlamentarias, así como el proceso de formación de la ley.

Lo anterior evidencia la falta de una verdadera estrategia de fortalecimiento institucional y organizativo del Congreso en Guatemala, más bien prevalecen acciones aisladas que favorecen ciertos aspectos pero en general no hay acciones transversales que generen en el corto y mediano plazo un desarrollo de la institución en su

conjunto. En este contexto, la estrategia debe ir orientada a fortalecer al Congreso como institución y como organización.

En primer lugar, es importante hacer la distinción fundamental entre los diversos grupos de personas que trabajan en el Congreso: (a) los legisladores; (b) el personal a su servicio y de su confianza política, y (c) el personal profesional al servicio de la institución. Cabe resaltar la necesidad de que el Congreso cuente con un núcleo suficiente de personal profesional debidamente capacitado en las diferentes áreas de *expertise*, que se seleccione, promocióne, retribuya y sancione conforme el principio o sistema de mérito, quedando al margen del sistema clientelar o de la lógica de la confianza política.

También es importante que este personal profesionalizado adquiera todo el conocimiento necesario para el buen funcionamiento de los Parlamentos modernos. Los conocimientos jurídicos continúan siendo fundamentales, sobre todo actualizados con un buen entrenamiento en logística o técnica de legislar. Pero hoy son también fundamentales los conocimientos en comunicación, que es mucho más que las tradiciones gabinetes de prensa, ya que comprende una verdadera función de marketing institucional que no puede improvisarse. Del mismo modo una el manejo de los temas económicos resulta fundamental para poder analizar el coste y el impacto económico de los distintos proyectos. Y no menos necesaria resulta una *expertise* en sistemas de información<sup>60</sup>.

En segundo lugar, la formación y capacitación de estos cuadros es primordial. Conviene formar no solamente los recursos humanos profesionales, sino también el personal de confianza política de los parlamentarios, de sus grupos o bancadas y de la Presidencia de la institución. Si se quieren legisladores capaces de liderazgo social, de coadyuvar a la función de “autodirección política” de la sociedad

---

<sup>60</sup> Prats, J. Op. cit, p. 59

que corresponde al Congreso no se puede pretender que su personal de confianza siga teniendo las competencias actuales.

Pero el recurso humano central, en cuyo desarrollo deben centrarse los mayores esfuerzos, son los propios legisladores. Ellos no son expertos sino representantes. No se trata de “formarlos”, sino de ayudarles a que desarrollen su potencial de liderazgo.

Los líderes legislativos cumplen importantes funciones en el sistema político democrático en la medida en que son: (a) guardianes del proceso legislativo que pueda agilizar, demorar o hasta bloquear importantes decisiones políticas; (b) constructores de coaliciones para conseguir la aprobación de las leyes y otras resoluciones parlamentarias; (c) negociadores que pueden influir considerablemente en el contenido, la calidad y la viabilidad y efectividad de la legislación; (d) comunicadores y formadores de opinión, influyendo en la aceptación e implementación de las leyes; (e) portavoces de minorías previamente subrepresentadas en el proceso político; (f) facilitadores de la participación de los distintos intereses sociales en el proceso legislativo. Cualquier programa de fortalecimiento de liderazgo legislativo deberá contextualizarse al contenido funcional de este tipo específico de liderazgo<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Ibid, p. 65.

## **Conclusión**

Es imposible pensar una democracia funcional y sostenible sin Legislativos o fuertes. Fuertes quiere decir expresivos de la voluntad popular, representativos, capaces de desarrollar eficazmente sus funciones constitucionales, que integren foros de debate y orientación del esfuerzo nacional. Sin un Parlamento fuerte, respetado, percibido como verdadera expresión del pueblo y de sus intereses, no existe Estado de Derecho, ni verdadera democracia.

América Latina se ha caracterizado por la existencia de legislativos débiles por la misma razón que ha tenido democracias débiles. El fortalecimiento institucional e instrumental de los legislativos es tema ineludible y hasta prioritario de la tarea más amplia e integral de fortalecer la democracia.

Legislativos fuertes y representativos son el fundamento de los procesos de desarrollo de las sociedades modernas, tanto a nivel económico como social; también juegan un papel central en la formación de la opinión pública.

El Congreso de la República de Guatemala adolece de numerosas debilidades que se acrecientan aún más en el marco del sistema presidencialista. Por tanto, la consolidación del Congreso como institución democrática y representativa de la sociedad es imprescindible para el desarrollo del proceso democrático.

Ante este panorama, es evidente que se requiere de un fortalecimiento de la institución y un mayor y mejor cumplimiento por parte del Congreso de las funciones de representación, legislación y control político que le corresponden. El Congreso deberá fijar prioridades con el objeto de ocupar un lugar primordial dentro del sistema democrático ya que es la institución que por su naturaleza constituye la esencia de la democracia.

## Bibliografía

Acción Ciudadana, *Función Legislativa*, Cuadernos del Congreso no. 1, 2003.

Acción Ciudadana, *Función de Control Político y Función Financiera y Presupuestaria*, Cuadernos del Congreso no. 2, 2003.

Acción Ciudadana, *Función de Dirección Política y Representación*, Cuadernos del Congreso no. 3, 2003.

Aguilera de Prat, C.R; Vilanova, P. *Temas de ciencia política*, Promociones Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1987.

Alcántara, Manuel; Mercedes García y Francisco Sánchez. *El poder legislativo en América Latina a través de sus normas*. Universidad de Salamanca, España, 2005.

Azpuru, Dinorah; Blanco, Ligia. Guatemala 2006: el aniversario de la democracia y la paz, en *Anuario Político de América Latina*, Revista de Ciencia Política, Vol. Especial, Instituto de Ciencia Política, Universidad Católica de Chile, 2007.

Barrera, V. Iván. *Instituciones del Derecho Parlamentario Guatemalteco*. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Abogado y Notario. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 1972.

Calderón, Jorge; Hugo A. Muñoz. *Guía para el control político y la fiscalización presupuestaria. Una aproximación al Congreso de la República de Guatemala*. OEA, Guatemala, 2004.

Congreso de la República de Guatemala. *Historia de nuestro Congreso*. Biblioteca Legislativa Enrique Gómez Carrillo. Guatemala, s.a.

Congreso de la República de Guatemala. *Ley Orgánica del Organismo Legislativo y sus reformas, Decreto Número 63-94*. Guatemala, 2007.

Corte de Constitucionalidad. *Constitución Política de la República de Guatemala*. Editorial Serviprensa, Guatemala, 2002.

Flores, Juan Francisco. *Digesto Constitucional*. Corte de Constitucionalidad, Guatemala, 2005.

López, Luis Eduardo. *Inconstitucionalidad en el proceso de formación de la Ley. Análisis a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Número 63-94 del Congreso de la República: Propuesta de Actualización*. Tesis para optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia. Abogado y Notario. Universidad Panamericana de Guatemala. Guatemala, 2002.

Mack, Luis, *El transfuguismo parlamentario*, FLACSO, Guatemala, 2005.

Mijangos, J. Luis. *Guía sobre prácticas parlamentarias*. Editorial LEGIS. Guatemala, 2006.

Mijangos, J. Luis. *Manual de procedimientos legislativos*. Guatemala, 1991.

Torres-Rivas, Edelberto; Secundino González M. *Construyendo la democracia electoral en Guatemala*. Editorial FLACSO. Guatemala, 2001.

Tribunal Supremo Electoral. *Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente. Guatemala, 1985.

**Otras referencias:**

**Congreso de la República de Guatemala.** [www.congreso.gob.gt](http://www.congreso.gob.gt)

Fecha de Consulta: 27 de julio de 2007, 15:30 horas.

**Constitución Política de la República de Guatemala con reformas de 1993.** Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2003  
[www.cervantesvirtual.com](http://www.cervantesvirtual.com) Fecha de consulta: 30 de julio de 2007, 16:00 horas.