



# Revista Parlamentaria



**Gobernabilidad o buen  
Gobierno.** Gustavo Porras  
Castejón.

**La imagen de los parlamentos y  
el respeto de la ciudadanía a la  
ley.** Víctor Valverth Morales.

**Audiencias públicas.** Acción  
Ciudadana

Guatemala, Junio de 2009

**La ley sobre pueblos indígenas:  
necesidad impostergable.** Moisés  
Rosales Barrientos.

**Eufemismos y lenguaje “políticamente  
correcto” dentro de la técnica  
legislativa.** Luis López Ramos

**Fiscalización del gasto público.**  
Marco Tulio Coronado Silva

Año I, Volumen I

# REVISTA PARLAMENTARIA

**Editor:** LEGIS

**10ª. calle 6-81 zona 1 Edificio 7 y 10, oficina 706, Guatemala, C.A.**

**web page:** [www.grupolegis.com](http://www.grupolegis.com)

**correo electrónico:** [revista@grupolegis.com](mailto:revista@grupolegis.com)

**Director:** Víctor Manuel Valverth Morales

## **Consejo Editorial:**

Alejandro Maldonado Aguirre (Magistrado de la Corte de Constitucionalidad)

Luis Eduardo López Ramos (LEGIS)

Fernando Fernández (ITAP)

Rosalinda Gudiel Lemus de Sosa (ITAP)

Alejandro Arévalo Alburez (Diputado)

Gudy Rivera Estrada (Diputado, Presidente de la Comisión de Apoyo Técnico, Congreso de la República)

Elizabeth Donis (Diputada, Tercera Secretaria de Junta Directiva, Congreso de la República)

**Diagramación:** Luis Eduardo López Ramos

**Diseño de Portada:** Carolina Valverth

Año I, Volumen I

Junio de 2009

Con el apoyo financiero de *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)*

Las ideas, afirmaciones y opiniones que se expresan en este material, no son necesariamente las de *Swedish International Development Cooperation Agency (SIDA)*, ni de la *Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, LEGIS*; las mismas pertenecen únicamente a sus autores.

Material llevado a cabo en el marco del Proyecto de Fortalecimiento de la Institucionalidad del Congreso de la República, ejecutado por la *Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia, LEGIS*.



**REVISTA  
PARLAMENTARIA**

## SUMARIO

Presentación	3
<b>Artículos</b>	
Gustavo Porras Castejón Gobernabilidad o buen Gobierno	5
Luis Eduardo López Ramos Eufemismos y lenguaje “políticamente correcto” dentro de la Técnica Legislativa	15
Víctor Manuel Valverth Morales La imagen de los parlamentos y el respeto de la ciudadanía a la ley	29
Moisés Efraín Rosales Barrientos La ley sobre pueblos indígenas: necesidad impostergable	45
Marco Tulio Coronado Silva Fiscalización del gasto público	59
Acción Ciudadana Audiencias públicas	67
Mario García Lara y Fernando Fernández La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y los Acuerdos del Plan Visión de País	77
Centro de Estudios de Guatemala Experiencias de la gestión legislativa en la agenda de seguridad, justicia y derechos humanos	97

## PRESENTACIÓN

El Congreso de la República de Guatemala es una representación que se adecua cada vez más a las necesidades de la democracia. Los diputados tienen cotidianamente relación con sus electores, los cuerpos técnicos se encuentran en permanente actividad de profesionalización y todo el personal ha comprendido que la calidad de nuestro trabajo depende de las condiciones de preparación y destrezas que en lo personal adquiramos.

De esa cuenta los diputados y asesores del Legislativo tienen ahora lo que hace una década era difícil imaginar: Una idea bastante exacta del papel y las funciones de los diputados y también de los apoyos técnicos; mejores condiciones para la elaboración de iniciativas de ley, dictámenes, proyectos de acuerdos y puntos resolutivos; capacidades técnicas desarrolladas para el buen desempeño parlamentario en general.

Los técnicos legislativos, asesores y diputados pueden pasar ahora a un nivel mayor de intelectualidad: Producir y desarrollar ideas y doctrina jurídica en materia del Derecho Parlamentario. Ese es el propósito de edificar esta tarima de expresión científica. La Revista Parlamentaria constituye un espacio de expresión para que se publiquen investigaciones relacionadas con el parlamento, con las prácticas parlamentarias, técnica legislativa, instituciones propias de la función de control parlamentario o de las otras atribuciones que los legisladores tienen asignadas por la Constitución.

Las publicaciones de este medio serán especializadas y, esperamos, de alto contenido académico y con aportes que ayuden a dar respuesta a las

múltiples preguntas que siempre nos hemos formulado respecto del quehacer parlamentario. De esta manera estimamos que se estará difundiendo ideas que constituyan contribuciones para desarrollar la doctrina del Derecho Parlamentario Guatemalteco.

Dejamos en manos de las personas interesadas este primer volumen de la revista que se vislumbra como el foro de debate de las ideas que rodean la práctica del parlamento guatemalteco, así como la representación que los diputados ostentan.

Este esfuerzo ha sido posible gracias al entusiasmo de diputados/as y asesores, así como de organizaciones preocupadas por el fortalecimiento institucional del Congreso de la República, y el soporte financiero del pueblo del Reino de Suecia canalizado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI) y administrado por la Alianza Internacional por la Consolidación de la Paz -INTERPEACE- sucursal Guatemala. Es una ejecutoría de LEGIS, a disposición del Organismo Legislativo y de las personas y entidades interesadas en fortalecerlo.

Atentamente.

Guatemala junio de 2009

**Víctor Valverth**  
**Director**

## GOBERNABILIDAD O BUEN GOBIERNO

*Gustavo Porras Castejón \**

### Introducción

**S**in entrar en debates académicos interminables, podríamos decir que gobernabilidad es aquella situación en la cual una sociedad determinada se desenvuelve en el marco de sus instituciones, las cuales son suficientes para proveer a la población de los servicios esenciales, y resolver y administrar los conflictos que son inherentes a la convivencia humana.

Nunca será una situación de plena satisfacción y armonía, porque al existir en el cuerpo social un conjunto de intereses distintos o contradictorios, las políticas públicas jamás serán monedita de oro, para caerles bien a todos. Por eso Maquiavelo decía “que no piense ningún Estado que podrá tomar partido seguro porque los tendrá todos dudosos, ya que en el orden natural de las cosas está que no es posible escapar de un inconveniente sin caer en otro, de manera que la sabiduría consiste en

tomar como bueno lo menos malo”.

El buen gobierno es responsabilidad del sistema político en su conjunto y no sólo del Ejecutivo. El punto de partida para concebir esto es el artículo 1°. Constitucional, el cual establece el bien común como fin primordial del Estado, es decir, del conjunto de la institucionalidad pública, incluidos entes autónomos o semi autónomos como las municipalidades.

De lo anterior deriva el aserto de que la oposición también gobierna, aprobando, reformando o rechazando lo que se le plantea, especialmente en el Legislativo: lo que es contrario a la gobernabilidad es una oposición que se limita a bloquear las iniciativas del poder en plaza con el único fin de desgastarlo y preparar su sustitución, sin reparar en el daño que se le produce al país.

\* Gustavo Porras Castejón es Sociólogo, egresado de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de la Universidad de París. Fue Secretario Privado de la Presidencia de la República, 5 miembro de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. Actualmente es columnista del diario Siglo Veintiuno, y trabaja como consultor.

Así pues, la gobernabilidad involucra al Estado como estructura sistémica, en la cual todas sus partes interactúan y son indispensables. Sin embargo, esta interacción no se produce de manera espontánea, sino de acuerdo a jerarquías, funciones y procedimientos establecidos por la ley. No obstante, en Guatemala se ha ido produciendo un desbordamiento de las funciones específicas de cada institución o ente, de manera que la prensa actúa como un partido político, aunque sin los riesgos ni los costos y con mayores recursos; algunas organizaciones no gubernamentales rebasan sus límites y se erigen en “representantes de la sociedad civil”, cuando nadie les ha conferido tal calidad ni tampoco se trata de entes que cuenten con una base social propia; el sector empresarial y las iglesias actúan también políticamente, lo que no tiene nada de cuestionable siempre y cuando se respete lo señalado antes, o sea: jerarquía, funciones y procedimientos.

### **El poder y las funciones del Estado**

El doctor Francis Fukuyama, quien se hizo célebre por su obra *El fin de la historia*, y que durante mucho tiempo fue exponente destacado de la concepción del presidente Ronald Reagan, según la cual, “el Estado no es parte de la solución sino del problema”, se dedica ahora a elaborar sobre la construcción del Estado. A estas alturas los hechos no dejan lugar a duda con respecto al caos derivado de la minimización del Estado que cobró cuerpo con el llamado “Consenso de Washington”, y que se impuso a través de las presiones y planes de las instituciones financieras internacionales y los grupos neoliberales.

Entre sus aportes al tema, Fukuyama propone un sencillo y útil esquema en donde la línea vertical es el poder del Estado, y la línea horizontal sus funciones. Por poder del Estado entiende su capacidad de imponer la ley y de elaborar e implementar políticas públicas, y las funciones pueden ir desde un Estado con poca o ninguna intervención en la economía, hasta el modelo del

llamado “Estado de bienestar”, en donde las funciones del poder público regulan aspectos económicos y sociales, en la mira de asegurarle al individuo condiciones básicas.

Según la correlación entre poder y funciones se pueden presentar cuatro modelos esenciales. El primero es el de un Estado con mucho poder y pocas funciones, que según Fukuyama es el ideal de los economistas, y cuya expresión más clara es Estados Unidos. El segundo modelo es el de un Estado con mucho poder y muchas funciones, y el ejemplo típico es el ya citado “Estado de bienestar”, sobre todo en Europa. El tercer modelo es el de un Estado con poco poder y pocas funciones, el cual engloba a la mayoría de países de América Latina y, la peor de las situaciones posibles, es un Estado con poco poder y muchas funciones.

El esquema de Fukuyama, además de su valor didáctico, permite ubicar adecuadamente la discusión sobre el Estado, separando el tema del poder y de las funciones. Que el Estado tenga poder parece ser una cuestión fuera de toda duda,

porque si es incapaz de hacer cumplir la ley y de concebir e implementar políticas públicas, quiere decir que no puede hacer valer sus objetivos esenciales. Lo de las funciones se puede dejar para un segundo momento. Pero el punto del poder, frente al cual no habría mayor controversia, se complica cuando se entra a discutir el cómo, sobre todo en un país como Guatemala, porque sea como fuere el Estado necesita recursos para cumplir esa función, y de inmediato enfrenta a un sector empresarial que se niega persistentemente a toda reforma tributaria, a pesar que en su mayoría elude, evade o paga cifras insignificantes. A pesar que, según los datos del ministerio de Finanzas (2007), de las empresas acogidas al régimen optativo de impuesto sobre la renta, el 48% declara pérdidas y no paga un centavo, y del 52 por ciento que declara alguna ganancia, lo que pagan de impuestos equivale al 0.7 por ciento de los ingresos que reportan.

Cuando se habla del poder del Estado estamos hablando del poder político, y el primer requisito para alcanzar un nivel de

governabilidad satisfactorio en Guatemala es que la política recupere el poder que ha perdido. El país requiere de un conjunto de medidas que jamás lograrán consenso, como es el caso en lo fiscal y la reforma del Estado. Son medidas que tienen que ser producto de la autoridad, lo cual no excluye buscar el mayor acuerdo posible. Asimismo, son medidas que exigen del sistema político un grado de fortaleza y autonomía con el que actualmente no cuenta, y antes bien está sometido a la presión de poderes de hecho.

Lejos de tener presente este necesario fortalecimiento de la autoridad, en Guatemala existe una verdadera obsesión por limitarla. El fantasma de las dictaduras y de los gobiernos contrainsurgentes continúa presente, de manera que lo “políticamente correcto” sigue siendo concebir todo tipo de contrapoderes, de auditorias, de limitaciones en el ejercicio de la autoridad. Esta concepción pesa mucho en la cooperación internacional y por esa vía se proyecta a un sinnúmero de organizaciones no gubernamentales. Los medios de prensa, además, retratan el poder

como absoluto, y proyectan hacia la población la imagen de que es omnipotente, de manera que las soluciones estarían a su alcance si tuviera “voluntad política”.

En el marco de un concepto poco desarrollado, “fortalecimiento del poder local”, se desatan dinámicas que conciben lo anterior como confrontación con el poder central, en vez de que los poderes locales sean un factor de fortalecimiento del poder nacional. Asimismo, lo que originalmente fue concebido como procedimientos de consulta con la sociedad civil o con los sectores interesados ha ido derivando hacia prácticas que llegan incluso a contrariar el principio constitucional de que el poder radica en el pueblo, quien lo delega en los poderes del Estado y en nadie más.

Sin embargo, muchas políticas públicas se someten a la “búsqueda de consensos”, y en la práctica esto ha significado una especie de derecho de veto para determinados grupos o incluso personas que, al no estar de acuerdo, bloquean las políticas de que se trata. Se olvida incluso que en política no existen los consensos (ya que como

dijimos antes, los intereses sociales son diversos y contradictorios): en la política lo que priva son mayorías y minorías. Esta “búsqueda de consensos” se ha prestado incluso para que las autoridades eludan sus responsabilidades y, en vez de tomar decisiones difíciles o espinosas, las someten al “consenso”, con la certeza de que nunca lo obtendrán.

Para lograr la fortaleza y autonomía de la política es indispensable (aunque no suficiente), resolver el tema del financiamiento de la actividad política, que ha dependido enteramente de fuentes privadas. Por ello el incremento de la llamada “deuda política” es una medida positiva, y se debería ir más lejos en la misma dirección, siempre en el marco de un sistema mixto: financiamiento público y privado.

Así también, el poder político debe fortalecerse ante la población recuperando o desarrollando credibilidad. Por ello los pactos políticos no pueden reducirse a meras fórmulas para alcanzar mayorías, sino deben dar lugar a

medidas de beneficio general reconocidas por la gente. Por ello la gobernabilidad requiere capacidad de respuesta ante las demandas de la gente, que son obligaciones constitucionales, y en este sentido es indispensable reconocer que el presupuesto de la Nación es estructuralmente insuficiente y se basa además en un sistema inicuo: a diferencia del principio constitucional, paga más quien menos tiene.

En el caso de Guatemala, un factor fundamental de credibilidad es ir superando o eliminando las peores lacras del sistema, como lo son el “transfuguismo” y la existencia de un conjunto de procedimientos legislativos poco transparentes como el llamado “recurso de revisión”.

### **La gobernabilidad y el Congreso**

El medio para lograr el mayor acuerdo posible en una sociedad es la acción política, que en buena medida es la búsqueda de alianzas, y los acuerdos y alianzas generalmente son el fruto del diálogo y la negociación, y quien hace esto debe estar dispuesto no

sólo a ceder en lo que corresponda, sino también a compartir el éxito, si fuera el caso.

Lo anterior viene a colación ante la situación del actual gobierno, que otra vez no cuenta con mayoría en el Congreso. Es más, según los expertos, el número de 158 diputados y la forma como se eligen, hace virtualmente imposible que alguien en el futuro pueda tener mayoría en el Legislativo, salvo una victoria abrumadora que no parece posible en el marco de un sistema de partidos altamente fragmentado. Por eso los acuerdos y las alianzas son un camino obligado, y más allá de ello, un camino esperanzador.

Durante el año pasado (2008), la gobernabilidad recayó fundamentalmente en el Congreso, en la medida que el Pleno aprobó con amplia mayoría temas controversiales como el presupuesto general de la Nación, el impuesto de solidaridad (ISO) y la reforma a 22 artículos de la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República, que permitieron adoptar la medida fundamental de separar las funciones políticas de las

administrativas en el Organismo Legislativo. Esto le facilitó al Ejecutivo desarrollar sus funciones sin cortapisas legales, aunque lo anterior no resuelve por sí mismo el tema de la gobernabilidad ya que, por ejemplo, la administración del Estado ha sido ampliamente deficitaria, y uno de los componentes de la gobernabilidad es la capacidad del Estado de responder a las necesidades básicas de la gente: educación, salud, infraestructura, seguridad, para sólo citar las más importantes.

En ese sentido, la gobernabilidad que se ha logrado crear -principalmente en el Congreso- no penetra hasta lo profundo de la problemática nacional: no se ha logrado implantar un sistema tributario que financie a un Estado moderno (pues no se trata solamente de financiar al Estado ineficiente y derrochador que tenemos); no se ha logrado tampoco mejorar en materia de seguridad y del imperio de la ley, sino tenemos una gobernabilidad institucional que flota sobre el caos, pero que, sea como fuere, sienta las bases del orden legal que nos rige a quienes nos

desenvolvemos en el ámbito de la legalidad.

La “governabilidad institucional” se ha logrado mediante acuerdos políticos puntuales en el Congreso. Lo deseable – y necesario para el país – es que de los acuerdos casuísticos se pase a los pactos políticos que abarquen agendas, y no sólo temas específicos, lo cual se traduciría en una determinada estabilidad para la acción de gobernar. Es esto una cuestión de interés general, entre otras cosas, porque las empresas calificadoras de riesgo, de las que en buena medida dependen los flujos de inversión, le confieren un importante peso a las “relaciones interinstitucionales” y, específicamente, a las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo. Es obvio que una situación de oposición cerril o, por el contrario, una situación de acuerdos espurios a espaldas del interés general, rebaja mucho la calificación de nuestro país y, más allá de cuál es la realidad, la implacable hostilidad de los medios hacia el Congreso, descalificándolo una y otra vez, hace que siempre se proyecte la imagen de ingovernabilidad, y de allí a los

conceptos de Estado fallido o Estado frágil no hay más que un paso, altamente peligroso, por cierto.

### **Acuerdos políticos con legitimidad social**

Los acuerdos alcanzados en el Congreso de la República, a los cuales hemos hecho referencia, se lograron mediante una negociación entre los diferentes bloques o, a lo sumo, entre los diferentes partidos con representación parlamentaria: como ya lo dijimos, esto constituye un avance. Sin embargo, el ideal es que los acuerdos políticos incluyan acuerdos entre el estamento político (en este caso el Congreso), y la representación de los sectores fundamentales de la sociedad. ¿Cómo lograr esto?

El Congreso de la República debe tener un interlocutor social plenamente representativo y legítimo, constituido por los representantes de los sectores fundamentales de la sociedad: en principio, los empleadores y los trabajadores, lo que incluye al sector empresarial en sus diversos estamentos, los sindicatos,

organizaciones campesinas y cooperativas, además de otros como ambientalistas, organizaciones de mujeres e indígenas y todos aquellos grupos constituidos a nivel nacional y que cuenten con membresía. En síntesis, organizaciones que deban responderle a sus miembros con conquistas concretas y por ende que sean propensas a negociar para obtener resultados. Lo contrario de muchas ONG, que se pretenden representativas, pero que no tienen a quien rendirle cuentas, y cuya razón de ser fundamental es buscar protagonismo. Como bien lo sabemos, el protagonismo pasa por los medios y los medios sólo publican lo malo; por consiguiente, lo único que paga es decir que no y estar en contra.

La experiencia ha demostrado que las políticas públicas que cuentan con un respaldo social son en general exitosas. Sobre todo en países como el nuestro, afectados por la inestabilidad, las normas y los contratos nunca cumplen con los requerimientos de reglas claras y estables que exigen los inversionistas, pues las decisiones de los poderes públicos se ven afectadas por las presiones que la

misma inestabilidad genera y que inducen a revertir o a cambiar. Es el caso, por ejemplo, de las alianzas público privadas, que son un recurso muy efectivo para contrarrestar la ineficiencia estatal y que, bien concebidas e implementadas, significan también un ahorro de recursos para el Estado y la posibilidad de priorizar el destino de los medios con que cuenta. Por ejemplo, en Chile, se logró un acuerdo general (político y social), para que el Estado chileno concentrara su obra vial en los caminos vecinales y las pequeñas carreteras de provincia, mientras las autorrutas eran concesionadas a empresas privadas. En un reciente seminario internacional sobre el tema, los expositores provenientes de diversos países que han logrado resultados exitosos mediante las alianzas público privadas, coincidieron en que un prerrequisito fundamental para las mismas es que cuenten con un consenso social.

Como dijimos antes, la democracia es un sistema que para funcionar requiere que estén todas sus partes, que éstas interactúen y que sean coherentes entre sí (lo que no

excluye conflictos y contradicciones). La experiencia moderna -y la de nuestro país en particular- ha demostrado que no es suficiente con la estructura formal, que en esencia sería procesos electorales y división de poderes. Hace falta el interlocutor social. Este interlocutor social debe adquirir existencia institucional y base técnica. Además de representatividad y legitimidad, sus integrantes deben conocer las problemáticas de que se trata y, en

todo caso, disponer de una asesoría profesional que pueda apoyarlos. En este tema, como en tantos otros, no hay que comenzar de cero: existe ya suficiente experiencia acumulada en torno a instituciones generalmente denominadas Consejos Económicos y Sociales. Estos Consejos, en muchos países, han logrado combinar apertura política, inclusión social y prosperidad económica, las tres claves de la paz y la gobernabilidad.

## EUFEMISMOS Y LENGUAJE “POLÍTICAMENTE CORRECTO” DENTRO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

*Luis Eduardo López Ramos \**

**H**ace tan solo unas semanas compartía con un grupo de asesores de Comisión del Organismo Legislativo, lo relativo a los eufemismos y al lenguaje “políticamente correcto”, temas que se tocaron con poca profundidad, lo que me llevó a escribir el presente artículo para ahondar un poco más al respecto.

Decía en dicha oportunidad que una reflexión sobre la técnica legislativa y el lenguaje de las leyes sería incompleta si no se hiciese referencia a una de las más importantes tendencias del lenguaje normativo actual como lo es el empleo de los eufemismos y del lenguaje “políticamente correcto”.

### LOS EUFEMISMOS

El eufemismo, conforme el Diccionario de la Real Academia Española, es la manifestación suave o decorosa de ideas cuya recta y franca expresión sería dura o malsonante<sup>1</sup>, es decir, mediante los eufemismos y el lenguaje políticamente correcto pretendemos no herir sensibilidades ni ser tachados de sexistas, clasistas o racistas entre otras cosas.

Uno de los ámbitos más fecundos en lo que a eufemismo se refiere es el relacionado con las profesiones; no es lo mismo que en nuestro curriculum figure que hemos trabajado como repartidores de butano, o que indique que hemos sido especialistas en logística de energía combustible. No hace falta buscar ejemplos tan pintorescos, basta con repasar los eufemismos

<sup>1</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=eufemismo](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=eufemismo)

\* Luis Eduardo López Ramos es Abogado y Notario; tiene pensum cerrado de la Maestría en Derecho Constitucional (USAC). Fue Director Legislativo del Congreso de la República. Pertenece a la Red Iberoamericana de expertos en Derecho Parlamentario. Actualmente es consultor de LEGIS. 15

que utilizamos a diario cuando hablamos de empleada de hogar y no de “la muchacha”, o de persona de color y no de una persona “de raza negra”. No hablamos de un amigo como de alguien que está gordo sino relleno o entrado en carnes; decimos anciano o persona de la tercera edad en lugar de viejo o vieja, sin techo por vagabundo, necesitado por pobre, país del tercer mundo por país subdesarrollado o paciente por enfermo.

Las noticias relacionadas con las guerras aparecen con frecuencia plagadas de eufemismos que buscan no ofender, y así se habla de conflicto armado y no de guerra, de incursión aérea y no de bombardeo, de métodos de persuasión y no de tortura; también se habla de daños colaterales y no de víctimas civiles, o de movimiento táctico hacia la retaguardia en vez de retirada.

También las noticias económicas hacen uso de este recurso del lenguaje y camuflan los despidos con la expresión flexibilidad de planillas, y las huelgas con la variante eufemística de inasistencia al trabajo o abandono colectivo.

Queda claro que para ser políticamente correctos parece necesario un uso adecuado de los eufemismos, y llevado al extremo podemos encontrarnos ante situaciones que giran alrededor del eufemismo más radical. Me refiero a disfraces lingüísticos que convierten a un peón de obra en un auxiliar de servicios de ingeniería civil o a un mensajero en especialista en logística de documentos, y también me refiero a expresiones políticamente correctas de los cuentos tradicionales, donde la dulce “caperucita roja” ya no es salvada por un leñador sino por un operario de la industria maderera, o “cenicienta” es víctima de una fraternal hostilidad.

### **EL LENGUAJE POLÍTICAMENTE CORRECTO**

El lenguaje “políticamente correcto” puede definirse como la actitud orientada a lograr cierta igualdad entre las diversas minorías que componen una sociedad multicultural y multiétnica, pero revirtiendo el equilibrio de poder -lo que se llama

«discriminación positiva»- en favor de las autodefinidas como «minorías oprimidas»: negros, mujeres, homosexuales, emigrantes, etcétera.

El lenguaje políticamente correcto es una extensión del eufemismo. Es muy común en los ámbitos de la política o la economía para camuflar medidas impopulares, o para transformar una crisis económica en un proceso de desaceleración en un crecimiento cero con una etapa de reajuste; casi a diario podemos encontrar también ejemplos de lenguaje políticamente correcto en los medios de comunicación.

El presente artículo no tiene por objeto analizar el origen de esta tendencia lingüística y las diversas corrientes en que se sustenta este especial esfuerzo por emplear términos y expresiones de los que no puedan extraerse connotaciones peyorativas o que transmitan determinados valores, como es el caso de la igualdad entre hombres y mujeres o el rechazo de las tendencias xenófobas y racistas.

Aunque las manifestaciones del lenguaje “políticamente correcto” aparecen en numerosos contextos

de regulación, se puede identificar algunos temas que, por sus connotaciones sociales o políticas, especialmente delicadas e incluso conflictivas, son más propicios a la alteración del lenguaje tradicional a través de los recursos característicos del llamado lenguaje “políticamente correcto”.

Así, desde el punto de vista de la legislación contemporánea, se ha podido apreciar que se puede hacer una clasificación de los ámbitos materiales especialmente afectados por estas nuevas tendencias de estilo:

**Género y opción sexual.** Frente al sesgo social tradicionalmente conservador en relación con la diversidad de opciones sexuales y, en muchos casos, con relación a la plena igualdad de la mujer, son numerosos los movimientos sociales y políticos que han reivindicado la superación de estas corrientes. En el campo lingüístico, en gran medida por influencia de corrientes de pensamiento de Estados Unidos, se han impuesto algunas tendencias que afectan directamente a esta materia. Así, el empleo del término género para referirse a las diferencias de

comportamiento entre hombres y mujeres es una importación directa de los Estados Unidos que se ha incorporado plenamente al lenguaje legislativo. Del mismo modo, la forzada especificación del género masculino y femenino en la redacción de los textos normativos responde a esta misma tendencia. En última instancia, la reivindicación de la igualdad de las distintas “opciones sexuales” y la libertad de actuación en este campo también ha tenido su proyección en el estilo de redacción de normas jurídicas.

En ese sentido, estimo que el uso de este lenguaje no es correcto gramaticalmente, y por ello estoy de acuerdo con una teoría en la cual se plantea que se revuelve el término género lingüístico con el género biológico, teoría que plantea que las palabras tienen género y no sexo y los seres vivos tienen sexo y no género; de allí se podrían desprender una serie de discusiones en el sentido de decir por ejemplo, “aceptemos el uso de los términos en femenino y masculino o viceversa,” pero entonces ello llevaría a la discusión sobre qué va primero: el masculino o el femenino.

Para ilustrar un poco más lo anterior, me permito transcribir una reflexión hecha por Miguel Izú,<sup>2</sup> Doctor en Derecho y funcionario del Gobierno de Navarra, quien señala:

*“... Las palabras no tienen sexo, aunque en algunas lenguas, como el castellano, tengan género. Los géneros son dos, masculino y femenino, pero no tienen una exacta relación de correspondencia con los sexos masculino y femenino. A veces sí que la diferencia de género identifica una diferencia de sexo (el padre y la madre, el gato y la gata), pero probablemente esta correlación se produce en la menor parte de los casos. Desde luego no se produce en la palabra "caracol", que es de género masculino y se refiere a un animal hermafrodita; ni en la palabra "hormiga", que es de género femenino y se puede referir tanto al macho como a la hembra. Por eso, puedo referirme a mí mismo empleando palabras de género femenino -soy una persona- y a una mujer empleando palabras*

---

<sup>2</sup> <http://webs.ono.com/mizubel/lenguaje.htm>

*del género masculino –es un ser humano- sin que por ello se dé un fenómeno de transexualidad. Puedo emplear dos expresiones sinónimas pero de distinto género (la humanidad, el género humano) para referirme a un mismo hecho sin que haya ningún matiz sexista por emplear una u otra. También puedo emplear palabras como manzano y manzana, sin que la diferencia de género implique una diferenciación sexual, sino la distinción entre la planta y su fruto; puedo decir cubo y cuba, o zapato y zapata, para referirme a cosas distintas que tampoco tienen nada que ver con diferencias sexuales.*

*En fin, que ni la lengua ni las palabras tienen sexo. Por eso podemos emplear tranquilamente una expresión de género masculino (los ciudadanos) para referirnos a un grupo de personas de ambos sexos. Y ello porque el género masculino, según las normas del castellano, indica una mayor extensión que el femenino; "los padres" puede significar "padres y madres" y "las madres" no. Esto es*

*absolutamente arbitrario, pero no necesariamente sexista; también es arbitraria la asignación de géneros a la mayoría de las palabras (por eso algunos extranjeros que aprenden castellano nunca acaban de saber cuando emplear cada uno de ellos); y si no, a ver como se justifica la diferencia entre jarra y jarro. Y, de nuevo, no tiene nada que ver con la diferenciación sexual. También es arbitrario llamar a la silla silla y no alpargata.*

*La creencia de que toda palabra tiene sexo ha llevado en los últimos años a atribuir sexo masculino a palabras neutras para poder inventarle un equivalente femenino. A la vista de algunas de estas palabras – por desgracia, en algunos casos asumida por la Real Academia– pienso que la operación denota un profundo sexismo, la suposición de que cualquier vocablo que denote poder o superioridad jerárquica, o que tradicionalmente haya sido una actividad masculina, tiene género masculino. Ejemplos: para acompañar a presidente se ha creado presidenta, de juez ha*

derivado jueza y de concejal, concejal. Así que ahora hay que decir "jueces y juezas", o tal vez escribir "jueces/zas".

¿Quién dio por supuesto que presidente es masculino? Quizás alguien que cree que también lo es gerente, agente o excelente, palabras con la misma terminación. Que juez sea masculino y requiera el complemento de jueza es una idea de alguien que igualmente debe pensar que juez es masculino, o quizás que forme el plural de "la juez" diciendo "las juezas". En cuanto a concejal, tuvo el mismo fundamento atribuirle género masculino como el suponérselo a principal y especial. La gente que ha inventado presidenta, jueza y concejal puede que forme frases como estas: "La presidenta y la gerente son unas profesionales excelentes"; "Cuando iba por la calle principal me paró una agente de la policía municipal"; "He tenido una idea genial". Y por el mismo vicio, probablemente utilicen la palabra "modisto" para referirse a un "modista" de sexo masculino (es decir, un

señor que se dedica a la moda pero que no quiere ser confundido, Dios le libre, con las mujeres que practican el mismo oficio). Todavía no ha cundido la práctica de decir electricista, socialista, ciclista o futbolista, que nos llevará indefectiblemente a tener que decir, para no ser sexistas, "los socialistas y las socialistas", "los artistas y las artistas".

Por otra parte, considero apropiado transcribir una parte del texto "**La osadía de la ignorancia**" escrito por Arturo Pérez-Reverte, periodista y miembro de la Real Academia Española en el semanario XL Semanal, nº 960, sección Patente de Corso<sup>3</sup>, que, estimo, se ajusta perfectamente al tema en cuestión,

**"Una comisión del parlamento andaluz a la que se encomendó revisar el «lenguaje sexista» de los documentos de allí, se ha dirigido a la Real Academia Española solicitando un informe sobre la corrección de los desdoblamientos tipo «diputados**

---

<sup>3</sup> [http://www.xlsemanal.com/web/firma.php?id\\_firma=2230&id\\_edicion=847](http://www.xlsemanal.com/web/firma.php?id_firma=2230&id_edicion=847)

y diputadas, padres y madres, niños y niñas, funcionarios y funcionarias», etcétera. Como suele –recibe cinco mil consultas mensuales de todo el mundo–, la RAE respondió puntualizando que tales piruetas lingüísticas son innecesarias; y que, pese al deseo de ciertos colectivos de presentar la lengua como rehén histórico del machismo social, el uso genérico del masculino gramatical tiene que ver con el criterio básico de cualquier lengua: economía y simplificación. O sea, obtener la máxima comunicación con el menor esfuerzo posible, no diciendo con cuatro palabras lo que puede resumirse en dos. Ésa es la razón de que, en los sustantivos que designan seres animados, el uso masculino designe también a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos. Si decimos los hombres prehistóricos se vestían con pieles de animales o en mi barrio hay muchos gatos, de las referencias no quedan excluidas, obviamente, ni las mujeres prehistóricas ni las gatas.

**Aún se detalló más en la respuesta de la RAE:** que precisamente la oposición de sexos, cuando se utiliza, permite destacar diferencias concretas. Usarla de forma indiscriminada, como proponen las feministas radicales, quitaría sentido a esa variante cuando de verdad hace falta. Por ejemplo, para dejar claro que la proporción de alumnos y alumnas se ha invertido, o que en una actividad deportiva deben participar por igual los alumnos y las alumnas. La pérdida de tales matices por causa de factores sociopolíticos y no lingüísticos, y el empleo de circunloquios y sustituciones inadecuadas, resulta empobrecedor, artificioso y ridículo: diputados y diputadas electos y electas en vez de diputados electos, o llevaré a los niños y niñas al colegio o llevaré a nuestra descendencia al colegio .... Por ejemplo.”

Ahora bien, Don José Antonio Martínez, Catedrático de Lengua Española, en la lección inaugural del curso 2006-2007 de la Universidad de Oviedo dijo:

*“Los eufemismos de la lengua común suavizan nuestro contacto con los aspectos más desagradables de la realidad... y maquillan la cara más dura de la realidad...”*

*El eufemismo es a veces una perífrasis<sup>4</sup> abstracta... otras veces se distorsiona la directa referencia del sustantivo con un adjetivo que, si bien se mira, le es contrario, su función es evocar sesgadamente otro sustantivo con el que se quiere identificar.”*

Asimismo él cita que los promotores de las normas políticamente correctas van desde organismos políticos o cívicos hasta la iniciativa personal de militantes en alguno de los “colectivos” interesados en su calidad de afectados por encima de cualquier tipo de experto.

Además, dice: “Que en el español hay al menos tres clases de concordancia de género, y que el masculino prevalece solo en una de

ellas (eso sí la más frecuente, como frecuente es la coordinación). En todo caso, lo relevante es que la realización de una u otra depende, no del sexo sino de la construcción sintáctica y del orden de palabras. Ni asomo de sexismo. .. No hay límite lingüístico para la feminización de los masculinos.”

Concluyo diciendo, respecto de este apartado, dos cosas puntuales: *la primera*, que el empleo del masculino gramatical no tiene por qué asociarse a ningún matiz discriminador y responde mejor a la adecuada correspondencia del lenguaje legislativo con el lenguaje cotidiano (en realidad, no es frecuente que alguien afirme que han venido a visitarle sus hermanos y hermanas o que tiene una cena con amigos y amigas...); *y la segunda*, -que es la que quizá más nos importa para el ámbito de elaboración de las normas-, es que el hecho de tender a ponerle sexo masculino o femenino a las palabras, en lugar de ser incluyente lo que hace es producir exclusiones, por cuanto que las normas que ya han sido creadas con anterioridad solo estarían regulando los diversos actos en función del género que tenía la

---

<sup>4</sup> perífrasis = circunlocución: figura que consiste en expresar por medio de un rodeo de palabras algo que hubiera podido decirse con menos o con una sola, pero no tan bella, enérgica o

hábilmente: [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=perifrasis](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=perifrasis)

palabra que componía la norma, y en razón de lo anterior, si no se puso sexo a las palabras de esas otras leyes, no estarían siendo incluidas las personas que pertenecen a sexo distinto del género que compone la palabra, lo cual, como ya se indicó, produce exclusiones.

**Discapacidad.** Frente a la consideración jurídica que tradicionalmente tenía la minusvalía, sin olvidar su consideración en la legislación con expresiones claramente peyorativas para el lenguaje de nuestros días como “sordos”, “sordomudos”, “alienados”, “paralíticos”, “idiotas” (artículo 2 del Reglamento de Inscripción Militar, Acuerdo Gubernativo de fecha 6 de noviembre de 1936) o “imbecilidad” (*artículo 30 del Decreto Número 1575 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala que aprobó el Código de Derecho Internacional Privado*), la reivindicación de la plena igualdad de derechos de las personas afectadas por alguna discapacidad se ha proyectado también en el estilo de redacción de documentos y normas jurídicas.

Quisiera destacar respecto de este apartado, que el término “políticamente correcto” encierra algunas peculiaridades, porque lo mismo se utiliza para descalificar los dichos de alguien como para englobar términos que realmente no deberían ser utilizados, tales como: daños colaterales, personas con capacidades diferentes, etc. Respecto de este último término - personas con capacidades diferentes-, una lectura literal diría que todos tenemos capacidades diferentes o distintas, haciendo de esa forma tan amplio y tan vago el término, que carecería de posibilidad alguna aplicarlo con un mínimo de objetividad.

**Edad y situación económica.** La especial consideración que merecen las personas de la llamada “tercera edad” ha llevado a sustituir las expresiones con las que tradicionalmente se referían a ellos las normas jurídicas – verbigracia, la Constitución Política de la República (artículo 51), el Decreto Número 97-96 del Congreso de la República, Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar, y otras normas, que hacen referencia a ancianos y ancianas-, por otras

aparentemente más respetuosas con su estado y condición, como por ejemplo la Ley del Programa de Aporte Económico del Adulto Mayor que en su contenido hace referencia a las personas de la tercera edad. Igual situación sucede con las situaciones de necesidad económica a las que se alude con nuevas expresiones que pretenden haber descargado todo su carácter peyorativo, como es el caso del término “necesidades básicas insatisfechas” a que hace referencia el artículo 131 del Código Municipal, Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República.

**Raza e inmigración.** El siglo XXI se caracteriza por la progresiva consolidación de “sociedades multiculturales” formadas a partir de movimientos migratorios y de la consecuente convivencia de culturas y razas diferentes. También por influencia de los movimientos sociales y políticos de Estados Unidos, el lenguaje de las normas se ha adaptado en gran medida a esta situación, prescindiendo de todas aquellas expresiones a las que se podría asociar una connotación peyorativa o de naturaleza ofensiva.

**Nacionalismo.** La reivindicaciones asociadas a la idea de Nación y a su concreción en un espacio físico distinto de las tradicionales fronteras del Estado han sufrido también una importante evolución en los últimos años, cuyo reflejo en el estilo de redacción se produce también a través de la eliminación de aquellos términos que podrían resultar peyorativos y su sustitución por otros rodeados de una mayor asepsia ideológica.

Un aspecto interesante de observar del lenguaje “políticamente correcto”, es que las palabras se vuelven más largas, técnicas y aparatosas. Ejemplo de ello son las siguientes: De “mongólico” a “síndrome de Down”, a “persona afectada de trisomía”; de “ciego” a “no vidente”; de “crisis o depresión” a “período de ajuste económico”; de “drogadicción” a “preferencia farmacológica”; de “engordar” a “ganar peso”; de “eutanasia” a “opción terminal”; de “ignorante” a “carente del conocimiento básico”. Y en política es peor aún. Reagan, por ejemplo, se refirió a la invasión a Granada como “inserción vertical pre-amanecer”; en la Guerra de las Malvinas no hubo “campos de

batalla” sino “teatros de operaciones”; en la del Golfo no hubo “bombardeos” sino “pacificación”; un presidente que no cumple con sus promesas electorales ha sido elevado a la categoría de “pragmático”, y en el colmo de la demagogia, un pobre se ha convertido en una “persona con necesidades básicas insatisfechas”.

Por ello, la brevedad y la concisión de la frase resultan de gran importancia en los textos legislativos. La oración extensa no es incompatible con la buena gramática, pero suele arrastrar mayores dificultades al construirla, en comparación con la oración breve.

El lenguaje conciso emplea sólo las palabras indispensables. Esto aplicado a la redacción de una norma, significa que se han evitado giros innecesarios, reiteraciones, explicaciones o fundamentos, al enunciar el precepto.

Cuestión aparte es que estime que la utilización del lenguaje “políticamente correcto” representa una forma útil de transmitir los valores de nuestra sociedad, lo cual no quiere decir que siempre sea así

o que sea así con independencia del interlocutor o del vehículo utilizado para hacerlo, pues no puede asumirse que sea la única forma útil de transmitir los valores de nuestra sociedad o de hablar de aspectos “sensibles” que se discutan en la sociedad en forma cotidiana. Lamentablemente, muchas veces este lenguaje “políticamente correcto” es el resultado de las limitaciones lingüísticas de los interlocutores, de la necesidad de hacer cambios que generen una buena “crítica”, de que contemplen la normativa vigente o simplemente, de la discutible necesidad de no desentonar con modernas corrientes de opinión. Generalmente, la utilización de este lenguaje no representa cambios sustanciales al tratamiento que se hace de un tema en particular, sino contrariamente a ello, se transforma en un caso de “vamos a cambiar para que todo quede igual”.

Recuerdo a este respecto que en alguna oportunidad, un amigo del Parlamento uruguayo, nos hacía ver un ejemplo especialmente interesante de lenguaje “políticamente incorrecto” y

problemas lingüísticos, como lo fue el protagonizado por un reconocido abogado, político y empresario de ese país, que calificó de “merienda de negros” a un congreso realizado por el gremio de la educación. La expresión fue considerada un insulto de carácter racista por algunos, llegando incluso -un “afrodescendiente”- a calificarla de “denigrante”, perdiendo de vista que es una forma coloquial que significa “confusión y desorden en que nadie se entiende”<sup>5</sup> y que el calificativo dicho por el “afrodescendiente” proviene del término “denigrare”<sup>6</sup> que en latín significa “poner negro, manchar”.

Ahora bien, debo apuntar que no necesariamente la introducción de términos “políticamente correctos” complica los textos legislativos, en algunos casos los simplifica, en algunos casos induce a errores de interpretación y en la mayoría de los casos, refleja los usos y costumbres lingüísticos del momento, por lo que la perspectiva

que da el tiempo, además, puede cambiar radicalmente la opinión sobre la utilización de un determinado término.

Considero que en documentos formales como son los proyectos de ley, las leyes o una simple carta, el emisor del mensaje debe regirse por reglas establecidas, pues no es lo mismo un discurso oral, en donde el hablante puede recurrir a miles de recursos idiomáticos para enviar el mensaje a su receptor, que expresarse en forma escrita, máxime cuando se trata de un texto como una norma jurídica.

Finalmente, en cuanto a la incorporación de un lenguaje inclusivo en las leyes, a fin que éstas no atenten contra diferentes grupos de la sociedad, creo que esto en lugar de aclarar un texto, lo que hace es entorpecerlo aún más, pues la idea es que las leyes sean concisas, y, por el contrario, los textos se hacen densos y se complican, pues se han de imaginar un texto que diga: “*los hombres y las mujeres que ocupen el cargo de secretario o secretaria...*,” en lugar de decir: “*la persona que ocupe el cargo de secretaria...*,” o por ejemplo, que

---

<sup>5</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=merienda](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=merienda)

<sup>6</sup> [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=denigrar](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=denigrar)

en la Biblia hubiera quedado escrito: *“bienaventurados y bienaventuradas los pobres y las pobres de espíritu, porque de ellos y de ellas será el reino de los cielos.”* No le parece al apreciable lector que sería fastidioso leer un texto así?

## LA IMAGEN DE LOS PARLAMENTOS Y EL RESPETO DE LA CIUDADANÍA A LA LEY.

*Víctor Valverth \**

### 1. Las funciones del parlamento en Guatemala

**E**l Estado guatemalteco es por definición constitucional democrático y representativo. Esto es, se ejercita la democracia representativa o indirecta cuya expresión máxima la encontramos en el Congreso de la República. Los diputados son representantes del pueblo electos en sufragio universal, directo y libre, mediante un sistema de representación de minorías de manera que prácticamente todos los votos emitidos para elegir diputados resultan útiles y la mayoría de partidos políticos obtienen representación parlamentaria.

Los diputados cumplen con la importante misión de hacer viable la democracia representativa y también les corresponde aprobar las leyes y ejercer funciones de control político y fiscalización.

Al integrarse el Congreso de la República con representantes de la sociedad guatemalteca, confluyen en el Parlamento personas de diversa extracción social, distinta formación académica y también distintos valores e ideologías. El Congreso resulta así una “muestra” de la sociedad guatemalteca que tiene en su seno toda clase de personas con distintas religiones, tendencias políticas, necesidades económicas y tablas de valores. Los diputados son entonces una muestra representativa de los miembros de la sociedad. De todo lo que podemos encontrar en ésta, podemos también encontrar en el Palacio Legislativo.

Resulta entonces que no debemos sorprendernos por las noticias a veces escandalosas de lo que sucede entre diputados. Es un fenómeno mundial toda vez que los representantes son precisamente eso, representantes, y no súper ciudadanos dotados de

\* Víctor Manuel Valverth Morales es abogado, Maestro en Derecho Constitucional (USAC) y en Políticas Públicas (URL). Fue Subsecretario Legislativo del Congreso de la República; Secretario de Apoyo Logístico en el Ministerio Público; Director General de Asesoría en la Secretaría General de la Presidencia de la República. Actualmente es Director de LEGIS.

virtudes especiales y hasta de cierta santidad. Son hombres y mujeres comunes y corrientes como todos los demás, con la distinción de que, por efectos de elección popular resultan ser dignatarios de la Nación. Esto último tendría que establecer un deber adicional al de los ciudadanos comunes, pero esa ya es otra historia.

## **2. La imagen del parlamento y la imagen de los parlamentarios.**

Suele identificarse al Congreso con sus diputados, así como a los diputados con el Congreso. El razonamiento es el siguiente: Según la calidad de los diputados, así será la calidad del Parlamento. El razonamiento parece correcto, pero debemos hacer la distinción de que aquellos son una parte, cada uno, del Congreso, en tanto que este no es solamente la sumatoria de 158 representantes sino que es, además, una institución. De esa cuenta, hay una diferencia de calidad. La suma de todos los diputados que conforman el Congreso, lo integran durante cuatro años, pero el Parlamento no es un ente que se renueve, como

institución, en ese período. Se renuevan sus integrantes, o algunos de ellos, pero la institución continúa siendo la misma: Es el más importante organismo de la democracia guatemalteca, habida cuenta que todos sus miembros son electos por sufragio universal y libre.

De ahí que cada vez que uno de sus integrantes incurre en actos cuestionables, ante la ley o ante la opinión pública, debe distinguirse que son actos hechos por la persona y no por la institución, de manera que la imagen de la institución no se vea afectada en la misma proporción en que sus integrantes realizan actos buenos, regulares o malos, ya sea en el cumplimiento de sus deberes o en su vida privada.

Si los actos irregulares o cuestionables se realizan en el cumplimiento de sus funciones parlamentarias, pues bueno, deben relacionarse con la institución Congreso de la República, pero cuando la conducta reprochable de algún diputado o diputada se lleva a cabo en su vida privada, debe desagregarse del Parlamento toda vez que, aún cuando se trata de un

representante al mismo, los actos de su vida privada no deben trascender ni afectar a la institución.

De cualquier manera, la sola integración más o menos numerosa del Congreso, su composición social y la variedad de valores éticos de los representantes, lo exponen a ser el centro de atención con mayor frecuencia que con otros organismos del Estado. Esto se hace con mayor facilidad habida cuenta que las sesiones del Congreso son públicas y que la mirada de medios y de ciudadanos se enfoca más hacia el Congreso, en sus deliberaciones y toma de decisiones, que en otras entidades y organismos.

Otro aspecto es que parece generar mayor placer emitir críticas o censuras al Congreso por su accionar que a otros organismos. Salvo el Presidente de la República, son los diputados el blanco favorito de cualquier comentario mordaz o crítica de contenido político, al grado que en otras ocasiones hemos calificado este fenómeno como un “deporte nacional” y hasta internacional toda vez que criticar al Congreso

parece producir réditos políticos y cualquier ciudadano que desee “subir su perfil”, o autoafirmarse como persona honrada y trabajadora, puede darse a la tarea de destacar las dificultades, deficiencias o “necesidades insatisfechas” del Parlamento guatemalteco, poniéndolos como ejemplo de lo que no se debe hacer, cuando lo comparan con otros parlamentos del mundo.

### **3. Los parlamentos alrededor del mundo, escándalos financieros, sexuales, etc.**

En una ocasión, durante su visita a Guatemala, en 1997, un técnico parlamentario español, Ignacio Astarloa, comentó ante un grupo de técnicos guatemaltecos que en su país, en el Congreso de los Diputados, por realizarse la votación en procedimiento electrónico, pulsando un botón para expresar su voluntad, un diputado cayó en la tentación de levantar su pie, llevarlo al tablero de votación de su vecino y emitir el voto por él, sin percatarse que una cámara le captó justo en el hecho flagrante. La noticia se regó y se volvió algo tan anecdótico que

hasta la fecha del relato, en su país continuaban diciendo que “en el Congreso se vota con las patas”.

En ese mismo año un guía de turismo chileno, durante un recorrido en lancha por la bahía en Valparaíso, explicaba lo que los turistas podían ver desde ahí en esa ciudad. Señaló la casa de Neruda y otros sitios de atracción turística. Cuando apuntó hacia el Congreso Nacional dijo de qué institución se trataba y agregó que “ahí se come bien y se fuma de la buena” en referencia a que los parlamentarios -o quizás los funcionarios- consumían drogas. Preguntados los parlamentarios sobre ese inconveniente comentario, explicaron que hacía pocos años se realizó una prueba de laboratorio a todos los integrantes del Organismo, parlamentarios y funcionarios, para determinar el extremo de que pudieran consumir drogas, a raíz de denuncias públicas, pero que la prueba, practicada a cientos de personas, había dado positivo en dos o tres. De esa cuenta el guía de turismo magnificó los hechos, para escarnio de su propio sistema de representación democrática.

En diciembre de 2008 dos diputados argentinos fueron denunciados por haber emitido votos ajenos (además de los suyos) utilizando indebidamente el tablero electrónico de votaciones. Fueron acusados de usurpación de identidad y contra la administración pública. La prueba del hecho delictivo fue el video que los pilló *in fraganti*.

Los hechos violentos suelen ser frecuentes en los parlamentos, donde diputados se han agredido a golpes en trifulcas tumultuarias, como lo hemos podido apreciar en imágenes televisadas incluso. En Chile un representante de la Cámara Baja, Iván Norambuena golpeó a puñetazos a un parlamentario de otro partido. No se aplicaron sanciones administrativas por el hecho, que ameritó la censura pública. En agosto de 2007, en Bolivia, varios diputados se liaron a golpes luego de estar en desacuerdo sobre un procedimiento de juicio político contra miembros del tribunal constitucional. Los puñetazos y patadas se repartieron a diestra y siniestra en una batalla que parecía de “todos contra todos”.

México no es la excepción. En el distrito Federal, en diciembre de 2006, oficialistas y opositores se enlazaron en cerrada batalla campal en que incluso arrojaron sillas. El propósito de los agresores era evitar que se llevara a cabo la ceremonia de toma de posesión del Presidente electo Felipe Calderón, que tendría lugar el día siguiente. Siempre en México, en el suroriental Estado de Tabasco, los legisladores se enfrentaron a golpes cuando el pleno pretendía improbar los informes de ejecución financiera de dos alcaldes. Los partidarios de éstos iniciaron la trifulca que fue duramente censurada por la prensa que calificó el hecho como un “circo”.

Siempre en América Latina, en marzo del presente año, dos diputados uruguayos se liaron a golpes en el Congreso. Las imágenes transmitidas por la televisión, mostraron el incidente pugilístico en el que, en tanto unos de sus compañeros trataban de establecer la calma, otra parlamentaria animaba a uno de ellos para “darle duro” al otro. Nicaragua no se quedó atrás. En marzo de 2004, parlamentarios de

los dos partidos mayoritarios, el Liberal y el Sandinista tuvieron un encuentro a golpes, mientras se discutía en el Pleno el proyecto de Ley de Carrera Judicial. El espectáculo pareció ser diseñado para el solaz del pueblo, pero terminó debilitando la credibilidad y la imagen de seriedad de la institución parlamentaria que, como consecuencia de los hechos, ese día no logró iniciar siquiera su sesión.

Pero el fenómeno no es propio únicamente de esta democracia tropical. En Corea del Sur, en diciembre de 2008, diputados opositores y gubernamentales se agredieron físicamente cuando se presentaba un proyecto de aprobación del acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Se armó una barricada para impedir el acceso al hemiciclo e hicieron gala de su conocimiento de artes marciales, repartiéndose golpes de pies y manos. Algo similar ocurrió en Taiwán –año 2006- en donde el Yuang Legislativo (como se conoce ahí al Parlamento), fue escenario de una trifulca a puñetazos debido a inconformidad con un proyecto de reforma electoral. Los medios reportaron

que esto “ya ocurrió en ocasiones anteriores”.

Otros casos se registraron en Irán, donde se registró la misma escena violenta con ocasión de un proyecto de ley de prensa; en Ucrania con motivo de inconformidad con la salida del presidente del Parlamento; finalmente en Turquía, en medio de un procedimiento de reformas constitucionales, los diputados oficialistas y opositores se enfrentaron a golpes. Al iniciarse la trifulca, el canal de TV que transmite las sesiones cortó la señal.

En otro orden de ideas, en Italia -diciembre de 2006- se informó de un escándalo producido por diputados que, en tiempos de navidad, instalaron en un pesebre muñecos que representaban parejas de homosexuales con diminutas pancartas que reclamaban sus derechos. Ese país, de población mayoritariamente católica, y extremadamente conservador, acogió el incidente como una afrenta contra sus valores. Finlandia también tuvo su día de fama en materia de escándalos cuando en junio de 2005 el

vicepresidente del Parlamento de ese país fue señalado de enviar “mensajitos” por celular a mujeres bellas, con contenidos de frases obscenas de contenido sexual y pornográfico. La nota de prensa dio cuenta que las invitaba a ir a la cama.

Un parlamentario español en Canarias, se dio a la tarea de recitar rimas que fueron calificadas de soeces y machistas, contra una diputada, lo que originó la airada protesta de las mujeres de la bancada de oposición. En tanto que un diputado chileno, en pleno Congreso, se vio entusiasmado por el ingreso intempestivo de unas bailarinas de poca ropa que llegaron a festejar a la selección de fútbol que había obtenido resultados sobresalientes en una contienda deportiva. Una de las bailarinas instó a bailar “Koala” al diputado Manuel Rojas, lo que despertó la indignación de sus compañeros, al grado que el presidente del Senado consideró que el hecho afectó la imagen de los parlamentarios en general.

Inglaterra no podía quedarse atrás. Dos escándalos sobresalen este año en ese país. Un diputado laborista

británico fue señalado de sostener relaciones sexuales con una joven en su propio despacho de la Cámara de los Comunes, y, además, haber filmado la escena que finalmente se terminó filtrando y haciendo pública.

Pero el más reciente y de mayor relevancia es el caso de gastos excesivos injustificados en que incurrieron parlamentarios británicos, lo que llevó a anunciar la renuncia del Presidente de la Cámara de los Comunes, Michael Martin, quien, no solo conocía los hechos sino pretendió evitar su conocimiento público. El hecho trascendió el 20 de mayo pasado y ha llevado a comentaristas a señalar que “el Estado británico no tiene muchos motivos para el orgullo en materia de honestidad, probidad y transparencia”. Los hechos consistieron en abuso de las asignaciones financieras a que tienen derecho los parlamentarios a quienes se les facilita el pago de una “segunda residencia”, por el hecho de trasladarse de sus distritos a la sede del Parlamento. Desde gastos para una segunda residencia muy cercana a su casa, hasta el pago de dinero público en gastos para comida de perros.

El origen de este desgaste fue la disposición de que cada diputado tiene derecho a cobrar del erario una parte de los gastos para su segundo domicilio, de hasta 27 mil euros (unos 270 mil quetzales), pero aquellos lo tomaron como un complemento del sueldo y lo gastan en toda clase de consumos que nada tienen que ver con su “segundo domicilio”, de manera que han comprado toda variedad de bienes. Uno de los parlamentarios, Elliot Morley utilizó el equivalente de 160 mil quetzales para una hipoteca que ya había pagado. Todo ha provocado la dimisión del presidente de la Cámara, suceso que no se registraba desde hace más de 300 años.

Y siempre en materia dineraria, el Parlamento Europeo se enfrascó en abril del presente año en un escándalo provocado por aumento de los aportes de los contribuyentes para pagar el fondo de pensiones a que tienen derecho sus integrantes. Finalmente en Brasil, en abril de este año se destapó la caja de Pandora. Los diputados de ese país gozan de una cuota de ocho mil dólares mensuales para billetes aéreos,

cifra acumulable y transferible a familiares y amigos. De esa cuenta trascendió la gran cantidad de viajes de personas no pertenecientes al parlamento pero pagados con fondos públicos, que la cosa hizo crisis y debilita la credibilidad en la honradez de las personas que integran el Congreso brasileño.

#### **4. La imagen de los parlamentos en general.**

Vemos pues que las noticias habituales sobre hechos cometidos por diputados no son patrimonio de Guatemala. La opinión pública de prácticamente todo el mundo se alimenta “cotidianamente” de estos escándalos que, por pequeños o grandes, por nimios o relevantes, mantienen la atención ciudadana y de los medios que reproducen lo que sucede en las altas representaciones nacionales.

Parece que ni los propios representantes ni la ciudadanía han tenido tiempo para reflexionar el efecto que tiene esa mala imagen en la debilidad o fortaleza de la democracia ni en la debilidad o fortaleza de la ley. Las leyes que

aprueban esos parlamentos cuestionados podrían no tener los mismos efectos, en cuanto a obediencia o respeto, o reconocimiento, por parte de las personas a las que están destinadas. La credibilidad de la ley o de los demás actos de gobierno del Parlamento se pone en juego cada vez que alguno de sus integrantes decide tener sus quince minutos de la peor fama.

Cabe hacer la reflexión que, no obstante es un fenómeno mundial y generalizado el de “destapar” escándalos parlamentarios, también lo es que eso no justifica que nos comencemos a sentir cómodos con nuestro Congreso cuando su desempeño ha dejado lagunas y creado insatisfacción entre los ciudadanos. Debe hacerse un esfuerzo adicional por fortalecer la credibilidad del Congreso y eso puede lograrse mediante el buen desempeño de los representantes y el fortalecimiento de la institucionalidad del Organismo Legislativo.

## **5. Los efectos de debilitar la credibilidad en el parlamento (para la democracia y para el Estado de Derecho y el respeto por la ley).**

El Congreso de la República de Guatemala, integrado por 158 diputados agrupados en una sola cámara, son electos mediante dos sistemas: Listas distritales (cada departamento de la República es un distrito electoral) y lista nacional (compuesta por el 25% de los diputados distritales). Ninguno de los diputados/as son designados -como en otros países-, ni representan estamentos o castas. Los diputados son representantes del pueblo y son electos mediante el sistema de sufragio universal, es decir, mediante la expresión de la voluntad general expresada en las urnas. En este contexto se cumple que “la *judificación* del proceso de legitimación se implementa en forma de derecho de voto, unipersonal e igual, y del reconocimiento de la libertad de organizar y pertenecer a partidos políticos”<sup>1</sup>

Qué más legitimidad que ser representante del pueblo? Ciento cincuenta y ocho personas que representan a más de 12 millones de habitantes podrían considerarse ilegítimos? Las respuestas deben ser reforzadas con la consideración que el proceso electoral, que da lugar a su dignidad, está contemplado en la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ley derivada y ordenada por la Constitución Política de la República. Por qué entonces poner en tela de duda su legitimidad?

Vamos entonces al enfoque de relación entre legitimidad y legalidad. Para Arnoletto, no puede separarse los conceptos en materia de Derecho, aunque admite que en estudios de ciencia política sí se puede establecer una “nítida diferencia” entre ambos conceptos “y también es frecuente la constatación de casos en que hay tensión y hasta oposición entre legalidad y legitimidad, contradicciones y conflictos entre el sereno mundo de las instituciones jurídico-políticas y el dinámico mundo de las creencias,

---

<sup>1</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción*

*Comunicativa*, tomo II, Editorial Taurus, México, 2002,

Pág. 509.

las actitudes y los hechos políticos”.<sup>2</sup>

Podemos entonces distinguir que la relación, unión o separación de ambos conceptos difiere del derecho a la ciencia política y, como la ley es un concepto del ámbito del derecho pero las actuaciones de los partidos políticos representados en el Legislativo son del ámbito de las ciencias políticas, pues entonces el dilema debe ser considerado con mayor detenimiento. Dice Arnoletto (Op. Cit.) que la legalidad es un atributo y un requisito del poder, pero, por nuestra parte podemos cuestionar si la legitimidad es a su vez el mismo atributo.

Debemos encontrar entonces otros parámetros para elucidar tan atrevida intromisión y puesta en duda de algo que parece tan evidente y lo hacemos mediante la formulación de otras preguntas: Cuánto dinero cuesta el esfuerzo político-electoral para alcanzar una diputación? Cuántos grupos de interés acuden al Congreso a

“cabildar” las leyes que favorecen a un sector determinado más que a la población guatemalteca? A cuántos diputados les habrán formulado ofrecimientos de ventajas materiales a cambio de comprometer su voto por un proyecto de tal jaez? Cuántos habrán caído en la tentación? Cuántos diputados tienen aspiraciones a la reelección? (y que ya saben cuanto ha de costar en gastos de campaña), etc.

El solo planteamiento de las preguntas sugiere maliciosamente algunas respuestas no del todo ciertas ni, a veces, aproximadas a la verdad. Pero hace pender la integridad de los diputados de un delgado hilo y fractura la confianza. Cualquiera de estas preguntas, aún planteadas sin esfuerzo alguno de articular respuesta cumple tal cometido y, en ese sentido, es que consideramos que se vulnera la legitimidad del órgano creador de la ley. Aquí nos encontramos entonces que los representantes en el Congreso son legal y legítimamente electos, pero que los procedimientos que pudieron utilizar para alcanzar esa posición estarían cuestionados de

---

<sup>2</sup> ARNOLETTO, Eduardo Jorge. *Curso de teoría política*. versión electrónica [www.eumed.net/libros/2007](http://www.eumed.net/libros/2007).

ilegitimidad, lo que por sí mismo, no tiene consecuencias, al menos hasta que consideramos que esos mismos representantes son los que aprueban normas generales abstractas que todos los ciudadanos debemos obedecer –de buena o mala gana, esa es la cuestión de la legitimidad del legislador-.

Los formadores de opinión pública y otras autoridades que emiten juicio sobre el quehacer del Congreso y sus diputados pueden debilitar el andamiaje de confianza de la población en sus representantes y una vez se encuentra esa fractura podemos afirmar que se ha saturado el ambiente de deslegitimación que es el enfoque que le damos en este trabajo. La legitimidad del creador de la ley es algo que debe renovarse día tras día después de la elección porque cualquier sombra de duda sobre su integridad, sobre su honradez, sobre su capacidad, sobre su nivel intelectual, etc., crea una nube de duda que ha de tener algún efecto sobre el “respeto a la ley” que los ciudadanos debemos tener hacia la norma jurídica, porque de dicho respeto deriva la disposición de obediencia a la misma.

Encontramos entonces un conflicto para comprender la legitimidad. Nos auxiliaremos en Luigi Ferrajoli para procurar una luz que nos permita salir del embrollo. De conformidad con el citado autor, se entiende la legitimación en dos aspectos: interna y externa, dependiendo ésta última de “criterios de valoración morales o políticos o de utilidad de tipo extra o metajurídico.”<sup>3</sup>, dejando la legitimación interna a la que se produce por efecto del mismo ordenamiento jurídico “esto es, a criterios de valoración jurídicos o si se quiere intra-jurídicos”<sup>4</sup>.

Conforme a los términos citados, la ley aprobada por diputados cuestionados y considerados ilegítimos por la sociedad –o al menos por los formadores de opinión pública-, tendrían una legitimidad interna pero externamente serían ilegítimos. Qué consecuencias tiene esto en la obediencia debida a la ley por parte de los ciudadanos?

3 FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Editorial Trotta, Madrid, 1989, Págs. 213-214.

4 IBÍD.

No sabemos que se haya producido un estudio al respecto, pero a nivel de especulación política y filosófica estaríamos conjeturando que el poder de la ley suele debilitarse cuando la legitimidad externa desfallece, pues el ciudadano podrá conocer la ley, reconocer su valor intrínseco, pero con solo cuestionar al poder (“ilegítimo”) que la produjo, genera niveles de desconfianza que debilitan el derecho positivo.

Por nuestra parte podemos aportar que la legitimidad interna es algo que se produce una vez y vale “para siempre”. Es como decir que se ganó el título de legítimo. No obstante opinamos que la legitimidad externa debe “ser merecida”, esto es, hay que ganársela día a día. Y esta es una posición que probablemente los parlamentarios no han incluido en su contabilidad de costos y beneficios políticos. Quizá creen que hacer campaña política y ganar una elección, les significa tener ganada una legitimidad para legislar sin “darle mantenimiento” a esa legitimidad que debe ser no solo interna sino también externa. Postulamos, por tanto, que la legitimidad externa se merece y no

se gana. Se merece todo el tiempo con el buen ejercicio de la representación pero, sobre todo, por aspectos éticos de su ejercicio.

Las leyes que producen, además deben justificarse para obtener status de legítimas. De acuerdo con Habermas, «La legitimidad de las reglas se mide por la desempeñabilidad o resolubilidad discursiva de su pretensión de validez normativa, y en última instancia, atendiendo a si han sido producidas por un procedimiento legislativo que quepa considerar racional, o a si, por lo menos, hubieran podido ser justificadas desde puntos de vista pragmáticos, éticos y morales. La legitimidad de una regla es independiente de su imposición o implementación fáctica. Pero a la inversa, la validez social y el seguimiento fáctico de las normas varía con la fe en su legitimidad por parte de los miembros de la comunidad jurídica, y esa fe se apoya a su vez en la suposición de legitimidad, es decir, de la fundamentabilidad de las normas de que se trate.»<sup>5</sup> Lo anterior representa un aporte

---

5 HABERMAS, Jürgen. **Facticidad y validez**. quinta edición, Editorial Trotta, Madrid, 2008, pág. 92.

adicional pues plantea que una ley pudiera resultar considerada ilegítima por razón de conducta del legislador pero la obediencia de buena gana y el reconocimiento de la sociedad, le da carácter de legítima.

Para Julio Rodríguez la legitimidad tiene más una connotación axiológica y asegura que “para que una legitimidad exista, esta tiene que adquirir un valor específico como objeto útil a partir de ideas, reglas pragmáticas y/o abstractas, de aquellos que la legitiman”.<sup>6</sup>

La legitimidad del derecho tiene también otra arista: El modelo de construcción de la ley. La democracia representativa implica la elección de diputados que toman decisiones por la totalidad de la población. Pero resulta que los representantes, aunque han recibido un mandato que no es revocable, no pueden dejar de indagar sobre los intereses de los representados. La lejanía de los diputados con los electores resulta también determinante de ilegitimidad, pues la fuerza de la

ley no se la imprime sólo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Constitución para el proceso de su formación, sino que se la da el reconocimiento de la sociedad y éste deviene, en ocasiones, en que sectores de la sociedad hayan tenido alguna participación, al menos a nivel de opiniones, en la construcción del derecho. “La fuerza de la ley no se funda solamente en la obligación debida, o la coerción externa policial, sino a la convicción ciudadana que surge como responsabilidad de haberla generado, lo que, en una narrativa comunitaria podríamos llamar, en el campo imaginario, la defensa de la propia identidad, o de fraternidad o patriotismo”.<sup>7</sup>

## **6. Los intereses políticos e ideológicos para debilitar la imagen del Congreso.**

Pero no hay que pensar que la imagen del Congreso la debilitan solo sus integrantes que cada cierto

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ, Julio Alberto. *Condiciones cognitivas para un desarrollo sostenible*, Aspectos ideológicos: el dominio de la legitimidad. [www.algonet.se](http://www.algonet.se).

<sup>7</sup> DUSSEL, Enrique. *La esfera formal de la legitimidad (El Estado de derecho y la opinión pública)* Asociación de Filosofía y Liberación (<http://www.afyl.org/fp19.pdf>), pág. 9.

tiempo dan espacio para las primeras planas de los medios de comunicación con algún nuevo incidente. Debemos considerar que hay sectores interesados en debilitar esa credibilidad y legitimidad parlamentaria para impedir el reconocimiento general de determinadas disposiciones o leyes que el Congreso aprueba. Podría tratarse de posiciones políticas no representadas en el Congreso o en posturas corporativistas no interesadas en una democracia representativa que les parece onerosa e improductiva. Miden el trabajo del Congreso con base en “productos”, y lo comparan con las cifras de dinero erogado para concluir que es un organismo prescindible.

No lo dicen abiertamente pero crean un ambiente propicio para que los demás lleguemos a esa conclusión. De esa cuenta, todo lo que el Congreso hace les parece innecesario, clientelista, absurdo, deficiente, etc., etc.

No obstante que reconocemos las debilidades a que está expuesta una representación como la del Congreso de la República -entre tanto más numerosa, más expuesta-

hay que identificar que hay críticas que se le dirigen no en función de esas debilidades o para impulsar alguna medida para superarlas, sino en función de restarle credibilidad con finalidades nada constructivas.

### **7. Cada día, un nuevo afán para el Congreso. ¿El Congreso en abstracto? ... Para los diputados al Congreso.**

Por tanto, la fragilidad de la institución, que depende de las actuaciones de sus integrantes, obliga a redoblados esfuerzos para fortalecerla y esos esfuerzos no se pueden esperar del Congreso en abstracto. El Congreso existe como institución pero son sus integrantes los llamados a emprender acciones que le devuelvan la credibilidad ciudadana. Esas acciones pueden consistir -o quizás, deben consistir- en un mayor acercamiento -sincero- con sus representados, con un mayor y mejor desempeño en sus funciones (legislativas, de representación, de control político, etc.), con mayor celo en su vida privada, con más transparencia en los actos públicos y en el manejo

presupuestario y, en fin, mediante una representación nacional digna de ser reconocida por los electores.

Por parte de los ciudadanos, debemos distinguir entre los actos del Congreso y los actos privados de sus integrantes y relacionar con el Organismo Legislativo solo los

actos oficiales, de manera que su vida privada no tenga una incidencia negativa en la institucionalidad y legitimidad de la más alta representación nacional.

Guatemala junio de 2009

## LA LEY SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS: NECESIDAD IMPOSTERBAGLE

*Moisés Efraín Rosales Barrientos \**

**L**os pueblos Maya, Garífuna y Xinca constituyen la mayoría de la población guatemalteca y en sus comunidades viven y se gobiernan con valores, tradiciones y costumbres totalmente diferentes a los del pueblo ladino o a la cultura occidental dominante; lo que nos hace un país con tanta diversidad cultural e histórica que podría hacernos sentir orgullosos ante el mundo, de no ser porque a esta gran mayoría se le ha excluido de los beneficios de un Estado democrático que reconoce su carácter multiétnico, pero que en los hechos, desde hace siglos, se les niega sistémicamente la autodeterminación.

El artículo 70 de la Constitución de la República establece que una ley específica deberá regular todo lo relativo a estos pueblos; pero hasta ahora, ninguna de las legislaturas que se han sucedido a lo largo de

los más de veinte años de la normativa constitucional ha elaborado esa ley que establezca, de manera efectiva, los mecanismos y programas a través de los cuales el Estado promoverá sus formas de vida, costumbres, tradiciones y la organización social, y otros tantos aspectos necesarios para su desarrollo político, social y económico, tales como lo relativo a sus formas de administración de justicia o al uso, posesión y protección de sus tierras ancestrales, o la explotación de los recursos naturales, hídricos, mineros o hidrocarburos que se encuentran en sus territorios, de manera que sean compatibles con sus valores y tradiciones. En tales circunstancias podemos afirmar que el Estado guatemalteco aún no ha cumplido con garantizar plena y efectivamente a los pueblos indígenas el goce de sus derechos y libertades fundamentales, ni sus derechos a la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo

\* Moisés Rosales es abogado, graduado en Canadá e incorporado en Guatemala; ha sido docente en la Unidad de Capacitación del Ministerio Público. Fue abogado de la Defensoría Maya y consultor en instituciones nacionales e internacionales en temas de Derecho Penal. Es autor del libro "El juicio oral en Guatemala". 45

integral, tal como se lo imponen los artículos 2° y 140 constitucionales.

Si bien no puede negarse que durante el período de vigencia constitucional y después del conflicto armado interno, en algunas situaciones particulares se ha podido notar avances, como por ejemplo el reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia de que el sistema de resolución de conflictos de los pueblos indígenas, en materia penal, hace parte del sistema nacional de justicia, o la aprobación en Marzo de 1996 del Convenio 169 de la OIT<sup>1</sup>, o aún la creación de leyes en las que se hace mención al reconocimiento y respeto de las tradiciones y costumbres de estos pueblos en materias municipales, educativas o lingüísticas. Tampoco puede negarse que la realidad se ha encargado de demostrar lo limitado

de esa legislación, sobretodo por su carácter general y por carecer de mecanismos concretos para hacer efectivo su respeto y cumplimiento, como la omisión de consecuencias anulatorias o sanciones penales y administrativas en caso de desobediencia, violación o incumplimiento; o bien porque esas leyes han dejado muchos aspectos relevantes sin legislar ni resolver.

No existen pues, a la fecha, normas que garanticen plenamente a los pueblos indígenas el disfrute, sin limitaciones, de todos los derechos y libertades que les son propios como pueblos distintos, ni de ser sujetos de su propio desarrollo y gobierno dentro de sus comunidades, con plena autonomía y sin ninguna clase de injerencia que desnaturalice sus derechos culturales, sociales y políticos.

Vale decir que durante los últimos años hemos conocido cantidad de iniciativas de ley que tienen como objetivo principal desarrollar -de manera completa o parcial- la normativa constitucional específica relativa a los pueblos indígenas. Pero, hasta ahora ninguna

---

<sup>1</sup> El 18 de Mayo de 1995, la Corte de Constitucionalidad emitió opinión favorable a la aprobación de esta *Convención sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, en virtud de encontrarla conforme a la Constitución de la República. El 5 de marzo de 1996, el Congreso de la República, mediante Decreto No. 9-96, aprobó el Convenio mismo que sigue vigente y de aplicación obligatoria

iniciativa que desarrolle al menos una materia indígena completa ha visto el día, aunque cada una ha provocado discusiones y oposiciones en distintos foros; oposiciones que van desde la supuesta vulneración del derecho a la igualdad en caso de legislarse específicamente para esta parte de la población, hasta argumentos sobre la falta de pertinencia o de necesidad de una ley de esta naturaleza.

Quienes, para oponerse a los derechos específicos de los pueblos indígenas, invocan la vulneración del derecho a la igualdad ante la ley o de una aplicación igualitaria de la ley para todos los habitantes del país sin ninguna distinción, no sólo ignoran y niegan la realidad nacional, sino que parten evidentemente de conceptos e ideologías que no tienen cabida en la moderna concepción del Derecho a la igualdad ni al desarrollo jurídico actual de los derechos y libertades fundamentales que fueron incorporados en la Constitución de 1985.

De cualquier manera, frente a estos argumentos podemos mencionar

que ha sido la propia Corte de Constitucionalidad la que se ha encargado de rechazar estas concepciones limitadoras, al haber establecido cuál es la doctrina constitucional aplicable en Guatemala en materia de interpretación y aplicación del derecho a la igualdad, doctrina constitucional que guste o no a sus opositores es de obligatorio cumplimiento y aplicación en Guatemala. Además debe subrayarse que el artículo 4º de la Constitución es claro en su redacción al establecer, no el principio de aplicación igualitaria de la ley, sino el principio de que todos los seres humanos en Guatemala somos libres e iguales en dignidad y derechos. Esto significa que debe respetarse la dignidad de todo ser humano por igual, independientemente de sus orígenes, raza, religión, sexo, preferencias sexuales y un largo etcétera<sup>2</sup>; y también que todos gozamos de la misma protección y beneficios, en igualdad de condiciones y oportunidades, de

---

<sup>2</sup> Norma antidiscriminatoria contemplada en todos los Pactos y Convenciones sobre derechos humanos aprobados por Guatemala

todos los derechos y libertades fundamentales, sin distinción ni discriminación.

Si se aplicara el principio de igualdad ante la ley para todos los habitantes, sería como aceptar por ejemplo que en aras de ese derecho a la igualdad, todos debemos practicar una religión oficial o la religión del grupo dominante y no tendríamos el derecho, en plena igualdad a los demás, de la libertad de practicar las creencias y la religión de nuestra preferencia, ni la libertad de no pertenecer ni practicar ninguna religión<sup>3</sup>. El derecho a la igualdad significa pues que todos debemos tener igualdad de condiciones, de oportunidades y de libertades o de vivir con plena libertad cualquier aspecto de la vida privada o público, según esté previsto.

Dentro del mismo orden de ideas, he afirmado en anteriores oportunidades que las concepciones restrictivas del

derecho a la igualdad o de cualquier otro derecho y libertad fundamentales se enmarcan, en primer lugar<sup>4</sup>, dentro de la **obsoleta tradición y concepción del Estado monocultural**, que irrespetan los derechos propios o niegan la existencia de otras culturas o de otros grupos diferenciados por características personales o particulares al grupo o cultura dominante; porque dentro de estas concepciones o ideologías sólo se reconoce la cultura y los valores del grupo o ideología dominantes. Sin embargo, de la normativa constitucional guatemalteca relativa a los derechos humanos individuales y colectivos, se deduce claramente que los legisladores constitucionales desecharon esa concepción monocultural de la sociedad y del Estado.

Por aparte, ese tipo de concepciones limitadoras también hace parte del **arcaico concepto de**

---

<sup>3</sup> **Artículo 36 de la Constitución:** El ejercicio de todas las religiones es libre. Toda persona tiene derecho a practicar su religión o creencia, tanto en público como en privado, por medio de la enseñanza, el culto y la observancia, sin más límites que el orden público y el respeto debido a la dignidad de la jerarquía y a los fieles de otros credos.

---

<sup>4</sup> Moisés Efraín Rosales Barrientos, *Breve Historia y análisis sobre el Derecho y las instituciones del Pueblo Maya –desde la Conquista hasta nuestros días–*; Publicaciones de Defensoría Maya; Guatemala, 2004. actualización y ampliación 2004-2009, pendiente de publicación.

**igualdad<sup>5</sup> ante la ley y de aplicación igualitaria de la ley a todos sin distinción alguna<sup>6</sup>**, que tiene como característica principal la exclusión de la pluralidad cultural y jurídica así como de la diversidad de grupos diferenciados por situaciones, identidades e intereses existentes en un Estado o Nación con derechos que correspondan a esas diferencias. Se limitan pues a exigir que la ley se aplique a todos por igual sin ninguna distinción basada precisamente en sus propias características y diferencias, pues no reconocen la dignidad y las necesidades propias o específicas de esas personas o grupos diferenciados por su cultura, religión, raza, edad, sexo, preferencias sexuales o por cualquier otra característica diferenciadora que los haga vulnerables frente a un grupo dominante.

---

<sup>5</sup> Es la denominada **concepción formal del derecho a la igualdad ante la ley**. Concepto distinto al que dio nacimiento al concepto de igualdad como una forma contra la discriminación

<sup>6</sup> Concepto distinto al que dio nacimiento al **derecho de igualdad** como una forma contra la discriminación

Es evidente que frente a estas concepciones restrictivas de los derechos de otros grupos, la garantía de igualdad prevista en el artículo 4º de la Constitución y en los tratados o convenios sobre Derechos Humanos aprobados por Guatemala es mucho más amplia y debería ser motivo suficiente para no seguir postergando la promoción real de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas mediante una legislación completa y específica.

En ese sentido es importante recordar que la mayoría de tratadistas, al referirse a las acciones concretas del Estado y de la sociedad en este ámbito, explican el derecho en dos dimensiones: **La igualdad jurídica o formal y la igualdad de facto**. La primera se refiere a la igualdad de trato ante la ley y a la eliminación de toda discriminación basada en características personales o grupales; mientras que la *igualdad de facto* significa igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades para todos, lo cual impone la eliminación de toda discriminación de facto, social, económica, cultural y familiar; lo que por

consiguiente requiere de medidas y acomodamientos razonables, pertinentes y adecuados a las necesidades de los individuos o grupos desfavorecidos, en este caso, de los pueblos indígenas; y que al mismo tiempo permitan mejorar la situación real en el ejercicio efectivo de un derecho o de una libertad fundamental, o bien, corregir las desigualdades de hecho existentes a través de esas medidas legislativas y de programas y políticas públicas.

En cuanto a los argumentos señalando que no es necesario desarrollar los derechos propios de los pueblos indígenas a través de una legislación ordinaria en virtud de que ya se encuentran reconocidos en la Constitución o en el Convenio 169 de la OIT, y que por ello no requieren más que su implementación y ejecución por los propios pueblos indígenas mediante acciones o hechos concretos y que, en caso de negación o vulneración, sólo corresponde reivindicarlos ante las autoridades judiciales constitucionales correspondientes, vale oponer algunas razones: La primera, es que ha sido el propio legislador constitucional, quien al

crear el artículo 70, ha considerado que se trata de un capítulo inacabado, incompleto o imperfecto y que por lo tanto debe ser desarrollado y perfeccionado a través de normas ordinarias específicas; la segunda, que la simple aplicación y reivindicación no sólo dejarían algunos vacíos legales relevantes –como por ejemplo, el carácter vinculante frente al Estado, sus empleados o funcionarios y de terceras personas de las decisiones tomadas por las legítimas autoridades comunitarias o la reglamentación de las relaciones de personas no indígenas con las comunidades indígenas y sus autoridades-, sino que este camino ha resultado en la práctica mucho más largo, enormemente oneroso para las comunidades y supeditado a la cultura e ideología dominantes en cada una de las épocas y en las instituciones estatales, y que en tales circunstancias quedan como derechos eternamente inciertos, al arbitrio y discrecionalidad de los empleados y funcionarios; sometidos incluso a intereses de distinta naturaleza y época.

Una tercera razón para rechazar los argumentos mencionados resulta

del carácter meramente formal y abstracto de los artículos constitucionales relativos a los pueblos indígenas, pues no contiene las formas y mecanismos para su implementación; además de, a pesar de la supralegalidad de los mismos, éstos, por falta de desarrollo, no han evitado que a través de otras normas y leyes ordinarias se vean afectados o vulnerados derechos e intereses particulares de los pueblos indígenas. Baste citar como ejemplo, la Ley del Organismo Judicial que en materia de justicia no acepta entre otros la costumbre contra la ley ni ninguna admite otra fuente de derecho distinta a la ley escrita. También podemos citar las leyes relativas a la explotación minera o de hidrocarburos; la de medio ambiente o la de áreas protegidas que no respetan ni consideran la protección constitucional de las tierras ancestrales y de cooperativas indígenas, los derechos comunitarios sobre los mismos, ni los valores que los indígenas asignan a estos recursos.

Finalmente, y tal vez la razón más contundente y clara es que la realidad histórica y los casi 23 años

de vigencia de esas normas constitucionales han demostrado que no obstante su regulación formal, los pueblos indígenas siguen esperando y se encuentran forzados a reivindicar cotidianamente sus derechos en casi todos los aspectos de su vida y hasta ahora con pocos o ningún resultado significativo. Es cierto que, a través de diferentes medios o formas de lucha legal, los pueblos indígenas han logrado algunos avances, pero estos medios no sólo han resultado onerosos, como ya se dijo, sino demasiado lentos para las necesidades actuales, muy casuísticos y aislados, pues aún gran parte de la población y autoridades estatales se resisten a reconocer que a los pueblos indígenas se les debe aplicar el principio de legalidad constitucional de sus derechos propios; y que las comunidades indígenas son las únicas que deben intervenir en su desarrollo con apoyo y asistencia del Estado en todos los ámbitos de su vida social, política y económica, desde su propia visión, principios y valores.

En tales condiciones, no cabe ninguna excusa para seguir prorrogando la aprobación de una

ley que regule aspectos tan importantes como las relaciones entre Estado y los pueblos indígenas y sus autoridades; la organización y poder de las autoridades comunitarias; la utilización y disposición de sus tierras y recursos, y toda materia que les concierne. Sin apartar de la vista que la Constitución de la República regula derechos individuales, como por ejemplo el derecho de autor o inventor, contenido en su artículo 42, que deben ser regulados en tal ley específica para proteger la titularidad colectiva de las artes o invenciones de una comunidad.

Habiendo quedado evidente la urgencia y obligación impostergable del Estado de crear una ley que regule de manera específica los derechos ancestrales y propios de los pueblos indígenas, es necesario pasar a considerar el contenido de una ley de esta naturaleza. Pero, considerando que ya existen algunos proyectos de ley, cuyo objetivo principal es desarrollar materias específicas, como por ejemplo lo relativo a la consulta a los pueblos indígenas en temas que les afecten o sean de su interés, sin pronunciarme sobre su

pertinencia técnica de desarrollarlas separadamente o no, sólo haré mención a materias que no han sido elaboradas en dichos proyectos. Aunque antes me permitiré mencionar algunas consideraciones o advertencias técnicas que considero pertinentes para este tipo de proyectos.

En primer lugar debe evitarse proyectos o iniciativas de ley que únicamente contengan una serie de declaraciones de promesas, principios o compromisos futuros del Estado, o un enunciado de derechos abstractos y muy generales, pero que carezcan de mecanismos, programas y presupuesto necesario que garanticen su efectivo y obligatorio cumplimiento, así como las formas de garantizar las aspiraciones de estos pueblos. Además, las obligaciones estatales deben también blindarse a través acciones y medidas específicas que garanticen su cumplimiento a través de nulidades y de sanciones de carácter administrativo, penal y civil en caso de incumplimiento, omisión, violación o tergiversación de esas obligaciones y de los derechos de los pueblos indígenas.

La experiencia ha demostrado que una ley que no incluya esos mecanismos, programas y presupuesto no permite el ejercicio pleno de sus derechos y tiene por efecto que los pueblos indígenas se encuentren constantemente en lucha para hacerlos cumplir.

Cualquier iniciativa de ley debe abordar y abarcar todas las materias que afecten o interesen a los pueblos Maya, Garífuna y Xinca y permitan su autodesarrollo y autogobierno, conforme a sus propios valores, costumbres y tradiciones. Debe por consiguiente contener normas que otorguen a las autoridades indígenas tradicionales la base legal suficiente que les garantice seguridad y certeza jurídica en el ejercicio de sus competencias y en la vinculación legal y obligatoria de sus decisiones frente al Estado y de terceras personas, como por ejemplo la necesidad y obligación de inscribir sus actos o decisiones en los registros estatales con plena validez y garantía.

Un cuidado especial que debe tenerse a la hora de legislar en materia de pueblos indígenas es la utilización de demasiadas

definiciones o conceptualizaciones, pues no todas tienen el mismo significado para los pueblos indígenas que en la comunidad ladina. Por ejemplo, al regularse el matrimonio indígena debe evitarse hacer referencia a materias como el divorcio o el patrimonio familiar desde el punto de vista del derecho civil o de familia, pues no se encuentran dentro de la cultura de algunos pueblos indígenas o simplemente son ajenos a su cultura y cosmovisión. Tampoco debe recurrirse a términos jurídicos, sociológicos o políticos que pueden introducir limitaciones o desnaturalizarían los derechos de los pueblos indígenas, como por ejemplo utilizar y definir a quién o qué grupo nacional debe considerarse “pueblo indígena”, qué debe considerarse como “costumbre” recurriendo a las definiciones jurídicas occidentales, o quién puede o no ser “autoridad indígena”, recurriendo a nociones sociológicas, políticas, ideológicas o culturales que no tienen nada que ver con la concepción que de ellos mismos tengan de su organización social y política; que además dicho sea de paso, no todas las definiciones pueden aplicarse

indistintamente y de manera general a los tres pueblos Maya, Xinca y Garífuna sin crear confusiones o tergiversaciones.

Recordemos que desde el punto de vista académico en nuestra cultura jurídica occidental no sólo existen controversias significativas respecto a los significados de ciertos conceptos o instituciones, propias o no de los pueblos indígenas, sino que en Derecho una sola definición resultaría insatisfactoria e incompleta en nuestro país multiétnico y pluricultural; además que al definirse algunas instituciones o derechos podrían desnaturalizar o limitar sus alcances y su desarrollo, sobre todo cuando es a los propios pueblos indígenas que correspondería dar significado y definición a sus propios conceptos e instituciones. Cuando el derecho o la ley escrita –occidental- define algo, también señala sus límites, pues al enumerar sus elementos igualmente están indicando los parámetros de sus alcances: cada vez que una definición incluye algo, excluye al otro.

### **Materias que deben legislarse**

Una ley para regular los derechos, intereses y recursos propios de los pueblos indígenas considero que debe contener como mínimo, una precisión sobre: Objeto de la ley que permita una interpretación sin ambigüedades de sus alcances y evite la disminución de los derechos legislados; todo lo relativo a las Autoridades indígenas y el autogobierno de las comunidades o pueblos; una forma de gobernación regional basada en características lingüísticas o de pueblos con identidad cultural e idiomática, y no en la división municipal o departamental territorial actual; un capítulo relativo a la consulta a los pueblos indígenas en toda materia que les afecte o sea de su interés, con normas vinculantes respecto a los resultados de la consulta; un capítulo relativo que garantice la conservación y generalización de los idiomas indígenas tanto en su vida comunitaria como en sus relaciones con la sociedad y el Estado; todo lo relativo a la educación y cultura de los pueblos indígenas y de la investigación y enseñanza obligatoria de la historia nacional conforme a la visión

propia de estos pueblos; debe igualmente regularse el valor y reconocimiento del matrimonio indígena conforme a sus propios valores, normas y principios, así como la validez y seguridad jurídica de los Registros Civiles comunitarios y de cualquier otra naturaleza que ellos consideren necesarios en sus comunidades.

Un capítulo de suma importancia y que debe desarrollarse cuidadosamente es lo relacionado con la propiedad, uso, conservación, tenencia, posesión y administración de sus tierras, territorios y de los recursos naturales y de otra naturaleza que se encuentren dentro de sus territorios. Otros capítulos relacionados con el reconocimiento, investigación, desarrollo y protección especial de la medicina natural propia de los pueblos indígenas, así como de sus artesanías e industria, son necesarios.

Es importante por aparte desarrollar un capítulo completo que no sólo garantice el reconocimiento del Sistema jurídico y derechos jurisdiccionales de los pueblos indígenas sino que

permita la coordinación con las autoridades jurisdiccionales ordinarias y el auxilio de todas las instituciones, empleados y funcionarios. Debe garantizarse toda reforma legislativa para hacer compatible la ley con el resto de la legislación y que evite cualquier ambigüedad en el ejercicio de la autoridad y de los derechos de los pueblos indígenas. Finalmente ha de considerarse que dadas las condiciones generales de los pueblos indígenas, debe crearse y regularse la creación y funcionamiento de una institución de defensa de todos los derechos e intereses de los pueblos indígenas ante las autoridades administrativas y judiciales que les permitan el efectivo acceso a la justicia, una especie de Unidad especial o Procuraduría de defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el desarrollo del contenido mencionado debe perseguirse mínimamente los siguientes objetivos:

- Fortalecer jurídicamente la autoridad y el ejercicio del poder de la Autoridades Mayas, Garifunas y Xincas;

darles seguridad y certeza jurídica a sus decisiones y establecer el carácter vinculante de sus decisiones cuando trascienden la esfera comunitaria.

- Implementar mecanismos para la autonomía de gobierno y el desarrollo propio de todos los ámbitos de su vida social, política y económica, conforme a su propia cosmovisión, valores, tradiciones y costumbres<sup>7</sup>.
- Necesidad de fortalecer la representatividad de pueblos indígenas en las esferas de decisión dentro del Estado y la sociedad, a través de mecanismos, programas y presupuesto pertinentes y apropiados, incluyendo las reformas y acomodamientos razonables de las leyes electorales que garanticen la

igualdad de participación y oportunidad de elegir y ser electos.

- Establecer obligaciones concretas por parte del Estado, sus instituciones, empleados y funcionarios para lograr los objetivos constitucionales particulares de los pueblos indígenas como los generales.
- Establecer mecanismos de relación y coordinación entre el Estado y los distintos pueblos que componen la Nación.
- Implementar mecanismos que obliguen al cumplimiento de la consulta y la efectividad de los derechos de los pueblos indígenas sin excusas, como la nulidad de actos, diligencias, acciones o leyes y reglamentos que disminuyan, irrespeten o violen esos derechos, así como el establecimiento de acciones y omisiones que prohíban tal disminución, irrespeto o violación, con su correspondiente sanción penal, civil y administrativa.

Estas materias además estarían conformes y ayudarían a desarrollar otras normas

---

<sup>7</sup> Lo que además estaría conforme al artículo 118 de la Constitución: El régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional...

constitucionales de contenido general como las relativas a los principios u obligaciones del Estado relacionados con el régimen económico y social de la República; al régimen de seguridad social; la descentralización administrativa; la enajenación y utilización de los bienes de la Nación; los derechos y deberes políticos de los ciudadanos; el Poder público; la libertad de formación y funcionamiento de las organizaciones políticas; la división administrativa del territorio de la República; la gobernación departamental y aporte financiero del gobierno central; el Presupuesto General del Estado.

## FISCALIZACION DEL GASTO PÚBLICO

Marco Tulio Coronado Silva \*

*La fiscalización del gasto público es una actividad que tiene por objeto transparentar el manejo de los recursos públicos que ejercen todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas. Técnicamente la fiscalización o función fiscalizadora se refiere al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía. Pero también debe hacerse un claro escrutinio del proceso generador de los ingresos del Gobierno a través de los tributos que no son suficientes, ni se cobran con el balance que se requiere en una sociedad muy desigual.*

**L**a actividad de fiscalización en Guatemala correspondiente a la ejecución del gasto público en las instituciones del Estado, es una de las funciones de la Contraloría General de Cuentas, la cual incluye revisar que los recursos se inviertan de manera efectiva. Traducido a la práctica esta realidad, es una tarea difícil para dicha institución, debido a que solo realiza auditorías en las que no se revisa si el gasto público cumple con los objetivos de la entidad y si dichos objetivos producen un impacto positivo en el país. Con el agravante que nuestro marco legal no es suficiente para

procurar el mejoramiento continuo del uso de los recursos.

Esta actividad la realiza la Contraloría General de Cuentas, por medio de auditorías a los planes operativos de cada institución; en el caso de incumplimiento del plan de cada institución se notifica al Ministerio de Finanzas.

Es necesaria para el cumplimiento de la fiscalización del gasto del Gobierno la creación de una instancia de auditorías de impacto, en la cual se pueda evaluar la inversión de Gobierno dentro de la administración pública, a través del análisis de resultados.

\* Marco Tulio Coronado Silva es Director de la Unidad de Fiscalización del Gasto Público del Congreso de la República.

La existencia de sistemas integrados de administración financiera en Guatemala resulta de gran beneficio para verificar la fiscalización del gasto público, no así, la veracidad de dichos gastos. Los sistemas con los que cuenta el Ministerio de Finanzas Públicas son:

- SICOIN: Verifica el gasto de la Presidencia, Ministerios, Secretarías, Procuraduría General de la Nación, obligaciones del Estado a cargo del Estado y Deuda Pública
- SICOINDES: Verifica el gasto del Organismo Legislativo, Organismo Judicial, órganos descentralizados, entidades no autónomas, entre otras.
- SIAFMUNI: Verifica el gasto público de las municipalidades.

Herramientas que permiten visualizar a tiempo real la inversión del gasto de cada entidad señalada.

La fiscalización del Gasto Público, tiene como objetivo asegurar la calidad del gasto del Gobierno. En años anteriores en nuestro país, aunque la Constitución Política de la República se consagra a los

principios de publicidad de los actos de la administración pública, transparencia, acceso a la información pública, así como la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, se manejaba como un sistema paralelo en el cual resaltaba la discrecionalidad, confidencialidad de estos actos.

Ejemplo a citar es la discrecionalidad y confidencialidad con que OIM administra los recursos estatales que se hicieron públicos en el año dos mil seis, después de que el representante de OIM, Gunther Müssig, declaró, en alusión a la administración de los fondos del Programa de Apoyo Comunitario Urbano y Rural (PACUR), adscrito a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, que “no hay obras sin sobras”.

Pero un sistema paralelo de gasto público no se reduce a los fondos que son administrados por OIM (Organización Internacional para las Migraciones) y otros organismos internacionales, ya que también forman parte de él los fondos sociales (creados mediante acuerdos gubernativos) y los fideicomisos (creados mediante

acuerdos gubernativos o por decisiones de las entidades que los constituyen). Estos “entes bizarros” también utilizan los recursos estatales de manera discrecional, confidencial, no controlable y sin un marco legal.

En un estudio realizado durante el año dos mil ocho en 19 países de Latinoamérica, se midió el desempeño del sector público en el desarrollo en siete áreas relevantes en las cuales la responsabilidad gubernamental es central, siendo éstas:

- equidad distributiva,
- estabilidad macroeconómica,
- desempeño económico,
- educación,
- salud,
- calidad institucional,
- pobreza

con las cuales se construyó el (IDSP), Índice de Desempeño del Sector Público.

Para medir la equidad distributiva se utilizó el Coeficiente de Gini, el que arrojó que el país mejor calificado fue Nicaragua, el peor

Bolivia y Guatemala en el puesto 12 de 19. La estabilidad macroeconómica se midió mediante el coeficiente de variación de la tasa de crecimiento y la tasa de inflación, lo que ubicó a Guatemala en el primer lugar de diecinueve, siendo el peor calificado Venezuela. El indicador de desempeño económico se midió con tres índices:

- la tasa de crecimiento del PIB,
- la tasa de desempleo,
- el PIB por habitante

colocando a Guatemala con este indicador en el 7°. de los 19 países latinoamericanos, siendo el peor calificado nuevamente Venezuela. El indicador de educación se midió con el índice de alfabetización y la tasa neta de matrícula primaria, dando como resultado que Guatemala se ubica en este indicador en la última posición, el número 19; siendo el mejor en este indicador Argentina.<sup>1</sup>

El indicador de salud se midió con la esperanza de vida al nacer y la tasa de mortalidad infantil, indicadores que nos ubican en la

<sup>1</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09143.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09143.pdf)

posición 18, arriba del peor calificado que fue Venezuela; siendo el mejor calificado en este indicador Costa Rica.

El siguiente indicador es el correspondiente a la calidad institucional, para el cual se utilizó el índice formulado por Kaufman, Kray y Mastruzzi (llamado índice KKZL), en el cual Guatemala se ubica en el puesto 16, siendo nuevamente el peor calificado Venezuela, y el mejor calificado Chile en el puesto uno, y el último de los indicadores es el de pobreza, en el que nos ubicamos en el 13, siendo el peor Nicaragua, y el mejor calificado Uruguay.

Con los siete indicadores anteriores, se realizó el Índice de Desempeño del Sector Público (IDSP), que nos ubica en el puesto 14, siendo el peor ubicado Paraguay, y el mejor Costa Rica.

Guatemala está bien en estabilidad macroeconómica puesto uno, pero débil en educación, puesto diecinueve; salud, puesto dieciocho; calidad institucional, puesto dieciséis, y pobreza, puesto trece.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009)

La ineficiencia del gasto público y en los ingresos propios en Guatemala, se comprueba ampliamente, ya que en los últimos 20 años, 1998-2008, el presupuesto del Gobierno ha crecido en un 300 por ciento, mientras que la población ha crecido únicamente un 18 por ciento, y los indicadores antes mencionados, especialmente los sociales, no han mejorado a pesar del incremento en los ingresos, desperdiciando miles de millones de quetzales probablemente en mayor burocracia.

La ejecución del gasto del Gobierno no debe interpretarse como un control sobre el aumento de los ingresos fiscales, sino de usarlos adecuadamente. Entonces, corresponde al Gobierno central y a los legisladores analizar esta realidad para que al promover una reforma fiscal, por medio de políticas, no se orienten únicamente por el lado del ingreso, sino que se fijen más en el mejoramiento y ejecución del gasto público. Para ello, es indispensable que se inicie a toda costa una reforma en la normativa que orienta el presupuesto de gastos, otorgándole al ente planificador del

mismo una serie de metas e índices que permitan reconocer la calidad del gasto.

Claro está que esta misión no le gusta al Organismo Ejecutivo, que mediante el MINFIN ejerce la parte ejecutora del gasto y que sin metas de auditoría social sobre el mismo se circunscribe únicamente a valorar el porcentaje de ejecución en cada una de las unidades y dependencias que tienen a su cargo el gasto público.

No es hasta el veintiuno de abril del año dos mil nueve, con la exigencia de la sociedad civil, que entra en vigencia el Decreto 57-2008, Ley de Libre Acceso a la Información, la cual faculta a cualquier ciudadano a solicitar información de su interés a las entidades públicas, descentralizadas y autónomas y las privadas que administren fondos del Estado, las cuales están obligadas a rendir cuentas.

Permite a la ciudadanía efectuar auditoría social y conocer, por ejemplo, en qué están invirtiendo los recursos públicos las autoridades.

Sin duda una de las reformas indispensables pero quizás la más urgente, es la reforma fiscal, necesaria para superar la insuficiencia y la volatilidad crónica de los ingresos del Gobierno y que obedece a una deficiente recaudación tributaria con una base de contribuyentes inferior a lo que se debe; el fisco sólo cobra directamente a una cantidad limitada de personas.

Lo anterior implica crisis de legitimidad, cultura ciudadana, política social y fiscal, problemas de exclusión, desocupación, fragmentación social y corrupción. De esta manera, la reforma fiscal no debe verse de forma aislada, ya que de ser así, permanecerá en un círculo vicioso de recaudación intensiva y no extensiva sobre una base ampliada de contribuyentes, que deberá ser el principio y fin de la reforma fiscal y tributaria.

La propuesta modernizadora que se alza como estrategia, no ha surtido mejores efectos ni entre los legisladores ni en la sociedad civil del país, puede ser porque la misma resulta claramente insuficiente.

En este escenario, la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, devolverán legitimidad y credibilidad a las autoridades, permitirán reencauzar el descontento y el escepticismo popular por la vía de la legitimidad y de la institucionalidad.

### RECAUDACION TRIBUTARIA ANUAL

PERIODO 1995 - 2009<sup>3</sup>

#### No contempla la devolución de crédito fiscal por IVA

(Cifras en Millones de Quetzales)

DESCRIPCION	1995	1996	1997	1998	1999
DIRECTOS	1,400.74	2,016.50	2,261.01	2,379.87	2,907.48
INDIRECTOS	5,357.69	6,390.74	7,691.18	9,094.86	10,365.55
<b>TOTAL</b>	<b>6,802.35</b>	<b>8,483.59</b>	<b>10,174.13</b>	<b>11,649.62</b>	<b>13,461.46</b>

DESCRIPCION	2000	2001	2002	2003	2004
DIRECTOS	3,312.15	3,864.08	5,085.45	5,257.75	5,376.62
INDIRECTOS	11,163.09	12,618.66	14,448.50	15,020.30	16,961.01
<b>TOTAL</b>	<b>15,145.68</b>	<b>17,120.54</b>	<b>20,292.36</b>	<b>21,210.08</b>	<b>23,329.18</b>

DESCRIPCION	2005	2006	2007	2008	2009
DIRECTOS	6,057.86	7,655.89	8,668.45	9,714.29	2,630.25
INDIRECTOS	17,913.36	20,123.47	23,647.04	24,110.00	5,727.82
<b>TOTAL</b>	<b>25,097.79</b>	<b>29,023.36</b>	<b>33,720.96</b>	<b>35,280.46</b>	<b>11,695.30</b>

<sup>3</sup> Datos al 30 de abril. Fuente: Unidad Técnica Legislativa-Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, sobre la base de los datos de la Intendencia de Recaudación -SAT- y Ministerio de Finanzas Públicas.

La claridad en los recursos propios y en los vínculos para la asignación de transferencias efectivas de recursos deberá fundamentarse en criterios claros y uniformes que aumenten la eficiencia y fomenten la rendición de cuentas, mejorando el intercambio de información entre los niveles de Gobierno.

Con este propósito, habrá de impulsarse una nueva hacienda pública en la que el gasto sea congruente con el ingreso y se oriente a contribuir al desarrollo local, regional y nacional, y lograr una asignación eficiente de los recursos públicos a acciones programadas asociadas a metas específicas, que puedan ser evaluadas mediante indicadores de desempeño y promover la realización de proyectos de inversión, con base en criterios de costo-beneficio, que permitan un ejercicio responsable y eficaz del Gasto Público, que favorezca la equidad entre grupos sociales y entre regiones.

El ejercicio del Gasto Público habrá de incorporar principios de responsabilidad y prudencia fiscal para evitar al máximo fuentes de financiamiento externo y eliminar

la incertidumbre sobre la variabilidad de los programas financieros y el cumplimiento de las políticas públicas.

La transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, habrán de generar sistemas de control internos y externos en una Administración Pública ética que elimine la corrupción. Con ello, un marco legal eficaz y la producción de información cuantitativa y cualitativa, como parte de una nueva cultura de transparencia y de acceso a la información.

En resumen, urge por tanto una reforma tributaria, fiscal, presupuestaria y legislativa profunda para lograrlo; como condición sine qua non, debe llevar a cabo un cambio de aptitudes en las instituciones y de actitudes de los servidores públicos y de la sociedad civil en cuanto sus prerrogativas y obligaciones.

Sin una normativa congruente con esta modernización requerida, no lograremos ser eficientes de vigilar la ejecución del gasto público, ni el Gobierno podrá más bien responder a una pantalla internacional, por lo cual es indispensable reflejar la ejecución

del gasto del Gobierno en acciones impactó en la sociedad  
materializadas que produzcan guatemalteca.

## AUDIENCIAS PÚBLICAS

*Acción Ciudadana \**

### INTRODUCCION

**L**as audiencias públicas tienen la característica de ser eventos participativos, abiertos a sectores organizados y a la prensa, con el objetivo específico de recibir propuestas, estudios o análisis en torno a una determinada iniciativa de ley, que por su importancia o alto nivel de complejidad, requiere mayor participación directa de los sectores involucrados o afectados por la misma, así como de especialistas y otras personas conocedoras del tema.

Este mecanismo de relacionamiento con la sociedad civil, favorece la legitimación del ejercicio del poder legislativo, contribuyendo significativamente a la gobernabilidad.

En las democracias, la legitimación es un proceso complejo que implica la justificación de la toma de decisiones, así como la participación de una gran cantidad de actores políticos relevantes en

diversos momentos de la acción política y del proceso de las políticas públicas.

Como proceso democrático, la legitimación incluye todas aquellas actividades que, condicionadas por los acuerdos institucionales prevalecientes, se orientan hacia la obtención del consentimiento, apoyo o aceptación ciudadana del orden político y de la acción de gobierno. La legitimación democrática, por tanto, no se limita a incluir aquellos requerimientos institucionales legalmente establecidos de aprobación de mandatos y leyes, o del dictamen judicial en torno a controversias con la aplicación de la ley.

Se extiende a la participación de las burocracias, del público en general, de grupos de interés, medios de comunicación, etc.

### MARCO CONCEPTUAL

Las audiencias públicas se basan en principios de transparencia como el acceso a la información,

\* Acción Ciudadana es una organización de la sociedad civil, que tiene por misión construir una sólida cultura política en la ciudadanía y los gobernantes, promoviendo prácticas y valores democráticos sobre la base de la participación ciudadana y la transparencia. 67

ya que la ciudadanía al tener conocimiento de iniciativas que se están discutiendo por los diputados y que tienen efectos importantes para la población, pueden manifestarse al respecto, antes que la iniciativa sea aprobada como decreto. Asimismo, se favorece la participación ciudadana a través de la presencia e involucramiento de las personas en las mesas de discusión de tales temas, donde pueden expresar observaciones y comentarios que promueven no sólo un acercamiento entre la sociedad civil y el organismo legislativo, sino que promueven las prácticas transparentes en el proceso de aprobación de una ley.

***Representación, Participación y los sistemas legislativos latinoamericanos***

La relación entre el parlamento y la sociedad civil se encuentra directamente vinculada la representación que establece el sistema político mediante los poderes públicos.

El sistema democrático según F. Weffort, supone una mezcla de delegación, representación y

participación<sup>1</sup>. En la práctica el énfasis puesto en los distintos componentes mencionados, ha evolucionado históricamente en los distintos países. Los cambios operados en las concepciones teóricas y en los procesos políticos, han impuesto posibilidades de una mayor participación popular en la gestión de la cosa pública.

El debate sobre la conveniencia, mecanismos y grado de participación de la sociedad en el gobierno es tan antiguo como los sistemas democráticos.

El clásico debate entre federalistas y antifederalistas, sobre el modelo de participación y representación, con ocasión de la sanción de la Constitución norteamericana, es uno de los antecedentes más importantes del sistema democrático de los países americanos, muchos de los cuales se inspiraron en el modelo allí surgido para fundar sus propias instituciones.

---

<sup>1</sup> Ver GARCIA DELGADO, Daniel: “Crisis de Representación. Nueva Ciudadanía y Fragmentación en la Democracia Argentina”; en *Desarrollos de la Teoría Política Contemporánea*, Gaveglío, Silva y Manero, Edgardo (comp.) Homo Sapiens Ediciones, Rosario 1996; pags. 135 y sgtes.

Por ello los sistemas de gobierno en Latinoamérica, mayoritariamente, han adoptado un modelo presidencialista y representativo.

En realidad nunca estuvo en discusión el carácter representativo del gobierno y de los parlamentos, sino las características de esa representación y el tipo de relación a establecer entre ciudadanía y gobierno o representantes.

Al respecto una frase que sintetiza el pensamiento que se impuso en los siglos XVIII y XIX es aquella establecida en el actual artículo 22 de la constitución Argentina, que fuera sancionado en su primer versión de 1953, vigente aún, que dice: ***“El pueblo no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes y autoridades creadas por esta constitución”***.

En el siglo XX, la concepción de la democracia social y la necesidad de fortalecer los sistemas políticos con la incorporación de todos los sectores sociales a la vida política, han llevado a nuevas y más directas formas de participación.

La consulta a la población a través de mecanismos de democracia

semidirecta como el referéndum, la consulta o la iniciativa popular y otros, las formas directas de elección de las autoridades, y últimamente la más usual consulta a la ciudadanía a través de las encuestas o sondeos de opinión, son formas de participación masiva e institucional que dan cuenta de la intención de dar un mayor espacio a la opinión ciudadana.

A esto se le pueden sumar otras formas de consulta segmentada que se realizan habitualmente por parte de los representantes, que han sido enriquecidos por las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías de la comunicación.

Las exigencias de mayor información y participación por parte de los pueblos obligan a repensar esta relación para mejorar en última instancia, el funcionamiento del sistema democrático.

#### ***a) Audiencias Públicas***

De acuerdo con la Guía para la Realización de Audiencias Públicas de Acción Ciudadana<sup>2</sup>, estos ejercicios se constituyen, en

2 Acción Ciudadana. Guía para la Realización de Audiencias Públicas. Guatemala 2006.

*“un espacio donde los ciudadanos pueden expresar, de viva voz y sin intermediarios, sus opiniones y valoraciones sobre un determinado asunto de interés público”.*

Otro concepto que define el tema de las audiencias públicas es que *“la audiencia pública consiste en un procedimiento mediante el cual quienes invocan un derecho, interés legítimo, interés simple, interés difuso o interés colectivo tienen oportunidad de opinar, debatir y producir prueba ante la autoridad superior de un organismo administrativo acerca de un problema, proyecto o decisión”.*<sup>3</sup>

Con ello, se busca fortalecer las diferentes funciones parlamentarias, entre las que destaca: la representativa, la deliberativa, la de orientación política, la legislativa, la financiera y presupuestaria, la administrativa y la de fiscalización o control parlamentario. Además, también se busca procurar una mayor aceptación o legitimación de su ejercicio de poder en el

cumplimiento de las funciones dichas.

**Ventajas:**

- Mejora la calidad de las decisiones, al incluir enfoques y aportes de las personas o grupos que finalmente se beneficiaran o perjudicarán con las decisiones legislativas.
- Asegura una mayor legitimación de las decisiones: si los interesados han participado en el proceso de formación de la ley, ésta tendrá una mayor aceptación por parte de la ciudadanía, debido a que la misma ha participado en el proceso de discusión
- Convierte a los diputados en interlocutores permanentes de la ciudadanía, al permitir un contacto directo entre ambos, gracias al desarrollo de las Audiencias Públicas Legislativas.
- Permite un mayor ejercicio del derecho de opinión de los ciudadanos y de objeción, por ser escuchados sus puntos de vista en los temas propuestos para la realización de

---

<sup>3</sup> Organización de los Estados Americanos –OEA-. Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción.

Audiencias Públicas  
Legislativas.

- Genera necesidad de obtener una mayor información por parte de los ciudadanos, sobre los temas que se debatirán en las Audiencias Públicas Legislativas.
- Contribuyen a legitimar el ejercicio del poder legislativo y por esa ruta a una mayor gobernabilidad democrática.

La audiencia pública es el mismo procedimiento que utilizan los candidatos modernos a cargos públicos cuando se presentan ante determinada comunidad para exponer sus ideas y escuchar las ideas locales, sólo que en este caso es utilizado por los funcionarios públicos, no para llevar adelante una carrera política, sino para estar seguros de que se encuentran actuando en sintonía con las aspiraciones y deseos de la comunidad. En lugar de hacerse una encuesta de opinión, el funcionario toma contacto directo con los ciudadanos y escucha en forma directa y discute del mismo modo, qué es lo que piensan y lo que quieren los interesados. No supone una toma de decisión

concreta ulterior, es de carácter recíprocamente informativo y formativo para el funcionario, sobre temas generales.<sup>4</sup>

### ***Principios generales de la Audiencia Pública***

Los principios de la audiencia pública son el debido proceso, publicidad, oralidad, informalismo, contradicción, participación, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal. Algunos procedimientos de audiencia pública agregan la gratuidad.

El debate en la audiencia pública debe, por su propia naturaleza, ser oral e informal, pero lógicamente ordenado por el órgano que preside la audiencia. Esto no requiere en modo alguno, normas generales para todas las audiencias, sino que debe ser resuelto en cada caso singular conforme a los principios que informan este procedimiento. No se trata de que cualquiera pueda hablar en cualquier momento, sino que existirá un

<sup>4</sup> Gordillo, Agustín. **Tratado de Derecho**

**Administrativo.**, 6a. Edición. Buenos Aires, Argentina.

Fundación de Derecho Administrativo, 2003. Tomo 2, cap., VI, Pág. 1

orden preestablecido, que determinará quién o quiénes hablarán en qué orden y por cuánto tiempo, con réplicas y réplicas por tiempos equivalentes y parejos para todas las partes.

Debe evitarse un excesivo reglamentarismo que sólo obsta a la debida comprensión y funcionamiento del sistema, o crear requisitos normativos que dificultarán una normal aplicación excluyente de la razonable creatividad de los funcionarios frente a situaciones que necesariamente se avencinan como nuevas.<sup>5</sup> (creo que es bueno y necesario entrecomillar las citas)

**b) Participación Ciudadana**

La administración no está limitada a efectuar la audiencia pública únicamente en los casos preceptivamente impuestos por la ley o por reglamento, sino que tiene también la obligación de realizar audiencias públicas en todos los demás casos en que los efectos de la decisión excedan del caso particular y en que objetivamente sea necesario realizar el procedimiento para el

ejercicio del derecho de defensa de los usuarios y afectados, coadyuvando así a una mejor eficacia y legitimidad jurídica y política de sus decisiones.<sup>6</sup>

De acuerdo a la Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la sociedad civil en la prevención de la Corrupción,<sup>7</sup> las audiencias públicas no adoptan decisiones, lo que en principio podría generar dudas acerca de su influencia y alcance. Sin embargo, la experiencia de los países en que han sido instituidas enseña que constituyen un medio importante y efectivo para movilizar a la opinión pública y establecer límites sociales a la discrecionalidad estatal. Hay razones de peso para no asignar a las audiencias públicas atribuciones decisorias. En primer lugar, porque quienes en ellas intervienen no ejercen una representación formal; en segundo término, porque en ellas se expresan intereses sectoriales, particulares o corporativos que, aunque respetables, no sería

---

<sup>5</sup> Ibid

---

<sup>6</sup> Ibid

<sup>7</sup> Organización de los Estados Americanos –OEA-, Ley Modelo sobre Mecanismos de Participación de la Sociedad Civil en la Prevención de la Corrupción.

democrático que pudieran prevalecer sobre el interés general; finalmente, porque este último, en un sistema democrático está definido por los órganos políticos representativos.

Un punto importante sobre las audiencias públicas es que estas tienen carácter consultivo, las opiniones emitidas en ellas no son vinculantes, pero la autoridad administrativa debe considerarlas y dar las razones en virtud de las cuales las adopte o deseche, asimismo el incumplimiento de lo anterior viciará de nulidad absoluta el acto respectivo.

Es entonces la participación oral y pública lo que cualifica las audiencias públicas, sin embargo también debe distinguirse la audiencia pública, como un procedimiento ordenado de escuchar objeciones formales a un proyecto.

#### **AUDIENCIAS PÚBLICAS EN EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

En la legislación nacional, se encuentra mencionado el tema de

las audiencias públicas en el artículo 36, cuarto párrafo de la Ley Orgánica del Congreso de la República, que dispone lo siguiente: *“Las Comisiones de Trabajo podrán celebrar audiencias públicas como parte del proceso de estudio y dictamen de las iniciativas que le sean remitidas”*.

Como se evidencia en el párrafo anterior en la normativa del Organismo Legislativo, existe la posibilidad de que las comisiones de trabajo celebren audiencias públicas, donde las personas que consideren que les beneficia o perjudica de manera particular puedan expresar opiniones sobre las iniciativas de ley previo a que estas sean aprobadas como decreto; sin embargo es de remarcar el hecho de que son los diputados quienes al final dispondrán la inclusión de las propuestas. Al respecto, para que el resultado de este proceso de audiencias públicas no quede empantanado, se hace necesaria la regulación del procedimiento de audiencias públicas que le demuestren a la ciudadanía que sus propuestas fueron consideradas pero que

fueron tomadas aquellas que tenían un fundamento sólido y de calidad.

Son varias las comisiones de trabajo que realizan audiencias públicas con la ciudadanía en temas sensibles, tal como lo realizado en el diálogo Parlamentario – Sociedad Civil,

que realizó Acción Ciudadana en julio del 2008 con la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales, en relación al tema “Iniciativa 3952: Ley para la Gestión y Manejo Integral de los Residuos y Desechos”



En dicha oportunidad se convocó por parte de la Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales a la ciudadanía para opinar al respecto de tal iniciativa de ley, lo que generó como resultado la participación de representantes de empresas privadas, hospitales públicos y privados, organizaciones

ambientales, alcaldes, entre otros. La Iniciativa fue presentada al Congreso de la República y obtuvo dictamen favorable y se encuentra en su proceso de aprobación.

Como parte de la experiencia de Acción Ciudadana, en la realización de audiencias públicas, se ha aplicado la siguiente metodología:

- A) **Iniciativa:** Solo las comisiones ordinarias tienen iniciativa para convocar a una audiencia pública;
- B) **Convocatoria:** Que la comisión fije en su Plan de Trabajo los diferentes temas que podrían dar lugar a la celebración de una Audiencia Pública, así como las fechas aproximadas en las que se realizarían;
- C) **Organización y Difusión:** Cuando la Comisión recibe la aprobación de la solicitud con la fecha programada para la celebración de la Audiencia, se realiza una conferencia de prensa y se divulga a través de un campo pagado para informar a la ciudadanía;
- D) **Invitaciones:** La Comisión que convoca tramita directamente las invitaciones al público objetivo que se identificó en la solicitud;
- E) **Celebración de la audiencia:** La audiencia debe tener una mecánica bastante fluida y dinámica y debe además, recoger la participación de los asistentes de manera ordenada, permitiendo un amplio debate, prioritariamente de los artículos o aspectos controversiales de la iniciativa legislativa analizada;
- F) **Seguimiento y producto final:** Al finalizar la Audiencia Pública deben presentarse los siguientes documentos:
- Ayuda de memoria de los participantes**
  - Informe de la Audiencia Pública (sistematización y análisis de lo expuesto)**
  - Dictamen de la Comisión sobre el proyecto discutido en Audiencia Pública, el cual deberá incluir los criterios sistematizados y analizados en el informe.**
- Se hizo un resumen de los pasos metodológicos desarrollados en Audiencias Públicas que han sido acompañados por Acción Ciudadana, sin embargo el proceso conlleva actividades secundarias que facilitan la realización de las Audiencias, por lo que se sugiere para mayor información consultar: [www.accionciudadana.org.gt](http://www.accionciudadana.org.gt), en la página de Acción Ciudadana se encuentran en versión electrónica

las publicaciones de la Institución, donde encontrarán la *Guía para la Realización de Audiencias Públicas*.

## CONCLUSIONES

- La audiencia pública o las diferentes formas en las cuales la ciudadanía participa en el proceso de elaboración de la ley, genera espacios de diálogo entre la sociedad civil y el Organismo Legislativo, como parte del quehacer democrático.
- Aunque existe la recomendación en la Ley del Organismo Legislativo de la utilización de audiencias públicas, aun no está regulado su procedimiento para su realización y que se lleve un

registro de las mismas por parte de la Dirección Legislativa del Congreso. Sobre el tema han existido algunos intentos por parte de diputados y de organizaciones de la sociedad civil de establecer un procedimiento de las mismas pero aún no se ha avanzado en ese sentido.

- Es importante considerar que la audiencia pública es un mecanismo de participación de la ciudadanía en el proceso de aprobación de una ley, sin embargo es de tener presente que son los diputados quienes por mandato constitucional fueron electos para representar a la población y por ende ellos son quienes toman la decisión de incorporar lo sugerido por la población.

## LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD Y LOS ACUERDOS DEL PLAN VISIÓN DE PAÍS

Mario García Lara  
y Fernando Fernández \*

*“La ejecución de la política pública de seguridad democrática debe sustentarse en un marco legal estable, de largo plazo y coherente con la realidad del país en una institucionalidad fuerte, transparente, moderna, entrelazada y coordinada.”*

Plan Visión de País.

### I. LA SEGURIDAD EN EL PLAN VISIÓN DE PAÍS

Múltiples diagnósticos de la situación de seguridad y justicia en el país, incluyendo el más reciente elaborado por la CICIG, han establecido con claridad que para poder salir de la crisis de impunidad, debilidad institucional e inseguridad que se vive, la única vía indispensable era alcanzar un Acuerdo Nacional que involucrara a todos los sectores en un compromiso que derivara en acciones concretas. El Plan Visión de País es precisamente ese compromiso en materia de

Seguridad Democrática y Justicia que fue firmado por todos los partidos políticos, con acompañamiento de los principales partidos políticos y líderes de la Sociedad Civil, incluyendo al sector empresarial.

El acuerdo de seguridad democrática y justicia del Plan Visión de País es un acuerdo multisectorial, respaldado por un estudio y propuesta técnica hecho por expertos en la materia que dialogaron extensamente hasta concluir el estudio final, representando todos los sectores y corrientes políticas: Jorge Álvarez Ramírez, Sandino Asturias, Edgar Leonel Godoy, Óscar Figueroa González, Jorge Humberto

\* J. Fernando Fernández R., es asesor del Congreso de la República y Presidente del Instituto Técnico de Asesoría Parlamentaria -ITAP- 77

\* Mario García Lara: mario.garcia.lara@gmail.com

Herrera, Mario Marroquín, Ricardo Marroquín, Conchita Mazariegos, Rodolfo Mendoza, Otto Bernal Ovando, Danilo Parrinello, Luis Fernando Pérez, Alberto Samayoa, Gustavo B. Solano, Eduardo Quezada Espinoza, Edgar Trejo Reyes, Raúl Velásquez Ramos, Raquel Zelaya, Lorena Escobar, José Ángel Conte, Anabella Morfín, Carmen María de Colmenares, Víctor Hugo Navarro y Héctor Rosada. El estudio base y el acompañamiento técnico para la elaboración del documento final estuvo a cargo de: Ángel Conte, Carmen María de Colmenares, Lorena Escobar, Anabella Morfín, Víctor Hugo Navarro y Raquel Zelaya. Muchos de los expertos mencionados anteriormente han continuado participando en distintas mesas de análisis, diálogo y propuesta que usualmente arrojan las mismas conclusiones a las que se arribó al firmar el acuerdo de Plan Visión de País, lo que si bien valida permanentemente este esfuerzo, también significa redundar en costos de análisis y consensos mientras se retrasa el planteamiento de estrategias y el

despliegue de acciones desde la institucionalidad.

El Plan incorpora a los Acuerdos de Paz y se respalda en la visión de seguridad democrática y respeto a los derechos humanos. El acuerdo firmado incorpora una agenda priorizada y consensuada por un grupo de técnicos de alto nivel, cuyas bases son compatibles con los acuerdos de paz<sup>1</sup>. Es un instrumento técnico que sirve de base para plantear acciones encaminadas a prevenir la violencia y la delincuencia y reducir el temor público a éstas. Es una herramienta que reúne diferentes participantes involucrados en la prevención y la represión de la delincuencia, tanto sus causas como sus efectos. Es un medio para crear asociaciones locales para la prevención de la delincuencia y violencia.

El Plan involucra a cada sector respetando su ámbito de acción legal en una sociedad democrática.

---

<sup>1</sup> Los acuerdos de paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

El acuerdo firmado por las élites políticas crea sistemas interinstitucionales que funcionarán en un largo plazo, más que acciones focalizadas; crea sistemas interinstitucionales que respetan la Constitución Política, los instrumentos internacionales de derechos humanos, los convenios de defensa y coordinación en materia militar y judicial de Guatemala y fortalece las instituciones, comprometiendo a los tres organismos del Estado, siempre bajo el impulso y la vigilancia desde el Congreso y el estricto cumplimiento de la agenda por el Organismo Ejecutivo.

Actualmente, para su implementación efectiva, el acuerdo cuenta con la creación de una comisión en el Congreso de la República integrada por representantes de cada partido, cuya labor es apoyar e impulsar la agenda consensuada a la que se comprometieron. Cabe resaltar que entre los logros de esta comisión que ha trabajado constantemente desde el Congreso en esta agenda común y de largo plazo, se encuentra el apoyo a la aprobación de la Ley de acceso a la información pública, la ley de

extradición, la ley marco del sistema nacional de seguridad y la ley de creación del INACIF. Tal y como se explica posteriormente en este documento, las prioridades legislativas en la materia son comunes con las recomendadas por CICIG y anteriores al funcionamiento de ésta, como la aprobación de una ley de armas y municiones, la modernización del sistema migratorio y la aprobación de reformas que hagan más eficientes y profesionales los órganos que administran la seguridad y justicia. Adicionalmente, y siempre dentro de la misma visión de soluciones integradas y de efecto permanente, con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se creó la Comisión Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, que también deberá integrarse por un representante de cada partido político y cuyos compromisos también deben ser congruentes con la Ley que la originó.

El Plan Visión de País es el único plan a largo plazo que incorpora los acuerdos de paz y el fortalecimiento institucional desde un consenso. Ante el corto

mandato de CICIG y la urgencia de emprender acciones comprometidas y respaldadas por todos los sectores, es conveniente impulsar los acuerdos alcanzados y firmados en el Plan Visión de País, que se plantea como la única agenda de largo plazo con la que contamos para un desarrollo institucional continuo y como respuesta al colapso institucional. Es una oportunidad de mandar el mensaje a los ciudadanos, demostrando que los líderes políticos sí pueden cumplir acuerdos a largo plazo en beneficio de todos los guatemaltecos.

## **II. EN QUÉ CONSISTE LA LEY MARCO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD**

La Ley Marco (Decreto 18-2008) fue publicada en el Diario Oficial el 16 de abril de 2008, y cobró vigencia 90 días después (el 21 de agosto). Luego de su entrada en vigencia, corre un plazo de 45 días para que el Presidente de la República emita su reglamento, el cual fue preparado por el Ministerio de Gobernación y publicado en octubre de 2008.

### **A. OBJETO DE LA LEY**

La ley tiene por objeto regular lo relativo a la seguridad del Estado, tanto interior como exterior, así como a su sistema de inteligencia. Para esos efectos se centra en dos aspectos fundamentales:

1. Reestructurar y redefinir la institucionalidad pública en materia de seguridad, a fin de propiciar una mejor coordinación y una mayor efectividad de las entidades del sector seguridad; y,
2. Explicitar los lineamientos generales que deben seguir las políticas públicas en materia de seguridad, a fin de que las mismas se conviertan en políticas de Estado, de largo plazo, en función de los acuerdos políticos contenidos en los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País.

### **B. REDEFINICIÓN INSTITUCIONAL**

La Ley Marco establece el sistema Nacional de Seguridad para dar coherencia y coordinación al funcionamiento de las

instituciones, políticas y controles en materia de seguridad.

Se crea el Consejo Nacional de Seguridad, de carácter permanente, como máxima autoridad del Sistema, el cual está presidido por el Presidente de la República y, además, lo integran el Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Defensa, el Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado y el Procurador General de la Nación.

Al Consejo se le asigna una Secretaría Técnica, permanente, profesional y especializada, para que le brinde apoyo técnico y administrativo en su funcionamiento.

Se crea también la Comisión de Asesoramiento y Planificación, integrada por profesionales independientes en materia de seguridad, para apoyar al Consejo en la formulación de la agenda y planes estratégicos de seguridad.

La Ley también establece la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, para permitir la

formación, profesionalización y especialización del recurso humano idóneo en el ámbito de seguridad de la Nación, impulsando programas de diplomados y estudios de posgrado.

Una innovación importante que introduce la Ley Marco es la relativa al Sistema Nacional de Inteligencia, como el conjunto de instituciones, procedimientos y normas que abordan con carácter preventivo las amenazas y riesgos a la seguridad de la Nación, mediante la necesaria coordinación de las funciones de inteligencia estratégica, civil y militar. Dicho sistema de seguridad está coordinado por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado, e integrado además por la Dirección de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación y por la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Esta ley prevé, además, la conformación de la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, integrada por un diputado de cada uno de los

partidos políticos representados en el Congreso, contemplando también que el control legislativo de las instancias que integran el Sistema Nacional de Seguridad se ejercite por el Congreso de la República, en general, y por las

Comisiones Ordinarias de Gobernación y de Relaciones Exteriores.

El siguiente esquema resume la institucionalidad definida en la Ley Marco.



**C. PRINCIPALES LINEAMIENTOS**

- Coordinación: la ley enfatiza sobre la necesidad, conveniencia, obligatoriedad y mecanismos de coordinación

entre las entidades relacionadas con la Seguridad, a efecto de mejorar su eficacia y eficiencia.

- Sistema de Carrera Profesional: se establecen los mecanismos para regular el acceso al servicio público en el área de seguridad

- de manera que éste sea por oposición, así como lo concerniente a las condiciones para los ascensos, méritos, remociones y traslados, al igual que la capacitación de los recursos humanos correspondientes a niveles de diplomado, licenciatura, maestría y doctorado.
- Política Nacional de Seguridad: es obligatoria la implementación de esta política, que contendrá el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad.
  - Agenda y Plan Estratégico de Seguridad: La Política Nacional de Seguridad deberá implementarse y evaluarse constantemente, utilizando para el efecto los instrumentos constituidos por la Agenda Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico de Seguridad que contienen las acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad.
  - Agenda de Riesgos y Amenazas: Está constituida por la lista actualizada de temas, producto de análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones. Constituye una herramienta esencial para las funciones de inteligencia y su interrelación con las funciones de seguridad ciudadana.

### **III. GRADO DE CUMPLIMIENTO**

En cumplimiento de la Ley Marco se instauró el Consejo Nacional de Seguridad. Asimismo, otro de los primeros pasos en la implementación de la Ley Marco fue que la anterior Secretaría de Análisis Estratégico desapareció y todos los bienes e información de su propiedad pasaron a formar parte del patrimonio de la nueva

Secretaría de Inteligencia de Estado -SIE-.

Como se indicó, los dos objetivos principales de la Ley Marco de Seguridad son implementar una nueva doctrina de seguridad nacional democrática y ordenar el sistema, fortaleciendo y profesionalizando a las entidades que brindan seguridad e inteligencia. Sin embargo el Sistema Nacional de Seguridad está apenas empezando a operar, y aún está pendiente de emitirse el Plan Estratégico generado por los altos mandos de las instituciones constitucionalmente responsables.

De acuerdo a la Ley Marco del SNS, es el Consejo Nacional de Seguridad quien debe definir las políticas y estrategias y asesorar al Presidente de la República en decisiones en materia de Seguridad. Sin embargo, en tanto el SNS empieza a operar plenamente, aún es común que, unilateralmente, cada institución defina las políticas que los funcionarios titulares juzgan adecuadas, así como que se opte por implementar figuras como el Comité Local de Seguridad para solucionar problemas activos,

aspectos que deberán normalizarse cuando se enfatice en las funciones preventivas y de defensa a mayor escala y coordinadas.

En la Ley Marco se busca que toda tutela a la seguridad que realicen las entidades del Sistema Nacional de Seguridad se haga con respeto al pleno ejercicio de los derechos humanos; por lo tanto, en la medida en que el SNS se afianza, las situaciones críticas de seguridad deberán enfrentarse en menor medida recurriendo a estados de excepción reiterados que se renuevan periódicamente, sustituyéndolos por acciones coordinadas basadas en la estrategia que el SNS defina.

Están pendientes de emitirse una serie de instrumentos que resultan indispensables para asumir un control institucionalizado en el tema de seguridad, los cuales deben ser elaborados por quien corresponde de acuerdo a la ley (su implementación forma parte de la estrategia que se indica en el apartado posterior). Estos instrumentos pendientes son los siguientes:

- Política Nacional de seguridad;

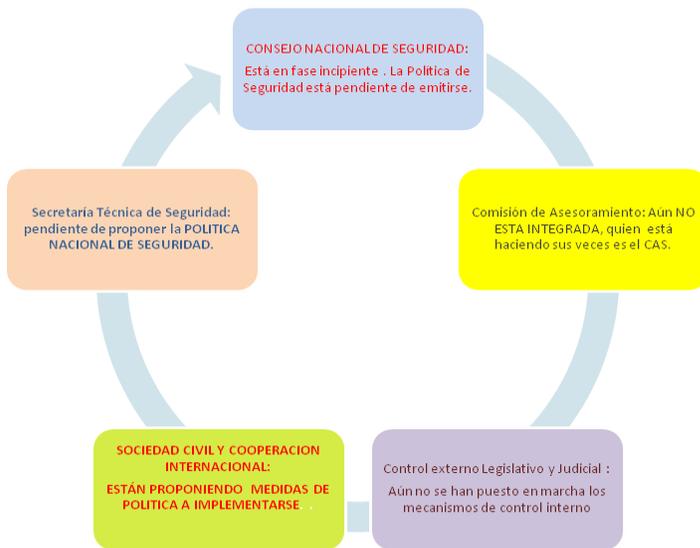
- Plan Estratégico de Seguridad;
- Plan de Inteligencia por la SIE;
- Agenda de Riesgos y Amenazas;
- Agenda Estratégica de Seguridad; y,
- Promoción de Marco Normativo e Institucional.

Cabe indicar que, desde antes de la vigencia de la ley, se encuentra operando un Consejo Asesor de Seguridad. Aunque dicha estructura no está incorporada dentro del Sistema Nacional de Seguridad ni se contempla explícitamente en el mismo, tampoco es incompatible con el sistema en sí. Era más bien un grupo de personas de la sociedad civil con cierta experiencia en el tema de seguridad, nombradas por el Presidente para aconsejar al

respecto, siendo además vinculantes sus recomendaciones.

El Ejecutivo nombró al Consejo Asesor de Seguridad (CAS) al concluir el período del Consejo anterior, lo que debe ser considerado como un preámbulo para aplicar lo contemplado en la Ley del SNS vigente y que consiste en incluir una Comisión Nacional de Asesoramiento que es la que deberá sustituir al antiguo CAS, pero con funciones permanentes y tareas específicas, dentro de la estructura del Estado y teniendo sus miembros las obligaciones y responsabilidades de cualquier otro funcionario público.

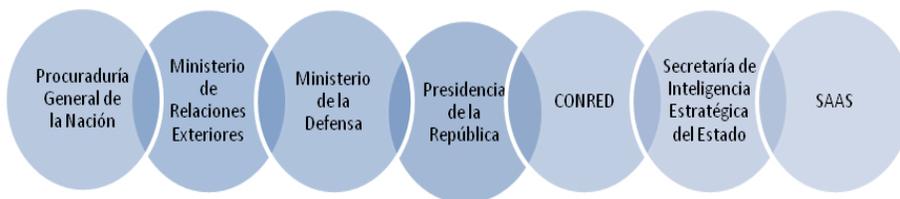
El esquema siguiente resume el estado actual de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad previsto en la Ley Marco:



#### IV. CONVENIENCIA DE ACELERAR LA APLICACIÓN DE LA LEY MARCO

##### A. MEJORA DE LA COORDINACIÓN DE LAS ENTIDADES QUE INTEGRAN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD

Se debe sistematizar la Integración Institucional del Sistema Nacional de Seguridad y su actuación debe ser coordinada, con plena vigencia de las garantías constitucionales, evitando en lo posible actuar por medio de los estados de excepción.



Al respecto, una de las acciones a emprender será la **armonización de** los diversos esfuerzos que, de forma dispersa, se están llevando a cabo por las distintas entidades que conforman el Sistema, respecto de los cuales debe asegurarse la coordinación y eficacia, evitando afectar el tejido comunitario.

Debe enfatizarse que es en el seno del Consejo Nacional de Seguridad donde deben definirse las acciones que de manera coordinada se orienten tanto a labores preventivas como al combate directo de las actividades delincuenciales, mediante la participación de todos los entes involucrados, con base en las políticas y agendas que conforme la ley deben emitirse en el muy corto plazo.

En materia de Seguridad Interior, el enfoque debe dirigirse a cumplir con la separación de competencias, ya que la seguridad interior, de acuerdo a la Ley marco del SNS, debe efectuar labores de prevención y accionar directamente contra los riesgos y amenazas. Se debe evaluar la conveniencia, costo-beneficio y los efectos que hasta la fecha han tenido los patrullajes combinados.

Por su parte, el Sistema Nacional de Seguridad en materia de Defensa Civil debe incluirse claramente en la Agenda. Tanto la CONRED como el Ministerio de Relaciones Exteriores forman parte del Sistema, por lo que sus esfuerzos deben incluir el tratamiento sistemático de las amenazas a la seguridad democrática nacional. Dos ejemplos concretos pueden encontrarse, por una parte en el tema de las deportaciones masivas, debe continuarse la labor de cabildeo y evaluar permanentemente el riesgo que representa el retorno de miles de personas desempleadas a áreas complicadas y fronterizas del país. El otro ejemplo se da en el área de los desastres naturales, ya que para momentos críticos es necesario que, como lo indica la Ley Marco, el Consejo Nacional de Seguridad debe constituirse en Comité de Crisis y dictar las medidas necesarias para solucionar los problemas que se presenten.

## B. EMISIÓN DE INSTRUMENTOS CLAVE: POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD

Como se indicó, está pendiente que se elaboren los siguientes instrumentos indispensables para asumir un control institucionalizado en el tema de seguridad: la Política Nacional de Seguridad, el Plan Estratégico de Seguridad, el Plan de Inteligencia por la SIE, la Agenda de Riesgos y Amenaza, la Agenda Estratégica de Seguridad y la Promoción del Marco Normativo e Institucional.

De central relevancia es la POLÍTICA NACIONAL DE SEGURIDAD, que debe ser diseñada y aprobada dentro del Sistema Nacional de Seguridad a la mayor brevedad, asumiendo las instituciones que lo plantean la responsabilidad de elaborar las Agendas y responsabilizarse por la correcta implementación de mismo desde sus instituciones. El diagrama siguiente indica de manera resumida las atribuciones institucionales para el diseño, aprobación y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad.

Es importante hacer hincapié en que esta Política Nacional de Seguridad, elaborada conforme lo requiere la Ley Marco, deberá constituirse en la herramienta básica para atender no sólo los aspectos preventivos, sino para trazar de manera coordinada las acciones concretas de corto plazo para reducir la incidencia de acciones criminales. En la actual coyuntura, el funcionamiento armónico del Consejo Nacional de Seguridad y de sus entes de apoyo es fundamental para el combate a la delincuencia común y al crimen organizado.

## C. IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE INTELIGENCIA

Es menester consolidar el Sistema Nacional de Inteligencia. Es la SIE quien, a través de la inteligencia civil y militar, debe proporcionar la información que sirva de base para la elaboración y ejecución de la Política Nacional de Seguridad y debe elaborar el Plan de Inteligencia. Para que las acciones que se lleven a cabo sean técnicas e informadas, y no meros ensayos de programas que funcionaron a nivel local, se deben examinar con los

análisis proporcionados por los organismos que producen inteligencia los objetivos estratégicos, objetivos operativos, y objetivos tácticos desde las instituciones responsables del mismo.



#### D. FORTALECIMIENTO DE LA SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD

La Secretaría técnica es la encargada de la formulación de la Política de Seguridad Nacional, para su posterior aprobación por el CNS. Además, dentro de su ámbito de actuación está también el crear una Comisión de Asesoramiento y Planificación, que apoyaría aportando insumos técnicos al Consejo Nacional de Seguridad. Sus dos Secretarios han sido Adela de Torrebiarte, quien renunció al cargo en noviembre y fue relevada por Francisco Jiménez. La ley indica que es el Consejo Nacional de Seguridad

quien debe proponer una terna de los candidatos al puesto, para que el Presidente elija a la persona más adecuada.

#### E. CREACIÓN DE LA COMISIÓN DE ASESORAMIENTO Y PLANIFICACIÓN

Deberá integrarse la Comisión de Asesoramiento y planificación, ente encargado de asesorar al Consejo Nacional de Seguridad, proponer el Plan Estratégico de Seguridad y promover la tecnificación y profesionalización de los miembros del Sistema. Esta Comisión sustituiría al actual Consejo Asesor de Seguridad - CAS-.

## F. CREACIÓN DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS EN SEGURIDAD

Está pendiente también la creación del Instituto de Estudios Estratégicos en Seguridad, para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad, mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones de enseñanza del Estado en materia de seguridad.

## G. PROFESIONALIZAR EL RECURSO HUMANO

Deberá iniciarse el proceso para establecer el sistema de carrera profesional, incluyendo los mecanismos e instituciones para el reclutamiento, formación, promoción y disciplina de los empleados y funcionarios del sector seguridad. Esto implica un sistema que permita iniciar una carrera en las áreas de seguridad, inteligencia y prevención de desastres. El Sistema deberá contar con un presupuesto adecuado para absorber profesionales de buen nivel.

## H. CONTROLES DEMOCRÁTICOS

En primer lugar, el **Control Legislativo**, a través de las comisiones ordinarias de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores del Congreso de la República, así como de la Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, creada por la Ley Marco del SNS, son las encargadas de ejercer un control sobre el correcto funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad.

Hasta ahora, las fiscalizaciones se han hecho a ministerios en concreto, porque el Consejo Nacional de Seguridad aún está en proceso de consolidarse como el órgano cuyos integrantes deciden juntos las acciones a tomar y las implementan desde sus instituciones. Por ejemplo, en casos de crisis se ha optado por dictar estados de excepción, lo que resulta un paliativo en tanto se aplica lo dispuesto en la ley del SNS, que establece la figura del Comité de Crisis, que permitirá a las autoridades poder actuar dentro

del marco de seguridad democrática sin tener que restringir ninguna garantía constitucional.

En el caso del **Control Judicial**, aún no está especificada la forma de implementarse, a pesar de ser uno de los sectores más afectados por la inseguridad y ser clave como un factor que disuade la actividad criminal al actuar conforme derecho.

En el caso del **Control Interno** de las entidades que integran el Sistema, es imprescindible y urgente que se fortalezcan los esquemas y elementos que se implementen para ejercer dicho control.

Finalmente, en el caso de los controles que debe ejercer la **Sociedad Civil**, a pesar de ser un control externo y autónomo, resulta central para el diseño de sus políticas públicas. Cabe hacer hincapié en que todos estos esfuerzos deben realizarse en conformidad con la Ley Marco. Este nuevo esquema legal no limita en forma alguna la participación, aportes y sugerencias de la Sociedad Civil, sino que las canaliza por las vías

adecuadas: PDH y Congreso. Se busca con ello que las personas que diseñen el plan de seguridad sean parte de las instituciones que han de fortalecerse, y que estén capacitadas para ello y puedan responder a eventuales rediseños de las mismas; es decir, que se haga de una forma profesional y continua.

## V. ACCIONES COMPLEMENTARIAS

Además de las medidas que se plantean en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, existe una serie de medidas complementarias, acordadas en el marco del Plan Visión de País, que coadyuvarán al éxito de la reforma en esta área. Entre ellas puede mencionarse las siguientes:

### A. EN EL ÁMBITO DEL ORGANISMO EJECUTIVO

- Programa de fortalecimiento de la PNC (asegurar formación y capacitación, fortalecer la cultura policial, equipamiento: movilidad, comunicación, forense, y dignificación);

- Programa de recuperación del Sistema Penitenciario (reformas al reglamento de la Dirección General);
- Modernización de la Dirección de Migración (establecer Política Migratoria; reestructuración organizacional, funcional, informática y física);
- Institucionalización de la Dirección General de Servicios Privados de Seguridad;
- Fortalecimiento del Ministerio Público (apertura de agencias en todo el territorio; mejorar coordinación con la PNC; combate a la corrupción; crear la carrera de fiscal); y,
- Fortalecer el INACIF.

#### B. EN EL ÁMBITO DEL SECTOR JUSTICIA

El sector justicia es clave para lograr un funcionamiento adecuado del sistema de seguridad. Existe una necesidad urgente de establecer un marco de acción coordinado y dotado de suficientes recursos y apoyo de todos los sectores a la administración de la justicia en el país. Lo anterior

implica, cuando menos, los siguientes temas:

1. Cumplimiento de la Ley por Jueces y Magistrados: deben tomarse acciones inmediatas para el estricto cumplimiento de los plazos y un plan de actualización de todos los casos pendientes en la rama penal y constitucional. Debe priorizarse los recursos materiales y el entorno para dicha labor por los jueces y generarse una opinión positiva alrededor de la figura de los jueces. La protección y seguridad que se proporcione a jueces y magistrados debe ser del nivel de la proporcionada a representantes de organismos internacionales.

2. Elección de Presidente de la Corte Suprema de Justicia para poder aprobar las reestructuraciones de Tribunales y Tribunales de Alto Impacto a la mayor brevedad.

3. Una nueva reforma a la Carrera Judicial, especialmente en estabilidad, forma y plazos de selección, nombramiento, capacitación, ascensos, traslados y disciplina de juzgadores. Especial protección y estímulo desde lo interno así como fiscalización

interna y externa a jueces que conozcan casos de Alto Impacto.

4. De forma urgente, trasladar todas las funciones administrativas del Organismo Judicial a una Superintendencia de Administración de Justicia y crear un mecanismo eficiente para la protección de testigos, incluso estableciendo alianzas con la Sociedad Civil y con otros países para declaraciones y colaboraciones judiciales conjuntas.

### C. EN EL ÁMBITO LEGISLATIVO

El Plan Visión de País plantea como reto para el Organismo Legislativo asegurar el programa de Seguridad Democrática Sostenible, fortalecer el marco jurídico en seguridad y justicia, adecuar el marco normativo en temas sustantivos, orgánicos y procesales para la implementación y modernización del Sistema Nacional de Administración de Justicia.

El Plan no ignora y enfatiza que es necesario elaborar el marco normativo y dotar de recursos a las instituciones para incorporar el

uso de las tecnologías de información y de comunicación para el desarrollo de los procedimientos y funciones de las diferentes dependencias y áreas de las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Administración de Justicia.

Aunque ya ha habido avances importantes en materia de aprobación de la Ley de Armas y Municiones, así como en la emisión de la Ley de Libre Acceso a la Información, es urgente además el armonizar todo el ordenamiento jurídico sustantivo y procesal a efecto de evitar contradicciones que favorecen la impunidad. Las principales acciones en materia legislativa para fortalecer la seguridad y la justicia, acordadas en el marco del Plan Visión de País, son las siguientes:

1. **Ley del Sistema Nacional Penitenciario:** Crear carrera penitenciaria y diseñar un sistema de reeducación y de reinserción, fortalecimiento de la autoridad, clasificación obligatoria de internos, entre otras medidas, para fortalecer el proceso de disminución de la criminalidad.

**2. Reformar la Ley Constitutiva del Ejército y Código Militar:** Respaldar su función en una sociedad democrática asegurando su profesionalización, equipamiento, redespigue y participación en operaciones de paz.

**3. Ley Orgánica del Sistema de Inteligencia del Estado:** Integrar el Sistema de Inteligencia del Estado para coordinar los servicios de inteligencia estratégica, civil y militar.<sup>2</sup>

**4. Reforma a la Ley Orgánica del Organismo Judicial:** Ampliar y hacer efectivas las funciones de los Jueces de Paz, para descargar el trabajo de los Juzgados de Primera Instancia, así como Restablecer el orden jerárquico en el Organismo Judicial y revisar las sanciones a abogados litigantes. Hacer que el cargo de Presidente no sea rotativo.

**5. Reformar Ley Orgánica del Ministerio Público:** Reformar la integración y atribuciones del Consejo del Ministerio Público.

**6. Reformar el Código Penal:** Tipificar figuras delictivas necesarias para armonizar el ordenamiento penal contra el crimen organizado; incluir responsabilidad penal de quien viole secretividad de la investigación; tipificar delito de obstrucción de justicia.

**7. Reformar la Ley Contra la Narcoactividad:** Agilizar la destrucción inmediata de los bienes incautados, previa toma de muestras para análisis de laboratorio.

**8. Ley para la Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal:** Protección de testigos, medidas cautelares extra-proceso, y otras que conlleven apoyo a fiscalía para la investigación de casos.

**9. Reforma al Código Procesal Penal:** Readecuación del Código Procesal Penal para una mejor comprensión y que en su aplicación resulte efectivo el sistema acusatorio, particularmente en los aspectos siguientes: Suprimir en lo posible, la actividad procesal en forma escrita; eliminar medios de

---

<sup>2</sup> Actualmente se ha regulado únicamente la SIE a nivel reglamentario.

impugnación innecesarios; regular adecuadamente el destino del producto de los bienes caídos en comiso; los plazos de la reserva o secretividad dentro del proceso; ampliar las funciones del M.P. para la realización de la investigación en hechos cometidos por el crimen organizado; analizar la pertinencia de la aplicación del criterio de oportunidad en determinados casos.

**10. Reforma a Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad:** Evitar el abuso del ejercicio de la acción de amparo.

**11. Ley de la Carrera del Ministerio Público:** Establecer sistema de profesionalización, ascensos, incentivos salariales, etcétera.

**12. Ley de Servicios Privados de Seguridad:** Regular la actividad privada de servicios de seguridad.

## VI. CONCLUSIÓN

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad surge de los acuerdos políticos alcanzados en el Plan Visión de País. La ley

tiene por objeto regular lo relativo a la seguridad del Estado, tanto interior como exterior, así como a su sistema de inteligencia.

Para esos efectos se centra en dos aspectos fundamentales. Primero, en reestructurar y redefinir la institucionalidad pública en materia de seguridad, a fin de propiciar una mejor coordinación y una mayor efectividad de las entidades del sector seguridad; y, segundo, en explicitar los lineamientos generales que deben seguir las políticas públicas en materia de seguridad, a fin de que las mismas se conviertan en políticas de Estado, de largo plazo, en función de los acuerdos políticos contenidos en los Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País.

Se advierte que tras esta ley hay una visión conceptual compleja del problema de la seguridad nacional y un intento serio por responder a una cuestión de Estado con políticas públicas de largo plazo. Es por ello que sus normas prevén el establecimiento de sistemas de carrera profesional, en el sentido específico de regular el

acceso a la misma por oposición, lo concerniente a las condiciones para los ascensos, méritos, remociones y traslados, al igual que la capacitación de los recursos humanos correspondientes a niveles de diplomado, licenciatura, maestría y doctorado. También se acuñan nociones interesantes, como las de “política nacional de seguridad”, “agenda estratégica de seguridad” y de “agenda de riesgos y amenazas”, entre otras.

Para la exitosa implementación de esta ley, es de esperarse que en la práctica se asignen los recursos financieros necesarios para garantizar que el punto de partida de la nueva estructura sea el adecuado. Asimismo, es menester recordar que, de manera complementaria a este esfuerzo, deberá procederse de manera análoga con el sistema de Justicia, tal como está previsto en el propio acuerdo del Plan Visión de País.

Guatemala, junio de 2009

## EXPERIENCIA DE LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN LA AGENDA DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

*Centro de Estudios de Guatemala -CEG- \**

### INTRODUCCIÓN

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996, el modelo de seguridad ciudadana en Guatemala tuvo cambios sustanciales. Sin embargo, a casi trece años de la suscripción de los mismos y de su incumplimiento por parte de todos los gobiernos, no se percibe una mejora sustancial de la situación de la población guatemalteca; las condiciones de inseguridad, delincuencia, violencia armada e impunidad son alarmantes.

De conformidad con el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), la seguridad se entiende como un concepto amplio que no se limita a la protección contra amenazas armadas externas, a cargo del ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y a

la seguridad interna, a cargo de la PNC, sino que incluye el respeto de los derechos de las personas, al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. En este sentido, la seguridad ciudadana y la del Estado son inseparables del pleno ejercicio de los derechos humanos, considerados integralmente.

Esto obliga a ver la reforma del sector seguridad no sólo en términos del AFPC, sino en plena concordancia con los compromisos relativos a la seguridad integral contraídos en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), el

\* El Centro de Estudios de Guatemala -CEG- es una institución sin fines político partidarios, que contribuye a la consolidación del proceso de paz en Guatemala, dando un seguimiento específico a los diferentes actores en la transición política, al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y a la participación ciudadana en el proceso electoral.

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), el Acuerdo de Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas (ARPD) y las conclusiones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH).

No obstante, a más de doce años de la suscripción de los Acuerdos de Paz, una gran diversidad de estudios coincide en que el paradigma de la seguridad integral y las concepciones de la seguridad en democracia no han sido asumidos plenamente por el Estado. Por ejemplo, en su Informe “Seguridad y Justicia en Tiempos de Paz” publicado en 2006, el Procurador de los Derechos Humanos asevera que *“entre 2004 y 2005, las prácticas institucionales del Ministerio de Gobernación, la PNC y el ejército para contrarrestar los altos índices de delincuencia y violencia social se caracterizaron como autoritarias, represiva e irrespetuosas de los derechos humanos”*.<sup>1</sup> Por su parte el Centro de Estudios de Guatemala, CEG,

en su informe sobre la situación de seguridad y justicia de enero de 2009 señala que las muertes violentas se incrementaron de 13,582 en el Gobierno de Álvaro Arzú (1996-2000), a 14,002 en el Gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), llegando a alcanzar la dramática cifra de 21,511 durante el gobierno de Óscar Berger (2004 – 2008).

Sólo en el primer año de gestión del Presidente Álvaro Colom, durante el año 2008, se registraron 6,292 homicidios y asesinatos, de los cuales 687 fueron cometidos contra mujeres y 497 contra niños y niñas. Se reportan 17.24 muertos por causas violentas en promedio por día; de la totalidad de víctimas 83.23% murieron por armas de fuego. De continuar este ritmo, una simple proyección permitiría concluir que al finalizar el actual período presidencial podría llegarse a una cifra de aproximadamente 25,000 muertes violentas, sólo durante la administración de Álvaro Colom.<sup>2</sup> Ello es aún más grave si se toma en cuenta que el 98% de estos

---

<sup>1</sup> Procurador de los Derechos Humanos. Seguridad y Justicia en Tiempos de Paz. 2005.

---

<sup>2</sup> CEG. Informe Situación Seguridad, Justicia y Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala, enero 2009.

casos quedan en la total impunidad.

### **AGENDA LEGISLATIVA EN SEGURIDAD Y JUSTICIA DERIVADA DE LOS ACUERDOS DE PAZ**

Para implementar el modelo de la seguridad democrática se requiere crear, desarrollar, e institucionalizar un conjunto de políticas públicas coherentes y complementarias entre sí, respaldadas por herramientas jurídicas y normativas que fortalezcan la estructura del sistema de instituciones de seguridad democrática, justicia y derechos humanos, encargadas de la implementación de dichas políticas públicas.

De esa cuenta, el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática planteó una agenda integral, coherente y con visión sistémica de generación de institucionalidad, políticas públicas y cambios normativos que incluía, en materia de seguridad, el establecimiento de un Consejo Asesor de Seguridad

(CAS); la creación de la Policía Nacional Civil, dentro de un marco legal e institucional que regulara su organización y funcionamiento, la carrera policial y la formación profesional de sus agentes y oficiales; la adecuación del rol del Ejército contrainsurgente a Fuerzas Armadas profesionales al servicio de un Estado democrático de derecho, el establecimiento de un sistema de inteligencia del Estado integrado por los tres tipos de inteligencia: civil, estratégica y militar, entre otros importantes compromisos.

En materia de justicia, el AFPC estableció la creación del Instituto de la Defensa Pública Penal, la modernización, agilización, excelencia profesional y el mejoramiento del acceso a una justicia pronta y cumplida. De esos grandes ejes, se deriva una agenda legislativa integral, la cual si bien ha registrado avances importantes, sobre todo en los últimos seis años –gracias a la presión de la sociedad civil organizada y de la comunidad internacional- se encuentra aún inconclusa y supone un desafío para el trabajo del Organismo

Legislativo, más allá de los límites impuestos por la estricta duración de cada una de las legislaturas. De igual manera, la agenda de desarrollo de políticas públicas, de institucionalidad y de su respectivo respaldo normativo supone el desarrollo de una visión común de nación, contenida en los Acuerdos de Paz, que debería trascender a cada uno de las sucesivas administraciones de los Organismos Ejecutivo y Judicial.

### **LA EXPERIENCIA EN LA GESTIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.**

El Proyecto de Apoyo Técnico-Sustantivo al Congreso de la República, del Centro de Estudios de Guatemala –CEG-, financiado por ASDI, la cooperación sueca, tiene como propósito, la creación, participación y fortalecimiento de redes de actores nacionales e internacionales para coordinar y unificar posiciones, en torno a temas de la agenda legislativa en materia de seguridad y justicia y generar de esa manera mayores capacidades de incidencia ante el

Congreso de la República en dichos ámbitos.

Dentro de las redes nacionales se puede mencionar la participación en el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en temas de Seguridad (FOSS); la promoción de la red del sistema penitenciario; la Coalición por la Corte Penal Internacional; la red de organizaciones a favor del acceso a la información; la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA); el Centro de Estudios Estratégicos de Centroamérica –CEESC-; la red que promueve las reformas al Código Penal, la red que promueve la Ley de Carrera Fiscal (o modificaciones a la Ley Orgánica del Ministerio Público), la red en pro de la Ley de la Policía de Investigación Criminal, la red pro Agenda Legislativa a favor de las Mujeres, y el Consorcio Legislativo. Y más recientemente, el apoyo a la red de la Ley de Comisiones de Postulación, la cual ha determinado continuar en funciones para apoyar en la implementación de la misma.

A partir de la elaboración, discusión y desarrollo de posicionamientos y opiniones en cada uno de los temas específicos tratados en estos espacios de organizaciones sociales especializadas, es posible generar e impulsar la agenda legislativa de la paz, en materia de seguridad, justicia y derechos humanos, así como su implementación, mediante el apoyo técnico – sustantivo y la incidencia hacia los diputados y diputadas del Congreso de la República, asesores y asesoras, Junta Directiva, comisiones de trabajo y bancadas.

El CEG tiene también como fin, la elaboración y distribución de análisis sobre la situación nacional en materia de seguridad, justicia y derechos humanos para el debate técnico y público, así como de la situación de la agenda legislativa en dichos temas.

A partir del desarrollo de estas tres líneas de trabajo, el proyecto del CEG se ha fijado como objetivo fundamental y transversal el fortalecimiento institucional del Congreso de la República. Es necesaria una estrategia de

fortalecimiento institucional y organizativo del Congreso donde los diputados y los partidos políticos sean los protagonistas con apoyo de la sociedad civil y de la comunidad internacional.

Se hace evidente que en el Congreso de la República, hace falta construir conjuntamente agendas legislativas sustantivas, con una visión estratégica y un compromiso de realizar cambios estructurales, lo que incide en que la producción legislativa depende por lo general de la coyuntura política y social del país. De esa cuenta, por ejemplo, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública, en septiembre de 2008, como herramienta indispensable para la promoción de la transparencia y el combate de la corrupción catalizada a partir de la crisis institucional que desató la desaparición de los casi 83 millones de Quetzales de fondos del Congreso que se había colocado en la Casa de Valores “Mercados del Futuro”. Más recientemente, la crisis política y mediática suscitada a partir del 11 de mayo de 2009, se convirtió en catalizador para la aprobación

de la Ley de Comisiones de Postulación, aunada a una fuerte presión de la comunidad internacional y de diversas expresiones de sociedad civil.

El CEG reconoce que la apertura institucional por parte de la Junta Directiva, Jefaturas de Bloque, Comisiones Legislativas, Diputados y Diputadas así como el personal administrativo del Congreso de la República de Guatemala, ha sido determinante para lograr generar el vínculo de confianza entre el Legislativo y la sociedad civil organizada, generando sinergias fructíferas en cuanto a la producción legislativa de calidad, y con contenidos democráticos, particularmente en los últimos cinco años.

Este trabajo de gestión e incidencia legislativa se ve respaldado mediante un Convenio de Colaboración entre el Congreso y el Foro de Organizaciones Sociales especializadas en Temas de Seguridad, FOSS, que data de la legislatura 2004 – 2008 y que fue prorrogado por el Presidente de la Junta Directiva del Congreso, en noviembre de 2008, para que

continúe su vigencia durante todo el período legislativo 2008-2012.

En el marco de este apoyo técnico – sustantivo, se ha tenido la oportunidad de brindar apoyo técnico sustantivo y de incidir en debates de iniciativas y dictámenes ante las siguientes Comisiones Legislativas:

- Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales
- Comisión de Gobernación
- Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia
- Comisión de Derechos Humanos
- Comisión de la Defensa Nacional
- Comisión de la Mujer
- Comisión del Menor y la Familia
- Comisión Extraordinaria Plan Visión de País

Tal como lo muestra la siguiente tabla, el CEG considera que en la medida que los grupos especializados de sociedad civil han ido logrando acercamientos propositivos, dando apoyo técnico al Congreso de la República, la

generación de leyes en materia de seguridad y justicia, derivadas o con contenidos relacionados con los Acuerdos de Paz, se ha desarrollado, tanto en número como en cuanto a contenidos democráticos.

**Avances significativos en la agenda legislativa de la paz, en materia de seguridad, justicia y derechos humanos 96 - 99**

1996 - 1999	2000 - 2003	2004 - 2007	2008 - 2009
1. Ley de la PNC	4. Ley de la SAAS	6. Ley de la DIGICI	13. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
2. Ley de la Carrera Judicial	5. Ley de Servicio Cívico	7. Ley contra el crimen organizado.	14. Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer
3. Ley del IDPP		8. Ley del Sistema Penitenciario	15. Ley de Acceso a la Información Pública.
		9. Ley del INACIF	16. Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas
		10. Ratificación Convenio de la CICIG	17. Ley de Armas y Municiones
		11. Protocolo facultativo de la Convención Contra la Tortura	18. Ley de fortalecimiento de la persecución penal
		12. Ley de Adopciones	19. Ley de Comisiones de Postulación

Cada una de las leyes enumeradas arriba representa un avance que debe ser valorado en su justa dimensión. Sin embargo, la lista de temas pendientes es por lo menos igualmente larga y compleja en comparación con los avances logrados.

Esta agenda legislativa pendiente, derivada de los Acuerdos de Paz, en materia de seguridad y justicia y DDHH, en cuya promoción e impulso participa el Proyecto de Apoyo Técnico – Sustantivo del CEG, abarca temas tan complejos tales como:

- Nueva Ley de Orden Público
- Ley de Servicios de Seguridad Privada
- Reformas a la Ley de Amparo
- Reformas a la Ley en materia de Antejudio
- Reformas al Código Procesal Penal
- Nuevo Código Penal
- Ley de Carrera Fiscal del Ministerio Público (Reformas LOMP)
- Reformas de la Ley de la Carrera Judicial

- Reformas a la Ley de la PNC
- Ley de Policía de Investigación Criminal
- Ley Marco del Sistema Nacional de Inteligencia
- Ratificación del Estatuto de Roma de la CPI
- Ley del Programa Nacional de Resarcimiento y de reparación integral
- Creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Víctimas de Desaparición Forzada
- Nuevo Código Militar
- Nueva Ley Constitutiva del Ejército
- Ley de la Defensa Nacional

En resumen, la promulgación de la agenda legislativa para el fortalecimiento de la seguridad y la justicia es el sustento para las reformas institucionales y el desarrollo de las políticas públicas llamadas a contribuir al fortalecimiento sustentable del Estado de Derecho. De esa cuenta, más allá de las diferencias ideológicas e inter-partidarias, la responsabilidad del Congreso de la

República en su conjunto consiste en desarrollar este conjunto de normas con un alto sentido de responsabilidad y con visión de nación, sobre bases democráticas y participativas, lo cual a la vez se convierte en un desafío para la calidad de la gestión legislativa.

**LA IMPORTANCIA DEL  
ACUERDO NACIONAL PARA  
EL AVANCE DE LA  
SEGURIDAD Y LA JUSTICIA  
-ANASJ-**

El Acuerdo Nacional para el Avance en Seguridad y Justicia – ANASJ- representa la voluntad política de los tres organismos del Estado para enfrentar la crisis originada por la carencia de políticas públicas, institucionalidad y marcos normativos adecuados, orientadas a la prevención del delito, al fortalecimiento del sistema de seguridad, a la investigación criminal, al fortalecimiento del sistema de administración e impartición de justicia, lucha contra la impunidad, y reforma del sistema penitenciario, entre otros temas.

La importancia de este acuerdo radica en que se ha realizado un consenso respaldado y signado por los tres poderes del Estado y el Ministerio Público, con la participación de una Comisión de Garantes integrada por instituciones de peso político y social, tales como las Iglesias Católica y Evangélica, la Universidad de San Carlos y la Procuraduría de los Derechos Humanos, y que plantea la urgencia de enfrentar la actual situación de violencia, inseguridad e impunidad con medidas integrales de corto, mediano y largo plazo, con enfoque sistémico.

La agenda legislativa pendiente en materia de seguridad y justicia, derivada del Acuerdo Nacional sobre Seguridad y Justicia - ANASJ – recoge y desarrolla los principios y compromisos contenidos en el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, así como también las principales recomendaciones de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG.

En ese contexto, y previo a la firma del ANASJ, es importante valorar la iniciativa del Presidente del Congreso, tendiente a promover la construcción de una agenda legislativa conjunta con los Jefes de Bloque, a lo largo de dos ejes fundamentales, como lo son los temas económico – financieros y los temas de seguridad y justicia, con el objetivo de darle una justa dimensión a la participación y compromisos que asumiría posteriormente el Congreso de la República en el marco de dicho Acuerdo Nacional. Este compromiso derivó en la aprobación por unanimidad del Punto Resolutivo 1-2009, el tres de marzo, en el cual los diputados y diputadas resolvieron, entre otros, comprometer su labor, *“como integrantes del honorable Congreso de la República, en el tratamiento inmediato y permanente de las reformas legales que fortalezcan las capacidades del Estado para asegurar la vida, la integridad, las libertades y el patrimonio de los ciudadanos ...”*

No obstante esta declaración de buenas intenciones, en la práctica, la discusión en torno a la Ley de

Armas y Municiones, por ejemplo, ha demostrado la dificultad de ir construyendo estos consensos, por el conflicto de intereses particulares. De igual manera, fuerzas políticas de oposición han considerado que el punto resolutivo, que no menciona explícitamente ninguna de las leyes que a la postre fueron incluidas en el ANASJ, los jefes de bloque, los partidos políticos en su conjunto deben ser incluidos en la discusión e implementación del Acuerdo, para lograr una apropiación más profunda de cada uno de sus compromisos en materia de agenda legislativa.

En ese sentido, más allá de las diferencias ideológicas y de los protagonismos personales, la promulgación de decretos legislativos con contenidos enmarcados dentro del espíritu de los Acuerdos de Paz, de la Agenda Nacional Compartida y del paradigma de la seguridad democrática, tendiente al fortalecimiento del Estado de Derecho, representa a partir de la suscripción del ANASJ, no sólo un desafío, sino a la vez una extraordinaria oportunidad para la generación de herramientas

verdaderamente efectivas para darle sustentabilidad a la transformación de los sistemas de seguridad y justicia con visión de nación. En la misma medida, el avance de esta agenda puede tomarse como parámetro en función de la capacidad de gestión legislativa no sólo de los bloques representados en el Congreso de la República, sino de la sociedad

civil organizada con experiencia en estos temas.

Se presenta a continuación una gráfica que refleja esquemáticamente el estado actual de esta agenda legislativa, al momento de la redacción del presente artículo, incluyendo algunas observaciones críticas y propositivas que pretenden aportar al avance de dicha agenda.

**AGENDA LEGISLATIVA DERIVADA DEL  
ACUERDO NACIONAL PARA EL AVANCE  
DE LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA -ANASJ-**

<b>COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA</b>	<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<p><i>I.</i> Reformar la Ley del Organismo Ejecutivo, para la creación del Ministerio de Seguridad Pública.</p>	<p>a) Iniciativa 4039, que dispone aprobar reformas al Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. (Ponente: Diputado Baudilio Hichos), conocida por el pleno el 16 de abril de 2009 pendiente de dictamen de la Comisión de Gobernación.</p> <p>b) Iniciativa 4033, que dispone aprobar reformas al Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. (Ponente: Diputado Roberto Villate y compañeros), conocida por el pleno el 21 de abril de 2009, pendiente</p>	<p>a) Ninguna de las dos iniciativas presentadas responden realmente a un concepto integral de Seguridad Democrática, desde la perspectiva de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.</p> <p>b) El FOSS se encuentra en la discusión de un marco conceptual, que recoge los elementos fundamentales que debería contener el anteproyecto de ley que cree el Ministerio de Seguridad.</p> <p>c) Sería muy oportuno que el Organismo Ejecutivo trabaje una propuesta propia a partir de sus propias</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	de dictamen de la Comisión de Gobernación.	necesidades y conceptos. Entre otros factores, sería necesario resolver la cuestión de qué se hace con las funciones del actual Ministerio de Gobernación que ya no serían ejercidas por el Ministerio de Seguridad.
2. Promover reformas a la Ley de la Carrera Judicial para fortalecer el sistema disciplinario.	<u>No hay iniciativas presentadas.</u>	Existe una propuesta de articulado, elaborada por la CICIG, la cual no ha ingresado al Congreso en forma de iniciativa de ley.
3. Aprobación del marco normativo que regule la actividad de la entidad de Investigación Criminal.	<p>a) Iniciativa 3699 que dispone aprobar la Policía Técnica de Investigación Criminal en el Ministerio Público (ponente diputado Gudy Rivera, conocida por el pleno el 19/09/2007, dictaminada favorablemente por la Comisión de Gobernación el 22 de noviembre de 2007.</p> <p>b) Iniciativa 3824 que dispone aprobar Ley de la Policía de Investigación Criminal (ponente diputado Aníbal García y compañeros, conocida por el pleno el 22/07/2008, pendiente de dictamen de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Gobernación.</p>	<p>a) Existe una propuesta de unificación de ambas iniciativas, como base para emitir un dictamen favorable de la Iniciativa 3824 (incorporando algunos elementos de la 3699).</p> <p>b) Se debe tomar una decisión política y técnica clara sobre él un nuevo cuerpo policial dedicado a la investigación criminal, de manera profesional y con respaldo técnico y financiero, y en el corto plazo se reestructura la División de Investigación Criminal ya existente también se debe clausurar la DICRI en el MP.</p>

<b>COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA</b>	<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<p><i>4. Fortalecer el marco normativo de la PNC en las áreas que sea necesario.</i></p>	<p>No hay iniciativas presentadas.</p>	<p>a) El 2 de abril de 2009 fue publicado el Acuerdo Gubernativo 97-2009, que contiene el nuevo Reglamento de Organización de la PNC. No obstante, sigue latente la necesidad de modificar el Decreto 11-1997, Ley de la Policía Nacional Civil, sobre todo en lo referente al fortalecimiento de la Carrera Policial y algunos otros aspectos fundamentales que no pueden ser desarrollados por el Reglamento en virtud del contenido de la ley actual.</p> <p>b) Ha habido varios espacios de discusión sobre la reforma policial, entre otros, bajo el auspicio de IEPADES o del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que impulsaron discusiones al respecto durante 2008. La mesa técnica instalada por el CNAP identificó la necesidad de reformar la Ley de la PNC, por lo menos en los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Organización</li> <li>✓ Escalas jerárquicas, grados y ascensos</li> </ul>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
		✓ Régimen Disciplinario ✓ Régimen Educativo ✓ Régimen de Previsión Social Complementario
<p><b>5. Analizar y proponer reformas al Código Penal y Procesal Penal a efecto de adecuarlo a la implementación de medidas contra la corrupción; entre otros, tipificar el Delito de Tráfico de Influencias y tipificar el delito de Enriquecimiento Ilícito.</b></p>	<p>a) Iniciativa 3894 (ponentes Nineth Montenegro, Aníbal García, Otilia Lux, José Alejandro Arévalo, Herbert Barragán), que dispone aprobar la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito, enviada para dictamen a las comisiones de Probidad y de Legislación y Puntos Constitucionales, conocida por el pleno 9 de septiembre de 2008;</p> <p>b) Iniciativa 3919 (ponentes Jaime Martínez, Virna López, Jorge Mario Barrios Falla), que dispone aprobar reformas al Decreto 17-73, Código Penal, enviada para dictamen a las Comisiones de Probidad y Legislación y Puntos Constitucionales, conocida por el pleno el 30 de septiembre de 2008;</p> <p>c) Iniciativa 3963 (ponentes Aníbal García y Otilia Lux), que dispone aprobar reformas al Decreto 17-73, Código Penal, enviada para dictamen a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, conocida por el pleno 12/11/2008.</p>	<p>a) Es necesario que se programe la discusión del dictamen favorable en primer debate y se concluya con la aprobación de esta ley.</p> <p>b) Fueron aprobados los Decretos 15-09, Ley de Armas y Municiones y 17-09, Ley del Fortalecimiento de la Persecución Penal. Es necesario revisar qué aspectos del Código Penal y Procesal Penal es necesario reformar, a efecto que no existan contradicciones con la normativa aprobada recientemente.</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	Las tres iniciativas fueron dictaminadas conjuntamente de manera favorable por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales el 03/12/2008; pendiente de conocerse el dictamen en primer debate.	
6. Promover la aprobación de una ley sustantiva y procesal en materia agraria.	<u>No hay iniciativas presentadas.</u>	<p>a) Debe retomarse el trabajo de la mesa técnica organizada por la Corte Suprema de Justicia que perseguía la creación de la jurisdicción agraria y ambiental, el Código Agrario y los Tribunales Agrarios.</p> <p>b) Debe implementarse la propuesta de las organizaciones campesinas agrupadas en ADRI, MOSGUA y CONIC respecto al anteproyecto de Ley de Desarrollo Rural Integral. El Ejecutivo se ha comprometido a promover este anteproyecto ante el Congreso, pero no ha cumplido.</p> <p>c) La iniciativa 3606, de Plan Visión de País fue dictaminada favorablemente el 10 de julio de 2008 por la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País y por la Comisión de Descentralización. Sin</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
		<p>embargo, la misma no hace ninguna alusión a aspectos procesales en materia agraria.</p> <p>d) Iniciativa 3901 (ponentes Nineth Montenegro, Aníbal García y Otilia Lux), conocida por el pleno el 16 de septiembre de 2008, que dispone aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral, enviada para estudio y dictamen a la Comisión de Descentralización. Dicha iniciativa tampoco alude a aspectos procesales en materia agraria.</p>
<p><i>7. Promover reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público para fortalecer su organización y sistema de carrera fiscal.</i></p>	<p><u>No hay iniciativas presentadas.</u></p>	<p>Existe un anteproyecto elaborado y consensuado por organizaciones de sociedad civil, con los aportes y respaldo del MP y de OACNUDH. Está pendiente de definirse la ruta mediante la cual este anteproyecto sería presentado como iniciativa de ley ante el Congreso de la República.</p>
<p><i>8. Aprobar la Ley Marco de Inteligencia.</i></p>	<p>a) Iniciativa 3287, que dispone aprobar Ley Marco de Inteligencia (ponente Diputado Sergio Camargo), conocida por el pleno el 01/08/2005; pendiente de dictamen de la Comisión de Gobernación.</p>	<p>a) A diferencia de la Iniciativa 3287, que presenta una concentración de funciones en un sólo órgano que realiza el ciclo completo de producción de inteligencia, con debilidades en cuanto a los controles</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	<p>b) Iniciativa 3314, que dispone aprobar la Ley de Inteligencia (ponentes Diputado Otto Pérez Molina y Diputada Alba Estela Maldonado Guevara), conocida por el pleno el 25 de agosto de 2005 y remitida para dictamen a las comisiones de la Defensa y de Gobernación. Dictamen favorable emitido por la Comisión de la Defensa el 15 de noviembre de 2005.</p>	<p>democráticos, la Iniciativa 3314 desarrolla los compromisos contenidos en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, estableciendo la división de la institucionalidad que plantea dicho acuerdo entre inteligencia estratégica, inteligencia civil e inteligencia militar.</p> <p>b) Existe un anteproyecto elaborado recientemente por personas de sociedad civil expertas en el tema, que retoma los principios de la Iniciativa 3314 y se enmarca dentro del contexto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Está pendiente de definirse la estrategia mediante la cual este anteproyecto estaría presentándose como iniciativa ante el Congreso de la República.</p>
<p><b>9. Aprobar reformas a la Ley de Amparo.</b></p>	<p>a) Iniciativa 3319, que dispone aprobar reformas al Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición</p>	<p>a) Es necesario que el Congreso defina con criterios técnicos y jurídicos la posición que asumirá de cara a la opinión consultiva</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	<p>Personal y de Constitucionalidad. (Ponente: Organismo Judicial). Fue conocida por el pleno el 25 de agosto de 2005 y recibió dictamen favorable conjunto de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia; aprobada en tercer debate y remitida para consulta a la Corte de Constitucionalidad el 27 de marzo de 2008. El 6 de marzo de 2009, la CC hizo pública su respuesta, emitiendo dictamen favorable con modificaciones a seis artículos y desfavorable a las reformas de otros cinco artículos de dicha iniciativa.</p> <p>b) Iniciativa 3942, que dispone aprobar reformas al Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. (Ponentes: Diputada Maura Estrada, Diputado Ovidio Monzón y compañeros). Esta iniciativa se deriva directamente de las propuestas del “primer</p>	<p>emitida por la Corte de Constitucionalidad respecto de la Iniciativa 3319.</p> <p>b) Sería recomendable que las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia trabajen coordinadamente en relación a las iniciativas 3942 y 4020, sobre todo, tomando en cuenta que el objeto de ambas, si bien persigue reformas de la misma ley, es distinto.</p> <p>c) El Presidente de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales le encargó a los diputados César del Águila y Ovidio Monzón elaborar la propuesta de dictamen de la iniciativa 3942.</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	<p>paquete” de CICIG. Conocida por el pleno el 28/10/08, remitida para estudio y dictamen a las comisiones Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia y de Legislación y Puntos Constitucionales. Pendiente de dictamen.</p> <p>c) Iniciativa 4020 que dispone aprobar reformas al Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. (Ponente diputado Roberto Alejos, conocida por el pleno el 17/03/2009); pendiente de dictamen de las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia).</p>	
<p><b><i>10. Apoyar la prórroga del plazo del mandato de la CICIG, así como las propuestas legislativas que presente al Congreso de la República.</i></b></p>	<p>a) Iniciativa 3778, que dispone aprobar la Ley de Antejucio. (Ponente Diputada Roxana Baldetti), conocida por el pleno el 9 de abril de 2008. Enviada a dictamen a las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia.</p> <p>b) Iniciativa 3943, que</p>	<p>a) A pesar de no ser un requisito <i>sine qua non</i>, de conformidad con el Convenio firmado entre el Gobierno de Guatemala y la ONU, el Presidente del Congreso, Diputado Roberto Alejos anunció el 25 de mayo que el Congreso estará ratificando la prolongación del mandato de CICIG por dos años más,</p>

<b>COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA</b>	<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
	<p>dispone aprobar reformas al Decreto 85-2002 del Congreso, Ley en Materia de Antejucios. (Ponentes: Diputada Maura Estrada, Diputado Ovidio Monzón y otros integrantes de la Bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza), conocida por el pleno el 28 de octubre de 2008, enviada a dictamen a las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia.</p> <p>c) Las comisiones de Legislación y Puntos Constitucionales y Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia decidieron unificar ambas iniciativas en un mismo dictamen, habiendo emitido el 13 de noviembre de 2008 un dictamen conjunto favorable, el cual fue recibido por Dirección Legislativa el 9 de noviembre de 2009.</p> <p>d) Iniciativa 3944 que dispone aprobar reformas al Decreto 51-92 del Congreso de la República, Código Procesal Penal. (Ponente diputada Maura Estrada y compañeros), conocida por el</p>	<p>hecho ya acordado entre el Gobierno y la ONU mediante intercambio de notas en el mes de abril.</p> <p>b) Debe programarse cuanto antes el primer debate del dictamen favorable que unifica las iniciativas 3778 y 3943.</p> <p>c) Debe programarse cuanto antes el primer debate del dictamen favorable de la Iniciativa 3944.</p> <p>d) Debe tomarse en cuenta el tema de las reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad, mencionado en el apartado anterior, en virtud que la Iniciativa 3942 también se deriva del primer paquete de propuestas de CICIG.</p> <p>e) Debe revisarse minuciosamente qué otras reformas son necesarias, derivadas del segundo paquete de CICIG, sobre todo en materia de modificaciones a los regímenes disciplinarios dentro del OJ, MP y PNC; cooperación internacional en materia de extradiciones</p>

COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA	INICIATIVAS RELACIONADAS	OBSERVACIONES
	pleno el 03/11/2008, se recibió dictamen favorable de la comisión de Legislación y Puntos Constitucionales el 07/05/2009 y se encuentra pendiente de programarse en primer debate.	y normativa anti corrupción, entre otros aspectos. f) Los aspectos planteados por CICIG, tendientes a reformar el Decreto 21-2006, Ley contra la Delincuencia Organizada, que recogía la Iniciativa 3945, están recogidos en el Decreto 17-2009, Ley contra la Delincuencia Organizada. No obstante, este tema debería revisarse minuciosamente con CICIG.
<p><b>ANASJ, Eje VII. EMPRESAS Y SERVICIOS SUPLEMENTARIOS DE SEGURIDAD</b></p> <p><i>El Organismo Ejecutivo promoverá ante el Congreso de la República una nueva legislación que regule las empresas privadas de seguridad, que contemple crear una Superintendencia para la fiscalización de esas empresas, a cargo del Ministerio de Seguridad Pública. Dicha entidad deberá contar con recursos suficientes para el efectivo control</i></p>	<p>a) Iniciativa 2846, que dispone aprobar la Ley de Empresas Especializadas en Servicios de Seguridad e Investigaciones Privadas (ponente Diputado Juan Luis González), conocida por el pleno el 24 de abril de 2003, enviada para dictamen a la Comisión de Gobernación. Recibió dos dictámenes favorables, en nov. de 2004 y nov. de 2006, respectivamente. Iniciativa fue aprobada en segundo debate el dos de mayo de 2005. Quedó pendiente de ser agendada en tercer debate.</p> <p>b) Iniciativa 3166, que dispone aprobar la Ley de Empresas de Seguridad</p>	<p>a) El texto con modificaciones que se adjunta al primer dictamen, aprobado en segundo debate en mayo de 2005, contiene principios básicos, enmarcados dentro del paradigma de la seguridad democrática, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ la responsabilidad del Estado en el cumplimiento del mandato constitucional de brindar seguridad,</li> <li>✓ la obligación del Estado de regular, normar, supervisar y apoyar adecuadamente el funcionamiento de los servicios de seguridad privada,</li> </ul>

<b>COMPROMISOS DEL ANASJ, EJE IX. AGENDA LEGISLATIVA</b>	<b>INICIATIVAS RELACIONADAS</b>	<b>OBSERVACIONES</b>
<p><i>del personal, armamento y actividades de las entidades reguladas.</i></p>	<p>Privada (ponentes Diputados Víctor Manuel Escobar y Jorge Mario Barrios Falla), conocida por el pleno el 9 de febrero de 2005, enviada a la Comisión de Gobernación. Pendiente de dictamen.</p> <p>c) Iniciativa 3211, que dispone aprobar la Ley Reguladora de Entidades de Seguridad, Vigilancia e Investigación Privada (ponente Diputado Mario Taracena Díaz-Sol y compañeros del Partido de Avanzada Nacional), conocida por el pleno el 15 de marzo de 2005, enviada para dictamen a la Comisión de Gobernación. Pendiente de dictamen.</p>	<p>✓ la estandarización de niveles de operación y calidad en la prestación de servicios,</p> <p>✓ reducir la permisividad, tolerancia y falta de certeza de la actual normativa y</p> <p>✓ la estructuración adecuada de un órgano fiscalizador.</p> <p>b) Retomando éstos y otros principios básicos, organizaciones del FOSS han desarrollado un nuevo marco conceptual de los contenidos de la Ley, y se encuentran trabajando en una propuesta de articulado acorde a dicho marco.</p>

### **REFLEXIONES FINALES**

- Es imposible pensar en un Estado de Derecho y una democracia funcional y sostenible sin un Congreso fuerte, respetable y respetado.
- El Congreso deberá fijar prioridades con el objeto de fortalecerse como institución, en lo administrativo y lo político, de conformidad con los Acuerdos de Paz.
- La coyuntura actual demanda una acción integral de reforma de la institución y de sus prácticas ya que no se trata de reducir o depurar al Congreso, más bien realizar reformas políticas, administrativas y organizacionales con el objetivo de situar al Congreso en el centro de la democracia.
- No basta con aprobar leyes; es necesario su implementación, con recursos y voluntad política.
- Existe una apertura del Congreso, a través de sus comisiones de trabajo, Junta Directiva y bloques parlamentarios, determinante para el avance del trabajo sustantivo y la agenda legislativa de la paz pendiente.



Los actores directos en el Organismo Legislativo, diputados, asesores y personal de apoyo son portadores de experiencias prácticas y teóricas que hay que rescatar y sistematizar para enriquecer el Derecho Parlamentario guatemalteco con doctrina jurídica. Esto se puede hacer mediante el desarrollo de investigaciones específicas y mediante la sistematización de experiencias o desarrollo teórico de los conceptos que lo integran. La revista parlamentaria surge como expresión de esa necesidad de sistematización y desarrollo de los conceptos jurídicos del derecho parlamentario, de las interpretaciones de sus normas hechas por el propio Congreso o por tribunales.

