



INFORME DEL PRIMER TRIMESTRE DEL 2017
Trabajo de Comisiones y Procesos de Aprobación de Leyes

Guatemala, abril del 2017



I. Introducción

La **Alianza Para el Congreso Eficiente** está integrada por seis organizaciones: Acción Ciudadana, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, Guatemala Visible (Movimiento Nacional por la Integridad), Fíjate Bien (Fundación Proyecto de Vida), Tuiteros por Guate y Levantemos la Voz. Su misión es: *“Diseñar, proponer y difundir una métrica para evaluar al Congreso y sus miembros, creando un acercamiento entre diputados y ciudadanos.”* Del mismo modo, la visión es: *“Ser la instancia ciudadana que desarrolle y organice un monitoreo parlamentario para lograr un Congreso transparente, auditado, vigilado, eficiente y con personas honorables.”* El objetivo de la Alianza es verificar el cumplimiento de las obligaciones que se desprenden de la aplicación de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 y sus reformas.

En el presente informe se presenta el resultado del monitoreo del trabajo del Congreso de la República durante el primer trimestre del 2017 enfocado en dos aspectos:

1. Una evaluación del funcionamiento de las Comisiones de Trabajo y del cumplimiento de los informes que deben presentar:
 - Informe anual de labores
 - Calendario anual de sesiones
 - Publicación de actas de sesiones
2. Un análisis del proceso de aprobación de los decretos para determinar si se están siguiendo los pasos establecidos en la ley para la aprobación de las leyes.

Del mismo modo, se comenta sobre los manuales que la Alianza está elaborando, junto con conclusiones y recomendaciones que surgen a raíz de las observaciones hechas en el primer trimestre del año 2017.



II. Comisiones

En el año 2017, el Congreso de la República de Guatemala está integrado por 38 Comisiones de Trabajo, cantidad menor a las 52 del año anterior debido a la reducción de las comisiones extraordinarias y especiales a partir de las reformas introducidas en el 2016 a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo –LOOL-.

En el presente informe se monitoreó el cumplimiento de las comisiones con los requisitos de presentar:

- Informe final de actividades y envío de archivos, expedientes y documentos
- Calendario anual de sesiones
- Publicación de actas de sesiones

Informe final de actividades

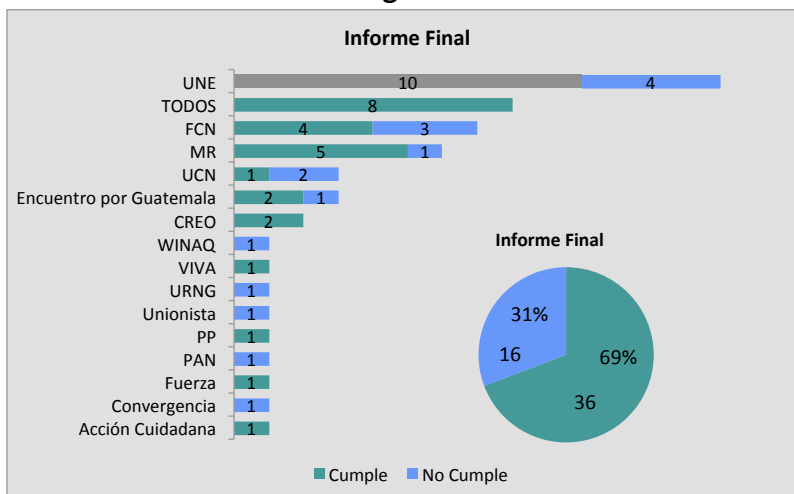
El último párrafo del artículo 28 de la LOOL- dice: *“La comisión, al finalizar su mandato, entregará un informe final de las actividades realizadas como parte de la memoria institucional; asimismo el Presidente de la Comisión deberá entregar las actas originales, ambos documentos serán entregados en custodia a la Dirección Legislativa, para que estén disponibles para el público”*.

Respecto al envío de archivos, expedientes y documentos, el tercer párrafo del artículo 45 Bis de la LOOL establece: *“En el caso de las Comisiones de Trabajo, los archivos, expedientes y documentos en custodia, al finalizar el ejercicio de la presidencia de la comisión, el Presidente saliente los entregará por medio de inventario y acta al Archivo Legislativo, donde extenderán la constancia de recepción e informarán de dicha actuación al Director Legislativo para que sea elevado para conocimiento de la Junta Directiva. Los expedientes y documentos quedarán a disposición para su consulta en el Archivo Legislativo, y se enviará copia de lo entregado al nuevo Presidente de Comisión.”*

De las 52 comisiones de trabajo existentes en el año 2016, casi un tercio no entregaron su informe final de actividades como se muestra en la Gráfica 1. En la misma gráfica, se muestra el número de comisiones de trabajo por cada bloque legislativo y la cantidad de ellas que entregaron y las que no.



Gráfica 1. Entrega de informe final



Fuente: elaboración propia con base a información del Congreso de la República de Guatemala.

Calendario anual de sesiones y actas de sesiones

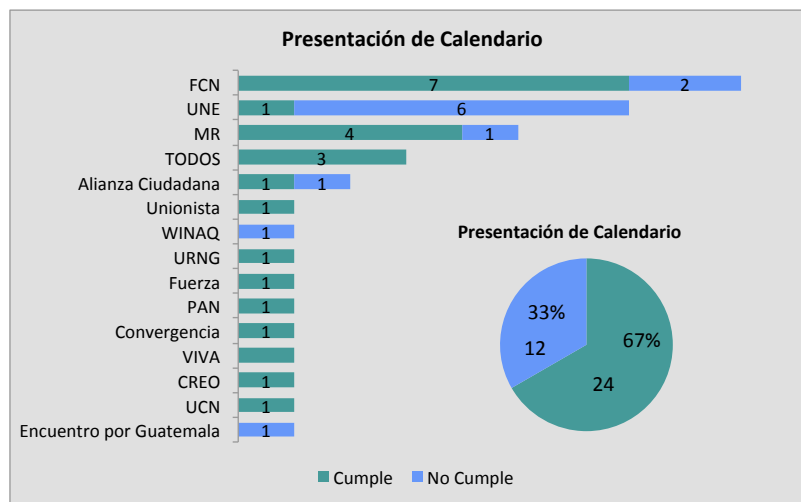
En el Congreso de la República actualmente hay 38 comisiones ordinarias, de las cuales 2 aún están pendientes de ser asignadas, pues inicialmente estaban asignadas a los bloques del partido Patriota y el partido LIDER, los cuales fueron cancelados por el Tribunal Supremo Electoral.

En el artículo 28 de la LOOL se establece que: “(...) Designadas las presidencias de comisión, los nuevos presidentes, en un plazo de quince días a partir de su elección como tales, elaborarán una calendarización mensual de las reuniones ordinarias de la comisión, a efecto que el resto de integrantes pueda asignárselas para garantizar su presencia en las mismas.(...)”. Y en el artículo 146, último párrafo, también menciona que: “(...) Las actas del Congreso siempre serán públicas y la Dirección Legislativa se encargará de difundirlas por los distintos medios posibles.”

De las 36 comisiones de trabajo existentes, 12 no entregaron la calendarización anual de sus reuniones para el año 2017 (33%) y 21 no han publicado las actas de las sesiones realizadas (58%), según se muestra en las Gráficas 2 y 3.

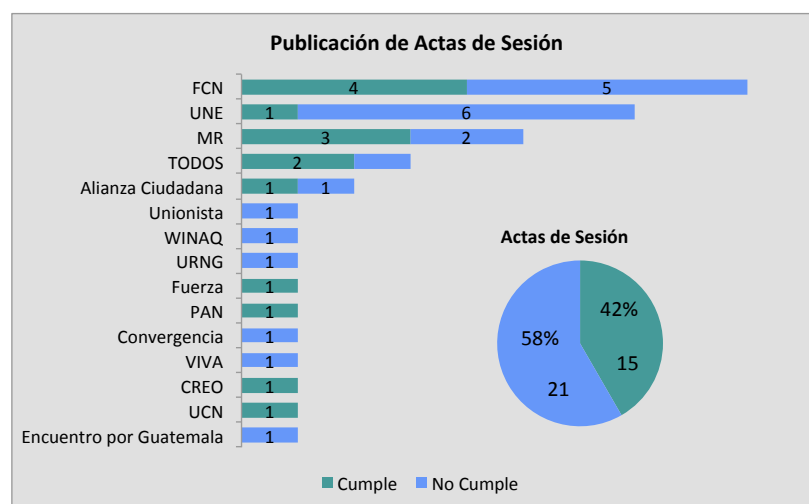


Gráfica 2. Presentación de calendario



Fuente: elaboración propia con base a información del Congreso de la República de Guatemala.

Gráfica 3. Publicación de Actas de Sesión



Fuente: elaboración propia con base a información del Congreso de la República de Guatemala.

Seguimiento al trabajo de las comisiones

En el primer trimestre del año, la Alianza de Congreso Eficiente, creó una prueba piloto donde se le dio seguimiento a seis comisiones de trabajo: Derechos Humanos, Gobernación, Educación, Mujer, Apoyo Técnico y Salud y Asistencia Social. La labor de estas comisiones consistió en sesiones de trabajo y citaciones a funcionarios.

Estas seis comisiones realizaron 25 sesiones públicas en el primer trimestre del año, como se detalla en la Tabla 1. De estas sesiones, 3 se hicieron en enero, 13 en febrero y 9 en marzo según se muestra en las Gráficas 4, 5 y 6.



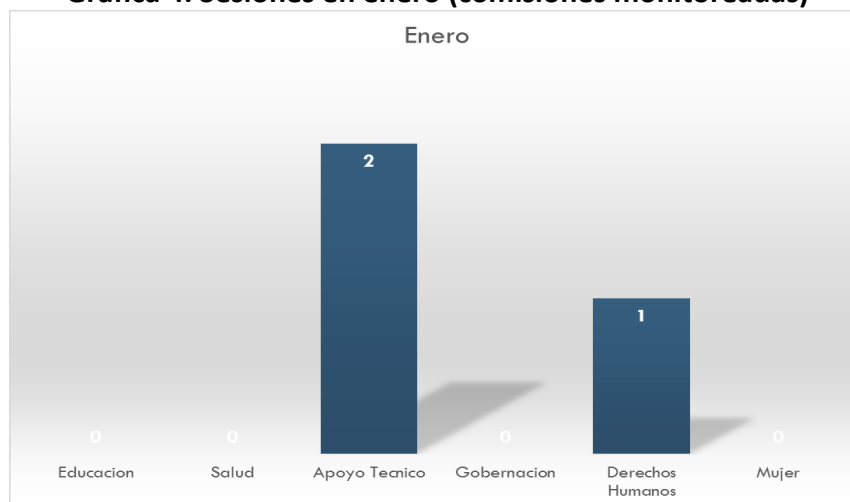
Tabla 1. Sesiones públicas de las comisiones monitoreadas

Comisión	Citación	Sesiones de Trabajo
Derechos Humanos	0	2
Gobernación	2	1
Educación	5	1
Mujer	1	0
Apoyo Técnico	0	7
Salud y Asistencia Social	6	0

Fuente: elaboración propia con base a información del Congreso de la República de Guatemala.

El artículo 28 de la LOOL norma que: “(...) *Los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de asistir a las sesiones a las que fueren convocados por el presidente de las comisiones a las que pertenezcan, las cuales deben reunirse, por lo menos, dos veces durante el mes y cuando se considere necesario. (...)*” Esto quiere decir que, durante el primer trimestre del año, todas las comisiones debieron haber tenido como mínimo seis reuniones. De las seis comisiones monitoreadas, solo la de Apoyo Técnico cumplió este requisito cada mes según se observa en las Gráficas 4, 5 y 6.

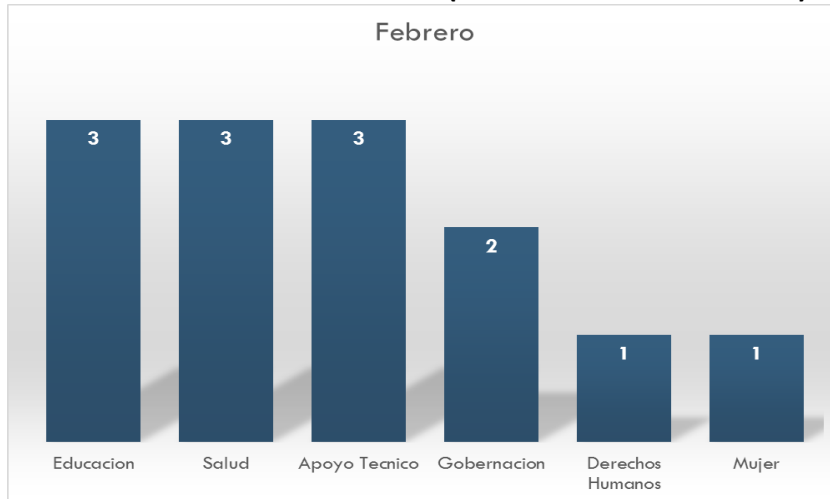
Gráfica 4. Sesiones en enero (comisiones monitoreadas)



Fuente: Elaboración propia con base a información de Guate Visible.

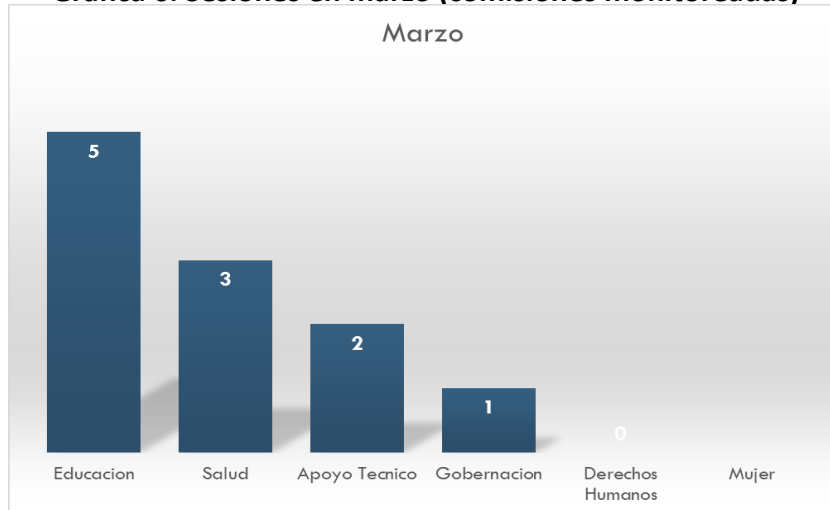


Gráfica 5. Sesiones en febrero (comisiones monitoreadas)



Fuente: Elaboración propia con base a información de Guate Visible.

Gráfica 6. Sesiones en marzo (comisiones monitoreadas)



Fuente: Elaboración propia con base a información de Guate Visible.

Se percibió una falta de asistencia de los diputados a las reuniones. En el caso específico de la Comisión de Trabajo de la Mujer, que solo convocó a una reunión en febrero, a la misma únicamente asistió la presidenta de dicha comisión. Se observó también casos en donde existía falta de quórum y que los diputados entraban y salían con el propósito de mantener el quórum mínimo del 25% de los diputados integrantes de la comisión. En situaciones, los diputados se retiraban a los pocos minutos de haber firmado su asistencia y no presenciaban de la sesión.

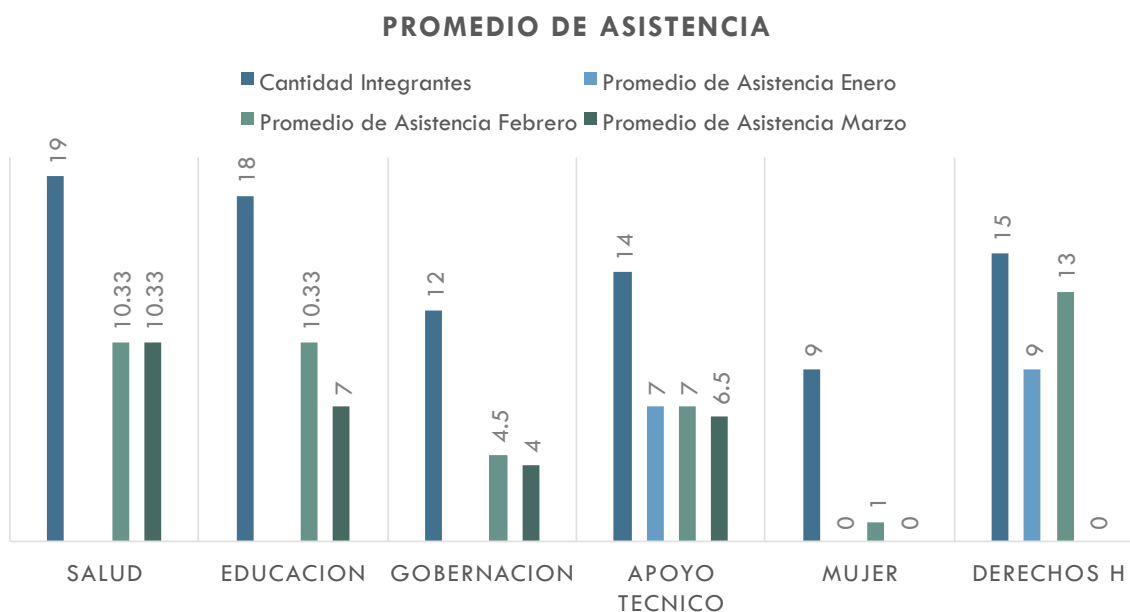
Del mismo modo, algunas de las reuniones de comisión no fueron públicas ni se contó con sistema de grabación y sonido por falta de equipo por parte del Congreso de la República. El artículo 159 literal c) de la LOOL menciona que: *“c) Cuidar de la conservación, recopilación,*



registro y archivo de las actas, de las grabaciones, de las grabaciones por medio de sistemas electrónicos de audio y audiovisuales, de los diarios de las sesiones del Congreso de la República, iniciativas de ley, decretos, acuerdos, puntos resolutivos y cualesquiera resoluciones aprobados por el Pleno del Congreso. Asimismo, de la redacción, conservación, registro, archivo y custodia de las actas de Junta Directiva y de Comisión Permanente; Acuerdos de Presidencia y de la Instancia de Jefes de Bloque”.

La totalidad de integrantes por comisión y la asistencia promedio en cada mes se muestran en la Gráfica 7.

Gráfica 7. Promedio de asistencia mensual a las reuniones de comisión



Fuente: Elaboración propia con base a información de Guate Visible.



III. Actividad Legislativa

El primer trimestre del año 2017, se sesionó durante 29 días, del 14 de enero al 30 de marzo. Durante el mes de febrero, se adicionó un tercer día, el miércoles de cada semana, para discutir y aprobar exclusivamente la reforma de la Constitución Política de la República.

Durante el periodo mencionado, se conocieron 52 nuevas iniciativas de ley y se aprobaron siete decretos. De estos siete decretos aprobados, al 31 de marzo, tres habían sido sancionados y publicados:

1. Decreto 1-2017: Aprueba el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio; Acuerdo sobre Facilitación del Comercio.
2. Decreto 2-2017: Aprueba el Convenio 175 de la Organización Internacional del Trabajo.
3. Decreto 4-2017: Acuerdo de Alcance Parcial entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Gobierno de la República de Trinidad y Tobago.

Uno fue vetado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros: Decreto 3-2017, Ley que declara el "Día de la Dignificación Nacional de la Comadrona Indígena de Guatemala",

Tres estaban pendientes de sanción y publicación (al 31 de marzo):

1. Decreto 5-2017: Ley de Protección y Bienestar Animal (*)
2. Decreto 6-2017: Reforma el Decreto 15-2009, Ley de Armas y Municiones (*)
3. Decreto 7-2017: Reformas al Código de Trabajo, Decreto 1441 y sus reformas, en las que se reconoce facultad para aplicar sanciones administrativas a la Inspección General de Trabajo.

De las 52 iniciativas que se presentaron durante estos tres primeros meses del año, únicamente se emitió dictamen favorable a tres de dichas iniciativas, es decir el 4%. Estas fueron: reformas al Código de Trabajo (capacidad sancionatoria Inspección de Trabajo), Ley de Simplificación, Actualización e Incorporación Tributaria y Reformas a la ley de Institución para la Asistencia y Atención a la Víctima del Delito.

De los siete decretos aprobados, 6 corresponden a iniciativas presentadas el año 2016 o anteriores, solo uno cumplió el plazo de 45 días para recibir dictamen en la comisión correspondiente. El dictamen de los 6 decretos restantes se excedió del plazo, algunos hasta por varios años, y en ninguno de los casos se solicitó prórroga para la emisión del dictamen.

El artículo 40, primer párrafo, de la LOOL establece que: *“Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste”.*



De los siete decretos aprobados en el primer trimestre de 2017, ninguno cuenta con un estudio económico financiero que indique el costo de implementar la nueva normativa, aún habiendo algunos que por su naturaleza sí lo requieren.

IV. Manuales para mejorar el funcionamiento del Congreso

En lo que resta del presente semestre, la Alianza para el Congreso Eficiente estará elaborando dos manuales que buscan mejorar el funcionamiento de las comisiones de trabajo y los procesos legislativos para la aprobación de leyes, siguiendo los lineamientos que dicta la LOOL. Los manuales están dirigidos a los presidentes de las comisiones de trabajo y a la Dirección Legislativa del Congreso de la República.

Los manuales se desarrollarán en los próximos dos meses y en el tercer mes recibirán retroalimentación por parte de diputados y personal del Congreso a fin de que sean instrumentos efectivos, completos y aplicables al trabajo legislativo.

V. Conclusiones

El primer objetivo de este informe era poder evaluar el funcionamiento de las Comisiones de Trabajo y el cumplimiento de los procedimientos establecidos por la ley con respecto al informe anual de labores, calendario de sesiones y publicación de las actas de sesiones. Luego del seguimiento respectivo que se les dio a seis comisiones, se concluye que a pesar que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo -LOOL- ha sido reformada en dos oportunidades, los procedimientos que la misma señala no están siendo respetados por los diputados y demás autoridades competentes porque ninguna de ellas cumplió con todos los requisitos mencionados anteriormente. Del mismo modo, se observó fallas por parte del Congreso de la República de Guatemala pues dicha institución no ha adquirido los equipos audiovisuales que son necesarios para llevar constancia de las sesiones y poder así, crear completo acceso a las reuniones. Comparado al año 2016, la Alianza considera que el desempeño de las comisiones no ha mejorado sustancialmente, incluso cuando el número de ellas se redujo, por lo que se considera que hay una ausencia de conocimiento, tanto del funcionamiento de las comisiones como los objetivos de las mismas, por parte de los diputados, asesores, asistentes y de la ciudadanía en general.

El segundo objetivo era poder verificar si se está siguiendo los pasos establecidos por la ley para la aprobación de las leyes. Se observó deficiencias puntuales en los procesos empezando por qué no se respeta el plazo de 45 días para recibir dictamen en la comisión correspondiente y tampoco se solicita prórroga para la emisión del mismo. Igualmente, ninguna iniciativa de ley cuenta con un estudio económico financiero que indique el costo de implementar la nueva normativa y existen situaciones que la misma iniciativa no está acompañada con documentación que justifique el por qué se debe de aprobar la misma. En el primer trimestre del año 2017, no hubo ni una iniciativa que cumpla con todos los requisitos que dicta la ley, poniendo en prueba la legalidad del país.



VI. Recomendaciones

Comparado con el año anterior, el desempeño de las Comisiones de Trabajo no ha mejorado notablemente por lo que se debe evaluar si todas las comisiones actuales cumplen con su papel y si las mismas son verdaderamente eficientes y necesarias para el funcionamiento del Congreso de la República. Con esto en mente, se recomienda que el presidente de cada comisión sea sumamente estricto con el cumplimiento de los procesos y, además, esté completamente enterado tanto de sus responsabilidades, como las de los demás integrantes de su equipo. El punto anterior va poder ser mejorado por medio de los manuales que entregará la Alianza para el Congreso Eficiente y se incentiva que los mismos presidentes hagan uso de los mismos para mejorar la eficiencia de cada Comisión de Trabajo. Asimismo, se considera necesario que la Junta Directiva del Congreso les otorgue los equipos audiovisuales a los presidentes de las comisiones para que se graben las sesiones, como lo establece la ley.

A raíz de las deficiencias en los procesos de aprobación de leyes en el Congreso de la República de Guatemala, consideramos que la tolerancia a estas faltas debería disminuir notablemente y la búsqueda por un mejor desempeño debería ser liderado por los presidentes de las comisiones de trabajo. El Congreso de la República no debería aprobar ningún decreto que presente deficiencias, tanto de fondo como de procedimiento, para evitar que las mismas nuevas leyes no incidan negativamente en el estado de derecho en Guatemala.