

TÉCNICA LEGISLATIVA E INICIATIVA DE LEY

Guatemala, marzo 2016

INDICE

Técnica legislativa e iniciativa de ley

Introducción	3
Funciones del Congreso	6
La técnica legislativa	19
Proceso de formación de la ley	31
Clases de iniciativa de ley	35
Epílogo	42

TÉCNICA LEGISLATIVA E INICIATIVAS DE LEY

J. Luis Mijangos C

INTRODUCCION.

El estudio del tema relacionado con la técnica legislativa en el proceso de formación de la ley, es una tarea difícil, debido no solo a la complejidad de éste, sino a la incidencia que sus elementos tienen en el proceso constitucional de formación normativa, una inadecuada aplicación de esos elementos, redundará indefectiblemente en la calidad y consistencia de la norma legal.

El estudio de la técnica legislativa, es un proceso que pasa de la práctica parlamentaria, por la teoría de la legislación, hasta el análisis constitucional, para buscar la correcta aplicación de las normas fundamentales y los procedimientos que establece la ley interna del Congreso, su estudio requiere dedicación y esmero.

No obstante la aseveración anterior, sí es conveniente y posible un análisis sobre su contenido, naturaleza y principales características para contar con el conocimiento de las líneas básicas sobre dicha materia y poner al alcance del diputado, asesor, asistente legislativo o

ciudadano, las herramientas que hagan accesible comprender el trabajo del Congreso, sus intrincadas vías y su complejidad.

Los antecedentes del régimen republicano y constitucional guatemalteco se remontan a los años 1808 y 1812 con su participación en los trabajos de redacción de las constituciones de Bayona y Cádiz respectivamente, pero, no obstante los años de existencia del parlamento, la experiencia guatemalteca en materia de técnica legislativa, no puede remontarse más allá del año 1990, y si bien ha existido actividad legislativa y de ella han derivado importantes cuerpos legales cuya eficacia y certeza no se puede discutir, fue hasta ese período cuando se tomó consciencia de la necesidad de establecer los mecanismos técnicos en la elaboración de textos legales, el apoyo para las instancias de asesoría a las comisiones de trabajo y al propio Pleno del Congreso.

No es Guatemala el único país al que la técnica legislativa ha llegado recientemente, ya que en la mayoría de países de Centroamérica, su estudio y aplicación tiene más o menos el mismo tiempo. La técnica legislativa tiene, como hemos visto, pocos años de existencia, menos aún de experiencia y dista aún, de llegar a los niveles que el fortalecimiento democrático e institucional requieren.

El Congreso de la República de Guatemala, al igual que una gran mayoría de los congresos, asambleas legislativas, dietas, representaciones o como quiera llamarse a las representaciones populares, comparte la crisis de credibilidad, no sólo del organismo como tal, sino del sistema representativo en general.

En las democracias modernas, dada la diversa y compleja problemática nacional que le corresponde afrontar al Congreso y, fundamentalmente, la poca eficiencia en algunas de las medidas que se adoptan para resolverla, hace que los ciudadanos debido a sus grandes necesidades, constituyan poblaciones más y más contestatarias; poblaciones que exigen medidas efectivas a realizarse en plazos cada vez más cortos.

Todo lo anterior redundaba en que a los ojos de sus electores o mandatarios, el Congreso sea un órgano que no cumple las expectativas que de él se tuvieron al momento de integrarlo en las elecciones generales; debido a la urgencia de los problemas o a la crisis económica o social que afronta cada pueblo o cada sociedad, más grandes son las exigencias ciudadanas a buscar las soluciones esperadas.

Los embates y ataques que diariamente recibe el sistema representativo y de partidos políticos, por parte de quienes no creen en dichos sistemas y, las corrientes, cada vez más en boga, que tienden a cuestionar las funciones generales del Estado, pretendiendo un Estado más pequeño y débil, tienen en el Congreso a la víctima propiciatoria más adecuada, unas veces por la falta de comprensión de su trabajo, otras por la imposibilidad de atender todas las demandas expresadas.

El ataque abierto al Estado en su conjunto y a sus capacidades, tiende a trasladarse con mayor énfasis al Congreso, al extremo que se llega hasta a discutir sobre la forma de su integración, número de representantes, calidades y la existencia misma de dicha representación nacional.

Es necesario reafirmar la necesidad de consolidar el sistema de partidos políticos y el reforzamiento institucional de la representación nacional, en contra de la teoría que afirma que cuando menos legislación, más libertad.

Es en la tarea del fortalecimiento institucional en la que la técnica legislativa tiene una gran importancia, para lograr producir leyes adecuadas y firmes, leyes novedosas que regulen la cambiante situación de la sociedad guatemalteca, que sean acordes a los cambios económicos, la globalización y las exigencias de una sociedad más consciente de sus derechos y sus necesidades.

Ante los esfuerzos por disminuir, minimizar o atacar el papel del Congreso, debe corresponder a este Organismo y a quienes forman parte de él, los esfuerzos por rediseñarlo, para fortalecerlo en su organización, funciones y procedimientos.

El Congreso, de conformidad con las normas constitucionales vigentes en Guatemala, está integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, mediante dos sistemas, distrital y lista nacional; pero fundamentalmente, está integrado por ciudadanos guatemaltecos extraídos de las distintas capas económicas, sociales y culturales de la sociedad guatemalteca y que en este Organismo se ve reflejada tal cual es, con sus virtudes y defectos, sus grandezas y pequeñeces, aciertos y desaciertos. Es el Congreso un corte transversal de la sociedad guatemalteca, este organismo está integrado por ciudadanos que van desde los doctores en la ley, hasta el obrero, el trabajador y el campesino, que han logrado con el voto ciudadano, alcanzar la representación popular, la representación nacional; es ahí en donde la técnica legislativa tiene su principal nicho, fortalecer el papel del diputado, independientemente de su ideología, su extracción, su cultura o formación profesional, la técnica legislativa debe, al igual que la ley, ser general y abstracta, al servicio de la institución y la función parlamentaria, procurando para el Congreso los mayores y mejores resultados posibles.

FUNCIONES DEL CONGRESO:

El Congreso de la República tiene un importante papel en la democracia representativa. Es al Congreso al que corresponde la búsqueda del equilibrio de los distintos poderes del Estado en los que, derivado de nuestro sistema democrático, se divide el ejercicio de la soberanía popular.

Un poder legislativo fuerte y consolidado, con arraigo entre sus constituyentes o electores, es requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia representativa.

Maurice Duverger¹, en su obra Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, afirma que “para que el parlamento pueda servir de contrapeso al gobierno, es necesario que posea poderes importantes. Si no, sólo es una fachada como los pseudos parlamentos de los regímenes autoritarios”, de ahí se desprende que los poderes de los parlamentos, traducidos a las funciones que realizan, son precisamente su fortaleza.

Al Congreso, entre otras muchas funciones, le corresponden principalmente las siguientes:

- a) Función legislativa.
- b) Función representativa.
- c) Función presupuestaria.
- d) Función financiera.
- e) Función de fiscalización; y,
- f) Función de control político.

a. LA FUNCION LEGISLATIVA.

La función legislativa o función de creación normativa, que la Constitución Política de la República asigna al Congreso, consiste en la capacidad para crear, emitir y formular normas y reformar las mismas, en estricto apego a las reglas constitucionales y a las reglas que el propio Organismo ha creado para su funcionamiento, dentro de su ley de ordenamiento interno.

La función legislativa, es la que da esencia al mismo nombre del organismo, que si bien la Constitución le nombra también Congreso de la República, ella misma le denomina Organismo Legislativo.

La Corte de Constitucionalidad, al afirmar el principio de división de poderes, refiere que uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división o separación de poderes, en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en

¹ Duverger, Maurice. Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Colección Demos. Editorial Ariel. Barcelona, España 1970. p. 190.

los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y, al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; la división de poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno constitucional, cuya característica fundamental es la de ser un gobierno de poderes limitados.

El objetivo de la distribución o división del poder estatal en diversos órganos, no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es, que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, los distintos órganos se limiten recíprocamente, de manera que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad.

La Constitución Política de la República, adopta el sistema de división de poderes y de controles entre los diversos órganos, que al desempeñar las funciones estatales, se limitan y frenan recíprocamente, en los sistemas constitucionales modernos, la división de poderes no implica una absoluta separación, sino una recíproca colaboración y fiscalización entre órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado, se enmarquen dentro de una unidad jurídica y constitucional.

La Constitución Política de la República, atribuye al Congreso de la República la facultad de emitir, reformar y derogar las leyes, esa función le permite interpretar y dar sentido a las normas constitucionales y en segundo término, actualizar el ordenamiento jurídico, que como se mencionó es absolutamente dinámico y cambiante.

Igualmente puede emitir otras disposiciones que sin llegar a tener la jerarquía normativa de la ley, son resoluciones, acuerdos o recomendaciones, en los cuales expresa su posición u opinión sobre diversos aspectos sometidos a su conocimiento o, como en el caso de los acuerdos legislativos, dan forma a procesos de decisión

anteriormente asumidos, como el caso de las elecciones para cargos que de conformidad con la Constitución o la ley, le corresponden.

b. FUNCION REPRESENTATIVA.

La función representativa, esta consiste en servir a la sociedad, a sus constituyentes, sus electores, de intérprete o intermediario, buscar y establecer los mecanismos necesarios para recoger las ideas, temas y problemas que plantea la sociedad, reconocer sus necesidades y trasladarlas, en ejercicio de su facultad de representación, al plano de la deliberación en el órgano legislativo, sea para traducirlas en una disposición legal o normativa o para el ejercicio de cualesquiera de sus otras funciones.

Como afirman muchos tratadistas, la función representativa, es la que más se identifica con la naturaleza política del poder legislativo, debido a que dentro del sistema republicano y representativo, la representación no puede ejercerla cada persona en lo particular, como sería en las democracias directas, ya que esto no es posible dado el tamaño y complejidad de las sociedades modernas y la dificultad que representaría consultar a cada ciudadano su posición u opinión sobre cada tema de trascendencia, razón por la cual, ante esta situación, delega en sus representantes (diputados) la porción de soberanía popular que como ciudadano le corresponde, por medio de la expresión de su voto.

Es en el carácter representativo del Congreso en el que tiene su asidero el principio de la representación popular; éste es la piedra angular de las democracias liberales, en las que los ciudadanos eligen a sus representantes entre varios candidatos, mediante elecciones competitivas y libres.

Dentro de las teorías de la representación popular, a manera de recopilación, sobre las distintas teorías que recoge la doctrina, podemos referirnos básicamente a dos:

- a) **Teoría de representación fraccionada**, según algunos autores la soberanía del pueblo es la suma de las diferentes “fracciones o porciones de soberanía” que detentan o poseen todos y cada uno de los individuos en particular, imponiendo a cada ciudadano la obligación de participar en los procesos de elección y reconociendo el derecho de voto del cual nadie puede privarle legítimamente; y el electo, resulta vinculado a su elector, ya que en alguna medida representa el poder de decisión que éste posee.

- b) **La teoría de la representación nacional**, esta teoría nace a raíz de la Revolución Francesa y básicamente refiere que la soberanía no pertenece fraccionada a cada individuo en lo particular, sino que por el contrario, pertenece a la nación en su conjunto, a la colectividad de los ciudadanos considerada como un ser real, distinto de los individuos que la componen.
En todo caso debemos concluir que el Estado moderno, se basa en los principios liberales, atribuye la soberanía al pueblo, en sentido sociológico como grupo humano coherente, bajo una organización política y jurídica que crea el derecho que le da vida al Estado.

Es importante hacer la cita de *M. Duverger* cuando menciona “La palabra representación se aplica aquí a un fenómeno sociológico y no a una relación jurídica., define el parecido entre las opiniones política de la nación a las del parlamento. Los diputados representan a sus electores no como un mandatario representa a su mandante, sino como una fotografía representa un paisaje, un retrato a su modelo. El problema fundamental consiste en medir el grado de exactitud de la

representación, es decir, el grado de coincidencia entre la opinión pública y su expresión parlamentaria”.²

La cita anterior se hace, para que cada uno al compartir esta lectura, tome posición sobre cuál de las teorías es la más adecuada. Debido a que en las recientes legislaturas, se ha dado movimientos inter bancadas importantes, lo que se denomina “trasfuguismo”, y que según algunos autores significa la traición de la voluntad del votante, quien al momento de emitir su voto lo hace por un símbolo partidario, y el diputado al cambiar de bancada parlamentaria o bloque legislativo, no hace ninguna consulta sobre dicho cambio o explicación sobre si dicho cambio, responde al interés del elector.

Los cambios referidos, provocó que el Congreso, introdujera mediante el decreto 14-2016, importantes modificaciones sobre el mantenimiento de los derechos de los diputados, al momento de cambiarse de bloque parlamentario dentro del Congreso.

c. FUNCION PRESUPUESTARIA.

Por mandato constitucional, corresponde al Congreso, aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado del ejercicio fiscal que deberá iniciarse el uno de enero de cada año y finaliza el treinta y uno de diciembre de ese mismo año; el Organismo Ejecutivo tiene la obligación de enviar al Congreso, con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principia el ejercicio fiscal, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, que debe contemplar en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado.

La Constitución reconoce al Congreso la facultad de aprobación sin ningún límite, ya que este organismo puede modificar el proyecto presentado por el Ejecutivo o hasta improbarlo. Cuando decida

² Duverger, Maurice. Lo partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México 2006.

modificarlo, al hacerlo debe tomar en cuenta, señalar específicamente las fuentes de financiamiento del mismo.

La Constitución contempla el caso cuando el Congreso, sea por decisión política o de cualquier otra naturaleza, no aprueba el proyecto de presupuesto presentado por el Organismo Ejecutivo, dentro del término que establece la norma constitucional, cuando se produce este supuesto, entra en vigencia y rige para el período fiscal respectivo, el presupuesto del ejercicio inmediato anterior. No obstante, el propio Congreso podrá modificarlo o ajustarlo, dentro del transcurso del año presupuestario.

Se han señalado las distintas opciones que contempla la Constitución de la República, ya que la facultad del Congreso no va a la simple aprobación, sino posibilita que los diputados asuman otras acciones más amplias, como lo es la modificación y la improbación. Esta función en un momento determinado, se confunde con otras funciones como la de fiscalización y la financiera, pero para efectos de este trabajo, se tocarán en forma individualizada.

d. FUNCION FINANCIERA.

Dentro de las facultades financieras que la Constitución atribuye con exclusividad al Congreso, están la de aprobación de impuestos ordinarios o extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.

Esta facultad atribuida al Organismo Legislativo, hay que recordar, fue una de las primeras que históricamente le correspondió a los parlamentos, ante los abusos cometidos por los monarcas al imponer cargas tributarias excesivas a sus súbditos y fundamentalmente, en forma inconsulta.

La fijación de impuestos o cargas tributarias, su reforma, naturaleza, determinación del hecho generador de la relación tributaria, las bases de su recaudación y las exenciones en su aplicación, determinación del sujeto pasivo y la responsabilidad solidaria, la base imponible y el tipo impositivo, las infracciones y sanciones tributarias,

debe hacerlas el Congreso tomando en cuenta básicamente los principios de equidad, capacidad de pago de los contribuyentes, la justicia tributaria y las necesidades del Estado.

e. FUNCION DE FISCALIZACION.

Esta función de control, está destinada a determinar el manejo de la cosa pública por parte de los funcionarios de Estado. Aparece claramente tipificada en la Constitución Política de la República y en la ley, o en otros casos deriva del trabajo que realizan los diputados al Congreso, cuando ejercen control sobre el manejo de presupuestos, inversiones, programas y proyectos.

La Constitución Política de la República, atribuye al Congreso la facultad de aprobar o improbar, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente anualmente el Organismo Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior; mediante esta facultad, el Congreso puede determinar si las entidades de gobierno cumplen con los lineamientos trazados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del respectivo período, pudiendo derivar de la improbación del informe, sanciones de carácter administrativo y aún sanciones de carácter penal, de ser comprobada la comisión de delito, en cuyo caso el Congreso deberá certificar lo pertinente a los órganos competentes.

La labor de fiscalización del Congreso va aún más allá de la aprobación o no del informe a que se ha hecho referencia, ya que cuenta con otros mecanismos para ejercer dicho control, como los informes que deben remitir periódicamente los ministerios a conocimiento el Congreso, así como los informes de las transferencias presupuestarias que realiza el Organismo Ejecutivo dentro del propio presupuesto, de los cuales, por imperativo constitucional, debe ser notificado.

Este último control, relacionado con las transferencias presupuestarias, tiene singular importancia, ya que los diputados pueden

dar seguimiento a los distintos movimientos presupuestarios, para comprobar si las entidades de gobierno ejecutan o no la decisión política previamente adoptada por el Congreso y que se ha traducido en la aprobación del decreto que contiene el presupuesto anual del Estado. En la actualidad los mecanismos aún son deficientes, pero existen, tanto de rango constitucional como legal, y únicamente hace falta la implementación de las formas para hacer efectiva dicha fiscalización.

Otra forma de ejercicio de la función de fiscalización la tienen los dignatarios, mediante las citaciones que dirigen los bloques legislativos, las comisiones de trabajo o el propio Pleno del Congreso, para formular interrogatorios, sin las formalidades de la interpelación, a los funcionarios de gobierno, en general, quienes tienen la obligación de asistir y responder a los cuestionamientos formulados por el Congreso o los órganos relacionados anteriormente.

f. FUNCION DE CONTROL POLITICO.

El Congreso de la República, tiene dentro de la organización del Estado, un importante papel. Al Congreso corresponde la búsqueda del equilibrio de los poderes estatales y el compartir el poder político y la administración del Estado.

Como se indicó en el capítulo relacionado con las funciones del Congreso en forma general, un poder legislativo fuerte y consolidado, con arraigo entre sus constituyentes o electores, es requisito indispensable para el fortalecimiento de la democracia representativa.

Por ello, el control político, es una de las funciones que cobra importancia, debido a la independencia formal que ha adquirido el Congreso en los últimos años, con respecto a los otros órganos del Estado. Anteriormente, por razones de orden político e institucional, siempre existía cierta sujeción del Organismo Legislativo a las políticas y decisiones del Organismo Ejecutivo, situación que ha variado.

El Congreso tiene encomendada la función de establecer el equilibrio entre la administración proba del gobierno y los abusos que

podrían cometerse en el ejercicio o desempeño de la administración pública, esto se realiza por medio del ejercicio del control político y control parlamentario.

Sobre el aspecto anterior, hay que definir que el control político que ejerce el Congreso, es el mismo control de orden parlamentario que refieren algunos tratadistas. Quienes pretenden hacer una diferenciación entre ambos controles, relegando el control político a ser ejercido por los medios de comunicación social, la sociedad civil o los grupos de presión, incurren en una equivocación.

Respecto a la aseveración anterior, hay que hacer énfasis que el control político por excelencia lo realiza el Congreso, como órgano legitimado para realizarlo; los otros controles serán de fiscalización social, auditoría social o denuncia y por supuesto, sin minusvalorar el papel de los medios de comunicación social, que dentro de su papel informativo-investigativo, muchas veces han sido los responsables del conocimiento de algunos temas, que sin su intervención no hubiese sido posible.

El control político constituye para el diputado, una herramienta útil al desempeño de su función, por medio de este mecanismo, puede citarse a funcionarios públicos para ser interrogados sobre el manejo de los asuntos de interés del Estado, en celosa protección del interés de los ciudadanos, puede llamarse a contratistas de obras que se financian con recursos públicos y pueden integrarse comisiones especiales para la investigación de asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional.

El control político tiene como asidero principios constitucionales y responde a la naturaleza propia del órgano representativo, al que corresponde velar porque el Organismo Ejecutivo y demás órganos del Estado no sólo cumplan su función, sino que al hacerlo la encuadren dentro de ordenamiento jurídico vigente.

El control político es un tema que debe abordarse con especialidad y ser objeto de un trabajo distinto a éste, centrándose en el tema en forma exhaustiva, ya que constituye uno de los mecanismos que

fortalecen y empoderan al Organismo Legislativo frente a los otros órganos del Estado, sin que ello signifique someterlos o subordinarlos.

La esencia de los controles políticos lo constituye la interpelación a ministros, que por excelencia son los funcionarios con responsabilidad política ante el Congreso, procedimiento que puede llegar hasta la presentación de un voto de falta de confianza al ministro o ministros interpelados, lo que significa su separación de cargo y la posibilidad de deducir responsabilidades de otra naturaleza.

Por la interpelación, el Congreso puede examinar con profundidad y detalle la actuación de un ministro, las políticas públicas diseñadas por su cartera y su desempeño respecto a la política general del Estado.

En el pasado reciente, y para precisar la última legislatura (7^{a.}) el procedimiento de interpelación fue utilizado como una práctica de “filibusterismo”, para impedir el trabajo normal del Pleno del Congreso, frenando todo el trabajo legislativo, al extremo de que se emitieron únicamente catorce decretos, aun cuando somos de la opinión que la actividad parlamentaria, no debe verse desde el punto de vista cuantitativo, sino en forma cualitativa, si es importante destacar que por esa práctica de “filibusterismo parlamentario”, no se pudieron cumplir con otras funciones importantes asignadas al Congreso.

De lo anterior derivó que el Congreso, dispusiera aprobar el decreto número 14-2016, por medio del cual se introducen varias reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, de las cuales, para efectos de este trabajo traeremos a colación dos de ellos, en la forma siguiente:

“Artículo 141. Procedimientos en las interpelaciones.

Planteada una interpelación en el punto de la agenda de una sesión que se refiere a despacho calificado o a mociones y proposiciones, en el mismo acto se procederá por el Presidente a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se llevará a cabo la interpelación, la cual deberá celebrarse a más tardar dentro de una de las cinco sesiones inmediatas siguientes. En el

mismo acto, la Secretaría del Congreso procederá a notificar mediante oficio, al Ministro que ha de ser interpelado, citándolo a concurrir. Sin embargo, las preguntas básicas deben comunicarse al Ministro o Ministros sujetos de interpelación con no menos de cuarenta y ocho horas de anticipación.

En el orden del día de la sesión señalada para la interpelación, después de leída y aprobada el acta de la sesión anterior o habiendo hecho constar su publicación y distribución, se procederá a dar inicio a la interpelación, salvo aquellos casos en los que proceda conocer asuntos de orden constitucional, caso en el cual se cederá un breve espacio para que se cumpla con mandatos constitucionales o legales que configuren plazo y fecha determinados para su cumplimiento.

Si la interpelación durare 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, de conformidad con lo establecido en el artículo 74 bis de esta Ley.

Durante el proceso de preguntas adicionales, si intervienen y participan más de tres diputados del mismo bloque legislativo, la Presidencia dará intervención a los diputados en forma alternada y equitativa.”

De esta reforma se destacan dos puntos, el primero la posibilidad de que el Congreso pueda, con autorización del Pleno, disponer la celebración de sesiones adicionales, con el propósito de conocer los asuntos contenidos en la agenda legislativa, no siendo permitido conocer dentro de esa sesión adicional, el proceso de interpelación en su continuación, dando de esta forma viabilidad a dicha agenda legislativa.

“Artículo 142. Debate en las interpelaciones. Terminada la interpelación propiamente dicha, podrá continuar la fase del debate para decidir sobre el voto de falta de confianza, en el que los diputados podrán tomar la palabra hasta dos veces con relación a los asuntos que lo motivaron. El Ministro afectado, si lo quisiere, podrá participar en el debate sin límite de veces en el uso de la palabra.

El Pleno del Congreso de la República, podrá disponer que el debate sobre la propuesta de voto de falta de confianza, se pueda discutir en forma inmediata o en una de las dos sesiones siguientes, con base a lo que dispone la Constitución Política de la República.

El Presidente del Congreso, garantizará la intervención de todos los diputados en el proceso de interpelación y debate, en forma alternada y equitativa.”

Al igual que la reforma anteriormente consignada, la modificación al artículo 141, busca hacer viable el proceso legislativo, incluyendo en forma democrática, la garantía que tienen todos los bloques parlamentarios de expresar sus opiniones, evitando así la práctica de que solamente una bancada parlamentaria se adueñe del tiempo de la sesión.

LA TECNICA LEGISLATIVA.

Previo a introducirnos al enfoque del proceso de formación de la ley, debemos referirnos a lo que es este proceso dentro del proceso legislativo, proceso que encuentra su fuente de legitimidad y principios en la Constitución, fuente que se amplía y desarrolla en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y los precedentes parlamentarios adoptados de conformidad con la propia ley. Existe un campo que constituye el objeto de estudio de la teoría de la legislación, que en su expresión y aplicación práctica se relaciona con la técnica legislativa.

La técnica legislativa tiene su raíz en la teoría política del parlamentarismo y el derecho parlamentario.

La teoría de la legislación, se ocupa del proceso que desemboca en la producción de normas jurídicas, ocupándose de que este proceso ofrezca productos normativos que posean ciertas características formales y produzcan efectos determinados en el sistema jurídico y en el medio social.

La técnica legislativa, que los tratadistas indican es la expresión instrumental de la teoría de la legislación, trata de obtener como resultado, la optimización en la producción de las normas provenientes del Congreso, por ello, ésta se dirige básicamente a los técnicos y a los asesores legislativos, quienes tienen dentro del proceso de formación legislativa un importante papel, sin llegar a discutir la legitimidad del mandato del diputado, a quien en definitiva corresponde la decisión final y política.

La técnica legislativa, debe comprender idealmente, entre otros, cuatro temas importantes:

- El lenguaje a utilizar en el proyecto.
- La sistemática, la redacción y la composición.
- La fase parlamentaria.
- La factibilidad y la evaluación de la ley.

Respecto al lenguaje a utilizar en el proyecto, éste debe redactarse con claridad, precisión y corrección gramatical, cuidando que el sentido en que se utilizan las palabras sea el adecuado, ya que de conformidad con la Ley del Organismo Judicial, las normas jurídicas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras.

El lenguaje de la norma es importante, fundamentalmente si se toma en cuenta que actualmente se da el predominio de la norma escrita, no pueden negarse las ventajas que derivan de la textualización y expresión formal del derecho. La positivación del derecho, es decir, su expresión normativa en forma escrita, favorece la certeza jurídica en contraposición de la norma oral; ya que la expresión oral del derecho, no permitía su conocimiento general, sino lo circunscribía a un reducido grupo de personas. La positivación o textualización de la norma aumenta las posibilidades de divulgación y conocimiento, lo que justifica la exigencia posterior de su obediencia.

Dentro del proceso de escritura o textualización normativa, el lenguaje a usarse por el legislador tiene una importancia superlativa, ya que de su utilización, derivará la mejor comprensión de los sujetos a los cuales está destinada la norma. Soriano³, hace una diferencia entre el lenguaje vulgar y el lenguaje técnico a utilizarse en la redacción de una norma.

El lenguaje vulgar o natural, está constituido por las expresiones comunes del habla coloquial usadas y conocidas por las personas en general, sin necesidad de una instrucción previa; el lenguaje técnico está formado por las expresiones que tienen un significado especializado conocido por los profesionales que tienen conocimiento en determinadas materias científicas.

Siendo que la norma, en su estructura elemental es la descripción de una circunstancia de la realidad social a las que se atribuyen consecuencias o efectos jurídicos, al momento de redactar la

³ Soriano, Ramón. Compendio de Teoría General del Derecho. Editorial Ariel. 2ª. Edición. Barcelona, España. 1993. Pags. 78 y 79.

norma es necesario hacer utilización de ambos lenguajes y llegar a redactarlas en el lenguaje jurídico, que al final es con el cual el legislador da forma a las normas jurídicas.

Las reglas enunciadas, deben seguirse igualmente en la redacción general del texto normativo, buscando la sistemática de ésta, claridad en la redacción y que la composición de cada una de sus partes, reflejen el sentido de su totalidad. El texto normativo debe procurar garantizar el acceso seguro a su contenido, la comprensión y el conocimiento indudable del precepto, con el propósito de lograr su total comprensión.

La fase parlamentaria se refiere a los mecanismos, a los procedimientos legislativos en sentido estricto, lo cual ha sido abordado en forma separada en otro trabajo similar a éste y con especificidad a la práctica parlamentaria.

La factibilidad de la ley consiste en la revisión de la posibilidad de su aplicación dentro de la realidad social existente y su inserción a la estructura normativa general del Estado, que haya correspondencia entre ésta y el sistema general normativo.

Además, hay otros aspectos que deben ser considerados, como:

- **La unidad y completud del ordenamiento:** se insiste en que la norma debe corresponder al sistema general normativo y que ésta sea de tal modo íntegra, que para su aplicación no necesite de normas accesorias o recurrir a otras normas vigentes, que no tenga lagunas que incidan en la posibilidad de hacerla positiva.
- **Contradicciones o antinomias:** que el texto no contenga dentro de sí mismo, contradicciones, sino que guarde armonía, debe buscarse que el sistema jurídico no solo sea un conjunto unitario de normas, identificables a partir de los criterios de pertenencia de las normas al mismo sistema, sino que constituye asimismo un sistema ordenado.

El orden del sistema supone la ausencia de incompatibilidades entre los elementos que lo conforman, es decir, que no existan antinomias.

Se entiende que existe antinomia o inconsistencia entre dos normas, según lo expresa Betegón Carrillo⁴, cuando se imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas, es decir, cuando en el ordenamiento existen dos o más normas que regulan de modo diferente e incompatible un mismo supuesto hecho, por eso, al afirmar que el derecho constituye un sistema ordenado o coherente equivale a afirmar que en su seno no puede haber antinomias.

Las antinomias plantean siempre un problema de aplicación del derecho, quien la aplique debe escoger entre una de las normas incompatibles, y justificar su decisión, para lo cual habrá de contar con un criterio que le permita efectuar esa elección. El problema de las antinomias, es encontrar el criterio que permita optar entre una u otra norma, no significará entonces el rechazo a priori de una de ellas, sino buscar el criterio que permita su resolución.

Debe insistirse en el criterio de que, para que exista antinomia, deben cumplirse dos condiciones: 1. Que las normas pertenezcan al mismo ordenamiento, o bien, aun perteneciendo a distintos ordenamientos éstos e hallen en relación de dependencia entre sí; y 2. Que las dos normas compartan el mismo ámbito de validez, sea temporal, espacial, personal y material. Con esos elementos, Betegón afirma que, antinomia es la situación en que dos normas que pertenecen al mismo ordenamiento y tienen el mismo ámbito de validez, imputan efectos jurídicos incompatibles a las mismas condiciones fácticas.

Los distintos criterios para resolver las antinomias son:

- a) Criterio cronológico.
- b) Criterio jerárquico; y,
- c) Criterio de especialidad.

- **Derogatorias y reformas**, la técnica legislativa, adecuadamente empleada requiere que se haga relación a qué normas, con especificidad se derogan en el cuerpo normativo que se plantea, es decir si se deroga

⁴ Betegón Carrillo, Jerónimo. Lecciones de Teoría del Derecho. McGrawn Hill. Pag. 269, 270, 271.

un artículo de un decreto determinado, en la parte o capítulo derogatorias de la ley, debe hacerse mención a dicha norma cuya vida jurídica ha decidido terminarse; no puede concebirse una norma que en forma general disponga “Se derogan todas las leyes, normas y demás disposiciones que se opongan o contradigan a la presente ley”, debido a que esto no arroja seguridad jurídica y va en contra de los principios de certeza y claridad de la ley.

La Ley del Organismo Judicial, establece cuatro principios para la derogatoria de las leyes, así:

- a) Por declaratoria expresa de las nuevas leyes.
- b) Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes.
- c) Totalmente, porque la nueva ley, regule por completo, la materia considerada en la ley anterior.
- d) Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, dictada en sentencia firme por la Corte de Constitucionalidad.

De la mención de los principios anteriores, los cuales aparecen contenidos en el artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial, se desprende que una norma general, como la que se ejemplificaba en párrafos anteriores, no sólo atenta contra la certeza de la ley, sino que podría discutirse su validez.

La disposición derogatoria debe señalar el párrafo, el artículo, la sección o el capítulo que quiera suprimirse de un cuerpo normativo vigente.

- **Vigencia**, conforme lo establecido por la Constitución Política de la República, la ley entra en vigencia a los ocho días de su publicación íntegra en el diario oficial.

La norma anteriormente mencionada, es la que de carácter general que para la vigencia de la ley, establece la Constitución de la República siguiendo la teoría sincrónica, según la cual, la ley entra en vigencia en todo el territorio al mismo tiempo; sin embargo, la norma constitucional contiene su propia excepción cuando afirma que, que la

ley puede ampliar o restringir dicho término de vigencia –de ocho días– y el ámbito de su aplicación, es decir, el legislador puede disponer, dependiendo de la complejidad de la normativa o la conveniencia de su aplicación gradual, establecer distintos tiempos de entrada en vigencia y ámbitos de aplicación.

- **Jerarquía**, dependiendo de la naturaleza de la norma y la materia que regula, así será el sitio que le corresponde dentro de la escala de jerarquía normativa. Según Kelsen, la norma constitucional, ocupa la cúspide de la pirámide que él traza para explicar la jerarquización de las normas, siguiéndole las leyes de carácter constitucional, por su origen, las leyes ordinarias, reglamentos, disposiciones gubernativas, circulares, etc., que están en la base final.

Dependiendo de la jerarquía o naturaleza de la norma, así será el procedimiento para su reforma, en tanto más alta su jerarquía más complejo el proceso de reforma y más los requisitos a cumplir, tales como mayoría calificada o dictámenes u opiniones consultivas sobre el contenido de la reforma. La ley ordinaria requerirá mayoría simple, la ley de rango constitucional, mayoría calificada y opinión de la Corte de Constitucionalidad y, la reforma constitucional propiamente dicha, mayoría calificada y procedimiento de consulta popular, para su adopción.

En Guatemala, un país que tradicionalmente ha padecido de altas tasas de analfabetismo y de una ausencia casi total de los instrumentos que permitan una preparación política y académica adecuada para el cumplimiento de la función legislativa, es difícil pretender que sean aprobados documentos legislativos totalmente perfectos, escritos en lenguaje elevado, técnico y claro, y que sean capaces de llegar a toda la población por igual y sin tropiezos.

La Ley del Organismo Judicial, como un contrasentido a lo anteriormente enunciado, establece que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso o práctica en contrario; debe entonces el legislador, el asesor y el técnico legislativo, pensar en redactar cuerpos de ley que sin violentar la Constitución y las reglas que

anteriormente se enunciaron, sean fácilmente comprensibles y aplicables.

La técnica legislativa, debe ser el instrumento que posibilite la redacción de normas jurídicas técnicas, pero a la vez claras y comprensibles, para no hacer nugatorio el precepto de la Ley del Organismo Judicial antes relacionado.

La pretensión de los miembros del Congreso, independientemente de su jerarquía debe ser, fortalecer al Congreso y a sus órganos, para que en el futuro próximo, los cuerpos normativos que emita cuenten con las características enunciadas y esos cuerpos legales soporten cualquier examen que pudieran hacer los órganos competentes.

La existencia de la técnica legislativa, permite la formulación de leyes en la forma más técnica y eficaz posible, y ésta, la técnica, constituye el instrumento al alcance del legislador, para que esa formulación sea efectiva y, siempre que pueda, contar con cuerpos de asesoría adecuados.

Para destacar la importancia de la técnica legislativa en el proceso de formación de la ley, tomaremos el concepto que recoge el Manual de Técnica Legislativa⁵, que dice al referirse a esta disciplina:

“Técnica Legislativa es el conjunto de reglas prácticas y útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales, que tiene que ver con su preparación material, con su redacción, su lenguaje, su estilo, su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros títulos y capítulos, considerando a su vez el logro, en la etapa de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional.”

⁵

Coderch, Pablo Salvador, Problemas de la Calidad de la Ley y cómo afrontarlos. Manual de Técnica Legislativa. Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Ad. De Justicia. San José Costa Rica. 1991.

El texto legislativo debe gozar, según los criterios casi unánimes de los estudiosos de la técnica legislativa y lo que al respecto refiere la Dra. Svetaz⁶, de los elementos y características básicas siguientes:

- a. Integralidad: Es decir que contenga todas las normas relacionadas y no contenga lagunas técnicas que requieran posteriormente de la emisión de otro cuerpo normativo, para llenar o resolver dichas lagunas.
- b. Irreductibilidad: El texto no debe de expresar más de lo necesario, de lo que se quiere regular, evitando reiteraciones y excesos legislativos.
- c. Coherencia: El texto legislativo no debe contener contradicciones o soluciones diferentes a supuestos iguales.
- d. Correspondencia: El texto legislativo debe tener en cuenta la existencia de otras normas legales vigentes.

En igual forma se señala que existen diferentes momentos procesales en los que se aplica la técnica legislativa, así:

- a) En la fase de preparación o formulación del proyecto: En este momento es indispensable la participación de la asesoría técnica adecuada, para elaborar un estudio de antecedentes legislativos y materializar la idea del legislador.
- b) En la fase de redacción del proyecto: en este momento procesal una buena técnica dispone que el proyecto de ley debe contener un esquema claro, bien ordenado y fácil de seguir, conteniendo frases sencillas, en forma positiva, términos concisos y precisos, tratando de resolver el problema de la dispersión normativa.
- c) En la fase legislativa: El trabajo de la técnica legislativa, supone controlar cómo y hasta dónde se atienden las exigencias tanto formales como de contenido.

⁶ Svetaz, María Alejandra. Técnica Legislativa, Marco Teórico. Serie Parlamentos y Democracia IIDH. 2001.

- d) En la fase posterior a la aprobación: en el estudio de impacto, para conocer realmente cuánto incide en el ordenamiento jurídico el texto aprobado, así como su eficacia e importancia para la vida nacional.

Una buena técnica legislativa requiere de un conocimiento profundo del ámbito institucional, información múltiple y procedimientos y fórmulas estandarizadas que puedan aplicarse a la elaboración de las leyes.

La ley contiene una decisión política que deriva de la entidad u organismo que posee la facultad legislativa; es el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social. El diputado o legislador, en su papel de representante del pueblo, escucha y toma la demanda social, considera las distintas soluciones y expresa finalmente su voluntad política.

El técnico legislativo, es el encargado de transformar en un texto de contenido normativo esa voluntad política expresada por el diputado o representante, creando un texto normativo que refleje con precisión y claridad la voluntad política que le transmite el legislador; debe atender las cuestiones técnicas pero igualmente debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento jurídico vigente.

Es al diputado y al Congreso, en última instancia, a quien corresponde decidir qué solución o qué medida legislativa deba adoptar para enfrentar una determinada situación o problema, es a la representación nacional a quien corresponde el peso de la decisión, pero esas decisiones pueden ser más acertadas y mejor encaminadas, si en el momento oportuno el legislador recibe la información y asesoría necesarias.

Un proyecto de ley o de resolución, precedida de un estudio y análisis sobre los antecedentes del aspecto que desea resolverse, así como las implicaciones técnicas, jurídicas, sociales y económicas que tendría una determinada medida, la base legal en que se podría fundar,

vería allanado el camino de su adopción o aprobación en el Pleno del Congreso.

La necesidad de una oportuna asesoría y contar con los mecanismos para utilizar adecuadamente la técnica legislativa, se hace cada vez más evidente, máxime cuando esa asesoría pueda llegar acompañada de información veraz y oportuna que permita al diputado conocer las distintas implicaciones de su decisión.

La técnica legislativa, exige el cumplimiento de etapas básicas para la elaboración de un texto normativo, las cuales referiré en forma sucinta, así:

- a) Cuando al asesor o al técnico, el legislador traslada lo que inicialmente fuera una demanda de sus constituyentes, el técnico legislativo debe esforzarse por comprender el tema sobre el cual deba trabajar, en todos sus aspectos e implicaciones.
- b) Estudio de antecedentes: este paso importante, constituye la búsqueda de antecedentes para complementar el contenido del proyecto, para darle base y fundamento.
- c) Análisis de la demanda: el asesor o el técnico legislativo, debe analizar la constitucionalidad de las normas propuestas, la oportunidad, conveniencia y posibilidad efectiva de implementación, para así resolver, en la forma más efectiva posible, la demanda planteada.
- d) Elaboración del proyecto: en esta fase el asesor o técnico, debe formular el proyecto conforme los requisitos que establece el ordenamiento legal interno del Congreso, para determinar el tipo de medida legislativa o decisión que deberá adoptarse: si la misma es procedente como ley, resolución o acuerdo legislativo.
- e) Análisis final: en este momento procesal, previo, el asesor o técnico legislativo deberá presentar al diputado, el proyecto, quien será, después del respectivo análisis, quien lo presente ante el Pleno de Congreso, para discutir la redacción propuesta.

- f) Presentación: el técnico, aun cuando pareciera una cuestión estrictamente legislativa, debe velar por el cumplimiento de los pasos en la presentación y adecuada inclusión ante la Dirección Técnico Legislativa del Organismo.
- g) Seguimiento: una vez ingresado ante las instancias técnico-administrativas del Congreso, debe darse seguimiento al trámite del proyecto ante el Pleno y su curso a la comisión que corresponda.

Para establecer y destacar la importancia de la técnica legislativa al momento de redactar un proyecto de ley, si en la parte anterior no hubiese tenido la claridad que esperábamos de ella, es adecuado resaltar, que su inobservancia puede hacer incurrir al legislador en errores que harán, si no nugatoria la aplicación de una norma, si crear un conflicto que tenga que hacer recurrir a la interpretación de la ley, para lograr su adecuada aplicación.

Ejemplo de ello lo tenemos en el proyecto de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, presentada al Congreso de la República y la que recibiendo dictamen favorable en la mayoría de sus artículos por parte de la Corte de Constitucionalidad, prevalece un error de falta de técnica legislativa, el cual ejemplificaremos en la forma siguiente:

El artículo 123 vigente de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contiene la siguiente redacción:

ARTICULO 123. * Integración.

El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco Magistrados Titulares y con cinco Magistrados Suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, *de una nómina de cuarenta candidatos* propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años.

* Reformado por el Artículo 73 del Decreto Del Congreso Número 10-04 el 26-05-2004.

Por otra parte, la literal a) del artículo 141 de la Ley indica:

ARTICULO 141. * Normas de funcionamiento.

El funcionamiento de la Comisión de Postulación se rige por las normas siguientes:

- a) La Comisión de Postulación *tiene entre sus funciones la de elaborar la nómina escrita de cuarenta candidatos a Magistrados del Tribunal Supremo Electoral*, de la cual el Congreso de la República efectuará la elección a que se refiere el artículo 123 de esta ley. Los abogados que integren la Comisión de Postulación no podrán figurar en dicha nómina.

* Reformado por el Artículo 82 del Decreto Del Congreso Número 10-04 el 26-05-2004.

El proyecto contiene una modificación a la literal a) del artículo 141 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pero obvió y no consideró el contenido del artículo 123 de la misma, el cual permanecerá sin reforma, constituyendo así una antinomia, que deberá ser resuelta al momento de la aplicación de la ley, ya que un artículo establece que son veinte los candidatos propuestos por la Comisión de Postulación, y el otro mantiene el número de cuarenta candidatos.

Este error deriva de la no aplicación de una adecuada técnica legislativa al momento de formular el proyecto de ley por parte de los ponentes o bien por parte de la comisión a la que se haya encomendado la elaboración del dictamen respectivo.

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY

Luego del análisis teórico de los principios relacionados con la técnica legislativa, se debe abordar lo que en el plano de la práctica es importante, luego de la fase de preparación del proyecto.

A pesar de la similitud en los procedimientos legislativos en el proceso de formación de la ley, en cada Congreso aparecen características propias en dicho proceso, por lo que es importante detallar, cuál es el procedimiento que se sigue en el Congreso guatemalteco.

Indefectiblemente, toda ley tiene sus orígenes en la presentación de una iniciativa, no existe mecanismo distinto para la introducción de un proyecto ante el Pleno del Congreso que no sea el señalado.

Una iniciativa de ley presentada, por cualesquiera de los órganos o entes que de conformidad con la Constitución Política de la República, están legalmente legitimados para presentar ante el Congreso iniciativas de ley, deben formularla dividida en tres partes:

- 1) exposición de motivos;
- 2) parte considerativa y fundamentación de ley;
- 3) parte dispositiva o articulado.

Un aspecto que si bien la ley no contempla como parte integrante de la iniciativa y como requisito para su presentación al Pleno del Congreso, pero fundamental para su justificación y comprensión integral, es que a la misma se adjunte un estudio que consiste en la búsqueda de los antecedentes del tema y sus fundamentos, en este estudio de antecedentes, se busca la opinión de otros organismos de asesoramiento, los preceptos legales relacionados, y en lo posible, las fuentes externas, mediante elementos de derecho comparado.

Un buen estudio de antecedentes permitirá al diputado presentar la iniciativa de ley ante el Pleno de Congreso en forma tal que se refleje cuál es su intención, qué fines se persiguen con la presentación del

proyecto, la filosofía que lo inspira y fundamentalmente su viabilidad. Es pues, sin ser un requisito legalmente establecido, un requisito formal si se quiere, por parte del técnico y así cumplir eficientemente su función y la del diputado, que el proyecto sea viable a los escrutinios del Congreso.

El trámite de la iniciativa de ley, se inicia al ser introducida al Pleno y leerse su exposición de motivos, para luego ser remitida a una de las comisiones de trabajo del Congreso, para su estudio y dictamen.

Al momento de presentarse la iniciativa y leerse su exposición de motivos, no es objeto de calificación ni examen por ningún órgano distinto al ponente. Son las comisiones de trabajo, que constituyen órganos de asesoría al Congreso, las que deberán emitir dictamen sobre el contenido del proyecto presentado a su consideración.

Realizado el estudio, la comisión o comisiones a las que se hubiere requerido el dictamen, presentarán su opinión ante el Pleno, la cual podrá ser en sentido afirmativo o negativo al contenido del proyecto, el dictamen en sentido positivo da continuidad al proceso de formación de la ley, y el dictamen en sentido negativo, desecha el proyecto y lo remite al archivo. Cualquiera de estos trámites son decisión del Pleno del Congreso, adoptados por la mayoría que establece la Constitución y la ley interna.

Cumplido el requisito de presentación de dictamen, el proyecto inicia sus primeros dos debates, en los cuales se discute su conveniencia o inconveniencia, constitucionalidad o inconstitucionalidad de sus normas y la oportunidad de su adopción, sin entrar a votar sobre su aprobación.

Es hasta el tercer debate, cuando la Constitución de la República posibilita la aprobación de un proyecto en trámite ante el Congreso, salvo el caso de la declaratoria de urgencia nacional, que requiere mayoría calificada, cuando el proyecto se adopta en un solo debate. Aprobado el proyecto, se inicia la discusión separada artículo por artículo del proyecto, salvo que por razones de extensión y complejidad,

fuera factible discutirse por capítulos o en forma pormenorizada por incisos.

Una vez finalizado el trámite de la discusión y aprobación por artículos, el Pleno puede disponer la aprobación en redacción final; en este momento procesal, aún cabe el procedimiento de revisión, por medio del cual, si el Pleno del Congreso lo acepta, puede volver a discutirse un artículo, un capítulo o el proyecto en sí, ya que la ley no establece límite para dicho procedimiento.

Este procedimiento debe ser estudiado desde la óptica de su constitucionalidad y ser objeto de discusión posterior, ya que no obstante estar basado en la ley interior del Congreso, no cumple los presupuestos establecidos en la Constitución Política de la República.

Finalizada la redacción final, al proyecto se le impone número, y ya no cabe al mismo revisión alguna, salvo las cuestiones de estilo que la ley interna del Congreso, atribuye a la Junta Directiva, que para el efecto se constituye en comisión de estilo.

El proceso de formación de la ley, en cuanto al Organismo Legislativo se refiere, finaliza al momento de imponérsele número al proyecto y éste deberá enviarse al Organismo Ejecutivo, para su sanción y promulgación por el Presidente de la República.

El Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales, puede realizar varias acciones respecto al proyecto recibido, hay una positiva, una negativa y una neutra, en la forma siguiente:

- a) Acción positiva: constituida por la sanción de la ley y su promulgación por el Presidente de la República, la cual una vez publicada en el diario oficial, se convierte en ley y de conformidad con la teoría sincrónica, ésta podrá entrar en vigor en todo el territorio nacional o en una de sus partes, siendo la propia ley, la que determine este procedimiento y la fecha de su vigencia.

- b) Acción negativa: cuando el Presidente de la República dispone no sancionar la ley, sino por el contrario, mediante Acuerdo Gubernativo adoptado en Consejo de Ministros, resuelve su devolución al Congreso ejercitando su derecho de veto.
- c) Acción neutra: se le denomina de esta forma en este trabajo, porque la legislación constitucional o legal ordinaria, no tipifica con especificidad su existencia, sino que es producto de la inacción del Presidente de la República, esta consiste en que dicho funcionario no dispone la sanción ni el veto de la ley, sino deja transcurrir el período que le confiere la Constitución, para no asumir ninguna medida al respecto. La Constitución y la legislación interna del Congreso, contempla la forma de resolver esta situación que la tradición y otras legislaciones conocen como “veto de bolsillo”.

Finalmente, hay que insistir en la necesidad de que el Congreso de la República, cuente con instrumentos técnicos, personal de asesoría y consultoría científica y académicamente bien preparado, para evitar que las leyes que emita, sean objeto de veto del ejecutivo o la sanción constitucional de la Corte de Constitucional, ante una declaratoria en el sentido de que contraviene principios constitucionales.

Las leyes deben ser lo más perfecto posible dentro de las capacidades que nuestra calidad humana, técnica y profesional nos permita, pero el esfuerzo debe ir encaminado a procurar la emisión de textos claros, precisos y entendibles para la mayoría de la población, y para que las decisiones políticas de los diputados, traducidas en normas jurídicas, procuren el bienestar de la mayoría de los ciudadanos a quienes representa y de los cuales ha recibido un mandato de representación.

CLASES DE INICIATIVA DE LEY

Como se apuntó, todas las leyes, independientemente de su origen o el órgano de los legitimados para hacerlo, tienen su origen en una iniciativa, en todos los casos las iniciativas no requieren de una calificación previa para ser admitidas en el trámite del Congreso y para ser remitidas al estudio de una comisión, que es el paso previo al inicio del proceso de formación de la ley, salvo el caso en cuanto que son presentadas por el Organismo Ejecutivo o la Corte Suprema de Justicia, en los que se posibilita que un ministro o un funcionario de alto nivel del Organismo Judicial, puedan hacer la presentación de la misma ante el Pleno del Congreso, en forma breve.

Al ser recibida por una de las comisiones de trabajo, una iniciativa de ley, el proyecto de decreto deberá ser estudiado por los miembros de la comisión, sobre su factibilidad, oportunidad y demás aspectos relacionados con su conveniencia y, sobre la constitucionalidad o no de las normas que contiene; el análisis del diputado normalmente va hacia el estudio de la conveniencia y oportunidad política del proyecto, más allá, muchas veces de otras consideraciones técnicas o jurídicas, por ello se insiste y enfatiza la necesidad de contar con cuerpos de asesoría adecuados y oportunos, que aporten a los congresistas elementos técnicos y jurídicos necesarios para adoptar la decisión que finalmente deben asumir.

Conforme las normas de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, las comisiones del Congreso, son órganos de asesoría y estudio, cuya finalidad es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y estudios sobre los proyectos sometidos a su consideración. De lo anterior, se desprende la importancia de que los dictámenes emitidos por las comisiones, realmente puedan ilustrar a los diputados sobre el contenido de las normas que se establecen en los proyectos de ley.

Las comisiones deben adoptar sus decisiones sobre dar dictamen favorable o desfavorable al contenido de los proyectos presentados a su conocimiento, con el voto favorable de la mayoría de sus miembros.

Los miembros de las comisiones al emitir dictamen, tienen la obligación de firmarlo; en caso de no estar acuerdo con el dictamen adoptado, tienen el derecho de razonar su voto, manifestando las razones de su desacuerdo.

Las iniciativas de ley pueden ir encaminadas a introducir proyectos nuevos, reformar las leyes existentes o proponer la derogatoria de algunas consideradas obsoletas o que ya no respondan a las necesidades cambiantes de la sociedad guatemalteca, así serán:

- a. **De reforma o emisión de las leyes ordinarias:** La denominación de leyes ordinarias, únicamente obedece a la jerarquía de la normativa a que se refiere, no implica ningún juicio de valor o prejuizgamiento sobre la calidad o contenido de las mismas. Estas iniciativas únicamente deberán guardar en forma general los requisitos que establece la ley interna del Congreso, es decir, presentarlas en forma de decreto, separando la parte considerativa de la parte dispositiva de la misma, debiendo acompañar, para mejor ilustración sobre la intención del ponente, los estudios técnicos y de antecedentes necesarios o de derecho comparado cuando estuviera a su alcance.

La iniciativa debe llenar los requisitos a que hemos hecho referencia en párrafo anteriores sobre lenguaje y otras características, pero hemos de hacer énfasis sobre la importancia de contar con dos elementos que son indispensables en la presentación de una buena iniciativa de ley, como son el estudio de antecedentes y la exposición de motivos. El estudio de antecedentes permite poner al alcance de todos los diputados, los elementos de derecho comparado y estudios que existen sobre el proyecto que se pretende introducir al Pleno del Congreso, para que el mismo no sea considerado una “ocurrencia” del diputado, sino por el contrario tenga un respaldo histórico y científico que justifique su emisión. La exposición de motivos, será aquella relación de las razones por las cuales el diputado ha presentado al Pleno un proyecto, el cual recogerá una demanda popular o la

necesidad de resolver una situación social, económica o de cualquier otra naturaleza, será la exposición de motivos la que permita al diputado, en primer término al estudiar la iniciativa y posteriormente, al estudiante, académico, analista político, etc., conocer las motivaciones y el espíritu de la norma.

- b. De reforma a leyes de rango constitucional:** Dentro de la pirámide de la jerarquía normativa, encontramos en primer término a la Constitución Política de la República de Guatemala, como base fundamental de nuestro ordenamiento jurídico interno, e inmediatamente después, a aquellas normas que por su origen, son consideradas normas de rango constitucional. Estas normas han sido emitidas por los órganos constituyentes, luego de cumplir con su misión fundamental, es decir, la emisión de la Constitución Política.

El legislador constitucional, ha previsto para la reforma de las normas de rango constitucional, un procedimiento diferente a las leyes ordinarias, en primer lugar, la aplicación de la consulta obligatoria a la Corte de Constitucionalidad y en segundo término, la necesaria aprobación por una mayoría calificada, es decir el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. Concretamente, la Ley de Orden Público, la Ley de Emisión del Pensamiento y más recientemente, emitidas por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

- c. Iniciativas sobre la creación, reforma o supresión de entes autónomos:** La Constitución Política de la República, establece que fuera de los casos especialmente contemplados, la autonomía se concederá únicamente cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de sus fines; para la creación de entidades descentralizadas y autónomas, la Constitución establece que es necesario el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.

Mediante consulta facultativa hecha a la Corte de Constitucionalidad, esta opinó que cuando se modificara la estructura orgánica de las entidades autónomas o descentralizadas, era igualmente necesaria la aprobación con mayoría calificada, es decir dos tercios del número total de diputados, disposición que igualmente se aplica para la supresión de dichas entidades.

- d. Iniciativa de reforma constitucional:** La reforma constitucional, es uno de los temas más difíciles que debe afrontar el Congreso, en ella se percibe, como en pocos temas constitucionales, la colisión entre el derecho y la política, se mezclan consideraciones normativas con las filosófico ideológicas. La reforma constitucional es un ejercicio de la democracia dentro del Estado, no es un ejercicio cualquiera, ya que la actividad de reforma a la Constitución es una actividad fundamental en la cual se modifica la “utopía concreta”, en referencia al contenido de la Constitución, y el modelo del diseño de vida que el constituyente previó a momento de emitir el texto constitucional, esta tarea cuando es encomendada al Congreso, reviste al Organismo de una importancia trascendental, más allá de la ordinaria formulación de las leyes.

La reforma constitucional, tiene un procedimiento que adquiere una relevancia máxima, la posibilidad de que una Constitución sea reformada, es una de las mejores y más acabadas expresiones de su propia legitimidad, es así como se consolida el proceso político que permite la supervivencia de la democracia constitucional una vez que la Constitución ha sido creada.

El hecho de que la Constitución tenga que disponer de un procedimiento para su propia reforma parece ser algo que estuvo fuera de dudas tanto en los procesos revolucionarios franceses como en el americano, de los cuales el constitucionalismo actual, es directo heredero. El artículo 28 de la Constitución francesa de 1793, ya disponía que *“un pueblo tiene siempre el derecho de*

revisar, reformar y cambiar su Constitución. Una generación no puede someter a sus leyes a las generaciones futuras.”

La necesidad de que exista un procedimiento de reforma constitucional, puede explicarse, por dos razones:

1. Como una forma de adaptar el texto constitucional a la cambiante y dinámica realidad política. Esto se explica en la razón de que si la Constitución no puede cambiarse cuando sea políticamente necesaria su modificación, lo más probable es que se produzca un divorcio creciente entre el proceso político y el texto constitucional, lo cual lesionaría gravemente la normatividad de la Constitución. En este sentido, el procedimiento de reforma es la primera de las garantías del mantenimiento y vigencia del texto constitucional.
2. Como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto constitucional.

Numerosos son los tratadistas del derecho constitucional, que afirman sobre la existencia de dos tipos de lagunas dentro de la Constitución, en la forma siguiente:

- a) **Lagunas descubiertas:** Aquellas en las que el poder constituyente fue consciente de la necesidad de una regulación jurídico-constitucional, pero por determinadas razones omitió hacerlo. Ejemplo de ello lo tenemos en la Constitución americana de 1787, en la cual no se incluyó inicialmente ninguna declaración de derechos, lo que obligó posteriormente la incorporación de las primeras diez enmiendas que incorporaron algunos derechos fundamentales.
- b) **Lagunas ocultas:** son las que se producen cuando en el momento de crear la constitución, no existió o no se pudo prever la necesidad de regular normativamente una situación

determinada. Estos olvidos inconscientes del constituyente, se resuelven, mediante la reforma constitucional.

Las primeras serán las lagunas del constituyente y, las segundas lagunas de la Constitución.

La reforma constitucional, constituye o trata de constituir un balance permanente entre las necesidades de estabilidad constitucional y los requerimientos de cambio. Ignacio de Otto⁷, indica que a la hora de regular la reforma constitucional, es preciso atender al doble objetivo de conciliar estabilidad y cambio. La estabilidad de una Constitución es una cualidad deseable, porque da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad que redundará en beneficio del orden, la industria y la economía; y a la vez porque permite acumular experiencias que hacen posible el mejoramiento de la Constitución, pues si la Constitución es sometida a cambios con demasiada frecuencia, es probable que se debilite tanto su normatividad como el consentimiento constitucional.

La vinculación entre reforma constitucional y democracia es notable y esa vinculación salta a la vista en el estudio de los procedimientos formales, de los mecanismos procedimentales concretos a través de los cuales puede realizarse una reforma constitucional. Es en las normas de reforma donde el sistema constitucional se pone a prueba consigo mismo y donde se valora el contenido y el alcance del propio concepto de Constitución; el carácter de los mecanismos de reforma permitirán sacar la conclusión del carácter del régimen, por ejemplo el carácter de los sistemas políticos autoritarios asignarán la competencia para iniciar la reforma constitucional, fundamentalmente al poder ejecutivo, en el sistema guatemalteco, indistintamente se asigna la facultad de promover la reforma constitucional al propio Congreso de la República, mediante la presentación de la iniciativa firmada por diez o más diputados, al Organismo Ejecutivo, a la Corte de Constitucionalidad y mediante lo que, en otras legislaciones, se conoce

⁷

Otto, Ignacio de. Derecho Constitucional. 2ª. Edición. Madrid, 1989. pp. 59

como iniciativa popular, y que para efectos de la legislación constitucional guatemalteca, es la solicitud de por lo menos cinco mil ciudadanos debidamente empadronados en el Registro de Ciudadanos.

El proceso para la aprobación de la iniciativa de reforma, no está claramente regulado en la Constitución de la República ni en la Ley Orgánica del Congreso, y ha sido tarea del propio organismo, establecer, cuando le ha correspondido conocer reformas a la Constitución de la República, las reglas de su aprobación, la forma de presentar las preguntas al Tribunal Supremo Electoral, para ser trasladadas al Pueblo y el instrumento de su aprobación, ya que si es contemplada, como sucede en las normas de carácter ordinario, en un decreto, este tendría que sufrir el trámite aplicable a este tipo de cuerpos normativos, es decir remisión, sanción o veto, lo cual, sería inaceptable, ya que la Constitución no atribuye al jefe del Organismo Ejecutivo, esa facultad.

EPILOGO

El célebre constitucionalista y politólogo italiano Norberto Bobbio, indicaba que la democracia nació con la esperanza de proscribir para siempre de la historia humana el poder invisible y de dar vida a un gobierno cuyas acciones deberían ser realizadas en público, a la vista de todos.

El Congreso de la República, el parlamento en términos generales, es el órgano llamado a cumplir los esfuerzos de proscribir esos poderes invisibles, es el encargado de realizar el gobierno a la vista de todos y con sus atribuciones de control, hacer igualmente visibles las acciones del gobierno.

Es al Congreso a quien corresponde evitar que las grandes decisiones del poder se adopten a escondidas, reclama la simultánea fundamentación y publicidad de esas decisiones a adoptar, como momento previo a la decisión definitiva y determinar si la decisión a tomar, reside en el bien público o el interés común.

Poder cumplir las atribuciones que le son asignadas por la Constitución, la ley y el ejercicio de la representación en él depositada, requiere del Congreso, contar con los elementos técnicos, políticos y administrativos adecuados y es donde la técnica legislativa, tiene un campo fértil de acción, apoyando a quien es la razón de su existencia, el Organismo Legislativo, como piedra fundamental del sistema democrático y representativo.

Poder cumplir las atribuciones que le son asignadas por la Constitución, la ley y el ejercicio de la representación en él depositada, requiere del Congreso, contar con los elementos técnicos, políticos y administrativos adecuados y es donde la técnica legislativa, tiene un campo fértil de acción, apoyando a quien es la razón de su existencia, el Organismo Legislativo, como piedra fundamental del sistema democrático y representativo.