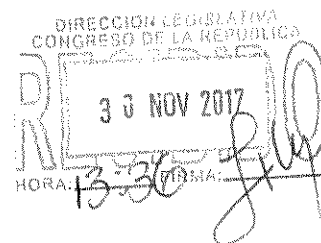




30360617

Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.



Guatemala 28 de noviembre de 2017
REF.OF/304-2017/MCO/mg

Licenciado
Luis Eduardo López Ramos
Director Legislativo
Congreso de la República
Su Despacho

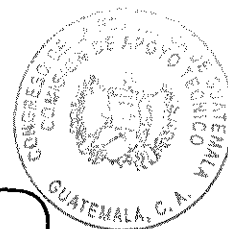
Distinguido licenciado López:

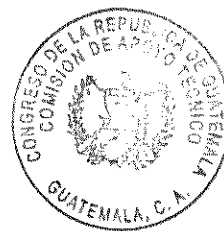
Reciba mi cordial saludo, a la espera de los mejores resultados en sus importantes y valiosas funciones. El motivo de la presente es para remitirle el **DICTAMEN DESFAVORABLE**, a la iniciativa de Ley número 5071, que dispone aprobar el Código de Ética y Conducta Parlamentaria, así como copia electrónica para su trámite correspondiente.

Aprovecho la oportunidad para suscribirme de usted con mis más altas muestras de consideración y estima.

Atentamente,


Manuel Eduardo Conde Orellana,
Presidente
Comisión Apoyo Técnico





Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

50000018

DICTAMEN No. 07-2017

**INICIATIVA No. 5071 QUE DISPONE APROBAR CÓDIGO DE ÉTICA Y
CONDUCTA PARLAMENTARIA**

HONORABLE PLENO:

ANTECEDENTES

El veintiséis de junio de dos mil dieciséis el Honorable Pleno del Congreso de la República conoció la iniciativa de ley con número de registro 5071, que fuere presentado el nueve de mayo de ese mismo año por el diputado Raúl Romero Segura. La misma que posteriormente fue remitida a la Comisión de Apoyo Técnico para su estudio, análisis y dictamen. Esta iniciativa se presenta por el diputado Romero Segura en el ejercicio del derecho que le confieren los artículos 174 y 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

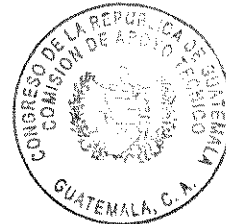
El proyecto que fuere sometido a esta Comisión tiene por objeto que se disponga aprobar un Código de Ética y Conducta Parlamentaria, que rija a los diputados del Congreso de la República de Guatemala.

CONTENIDO DE LA INICIATIVA

La iniciativa de ley con número de registro 5071 que dispone aprobar un Código de Ética y Conducta Parlamentaria está redactada en cuatro secciones. La primera de ellas contiene ocho artículos en los que establece el objeto de la ley, su ámbito de



01060019

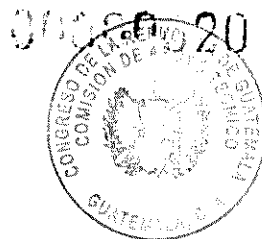


Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

aplicación, observancia, obligatoriedad, naturaleza, principios, entre otros. Le sigue una sección denominada "del ejercicio del cargo de diputado" que individualiza derechos y prohibiciones en el ejercicio del cargo del diputado del Congreso de la República.

Contiene, además, una tercera sección que se denomina "prohibiciones para el ejercicio del cargo", compuesta por tres artículos, el primero que se refiere a las prohibiciones expresas para ser diputado del Congreso de la República, el segundo trata lo relativo a las prohibiciones sobrevenidas, y un tercero que dispone actividades previas a la toma de posesión, en el que destaca la creación de una Comisión Calificadora de Credenciales del Congreso.

La última sección se refiere a la creación de una Comisión de Ética y Conducta Parlamentaria, cuya propuesta de integración se hace por un diputado miembro de cada una de las bancadas parlamentarias constituidas en el Pleno del Congreso de la República. A la misma se le confieren atribuciones investigativas, sancionatorias y de sensibilización y promoción del código. Las sanciones propuestas las divide como amonestaciones privadas, amonestaciones públicas y voto de censura, dependiendo la conducta sancionada. Regula un procedimiento de revisión de las sanciones y, finalmente, instituye un procedimiento en el caso la Comisión creada estima que la conducta que está sometida a su consideración constituye una figura delictiva.



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

CONSIDERACIONES DE ORDEN
CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”, y que los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación. Asimismo, establece que los diputados observarán el procedimiento que prescribe la ley orgánica.

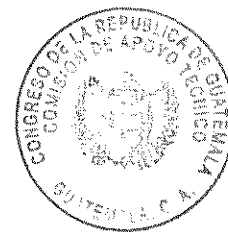
CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

La Comisión de Apoyo Técnico realizó un análisis jurídico, constitucional y normativo de la iniciativa de proyecto ley, con número de registro 5071. Para efectos de dictaminar de forma técnica e informada, de acuerdo con lo regulado en los artículos 39, 40 y 41 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, la Comisión procede presentar el presente documento haciendo las consideraciones que estima oportunas.

En la sesión de la Comisión correspondiente se le dio la oportunidad al diputado ponente de la iniciativa que hiciera la presentación del proyecto. Para tal efecto, el diputado Raúl Romero Segura se manifestó en el sentido de indicar cuáles eran los aspectos del proyecto de ley que consideraba destacados. Como primer punto



00000021



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

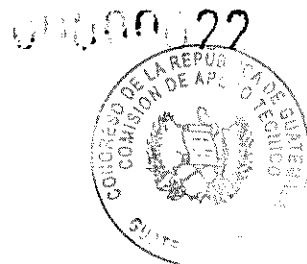
recalca la importancia de la creación de una Comisión de Ética y Conducta Parlamentaria, cuya propuesta es que se integre por un miembro de todos los bloques legislativos o bancadas parlamentarias, como utiliza en la redacción, lo cual asegura un equilibrio. Esta comisión estaría a cargo de la investigación y sanción, cuando culminare en dicha decisión, de las conductas antiéticas de los diputados del Congreso de la República.

Además, afirma que el Congreso de la República ha sufrido distintos cuestionamientos por la conductas indecorosas de los parlamentarios, que de meritan el trabajo institucional. Pese a la existencia de un procedimiento en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, asevera, no existe la voluntad política para iniciar los procedimientos sancionatorios y por lo tanto propone un modelo que no esté sujeto a la discrecionalidad de la Junta Directiva de turno.

Agregó que la iniciativa del proyecto de ley se presenta con aras de fomentar la transparencia y la lucha contra la impunidad, y con ello lograr el fortalecimiento de la institucionalidad dentro del Congreso de la República de Guatemala.

La Comisión entró a analizar el proyecto de ley presentado por el diputado Romero Segura, para tal efecto se trajo a colación disposiciones normativas vigentes contenidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo relativas al contenido de la propuesta de ley.

Como punto de partida, esta Comisión considera que la incorporación de derechos



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

y limitaciones en un Código de Ética y Conducta Parlamentaria está modificando la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual está en constante revisión debido al dinamismo que caracteriza a la actividad parlamentaria. De esa cuenta, luego del análisis y lectura de los artículos 10 y 11 del proyecto de iniciativa de ley encuentran que ciertos derechos y limitaciones enunciadas están modificando el contenido de la ley orgánica. Mientras que la mayoría de las disposiciones que se encuentran allí contenidas replican lo ya regulado en la ley relacionada.

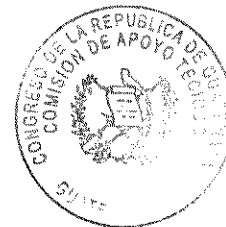
Tener una doble regulación sobre aspectos parlamentarios puede crear confusión, respecto de las atribuciones de los parlamentarios. El cuerpo normativo que por su naturaleza debe describir cuáles son los derechos y obligaciones en la actividad parlamentaria de los diputados del Congreso de la República es la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Se hace particular consideración sobre el artículo 11 del proyecto de ley, el cual contiene una lista de conductas prohibidas por parte de los diputados del Congreso de la República. De las conductas enunciadas se reiteran palabras como "amenaza" y "coacción". En ese sentido la Comisión considera que dichas conductas más allá de ser prohibidas por una normativa de ética, constituyen delitos de conformidad con el Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República.

Artículo 214. Coacción. Quien, sin estar legítimamente autorizado mediante procedimiento violento, intimidatorio o que en cualquier forma compela a otro, obligue a éste para que haga o deje de hacer lo que la ley no le prohíbe, efectúe o



00000023



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

consienta lo que no quiere o que tolere que otra persona lo haga, sea justo o no, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Artículo 215. Amenazas. *Quien amenazare a otro con causar al mismo o a sus parientes dentro de los grados de ley, en su persona, honra o propiedad, un mal que constituya o no delito, será sancionado con prisión de seis meses a tres años. De esa misma cuenta, de las conductas que se consideren alusiones personales o las amenazas, propiamente dichas, están previstos los procedimientos, incluso su investigación, sanción y la toma de medidas correspondientes de acuerdo con lo regulado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.*

Artículo 87. Alusiones Personales. *Cuando en el desarrollo de los debates se hicieren alusiones que impliquen juicios de valor o inexactitudes sobre la persona o la conducta de un diputado, inmediatamente después de finalizada la intervención, podrá concederse al aludido el uso de la palabra en forma breve, sin entrar al fondo del asunto del debate, para contestar estrictamente a las alusiones realizadas. Si el diputado excediere de esos límites, el Presidente le retirará inmediatamente el uso de la palabra.*

Artículo 88. Amenazas. *Las amenazas, directas o indirectas, o cualquier forma de imposición de un Diputado hacia otro, en el debate o en cualquier otra circunstancia dentro del Congreso, no sólo es falta al orden, sino que constituye gravísima falta en la conducta del diputado culpable de tal hecho. La denuncia de un Diputado de haber sido amenazado en cualquier forma, obliga al Presidente a entablar urgente investigación, y si fuere menester, tomar medidas de protección, pudiendo pedir el auxilio de cualquier autoridad en favor del diputado afectado.*

Algunas otras conductas que incorporaran como prohibidas en el proyecto de ley constituyen otros delitos previstos en el Código Penal, tales como Abuso de autoridad (artículo 418), Cohecho pasivo (artículo 439), Concusión (artículo 449),



00000024



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Tráfico de influencias (artículo 449 Bis), entre otras conductas prohibidas por la ley penal.

Abordando las prohibiciones, se trae a colación el artículo 18 que se refiere a la imposición de sanciones, pues las mismas están supeditadas a ciertos tipos de faltas: falta leve, falta grave y falta que comprometa la imagen del Congreso de la República. No obstante, del texto del proyecto no se puede determinar a qué se refiere con esta clasificación de faltas.

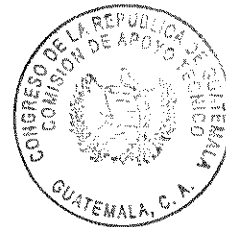
Lo anterior se hace relación en virtud que el Código de Ética y Conducta Parlamentaria, propuesto, regula la potestad sancionadora frente a los diputados del Congreso de la República, por lo que ésta debiera de sujetarse a la teoría general y práctica del derecho administrativo sancionador, que gira primordialmente frente al principio de legalidad. Los procedimientos administrativos sancionadores deben ser rigurosos, explícitos y claros al momento de determinar las faltas, el procedimiento, las sanciones y su determinación, y los principios aplicables.

La Comisión identifica una deficiencia técnica en el sentido que no se puede determinar cuáles conductas son consideradas leves, graves o que comprometen la imagen del Congreso de la República, lo cual incrementa el riesgo de discrecionalidad y arbitrariedad.

Siguiendo el orden del texto de la iniciativa de proyecto de ley, se pasa a analizar la sección que se denomina "prohibiciones para el ejercicio del cargo", para tal efecto se transcribe la norma constitucional que regula lo relativo a las prohibiciones y compatibilidades de los diputados del Congreso de la República.



00000,25



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

Artículo 164. Prohibiciones y compatibilidades. No pueden ser diputados:

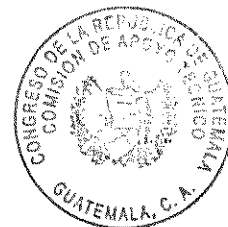
- a) Los funcionarios y empleados de los Organismos Ejecutivo, Judicial y del Tribunal y Contraloría de Cuentas, así como los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral y el Director del Registro de Ciudadanos;

Quienes desempeñen funciones docentes y los profesionales al servicio de establecimientos de asistencia social, están exceptuados de la prohibición anterior;

- b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio, sus fiadores y los que de resultados de tales obras o empresas, tengan pendiente reclamaciones de interés propio;
- c) Los parientes del Presidente de la República y los del Vicepresidente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad;
- d) Los que habiendo sido condenados en juicio de cuentas por sentencia firme, no hubieren solventado sus responsabilidades;
- e) Quienes representen los intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y
- f) Los militares en servicio activo.

Si al tiempo de su elección, o posteriormente, el electo resultare incluido en cualquiera de las prohibiciones contenidas en este artículo, se declarará vacante su puesto. Es nula la elección de diputado que recaiga en funcionario que ejerza jurisdicción en el distrito electoral que lo postule, o que la hubiere ejercido tres meses antes de la fecha en que se haya convocado a la elección.

El cargo de diputado es compatible con el desempeño de misiones diplomáticas temporales o especiales y con la representación de Guatemala en congresos internacionales.



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Dicha norma constitucional es la que regula cuáles son las prohibiciones para optar al cargo de diputado del Congreso de la República y las prohibiciones sobrevenidas, a las que se hace alusión en el artículo 13 del proyecto de ley.

Por otro lado, los requisitos para el cargo de diputado son aquellos contenidos en el artículo 162 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Mientras que los requisitos para poder ser inscrito frente al Tribunal Supremo Electoral como candidato están previstos en el artículo 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, ley de rango constitucional.

Asimismo, la toma de posesión y la falta de toma de posesión están reguladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

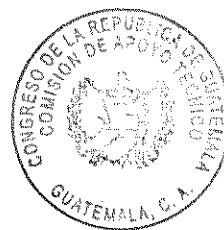
Artículo 58. Toma de posesión. *Todo Diputado electo, que no tenga impedimento para asumir el cargo y haya obtenido credencial extendida por el Tribunal Supremo Electoral, está obligado a concurrir al Congreso a prestar juramento de acatamiento y fidelidad a la Constitución Política de la República. Cumplido este requisito, quedará en posesión de su cargo y obligado al fiel desempeño de las funciones inherentes al mismo.*

Artículo 59. Falta de toma de posesión. *Si un Diputado electo cuya credencial haya sido aprobada, dejare de concurrir al acto de toma de posesión de su cargo, el Congreso de la República, previo cumplimiento de los requisitos establecidos en este artículo, declarará la vacante y procederá a llenarla llamando a quien corresponda conforme a lo preceptuado por la Ley Electoral y de Partidos Políticos.*

Para poder declarar la vacante, deberá hacerse constar lo siguiente: Que el Diputado fue efectivamente citado en forma personal, bajo apercibimiento de declarar la vacante.



00000027



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

- a) *Que la citación se hizo por tres veces con intervalos no menores de cinco días entre cada citación y por medio idóneo. Para este efecto la Junta Directiva puede solicitar el auxilio de los Tribunales de Justicia y de las dependencias del Organismo Ejecutivo para que el electo sea habido y citado.*
- b) *Que la declaración de vacancia fue aprobada por el Pleno del Congreso.*

Si el electo adujere enfermedad u otro impedimento para concurrir, antes de declarar la vacante, deberá nombrarse una comisión especial de investigación, la cual deberá informar al Pleno lo que haya lugar o proponer el señalamiento de nueva fecha para la toma de posesión, así como otras medidas que se estime pertinentes.

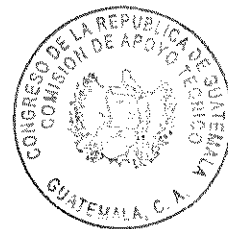
Es por ello que esta Comisión considera que las disposiciones contenidas en el artículo 14 de la iniciativa pretenden modificar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Existe duda razonable de la constitucionalidad de los numerales 1 y 4, así como del último párrafo del artículo.

Ahora, en lo que respecta a la creación de una Comisión de Ética y Conducta Parlamentaria, esta Comisión considera que de aprobarse se estaría ante una duplicidad de procedimientos y autoridades encargadas de la sanción de las conductas antiéticas ocurridas por los diputados del Congreso de la República. Lo anterior en virtud que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo ya prevé un procedimiento sancionatorio para tal efecto.

Artículo 67. Sanciones a los Diputados. *Cuando un Diputado faltare a la ética que corresponde a su alto rango, o incurriere en irrespeto en contra de un representante al Congreso de la República, después de una rigurosa investigación y siempre que sus acciones no supongan la comisión de delito o falta que den lugar a antejuicio, podrá ser sancionado por la Junta Directiva, en la siguiente forma:*



00000028



*Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.*

- a) *Con amonestación privada, si la falta fuere leve.*
- b) *Con amonestación pública, si la falta fuere grave.*
- c) *Con un voto de censura, si la falta fuere de tal gravedad que comprometa al Organismo Legislativo.*

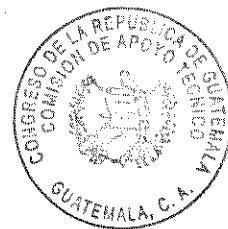
En todos los casos, previa audiencia por diez días que deberá concederse al Diputado contra quien se hayan iniciado las diligencias correspondientes, a efecto de que pueda defenderse conforme a la ley, se levantará acta de lo actuado.

Contra las sanciones anteriores procede el recurso de apelación, que deberá interponerse por escrito, dentro del término de cinco días posteriores a la fecha de la notificación de la sanción, debiendo ser resuelta por el Pleno del Congreso dentro de las dos sesiones siguientes a la interposición del recurso. El Pleno del Congreso podrá revocar, modificar o confirmar la sanción.

La Comisión atiende el criterio del diputado ponente, Raúl Romero Segura, respecto de que existe falta de voluntad política para iniciar las acciones sancionatorias conforme el procedimiento establecido en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Sin embargo, trae a colación los procedimientos sancionatorios que tuvieron lugar por conductas de diputados en el periodo legislativo 2016-2017, por lo que se considera que el procedimiento es y puede ser efectivo.



000000,29

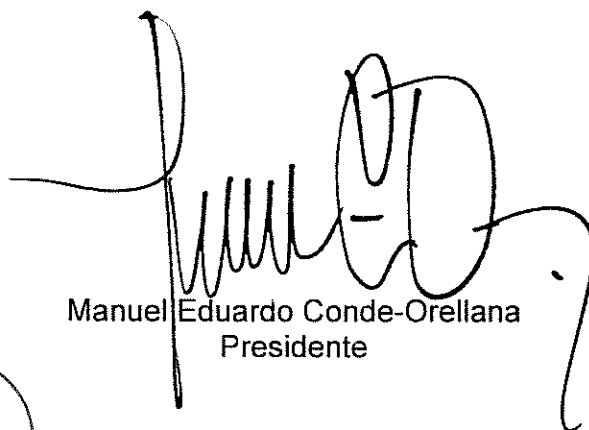


Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

DICTAMEN

Con base en las consideraciones constitucionales, administrativas y políticas vertidas anteriormente, esta Comisión emite **DICTAMEN DESFAVORABLE** a la iniciativa de ley con número de registro 5071, que contienen propuesta de un Código de Ética y Conducta Parlamentaria, al considerar que existen elementos técnicos que no se han atendido.

**DADO EN LA SALA DE SESIONES DE LA COMISIÓN DE APOYO TÉCNICO,
EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, EL DÍA MIÉRCOLES VEINTIDÓS DE
NOVIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE.**



Manuel Eduardo Conde-Orellana
Presidente



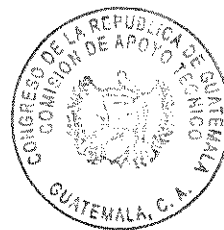
Rudy Roberto Castañeda Reyes
Vicepresidente



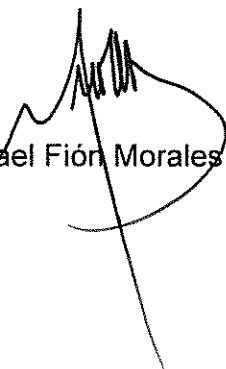
Aníbal Estuardo Rojas Espino
Secretario



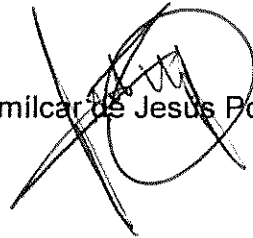
2016 30



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C.A.

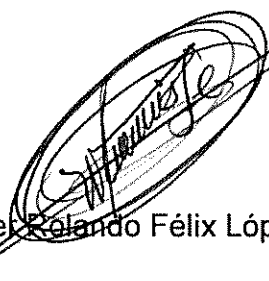

Carlos Rafael Fión Morales


Mario Taracena Díaz-Sol


Amílcar de Jesús Pop Ac

Sandra Morán Reyes

Álvaro Enrique Arzú Escobar


Walter Rolando Félix López



131



Comisión de Apoyo Técnico
Congreso de la República
Guatemala, C. A.

Marco Antonio Muñoz Arriola

Raúl Romero Segura

Claude Harmelin De León

Juan Ramón Lau Quan