



## ► ALIANZA PARA EL CONGRESO EFICIENTE PRIMER INFORME, 2019. Enero-febrero.

Cuarto año de la VIII Legislatura



## CONTENIDO

|  |    |
|--|----|
| Introducción.....                      | 3  |
| 1. Comisiones de Trabajo.....          | 4  |
| 2. Actividad Legislativa.....          | 5  |
| 3. El Transfuguismo.....               | 11 |
| 4. Interpelaciones.....                | 18 |
| 5. Conclusiones y Recomendaciones..... | 25 |
| Anexo .....                            | 28 |

---



## Introducción

---

La Alianza para el Congreso Eficiente presenta el primer informe de monitoreo de las actividades del Congreso de la República durante el año 2019, cuarto año de la octava legislatura 2016-2020.

En este informe presenta los resultados de un monitoreo realizado a las comisiones del Congreso respecto al cumplimiento a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo -LOOL- y la Ley de Acceso a la Información Pública -LAIP-. Asimismo, se hace una descripción del trabajo legislativo durante los primeros dos meses en cuanto a la presentación de iniciativas de ley, aprobación de decretos e interpelaciones solicitadas y realizadas.

También se hace un análisis de la figura del transfuguismo y cómo quedó normado a partir de las reformas realizadas en el año 2016 a la LOOL y a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y se muestra cuáles fueron los cambios de bloque realizados por los diputados de la actual legislatura, con énfasis en los diputados que se cambiaron tres o cuatro veces de bloque legislativo.

Por último se señalan los temas que han quedado pendientes de abordar en el trabajo legislativo y se presentan conclusiones y recomendaciones para lo que resta del año 2019, el cual tendrá múltiples desafíos por ser un año electoral.

Guatemala, 6 de marzo de 2019.



## 1. Comisiones de Trabajo

---

Para este informe se realizó un monitoreo del cumplimiento de las obligaciones de las Comisiones de Trabajo referente a la publicación de las sesiones mensuales de la comisión, publicación de actas y publicación del listado de sus integrantes. La metodología usada fue la revisión de la página web y las cuentas del Congreso en las redes sociales. El informe estuvo a cargo de PAL/CIEN.

El resultado del monitoreo mostró que en enero solo una de las 38 comisiones (Comisión del Menor y la Familia) publicó las dos sesiones mensuales que por ley deben de realizar (art. 28 de la LOOL-) y otras nueve comisiones publicaron al menos una sesión. A pesar que el artículo 13 de la LAIP establece que las sesiones de las comisiones deben ser publicadas con veinticuatro horas de anticipación, hubo dos de las nueve comisiones mencionadas (Comisión de Educación y Comisión de Transparencia) que realizaron sesiones y solo fueron publicadas en las redes sociales del Congreso. Por otra parte, 11 comisiones publicaron las actas de las sesiones en la página web del Congreso según lo establecido en el artículo 13 de la LAIP.

En febrero, al revisar la página web el día 28, había tres comisiones que aún no habían publicado a sus integrantes:

1. Comisión de Gobernación
2. Comisión de Seguridad Alimentaria
3. Comisión de Migrantes.

Respecto a la publicación de las sesiones, en febrero hubo dos comisiones que publicaron cuatro sesiones (Comisión de Educación y Comisión de Seguridad Alimentaria), tres comisiones que publicaron tres sesiones, 13 comisiones que publicaron dos sesiones y seis comisiones que publicaron



una sesión al mes. Las anteriores comisiones suman 24, por lo tanto, hubo 14 comisiones que no publicaron ninguna sesión en febrero. En el Anexo se presenta el detalle de cada comisión.

## 2. Actividad Legislativa

El periodo ordinario de sesiones inició el 14 de enero mediante sesión solemne donde el Presidente de la República presentó el informe anual al Congreso y tomó posesión la Junta Directiva del Congreso para el periodo 2019-2020, presidida por el diputado Álvaro Arzú Escobar. La integración de la Junta Directiva fue aprobada el 13 de noviembre de 2018 mediante el Acuerdo Legislativo número 22-2018.

**Tabla 1. Integración de Junta Directiva 2019-2020**

| Nombre Diputado   | Cargo                  |
|---|------------------------|
| Alvaro Arzú Escobar, <b>Unionista</b>                   | Presidente             |
| Felipe Alejos, <b>TODOS</b>                             | Primer vicepresidente  |
| Flor de María Chajón Aguilar, <b>FCN</b>                | Segundo vicepresidente |
| Oscar Armando Escribá Morales, <b>Alianza Ciudadana</b> | Tercer vicepresidente  |
| Estuardo Galdámez, <b>FCN</b>                           | Primer secretario      |
| Juan Manuel Giordano Grajeda, <b>FCN</b>                | Segundo secretario     |
| Juan Ramón Lau, <b>TODOS</b>                            | Tercer secretario      |
| Julio Francisco Lainfiesta Rímola, <b>UCN</b>           | Cuarto secretario      |
| Aníbal Estuardo Rojas Espino, <b>VIVA</b>               | Quinto secretario      |

Fuente: PAL/CIEN.



Durante el mes de enero se convocó a seis sesiones plenarias, de las cuales tres se vieron interrumpidas por falta de quórum en el pleno, y una cuarta por falta de quórum en la integración de la Junta Directiva. En enero se conocieron tres nuevas iniciativas de ley:

1. **Reformas al decreto número 90-2005 que crea el Registro Nacional de las Personas**, presentada por el diputado Aníbal Rojas (VIVA) con el objeto de prorrogar la vigencia de los Documentos Personales de Identificación -DPI- próximos a caducar, y con ello permitir la participación de los portadores de dicho documento en las elecciones generales.
2. **Reformas a la Ley de Cultura Física y el Deporte**, presentada por la diputada Flor de María Chajón, FCN.
3. **Una nueva Ley de Servicio Cívico**, presentada por la diputada Mayra Alejandra Carrillo, diputada independiente.

También se inició con la interpelación al Ministro de Desarrollo Social, Carlos Velásquez Monge. La interpelación consta de 150 preguntas básicas, habiéndose avanzado en enero hasta la pregunta número 39.

En cuanto a la discusión de proyectos de ley en sus distintas lecturas, se aprobó el dictamen favorable emitido por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales a las reformas a la Ley de Reconciliación Nacional, decreto número 145-96 del Congreso.

De los temas agendados en las seis sesiones de enero quedó pendiente continuar con la interpelación al Ministro de Desarrollo Social, conocer la interpelación al Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, así como la elección del nuevo Contralor General de Cuentas de la Nación, esto último ya lleva un retraso importante, porque debió ser elegido el año anterior. Actualmente está en el puesto un Contralor interino.



En enero también se distribuyeron las 38 comisiones de trabajo mediante el Acuerdo número 2-2019 del Congreso de la República, y fueron asignadas por Bloque Legislativo como se muestra en la Tabla 2.

**Tabla 2. Cantidad de Comisiones por Bloque Legislativo**

| Bloque Legislativo | Comisiones | Bloque Legislativo      | Comisiones |
|--------------------|------------|-------------------------|------------|
| FCN                | 10         | Encuentro por Guatemala | 1          |
| UNE                | 8          | UNIONISTAS              | 0          |
| TODOS              | 4          | WINAQ                   | 1          |
| MR                 | 3          | URNG                    | 1          |
| AC                 | 3          | VIVA                    | 1          |
| UCN                | 2          | CREO                    | 1          |
| PAN                | 1          | Convergencia            | 1          |
| FUERZA             | 1          |                         |            |

Fuente: PAL/CIEN.

En febrero se convocó a 12 sesiones plenarias, de las cuales tres se vieron interrumpidas por falta de quórum en el pleno. En el mismo mes se conocieron 12 nuevas iniciativas de ley, entre las que destacan:

1. **Ley de Programas Sociales para erradicar la desnutrición crónica**, presentada por el diputado Luis Hernández Azmitia, partido Reformador.
2. **Reformas al Código Penal**, artículo 128, en relación con la inducción al suicidio, y para que quienes lo intenten reciban apoyo psicológico. La ponente fue la diputada Andrea Villagrán, partido TODOS.
3. También se presentó una iniciativa para el reconocimiento de un **nuevo idioma maya: el kohataneko**. La iniciativa fue presentada por el diputado Cornelio García, del partido TODOS.





4. En el tema laboral, el diputado Marvin Orellana López presentó una iniciativa para **reformular la Ley de Clases Pasivas Civiles del Estado**, Decreto número 63-88 del Congreso.
5. En relación con la niñez y adolescencia, se presentaron dos iniciativas. La primera propuesta por la diputada Alejandra Carrillo, Independiente, titulada “**Ley Marco para la Protección a la Niña Víctima de Violencia Sexual**”. La segunda fue presentada por la diputada Andrea Villagrán, del partido TODOS, para reformar la **Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia**, decreto número 27-2003 del Congreso de la República.
6. El Organismo Ejecutivo presentó la iniciativa de **Ley para la Gestión Integral de Riesgos de Desastres**.
7. Dos iniciativas presentadas por dos diputados de diferente bancada, con las que se pretende normar el uso del subsuelo para infraestructura subterránea. Las iniciativas son: a. **Ley General de Infraestructura Subterránea**, presentada por el diputado Estuardo Galdámez; FCN y b. **Ley reguladora para el uso del subsuelo con destino al transporte subterráneo**, presentada por la diputada María Eugenia Tabush, VIVA. Ambas iniciativas las deberá dictaminar la Comisión de Comunicaciones.
8. **Reforma al Código Municipal**, para que los bomberos departamentales reciban salario mínimo. La iniciativa la presentó la Eva Nicolle Monte Bac, de Alianza Ciudadana.
9. **Iniciativa para derogar el Decreto número 35-2007**, mediante el cual se aprobó la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-. El ponente de esta iniciativa fue el diputado Fernando Linares, PAN.

En el mes de febrero se aprobó el primer Decreto del año 2019 (decreto número 1-2019) mediante el cual se aprobó el préstamo con el Banco Mundial de hasta US\$100 millones para el proyecto de nutrición infantil





“Crecer Sano”. El préstamo estuvo muy cercano a perderse por el retraso en su discusión y aprobación. El proyecto se aprobó con enmiendas para que sea ejecutado por el Ministerio de Salud Pública y Previsión Social (75% del préstamo) y por el Ministerio de Desarrollo Social (25% restante). El objetivo es apoyar la implementación de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2022.

En febrero se continuó con la interpelación al Ministro de Desarrollo Social, Carlos Velásquez Monge, habiéndose avanzado hasta la pregunta número 72 de 150. A esta interpelación se le dedicaron seis sesiones en el mes de febrero. Por otra parte, se solicitó la interpelación del Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, para la cual se fijó como fecha de inicio el 6 de marzo.

En cuanto a la discusión de proyectos de ley en sus distintas etapas, se inició la discusión de dos proyectos, avanzando con la primera lectura:

1. Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco para la promoción comercial, competitividad, inversión, marca país, e inteligencia de mercados, PROGUATEMALA. Este es un proyecto que se presentó desde el año 2009. En el 2018 la Comisión de Economía aprobó el dictamen favorable con modificaciones.
2. Préstamo “Programa de fortalecimiento y modernización del Ministerio Público”, por US\$60 millones.

En relación con las autoridades que deben ser nombradas por el Congreso de la República, o para las cuales se deben integrar comisiones de postulación, se avanzó en lo siguiente:

- Se aprobó el Acuerdo Legislativo número 5-2019 mediante el cual se convocó al Consejo del Instituto de la Defensa Pública Penal para integrar la Comisión de Postulación que deberá proponer la terna de postulantes al cargo de Director General del Instituto. La Comisión de



Postulación quedó integrada en febrero. El período del nuevo director inicia el 6 de agosto de 2019.

- Se aprobó el acuerdo para la integración de las Comisiones de postulación para el Proceso de Elección de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Magistrados de las Cortes de Apelaciones y otros Tribunales de igual categoría. El periodo de los nuevos magistrados inicia el 13 de octubre 2019.

Y quedó pendiente:

- La elección de los Relatores titulares y suplentes de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles inhumanos o degradantes, cuyo periodo inicia el 26 de marzo de 2019.
- La elección de los miembros titular y suplente del Directorio del RENAP, por parte del Organismo Legislativo, cuyo periodo inició el 20 de febrero de 2019.
- Instalar la Comisión de Postulación para el proceso de elección de Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, cuya elección será en el 2020.
- Elección del Contralor General de Cuentas de la Nación, que como se mencionó anteriormente, tampoco había sido electo en enero, siendo ocupado el cargo en la actualidad de manera interina.



### 3.El Transfuguismo

---

Con la instalación en enero de 2016 de la octava legislatura (2016-2020) se dieron importantes cambios en la actividad legislativa en comparación con la inercia en el trabajo que marcaron los años 2014 y 2015. Luego de una interrupción de actividades provocada por las constantes interpelaciones a funcionarios del Organismo Ejecutivo, así como la presión ciudadana por un Congreso más activo en su función legisladora y fiscalizadora, y la presión para dejar de un lado por un momento su carácter político, la nueva legislatura impulsó y aprobó desde el primer semestre del año 2016 la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos -LEPP- (Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente) y a la LOOL (Decreto 63-94 del Congreso de la República).<sup>1</sup>

La LOOL fue reformada dos veces durante el 2016. Las primeras reformas fueron aprobadas mediante el Decreto número 14-2016 el 4 de febrero de 2016<sup>2</sup>, y entraron en vigencia a partir del 26 de febrero de dicho año. Las segundas fueron aprobadas mediante el Decreto número 35-2016<sup>3</sup> el 12 de julio de 2016, y entraron en vigencia el 27 de julio de 2016.

El objeto de reformar la LOOL era atacar, entre otros, el transfuguismo o la posibilidad de los diputados de declararse independientes para luego integrarse a otro partido político, sin mayor explicación y sin consecuencias para el diputado. En este sentido, se modificó la norma en relación con el estatus legal de los diputados que se declararan independientes, introduciendo limitaciones para participar en Junta Directiva, en la integración de la Comisión Permanente, ejercer la presidencia de comisiones legislativas, carencia de asesores, límites para integrar nuevos bloques legislativos. Al analizar esta reforma a la LOOL llamó la atención

---

<sup>1</sup> Alianza para el Congreso Eficiente, Primer Informe. Guatemala, septiembre 2016.

<sup>2</sup> Decreto publicado en el Diario de Centroamérica el 25 de febrero de 2016.

<sup>3</sup> Decreto publicado en el Diario de Centroamérica el 26 de julio de 2016.



que se tratara con el mismo rigor a diputados que se declaran independientes y a los llamados hasta entonces “tránsfugas”.<sup>4</sup> El Artículo 50 de la LOOL, con las reformas introducidas quedó así:

**“Artículo 50. Retiro de bloque legislativo.** Los diputados podrán renunciar en cualquier momento del bloque legislativo del partido por el cual fueron electos; en este caso pasarán a ser diputados independientes y no podrán integrarse a ningún otro bloque legislativo aunque se afilien a otro partido.

En el caso que un diputado renuncie de un bloque legislativo y forme parte de Junta Directiva o presida una comisión de trabajo, se procederá en la forma que determinan los artículos nueve y treinta y cuatro de la presente Ley.

El diputado electo por un determinado partido político, que en el ejercicio de su función renuncie por cualquier motivo al partido político que lo postuló o al bloque legislativo al que pertenece, o sea separado por cualquiera de los mismos, no podrá ser miembro de Junta Directiva, presidir alguna comisión de trabajo legislativo, ni ejercer cargo alguno en representación del Congreso de la República.”

Sin embargo, de conformidad con el artículo 60 transitorio del Decreto 14-2016 que reformó la LOOL, se dispuso un plazo de 30 días contados a partir de la fecha en que entró en vigencia las reformas (el 26 de febrero de 2016) para la reorganización de los bloques legislativos.

---

<sup>4</sup> Al momento de quedar instalada la actual legislatura el 14 de enero de 2016, el Congreso se integraba con 17 bloques legislativos, entre los cuales se contaba con dos bloques independientes integrados por diputados que habían sido electos por los partidos Líder y Patriota.



**“Artículo 6O. Transitorio.** Se reconoce la integración de bloques legislativos realizada hasta la presente fecha y la que se establezca dentro de los treinta días después del inicio de la vigencia de la presente Ley, dicha integración tendrá vigencia durante la presente legislatura.

Los diputados que al momento de entrar en vigencia la presente Ley, presidan una Comisión de Trabajo y se declaren independientes o se trasladen a otro bloque legislativo, se entiende que renuncian a dicha presidencia; en consecuencia el respectivo bloque legislativo al que pertenecía al momento de ser electo, deberá proceder a designar al diputado que la presidirá, informando al honorable Pleno dentro de las dos sesiones inmediatas siguientes de producida la vacante.”

Por lo que se contó con un mes contado a partir del 26 de febrero de 2016 para que los diputados cambiaran de partido político o se declararan independientes, o siendo independientes integrarse a un nuevo bloque legislativo. Para abril de 2016 se había modificado la integración de los bloques legislativos en el Congreso, integración que ya no sufrió mayores cambios debido a las sanciones que se introdujeron a la ley, y por renuncia al cargo debido a señalamientos que dan lugar al antejuicio.

Posteriormente, el 19 de abril de 2016 el Congreso de la República aprobó las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y que entraron en vigencia el 02 de junio de 2016 (Decreto número 26-2016).<sup>5</sup> Es decir, entró en vigencia tres meses después de entrar en vigencia las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y dos meses después del período de gracia que se concedió en las reformas a la LOOL para que los diputados

---

<sup>5</sup> De acuerdo con el artículo 68 de dicho decreto, éste debía entrar en vigencia ocho días después de su publicación en el diario oficial. El decreto fue sancionado el 24 de mayo de 2016 y fue publicado el 25 de mayo del mismo año.



que así lo decidieran se cambiaran en definitiva de partido político. Entre otras, se adicionó el artículo 205 TER, en el que se define el transfugismo:

**“Artículo 205 Ter. Del Transfugismo.** Se entenderá por transfugismo el acto por el cual diputado, renuncia a un partido político, habiendo sido electo o cuando ya está ejerciendo el cargo, mediante sufragio universal, para un período, y estuviere designado en uno de los órganos establecidos, automáticamente cesa en el cargo del órgano del Congreso que integrare, el cual será asumido por un diputado del partido representado; el renunciante no podrá optar a ningún cargo dentro de los órganos del Congreso de la República.

Queda prohibido a las organizaciones políticas y a los bloques legislativos del Congreso de la República, recibir o incorporar a diputados que hayan sido electos por otra organización política.”

El primer párrafo del artículo anterior guarda relación con la reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo aprobada en febrero de 2016 (Decreto número 14-2016) en cuanto a las consecuencias para los diputados que cambiaran de partido político (impedimento para ejercer un cargo en cualquiera de los órganos del Congreso). Sin embargo, la reforma a la LEPP, además incluyó una sanción a los diputados tráfugas que es no poder ser recibidos o incorporados a organizaciones políticas o bloques legislativos del Congreso de la República. La mala redacción de todo el artículo 205 TER provoca los siguientes cuestionamientos:

- a) ¿El segundo párrafo del artículo es una prohibición por plazo indefinido que impide a un diputado tráfuga incorporarse posteriormente a una organización política distinta de aquella con la cual ganó una curul en el Congreso para la legislatura 2016-2020?;



- b) si esto es así, ¿dicha prohibición contraviene el derecho constitucional de elegir y ser electo?

El interés sobre el transfuguismo cobra relevancia en el año 2019 dado que surge la duda sobre los diputados de la actual legislatura que se cambiaron de partido a partir de enero de 2016. ¿Son todos ellos diputados tráfugas según la definición del artículo 205 TER de la Ley Electoral y de Partidos Políticos? El cuestionamiento surge porque existe al menos cuatro momentos que llevan a reflexión:

- a) La renuncia al partido político por el cual se postuló y ganó el escaño un diputado, y su integración a otra bancada legislativa antes de que se reformara la LOOL;
- b) la desaparición de partidos políticos (como fue el caso de los partidos LIDER y PATRIOTA);
- c) el cambio de bancada que se llevó a cabo luego de aprobado el decreto 14-2016 y durante el mes de gracia según el artículo 60 transitorio de dicho decreto;
- d) el cambio de bancada por parte de diputados luego del 28 de mayo de 2016.

En este análisis debe incluirse la resolución emitida por la Corte de Constitucionalidad en junio de 2018 ante la acción de amparo presentada por la agrupación Acción Ciudadana contra el nombramiento como presidentes de comisiones de trabajo, jefes o subjefes de bloque legislativo que luego participan en la instancia de Jefes de Bloque, de diputados que habían cambiado de bancada en la actual legislatura y quienes podría aplicárseles el término de “tráfuga”. De acuerdo con dicha resolución *“... es importante indicar que, conforme la normativa vigente, el transfuguismo es considerado como el acto por el que un diputado renuncia por cualquier motivo a un partido político o al bloque legislativo al que pertenece, incorporándose a otro o declarándose independiente o sin afiliación, según*





*sea el caso. Los artículos 50 y 205 Ter ibídem -vigentes a partir del veintiséis de febrero de dos mil dieciséis y veintiocho de mayo de dos mil dieciséis, respectivamente- regulan que a los diputados que incurran en transfuguismo se les prohíbe ser miembros de Junta Directiva, presidir alguna comisión de trabajo legislativo, ejercer cargo alguno en representación del Congreso de la República u optar a algún cargo dentro de los órganos de este.”*

Dicha resolución reconoce el derecho que tuvieron los diputados señalados en la acción de amparo de cambiar de bancada legislativa según el artículo 60 transitorio de las reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; pero para la Corte dicho cambio los convierte en diputados “tránsfugas”, según lo dispuesto por el artículo 50 del Decreto 14-2016 que reformó la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y por el artículo 205 TER de la Ley Electoral y de Partidos Político.

El presente año electoral enfrenta varios desafíos derivados de las reformas a la LEEP. Uno de ellos es decidir quiénes son considerados diputados tránsfugas y por tanto con prohibición para participar en la contienda electoral. Las reformas en el año 2016 a la LOOL y a la LEPP, así como la resolución de la Corte de Constitucionalidad de junio de 2018 no dejan claro el panorama en relación con el tema del transfuguismo y a quiénes le aplica. En todo caso, le corresponde al Tribunal Supremo Electoral en sus distintas instancias decidir sobre los casos que se les presente.

Entre los años 2016 y 2018 hubo 70 diputados que se cambiaron de bloque legislativo una o más veces (44% del total de los 158 diputados). Se contabilizan 137 cambios en dicho periodo, de los cuales 126 fueron realizados en el año 2016, es decir, el 92% de todos los cambios de bloque.



Gráfica 1. Cambios de bloque por año



Fuente: Guatemala Visible.

De los 70 diputados que se cambiaron de bloque, 42 lo hicieron inmediatamente después de tomar posesión el 14 de enero de 2016, con lo cual se observa una nula representatividad de los diputados respecto a los partidos políticos por los cuales fueron electos, pues estos 42 diputados que se cambiaron el primer día de la actual legislatura representan el 27% de los 158 diputados, o el 60% del total de diputados que se cambiaron de bloque en lo que va del periodo legislativo.

De los 70 diputados que se cambiaron de bloque, 50 lo hicieron más de una vez divididos así:

- 36 realizaron dos cambios
- 11 realizaron tres cambios
- 3 realizaron cuatro cambios.

Tabla 3. Diputados que se cambiaron tres o cuatro veces de Bloque

| Diputados con cuatro cambios |                                  |            |                |
|------------------------------|----------------------------------|------------|----------------|
| No.                          | Nombre                           | Electo con | Bancada Actual |
| 1                            | José de la Cruz Cutzal Mijango   | LIDER      | FCN-Nación     |
| 2                            | Hernán Morán Mejía               | LIDER      | FCN-Nación     |
| 3                            | Marco Aurelio Pineda Castellanos | LIDER      | FCN-Nación     |



| Diputados con tres cambios |                                   |            |                |
|----------------------------|-----------------------------------|------------|----------------|
| No.                        | Nombre                            | Electo con | Bancada Actual |
| 1                          | Leonardo Camey Curup              | LIDER      | Independiente  |
| 2                          | Johnatan Abel Cardona             | LIDER      | Independiente  |
| 3                          | Edin Leonel Casasola              | LIDER      | FCN-Nación     |
| 4                          | Byron Juventino Chacón            | LIDER      | FCN-Nación     |
| 5                          | Oscar Rolando Corleto             | LIDER      | FCN-Nación     |
| 6                          | Sandra Ester Cruz Ramírez         | PATRIOTA   | FCN-Nación     |
| 7                          | Estuardo Ernesto Galdámez         | PATRIOTA   | FCN-Nación     |
| 8                          | Oliverio García Rodas             | PATRIOTA   | Independiente  |
| 9                          | Mike Ottoniel Mérida              | PATRIOTA   | Reformador     |
| 10                         | Edgar Eduardo Montepeque González | LIDER      | FCN-Nación     |
| 11                         | Julián Tesucún Tesucún            | LIDER      | FCN-Nación     |

Fuente: Guatemala Visible.

Los cambios mencionados anteriormente se obtuvieron de las actas de Junta Directiva proporcionadas por la Unidad de Acceso a la Información Pública del Congreso de la República, datos que fueron sistematizados por Guatemala Visible.

## 4. Interpelaciones

La interpelación es el instrumento más importante de fiscalización del Congreso hacia el Organismo Ejecutivo. La figura de la interpelación a los ministros está regulada en los artículos 166 y 167 constitucionales.

Según un estudio elaborado por el CIEN en octubre del 2015, en las últimas tres legislaturas (2004-2007, 2008-2011 y 2012-2015), se había usado



entre 60 y 80 días para interpelar a ministros y en relación a los días sesionados, éstos representaban entre el 16% y 32%. Se mostraba que el número de interpelaciones había bajado de 18 a 3, pero el número de días usados para las interpelaciones respecto al total de días sesionados en el pleno del Congreso había aumentado hasta alcanzar un tercio del total de días sesionados, de tal forma que impedía el avance de la agenda legislativa, especialmente cuando una sesión de interpelación se declaraba permanente y era necesario terminar la interpelación para continuar conociendo la agenda legislativa.

Es por ello que en las reformas a la LOOL en el año 2016, mediante el Decreto 14-2016, se introdujo un cambio respecto a la reglamentación de las interpelaciones:

**“Artículo 74. Sesiones Ordinarias.** El Congreso de la República sesionará ordinariamente los días y el tiempo que acuerde el Pleno.

Cuando la interpelación a Ministros de Estado se prolongue por más de dos sesiones, el Congreso de la República programará una sesión adicional en cualquier día de la semana, con el objeto de tratar exclusivamente los asuntos contenidos en la agenda legislativa, excluyendo las interpelaciones previstas.

**Artículo 74 bis. Sesiones adicionales.** Cuando las interpelaciones se prorroguen por más de dos sesiones, se programarán sesiones adicionales para tratar los asuntos establecidos en el artículo 74 de esta Ley; durante las sesiones adicionales no cabe la declaratoria de sesión permanente.”



Esto fue un cambio sustancial para corregir las falencias respecto a la reglamentación de las interpelaciones, sin embargo, la práctica de usar las interpelaciones como táctica para retrasar la agenda legislativa o desviar la atención de temas que se están discutiendo en el Congreso, está lejos de terminar.

El cambio en la LOOL fue un freno para las interpelaciones en el año 2016, pues no se realizó ninguna. Las mismas fueron retomadas en el año 2017 para interpelar al ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y al ministro de Gobernación así:

- El 25 de abril de 2017 el diputado Álvaro Velásquez solicitó la interpelación del Ministro de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda. Se fijó el 3 de mayo como inicio de la interpelación, continuando los días 4, 5, 9, 11, y 24 del mismo mes. La misma continuó los días 3, 8 y 9 de agosto con otros oradores por fallecimiento del diputado interpelante, finalizando el 9 de agosto de 2017.
- El 17 de agosto de 2017 los diputados Fernando Linares Beltranena y Eduardo Zachrisson Castillo solicitaron la interpelación del Ministro de Gobernación, Francisco Manuel Rivas Lara. Se fijó el 5 de septiembre como inicio de la interpelación, continuando los días 6, 11 y 12 de septiembre, terminando el día 26 de septiembre de 2017 en su fase de debate por falta de oradores.

En total, se invirtieron 14 días (9 + 5) en las dos interpelaciones. En 2017 se realizaron 107 sesiones en total, con lo que se usó 13% del total de sesiones para interpelación.

En el año 2018 fue el año donde se retomaron las interpelaciones masivas:

- El diputado Raúl Romero Segura y compañeros, solicitó la interpelación a la ministra de Relaciones Exteriores, Sandra Ericka Jovel Polanco. El oficio se conoció el 20 de febrero y se fijó el 8 de



marzo para la interpelación. Se llevó a cabo la fase de preguntas básicas, adicionales y de debate el jueves 8 de marzo.

- El diputado José Arturo Martínez Dell, solicitó la interpelación del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero Aldo Estuardo García Morales. El oficio se conoció el 5 de abril, y se fijó la interpelación para el martes 24 de abril, la cual no se llevó a cabo por renuncia del Ministro.
- La diputada Alejandra Carrillo y compañeros, solicitó la interpelación del ministro de Ambiente y Recursos Naturales, Alfonso Alonzo Vargas. El oficio se conoció el 3 de mayo y se fijó el 15 de mayo para la interpelación. El 15 de mayo se llevó a cabo la fase de preguntas básicas y adicionales, se agotó la fase de debate el 31 de mayo; y se solicitó la emisión de voto de falta de confianza el 5 de junio.
- El diputado Marvin Orellana López, solicitó la interpelación del ministro de Salud Pública y Asistencia Social. El oficio se conoció el 17 de julio y se fijó el 14 de agosto para la interpelación. Se desistió de la interpelación el 14 de agosto.
- El diputado Byron Juventino Chacón Ardón, solicitó la interpelación al ministro de Desarrollo Social, Carlos Velásquez Monge. El oficio se conoció el 16 de octubre y se fijó la interpelación para el 25 de octubre. Se desistió de la interpelación el 25 de octubre.
- El diputado Luis Enrique Hernández Azmitia y compañeros, solicitó la interpelación al ministro de Desarrollo Social, licenciado Carlos Fernando Velásquez Monge. La solicitud se conoció el 15 de noviembre y se fijó el inicio de la interpelación para el 28 de noviembre. La interpelación se ha llevado a cabo desde el 29 de noviembre de 2018, convocándose a 15 sesiones, de las cuales seis no fueron realizadas por falta de quórum (ver Tabla 4).



Hasta finales de febrero de 2019 se solicitaron las siguientes interpelaciones:

- El diputado Ferdy Ramón Elías Velásquez, solicitó la interpelación del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero José Luis Benito Ruiz. El oficio se conoció el 5 de diciembre de 2018 y se fijó la interpelación para el 23 de enero de 2019. Se desistió de la interpelación el 06 de febrero 2018, cuando aún no había iniciado la interpelación.
- El diputado Edwin Noé Maldonado Lux, solicitó la interpelación del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero José Luis Benito Ruiz. La solicitud se presentó el 19 de febrero y se fijó fecha de inicio de la interpelación para el 06 de marzo.
- La diputada Vivian Preciado Navarajo, solicitó la interpelación del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ingeniero José Luis Benito Ruiz. Se fijó el inicio de la interpelación para el 20 de marzo.

Las sesiones convocadas para la interpelación del ministro de Desarrollo Social se muestran en la siguiente Tabla.

**Tabla 4. Sesiones convocadas para la interpelación del ministro de Desarrollo Social**

| No. | Sesión Plenaria número | Fecha    | Comentario                      |
|-----|------------------------|----------|---------------------------------|
| 1   | n/a                    | 29/11/18 | No hubo quórum para iniciar     |
| 2   | 11 extraordinaria      | 4/12/18  | No hubo quórum para iniciar     |
| 3   | 1                      | 16/01/18 | Inicia la interpelación         |
| 4   | 3                      | 22/01/18 | Continúan las preguntas básicas |
| 5   | 4                      | 23/01/18 | Continúan las preguntas básicas |
| 6   | 5                      | 29/01/18 | Preguntas básicas 39/150        |





| No. | Sesión Plenaria<br>número | Fecha    | Comentario                  |
|-----|---------------------------|----------|-----------------------------|
| 7   | 6                         | 30/01/18 | No hubo quórum para iniciar |
| 8   | 8                         | 5/02/18  | No hubo quórum para iniciar |
| 9   | 9                         | 6/02/18  | No hubo quórum para iniciar |
| 10  | 11                        | 12/02/18 | Preguntas básicas 42/150    |
| 11  | 12                        | 13/02/18 | Preguntas básicas 51/150    |
| 12  | 13                        | 19/02/18 | Preguntas básicas 57/150    |
| 13  | 14                        | 20/02/18 | Preguntas básicas 58/150    |
| 14  | 16                        | 26/02/18 | Preguntas básicas 72/150    |
| 15  | 17                        | 27/02/18 | No hubo quórum para iniciar |

Fuente: PAL/CIEN.

En resumen, hasta finales de febrero de 2019 se habían realizado 20 sesiones plenarias, de las cuales 13 habían sido exclusivas para la interpelación del ministro de Desarrollo social, es decir, el 65% de los días sesionados en los primeros dos meses del año 2019.

Lo que se observa en las interpelaciones de la actual legislatura es que varias fueron desistidas y ninguna de las que se solicitaron terminó en el voto de falta de confianza del ministro interpelado.

Hasta finales de febrero de 2019 seguía vigente la interpelación al ministro de Desarrollo Social, y se había avanzado hasta la pregunta 72 de las 150. La interpelación del ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda aún continuaba pendiente su inicio.

De lo observado se puede concluir que las interpelaciones no se están usando para temas importantes y que lejos de ser un instrumento de rendición de cuentas se han convertido en un distractor de la agenda



legislativa, lo cual es un reto en un año electoral, en donde varios diputados de la actual legislatura andarán en campaña.

Otros temas prioritarios que han quedado pendientes son:

- 1) La mejora del tablero electrónico para el registro de la asistencia y las votaciones en el Pleno del Congreso. Durante algunas sesiones realizadas en los primeros dos meses del año y falló dicho sistema, con lo cual se compromete la verificación de los votos y de la asistencia (quórum mínimo necesario). Lo ideal sería que la información generada por el sistema fuera cargada directamente a la página web del Congreso para generar reportes automatizados de la información recopilada por el mismo.
- 2) Se ha pospuesto la elección del Contralor General, especialmente en un año electoral en donde varios candidatos a los distintos puestos de elección necesitan presentar la constancia de finiquito emitida por la Contraloría General de Cuentas. El 10 de diciembre de 2018 la Comisión de Postulación entregó al Congreso la nómina de seis candidatos a Contralor, pero la última sesión realizada en el Pleno del Congreso en ese año fue el 5 de diciembre, con lo que quedó pendiente para 2019. Durante las 17 sesiones ordinarias realizadas en los primeros dos meses de 2019 aún no se convocó a la elección del Contralor.



## 5. Conclusiones y Recomendaciones

---

### Conclusiones:

1. A pesar de que se trató de crear una normativa para disminuir el transfuguismo, aún los incentivos no son suficientes para que los diputados se mantengan en una agrupación política. Dado que la mayor cantidad de cambios de bloques legislativos se realizó en el año 2016, el mismo día que los diputados de la actual legislatura tomaron posesión, habrá que esperar la nueva legislatura para ver cómo se reduce el transfuguismo ahora que ya van a estar en plena vigencia las reformas de la LOOL y la LEPP.
2. El papel de fiscalización del Congreso es muy débil. Deben fortalecerse los procesos de aprobación o desaprobación del presupuesto General del Estado, las interpelaciones deben tomar el papel correcto de fiscalización y las citaciones en las bancadas y comisiones deben ser más transparentes.
3. En año electoral, ya se observa que la actividad política está afectando la agenda legislativa: Se han cancelado sesiones por falta de quórum, se cuenta con una interpelación que ha abarcado muchas sesiones y aún no se han electo autoridades importantes (Contralor, representantes en el Directorio del RENAP).
4. Las comisiones de trabajo no terminan de cumplir a cabalidad lo que establece la LOOL y la LAIP respecto a la transparencia en la publicación de sus sesiones y actas. En los primeros dos meses se encontró que 14 de las 28 comisiones no han hecho públicas sus actas.



## Recomendaciones:

1. En el segundo semestre del año existe una ventana de oportunidad para hacer una revisión profunda de la LOOL a fin de adecuar la normativa a la realidad del Congreso de la República. Adicionalmente, se puede a final de año recomendar mejoras a la LEPP con el objeto de mejorar la normativa en relación a los partidos políticos, luego de finalizar el proceso electoral del año 2019 y revisar las fortalezas y debilidades de las últimas reformas de la LEPP.
2. Es necesario actualizar el sistema del tablero electrónico para mejorar la transparencia y el acceso a la información.
3. Durante el primer semestre de 2019, en especial a medida que se acerquen las fechas de las elecciones generales a mediados de año, se debe estar atentos a los temas que se discutan en el Pleno del Congreso y los decretos que se aprueben. Las elecciones pueden ser un distractor grande de la normativa que el Congreso esté produciendo. Se debe observar el comportamiento de los diputados y del Congreso en el periodo electoral (18 de marzo-16 de junio).
4. Se recomienda al ciudadano que haga una evaluación exhaustiva de cada uno de los diputados que se postulará para tomar la decisión de a quién le otorga su voto. Mayor énfasis debe ponerse en los diputados que aspiran a la reelección y consultar cuál ha sido su trabajo en la actual legislatura. En partículas se sugiere:
  - a) Evaluar el listado aspirantes a diputados de cada partido político y ver la posición en la que cada uno se encuentra en dicho listado.
  - b) Estudiar el currículum de cada diputado para evaluar las capacidades del mismo en su futura función legislativa.



- c) Conocer la ideología, trayectoria y propuestas del partido político que lo está postulando.
- d) Revisar el plan de trabajo del partido político que lo está postulando.
- e) Observar el comportamiento del partido político y de sus candidatos durante el proceso electoral. El respeto a las reglas del proceso electoral es un predictor del respeto de las demás leyes del país.



# Anexo

## Información sobre las Comisiones del Congreso

| No | Comisión  | Presidente                        | Publicación de integrantes en página web* | ENERO   |   |                                      | FEBRERO   |   | Comentario |
|----|---|-----------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|------------|
|    |   |                                   |   | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso | Publicación de actas de las sesiones | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso |            |
| 1  | Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca              | Jairo Joaquín Flores Divas        | SI  | 28-ene  | 1 sesión  | 1 acta de sesión                     | 25 de febrero                                       | 1 sesión  |            |
| 2  | Comisión de Ambiente, Ecología y Recursos Naturales     | Edgar Eduardo Montepeque González | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 3  | Comisión de Apoyo Técnico                               | Oscar Arturo Argueta Mayén        | SI  |   |   | NO                                   | 12 y 26 de febrero                                  | 2 sesiones  |            |
| 4  | Comisión de Asuntos de Seguridad Nacional               | Juan Adriel Orozco Mejía          | SI  |   |   | SI                                   |   |   |            |
| 5  | Comisión de Asuntos Electorales                         | José Domingo Trejo de la Roca     | SI  |   |   | SI                                   | 12 y 26 febrero                                     | 2 sesiones  |            |
| 6  | Comisión de Asuntos Municipales                         | Rodolfo Moisés Castañón Fuentes   | SI  |   |   | SI                                   | 13 de febrero                                       | 1 sesión  |            |
| 7  | Comisión de Asuntos sobre Discapacidad                  | Sandra Nineth Morán Reyes         | SI  |   |   | NO                                   | 07, 12 y 14 febrero**                               | 3 sesiones  |            |
| 8  | Comisión de Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas | Oscar Roberto Fernández Mendoza   | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |



| No | Comisión   | Presidente                      | Publicación de integrantes en página web* | ENERO   |   |                                      | FEBRERO   |   | Comentario                                   |
|----|--|---------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|--|
|    |  |                                 |   | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso | Publicación de actas de las sesiones | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso |  |
| 9  | Comisión de Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales | Claude Harmelin de León         | SI  | 31-ene  | 1 sesión  | NO                                   | 12 y 26 de febrero                                  | 1 sesión  |  |
| 10 | Comisión de Cultura  | Raúl Romero Segura              | SI  |   |   | SI                                   | 06 de febrero                                       | 1 sesión  |  |
| 11 | Comisión de Defensa del Consumidor y el Usuario                | Lesly Valenzuela de Paz         | SI  |   |   | SI                                   | **  |   |  |
| 12 | Comisión de Deportes   | Julián Tesucún Tesucún          | SI  |   |   | NO                                   |   |   |  |
| 13 | Comisión de Derechos Humanos                                   | Aníbal Estuado Rojas Espino     | SI  | 28-ene  | 1 sesión  | NO                                   | 13 y 18 febrero                                     | 2 sesiones  |  |
| 14 | Comisión de Desarrollo Social                                  | Carlos Enrique López Maldonado  | SI  |   |   | NO                                   | 27 de febrero                                       | 1 sesión  | convoca diputado Jairo Flores no la comisión |
| 15 | Comisión de Descentralización y Desarrollo                     | Haroldo Eric Quej Chen          | SI  |   |   | NO                                   |   |   |  |
| 16 | Comisión de Economía y Comercio Exterior                       | Carlos Alberto Barreda Taracena | SI  |   |   | NO                                   | 07 y 13 de febrero                                  | 1 sesión  |  |
| 17 | Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología                    | Félix Ovidio Monzón Pedroza     | SI  |   | 1 sesión  | SI                                   | 05, 06, 15 y 20 de febrero                          | 4 sesiones  |  |
| 18 | Comisión de Energía y Minas                                    | Luis Enrique Hernández Azmitia  | SI  |   |   | NO                                   | 12 y 25 de febrero                                  | 2 sesiones  |  |





| No | Comisión  | Presidente                         | Publicación de integrantes en página web* | ENERO   |   |                                      | FEBRERO   |   | Comentario |
|----|---|------------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|------------|
|    |   |                                    |   | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso | Publicación de actas de las sesiones | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso |            |
| 19 | Comisión de Finanzas Públicas y Moneda            | Rudy Berner Pereira Delgado        | SI  | 30-ene  | 1 sesión  | 1 acta de sesión                     | 05 y 12 de febrero                                  | 2 sesiones  |            |
| 20 | Comisión de Gobernación                           | Vivian Beatriz Preciado Navarajo   | NO  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 21 | Comisión de Integración Regional                  | Karina Alexandra Paz Rosales       | SI  |   |   | NO                                   | 12 y 20 de febrero                                  | 2 sesiones  |            |
| 22 | Comisión de la Defensa Nacional                   | José Armando Ubico Aguilar         | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 23 | Comisión de la Juventud                           | Marco Aurelio Pineda Castellanos   | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 24 | Comisión de la Mujer                              | Dorian Delfino Taracena Godínez    | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 25 | Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales | Ervin Adim Maldonado Molina        | SI  |   |   | NO                                   | 12 y 26 de febrero                                  | 2 sesiones  |            |
| 26 | Comisión de Migrantes                             | Nery Orlando Samayoa Barrios       | NO  |   |   | NO                                   |   |   |            |
| 27 | Comisión de Pequeña y Mediana Empresa             | Oscar Armando Quintanilla Villegas | SI  |   |   | SI                                   |   |   |            |
| 28 | Comisión de Previsión y Seguridad Social          | Eduardo Zachrisson Castillo        | SI  |   |   | NO                                   |   |   |            |



| No | Comisión                                | Presidente                           | Publicación de integrantes en página web* | ENERO   |   |                                      | FEBRERO   |   | Comentario   |
|----|---|--------------------------------------|---|---|---|--------------------------------------|---|---|--|
|    |   |                                      |   | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso | Publicación de actas de las sesiones | Reunión publicada en la agenda digital del Congreso | Publicación de la sesión en redes sociales del Congreso |  |
| 29 | Comisión de Pueblos Indígenas           | Mario Velásquez Pérez                | SI  |   |   | NO                                   | 12 y 26 de febrero                                  | 2 sesiones  |  |
| 30 | Comisión de Reformas al Sector Justicia | Cornelio Gonzalo García García       | SI  |   |   | NO                                   |   |   |  |
| 31 | Comisión de Relaciones Exteriores       | Daniel Bernabé Portillo Calderón     | SI  |   |   | NO                                   | 13 de febrero                                       | 1 sesión  |  |
| 32 | Comisión de Salud y Asistencia Social   | Karla Andrea Martínez Hernández      | SI  | 29-ene  | 1 sesión  | NO                                   | 05, 19 y 26 de febrero                              | 3 sesiones  |  |
| 33 | Comisión de Seguridad Alimentaria       | Alicia Dolores Beltrán López         | NO  |   |   | NO                                   | 12, 19, 20 y 26 febrero                             | 4 sesiones  | una publicada como reunión de la Diputada Alicia Dolores Beltrán |
| 34 | Comisión de Trabajo                     | Gabriel Heredia Castro               | SI  |   |   | NO                                   |   |   |  |
| 35 | Comisión de Transparencia y Probidad    | Amílcar de Jesús Pop Ac              | SI  |   | 1 sesión  | NO                                   | 12, 14 y 19 febrero**                               | 3 sesiones  |  |
| 36 | Comisión de Turismo                     | Jaime Octavio Augusto Lucero Vásquez | SI  | 29-ene  | 1 sesión  | SI                                   | 05 y 12 de febrero                                  | 2 sesiones  |  |
| 37 | Comisión de Vivienda                    | Javier Alfonso Hernández Ovalle      | SI  | 31-ene  | 1 sesión  | NO                                   | 27 de febrero                                       | 2 sesiones  | convoca a dos sesiones mismo día en diferente horario            |
| 38 | Comisión del Menor y la Familia         | Walter Rolando Félix López           | SI  | 24/O1 y 29/O1                                       | 2 sesiones  | SI                                   | 12 y 26 febrero**                                   | 2 sesiones  |  |



*(\*) al 28 de febrero de 2019.*

*(\*\*) Las comisiones del Menor y la Familia, Transparencia y Probidad, Defensa del Consumidor y el Usuario y Asuntos sobre Discapacidad realizaron una sesión conjunta el 18 de febrero.*

Fuente: PAL/CIEN, con base en información del Congreso.