

PRACTICAS PARLAMENTARIAS

Guatemala, marzo 2016

INDICE

Prácticas Parlamentarias

Introducción para la segunda edición.....	3
Introducción.....	5
El Congreso de la República.....	7
Período de sesiones.....	19
Clases de sesiones.	22
Quórum.....	27
Agenda u orden del día.....	31
Proceso de formación de la ley.....	33
Debates.....	43
Veto a la ley.....	53
Votaciones.....	56
Acciones parlamentarias.....	60
Precedentes.....	73

PRACTICAS PARLAMENTARIAS

J. Luis Mijangos C.

INTRODUCCION A LA SEGUNDA EDICION.

Cuando se planteó originalmente la redacción de una Guía de Prácticas Parlamentarias, lo hicimos con el firme propósito de poner al alcance de quien por primera vez se adentrara a las interioridades del funcionamiento del Congreso, de una herramienta que le facilitara comprender algunos de los mecanismos que dentro de la práctica diaria parlamentaria utilizan los diputados al Congreso al momento de discutirse un asunto sometido a su conocimiento, pudiendo retrasar el trámite de aprobación o agilizarlo según sea su decisión política, hasta llegar a conocer aquellas prácticas, que si bien son parlamentarias, pueden considerarse “filibusterismo parlamentario” que en alguna medida podrían colisionar con los principios éticos que deben prevalecer en el Congreso.

No obstante habernos trazado la idea de adentrarnos a las prácticas parlamentarias propiamente dichas, no pudimos dejar de hacer una introducción que tocara aspectos relacionados con el Congreso, para posibilitar, previo a estudiar las prácticas parlamentarias, conocer sobre las funciones del Congreso, su naturaleza y el conocimiento de algunos temas que consideramos de importancia, tales como la descripción de las funciones atribuidas al Organismo, algunas de las cuales, por su importancia, constituyen la esencia misma de la institución parlamentaria. Se abordan también aspectos relacionados con las sesiones, los períodos, los recesos constitucionales, los conceptos sobre el quórum y la agenda para esas sesiones.

La segunda parte del trabajo se inicia con el proceso de formación de la ley y los debates, que son las instancias en las que las prácticas parlamentarias y técnica legislativa inciden en el trabajo del Congreso, unas en cuanto al funcionamiento y dinámica y otras en cuanto a la calidad de la ley.

Las acciones parlamentarias y los controles cierran el presente trabajo. Se dedica un espacio a las primeras, porque facilitan la tarea política de los parlamentarios, brindándoles mecanismos tales como las mociones de orden y mociones privilegiadas, y a las segundas, controles parlamentarios, porque constituyen una de las funciones que hoy por hoy mediante el mecanismo de pesos y contrapesos, permiten el control e interrelación con el Organismo Ejecutivo.

En esta segunda edición procuramos clarificar y ampliar, cuando procediera, algunos conceptos, con el propósito de hacer más efectiva esta herramienta.

INTRODUCCION.

El Congreso de la República, tiene dentro de la vida institucional del Estado, una importancia superlativa, primero porque conforma una de las ramas de gobierno, la encargada de la legislación; y segundo, porque es el organismo a quien corresponde la más alta representación popular, debido fundamentalmente porque la totalidad de sus miembros, devienen de un proceso electoral, de la realización de elecciones libres, competitivas y directas, son, los diputados, los ciudadanos depositarios de la voluntad de sus electores, de quienes han recibido un mandato para ejercer, en su nombre, esa porción de soberanía que corresponde a cada ciudadano, dentro de un sistema democrático, como el adoptado por nuestra república.

Dentro de ese concepto, el Congreso debe entonces, contar con los elementos necesarios, las herramientas adecuadas para desempeñar en mejor forma el papel que el ciudadano le ha delegado; es necesario que el legislador, en cualesquiera de las funciones que tiene encomendadas, desde la primigenia que es la de representación, la de legislación, administrativa, presupuestaria, hasta la de control a los entes de gobierno, sistematice esas herramientas y recursos, siendo uno de los más importantes, el conocimiento de las prácticas parlamentarias, esas prácticas del día a día en su trabajo ante el Pleno del Congreso de la República y ante las comisiones de trabajo.

Son las prácticas parlamentarias, la experiencia acumulada a lo largo de muchos años de existencia del parlamento guatemalteco y, la experiencia recogida de otros parlamentos en el mundo, con mayor existencia en la historia y quizá, con mayor evolución en sus instituciones.

Las prácticas parlamentarias, son el recurso con el cual el diputado debe contar día a día, para el desempeño de su labor, para el cumplimiento de

su función, desde el conocimiento de la integración del propio organismo a que pertenece, hasta los distintos recursos parlamentarios con los que cuenta, para citar, interpelar o bien para regular sus intervenciones ante el Pleno de Diputados.

Dado que el Congreso, en su desarrollo, tanto en Guatemala como en el mundo, ha incrementado sus funciones y ha fortalecido el control que puede ejercer ante las funciones del gobierno, es necesario que el diputado, conozca hasta dónde llegan sus funciones y cuáles son sus atribuciones en el cumplimiento de la función, para procurar el fortalecimiento del sistema democrático y el afianzamiento de las instituciones representativas.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

A lo largo de la historia, indica el autor Diego Valadés¹, tan intensa como la lucha por el poder, ha sido la lucha contra el poder. Se trata de una singular paradoja que impulsa a los individuos y a los grupos a contender en un doble sentido, que recorre direcciones opuestas.

Al revisar la teoría política y la evolución de las instituciones, se encuentra que al inicio de la historia, el poder se expresaba básicamente en tres formas: a) el dominio del más viejo (patriarcado); b) el predominio del más fuerte y c) el predominio del más débil.

Las tres modalidades derivaron en sus formas particulares, así la expresión patriarcal, en la monarquía autocrática y generalmente transferida en forma hereditaria de padres a hijos. Por su parte la expresión del más fuerte, normalmente se tradujo en enfrentamientos, es decir básicamente en su expresión de la guerra; y el predominio del más débil, radica en la habilidad, es como menciona el tratadista Valadés, la lucha más plural posible en el cual el número de agentes que participan es tan amplio, como amplio sea el número de ciudadanos, sus protagonistas utilizan la vía de los partidos políticos.

Al inicio mencionamos que la lucha por el poder, es igualmente importante como la lucha contra el poder, entendiéndose éste como el poder absoluto y para el caso guatemalteco específicamente, la lucha para evitar que un órgano del Estado, pueda tener hegemonía con respecto los otros.

La doctrina de las tres ramas del poder estatal unitario que refiere el Dr. Kelsen², indica que lo que se conoce como poder estatal, es la validez de un orden jurídico y, por lo tanto, implícitamente, la unidad de ese poder, mientras que la idea de una partición de éste es un absurdo. El concepto de poder del Estado, implica la unidad e indivisibilidad del mismo.

¹ Valadés, Diego. El Control del Poder. Ed. Porrúa. México, D. F. 2000.

² Kelsen, Hans Dr. Teoría General del Estado. Editorial Nacional, México, 1975.

Si el concepto de poder público adquiere una significación sustancial, la teoría del poder estatal tiene que perder el carácter de verdad teórica. La contradicción entre dicho supuesto, que implica la desnaturalización del concepto de Estado y, la indivisibilidad, como supuesta consecuencia del mismo, se muestra claramente, según Kelsen, en el hecho de que, a pesar de la insistencia de la unidad e indivisibilidad del poder público, distingue varios poderes del Estado, lo que va ligado a la teoría de la separación de dichos poderes, es decir, la partición del ejercicio de los mismos entre varios órganos.

Guatemala, desde su fundación y siguiendo los modelos adoptados originalmente por la Constitución de los Estados Unidos de América y posteriormente en la Declaración del Hombre y del Ciudadano que siguió a la Revolución Francesa, adoptó la forma republicana de gobierno, en la cual el ejercicio del poder está conferido a tres organismos del Estado, el legislativo, el ejecutivo y el judicial, entre los cuales no hay subordinación sino una necesaria coordinación e interrelación.

La separación de poderes, dentro de la misma unidad del poder estatal reconocido por las teorías expuestas anteriormente, está conferida a tres organismos, principio recogido en la Constitución Política de la República, en la forma siguiente:

Artículo 140.- Estado de Guatemala. *Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.*

Artículo 141.- Soberanía. *La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.*

Sobre este aspecto la Corte de Constitucionalidad, en diferentes sentencias proferidas oportunamente, ha indicado:

"...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 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 sentido de la distribución 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, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma 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 Guatemala adopta un sistema de división de poderes atenuado por la existencia de una mutua coordinación 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 tales órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado se enmarquen dentro de una unidad jurídico-constitucional..."³

Al Congreso de la República, como ha quedado señalado, corresponde la función legislativa, es decir la función de emitir las normas del derecho interno.

³ Gaceta No. 24, Expediente 290-91, Pág. 11. Sentencia 19-05-92.

a. INTEGRACION:

Al Congreso de la República, de conformidad con lo que establece el artículo 157 de la Constitución Política de la República, compete la función legislativa, que se traduce en la potestad legislativa, que para el caso de nuestra organización democrática y republicana, constituye la posibilidad de crear el derecho positivo aplicable a los ciudadanos y sus interrelaciones. El Congreso de la República, está integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, mediante dos sistemas: a) de distritos electorales y b) de lista nacional. Los diputados de lista nacional, representan el veinticinco por ciento del total de diputados electos por distritos electorales y en ambos casos, deben cumplir un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Para ser electo diputado al Congreso de la República, la Constitución en su artículo 162, establece cuáles son los requisitos para optar al cargo de diputado, siendo únicamente ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, es decir, la Constitución Política de la República ni la Ley Orgánica o de Régimen Interno del Congreso, requieren otra calidad que no sean las enunciadas anteriormente, de allí que el Congreso puede denominarse como la máxima representación popular, en la cual se encuentran reflejados todos los segmentos de la población y sociedad guatemalteca.

En el ejercicio de su función, los diputados al Congreso de la República, gozan de preeminencias y prerrogativas en la forma siguiente:

Conforme el artículo 161 de la Constitución Política de la República, los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la Nación; y como una garantía para el ejercicio de sus funciones, legislativa, representativa, de fiscalización, control, etc., desde el día que se les declare electos, gozan de las prerrogativas siguientes:

- a) Inmunidad personal para no ser detenidos ni juzgados, si la Corte Suprema de Justicia no declara previamente que ha lugar a formación de causa. Que se conoce dentro de la doctrina como el

derecho de antejuicio, es decir, un procedimiento previo por el cual se determina, por el órgano competente, si existen elementos suficientes que conduzcan a la decisión de someter el procedimiento a conocimiento de un juez del orden penal.

- b) Irresponsabilidad por sus opiniones, por su iniciativa y por la manera de tratar los negocios públicos, en el desempeño de su cargo.

Esta garantía no implica extralimitación por parte del diputado. En la actualidad se ha producido un importante debate hasta dónde llega la irresponsabilidad parlamentaria por las opiniones vertidas, si esta se refiere únicamente y en forma excluyente a temas estrictamente parlamentarios y relacionados con los negocios que corresponde conocer al Congreso, o si por el contrario, en forma extensiva a cualquier opinión vertida por un parlamentario, aún cuando sean ajenas a los temas de los que se ocupa el Congreso. En todo caso, la línea divisoria es tan delgada en este tema, que la discusión continúa abierta.

En sus comentarios sobre estas prerrogativas, la Corte de Constitucionalidad, en el tema del antejuicio se ha referido en la forma siguiente:

“...El antejuicio constituye una garantía para ciertos funcionarios expuestos sensiblemente a incriminaciones por actos realizados en ejercicio de su cargo, aparte de aquellos que puedan imputarse cometidos en su carácter particular, y se ha instituido no sólo para protegerlos de la posible ligereza en la sindicación sino también para que las potestades de que están investidos no se vean interrumpidas injustificadamente con menoscabo de la continuidad y eficiencia de tales funciones. Se resuelve, como examen previo, si ha lugar o no a proceder criminalmente contra los funcionarios investidos de dicho privilegio. Resulta obvio que el antejuicio debe comprender dos elementos sustanciales: a) la configuración de actos u omisiones que la ley penal repute como delitos; y b) que vincule

de manera directa la posible responsabilidad del funcionario señalado.”⁴

“...Sobre el particular cabe asentar que ese supuesto se da cuando están frente a un eventual proceso penal, por lo que no abarca a procesos disciplinarios ajenos a dicho proceso, como son los propios de los partidos a los que se pertenece debido a una afiliación política, y a los cuales se han sujetado como integrantes de los mismos.”⁵

La Constitución Política de la República, contempla igualmente las prohibiciones e incompatibilidades respecto al cargo de diputado, al establecer en el artículo 164, que 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;
- b) Los contratistas de obras o empresas públicas que se costeen con fondos del Estado o del municipio;
- 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 intereses de compañías o personas individuales que exploten servicios públicos; y
- f) Los militares en servicio activo.

El citado artículo 164, al desarrollar las causas de inelegibilidad y de incompatibilidad de los Diputados al Congreso de la República; tiene como objetivo, reforzar la libertad e independencia de los representantes

⁴ Gaceta No. 51, Expediente 336-98, Pág. 510, Sentencia 09-02-99.

⁵ Gaceta No. 25. Expediente 227-92. Pág. 192. Sentencia 02-09-92.

y del órgano legislativo, garantizar el principio de igualdad en el acceso a un cargo de elección popular y, preservar a los otros poderes del Estado de las influencias que en sus decisiones pudieran efectuar, quienes dotados de una dignidad pública y de prerrogativas de su cargo, pudieran realizar en cuestiones de su propio interés.

Por ejemplo, con respecto a la denominación de contratista, que es una de las causas de incompatibilidad, la Corte de Constitucionalidad indica que debe entenderse tanto en su sentido natural y obvio de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, como también en el sentido técnico que fuese apropiado en la doctrina del Derecho Administrativo. Según la acepción común, “contratista” es la persona que, por contrato, ejecuta una obra material o está encargada de un servicio para el gobierno, para una corporación o para un particular.

En la doctrina, correspondiendo a esta interpretación, se tiene como contratista a los que celebran contratos administrativos con los entes estatales, diciéndose de los contratos administrativos, los que afectan a una obra o servicio público.

Al contrato administrativo lo caracteriza:

1. Que una de las partes contractuales sea la administración central o municipal;
2. Que el contrato tenga por objeto inmediato la realización de una obra o servicio público, entendiéndose que persiguen un servicio público los que tienen por objeto inmediato y directo la satisfacción de una necesidad pública.

Para el caso de Guatemala y en una forma más simple, los que se celebran conforme a las disposiciones de la Ley de Contrataciones del Estado, deben considerarse contratos administrativos.

b. FUNCIONES.

Independiente de las atribuciones generales y específicas que la Constitución Política de la República asigna al Congreso, a los

diputados les corresponden funciones en su carácter de dignatarios de la Nación y representantes del Pueblo, siendo las principales:

1. Función legislativa: Que se traduce en la posibilidad de presentar, conocer y aprobar proyectos que conduzcan a la aprobación de leyes; en igual forma presentación de proyectos de resolución, acuerdos legislativos y puntos resolutiveos.

Mediante la función de aprobar proyectos de ley, el diputado puede presentar a consideración del Pleno, proyectos que tiendan a emitir normas, modificar las existentes o bien derogarlas. Esta función también es ejercida en su participación dentro de las comisiones de trabajo del Congreso, en las cuales puede presentar enmiendas a las iniciativas que presenten otros diputados o bien que lleguen al Congreso provenientes de órganos externos a quienes la Constitución reconoce ese derecho, así como en su función, cuando los proyectos, una vez conocidos por las comisiones de trabajo, son puestas a discusión en el Pleno del Congreso, dentro del proceso de formación de la ley.

2. Función de control: Esta función va desde el control estrictamente político, cuya expresión más pura es la interpelación a los Ministros con responsabilidad ante el Congreso, hasta la citación de los funcionarios y los controles de fiscalización, los de carácter financiero y los administrativos.

La función de control del Congreso, sobre los ministros de Estado, es aquella que se ejerce para determinar el límite de las funciones que la Constitución o la ley les asigna a dichos funcionarios, el cumplimiento de éstas y la observancia de dichos límites.

Como consecuencia de la interpelación puede producirse, dentro del capítulo de debate de la misma, la presentación de voto de falta de confianza al ministro o ministros interpelados, para lo cual debe presentarse a consideración del Pleno del Congreso, moción que tendrá carácter de asunto privilegiado.

Fundamentalmente debe considerarse que la función de control que ejerce el Congreso, es el ejercicio de los mecanismos legales y adecuados, para determinar que los actos realizados por el gobierno (Organismo Ejecutivo), están apegados a lo que establece la Constitución y las leyes y verificar el cumplimiento de aquellos compromisos que se han determinado, tanto en el instrumento de presupuesto como los planes elaborados por el propio gobierno.

Existe además otro mecanismo de control: las preguntas parlamentarias, mecanismo que puede utilizarse indistintamente en el Pleno, comisiones de trabajo o en los bloques legislativos.

3. La función representativa: Una de las formas de identificación del Congreso, en su esencia, de acuerdo a un criterio institucional y jurídico, habrá de buscarse en los aspectos claves de sus funciones, una de ellas es la función representativa. El carácter representativo del Congreso, tiene su base en la teoría de la representación popular, piedra angular de las democracias liberales. En estas democracias, todos los hombres son iguales, ninguno es superior a otro, y por lo tanto, no puede mandarle por sí, salvo que esa posibilidad devenga de un mandato otorgado mediante una elección.

Representar, significa hacer las veces de los demás, debido a que la democracia de “masas” impide que el ejercicio de la porción de soberanía que pudiera pretender a cada ciudadano pueda hacerse por sí mismo, esta consulta individual, es imposible realizarla como pudo hacerse en las antiguas democracias directas griegas, que por su tamaño, hacían posible consultar a cada individuo en lo particular, sobre el enfoque a un tema de interés del Estado. Hoy la consulta debe realizarse mediante representantes, que han sido electos por la población y les ha sido delegada la soberanía, que radica en el pueblo, para su ejercicio, en cualesquiera de los órganos u organismos en los que se encuentre dividido el gobierno.

La representación política surge como un fenómeno sociológico conjuntamente con el surgimiento del Estado democrático moderno, así en la sociedad democrática, el conjunto de ciudadanos, delega mediante

elecciones competitivas a las personas que han de representarles y ejercitar por ellos, esos derechos.

Resumiendo se concluiría que la institución representativa surge como una necesidad de justificación de los gobiernos democráticos y resolver, en la práctica, el gobierno de los grandes conglomerados, típicos de la era moderna y de acuerdo con la teoría democrática, el poder que mejor representa la voluntad general, es el legislativo, cuyo producto fundamental que es la ley y la producción del derecho interno, sujeta a los otros poderes del Estado, ordenándoles qué hacer y cómo realizarlo.

Es importante referir 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”.⁶

Esta cita se realiza para establecer cierto equilibrio entre los principios citados y lo que al efecto, refiere M. Duverger, para que no prevalezca desde un principio un planteamiento que podría ser cuestionado por alguna persona que tenga un pensamiento distinto, sobre la teoría de la representación y su naturaleza

4. La función de fiscalización: esta es ejercida por el diputado desde el estudio del proyecto de presupuesto que se somete a consideración del Congreso, el seguimiento de las distintas transferencias presupuestarias, que a lo largo de la ejecución presupuestaria realiza el Organismo Ejecutivo, debiendo hacer un

⁶ Duverger, Maurice. Lo partidos Políticos. Fondo de Cultura Económica, México 2006.

análisis comparativo entre lo aprobado por el Congreso y lo ejecutado por el Organismo Ejecutivo y sus dependencias, para conocer la coincidencia entre una y la otra, y el establecimiento de las cargas tributarias, mediante la aprobación de impuestos.

La función a que se refiere la última parte del párrafo anterior, aprobación de impuestos que finalmente servirán para financiar el presupuesto, es decir una función integral presupuestaria fue lo que dio origen al parlamento, esta función original que podría encuadrar como dentro de las funciones de control, por el grado de especialización que ha alcanzado, configura una tarea que ha cobrado singular importancia dentro de la organización de los Congresos a nivel mundial. Debemos resaltar que, dentro e esta función, se realizan o llevan a cabo dos distintos momentos: a) El monto de los ingresos que deban percibirse, su forma y naturaleza y, b) La forma, objetivos, actividades e instituciones que los ejecutarán, para que de esta manera, la más adecuada posible, vuelvan a la población en forma de bienes y servicios públicos, que satisfagan sus ingentes necesidades.

Esta función ahora, se encuentra más fortalecida, en virtud de las modificaciones que se hiciera a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, mediante el decreto del Congreso número 14-2016, que establece en caso de no comparecer la persona citada, sin justa causa, por más de tres veces consecutivas, se formulará ante los órganos competentes desde que se produzca el incumplimiento, la denuncia en su contra, para que sean sancionados penalmente.

5. La función administrativa: que se traduce básicamente, aún cuando no en forma exclusiva, en el nombramiento de los funcionarios que la Constitución señala, como competencia del Congreso, pero puede ir aún más allá de el solo hecho de nombrar, al intervenir, mediante fiscalización administrativa, dentro de los procesos de selección que realizan las comisiones de postulación.

A los diputados al Congreso, les corresponde elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los Magistrados de la Corte de Apelaciones, a los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, a un Magistrado titular y un suplente de la Corte de Constitucionalidad y posteriormente disponer la integración de dicho órgano, al Procurador de los Derechos Humanos, al Contralor General de Cuentas, entre otros funcionarios. Siempre que el Congreso deba elegir a una persona, deberá proceder a realizar la elección conforme el procedimiento electrónico, sea para los cargos que establece la Constitución Política de la República o bien, los que establecen otras leyes, deberá votarse candidato por candidato en forma separada, haciendo la excepción, única, cuando se trata de la elección de los miembros de la Junta Directiva del Congreso, la cual podrá hacerse mediante planilla. La propia ley establece que cuando el sistema electrónico no esté funcionando, podrá hacerse la votación mediante el sistema nominal, que consiste en que cada persona manifiesta de viva voz por quién vota, procediendo a votar igualmente en forma separada candidato por candidato, como se mencionó anteriormente. Las elecciones deberán ser tomadas por la mayoría que la ley establece para cada uno de los cargos, así por ejemplo, los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral, deben ser electos por una mayoría calificada, es decir con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso y, por el contrario, los Magistrados a la Corte Suprema de Justicia, con mayoría absoluta de votos.

PERIODO DE SESIONES.

Al inicio de cada período legislativo, que conforme la Constitución es de cuatro años, el Congreso deberá reunirse, sin necesidad de convocatoria, el 14 de enero del año en que se inicia el período constitucional, ese día se realiza la sesión de instalación del Congreso, en la cual deberán participar todos los ciudadanos que resultaron electos en las elecciones generales realizadas y cuyas credenciales hubieren sido calificadas previamente.

El día de la sesión de instalación del Congreso, los ciudadanos electos deberán prestar juramento de fidelidad a la Constitución Política de la República, y en esta forma iniciar el período constitucional para el cual fueron electos. En la misma sesión de instalación, deberán proceder a elegir la primera junta directiva, la cual durará en sus funciones un año.

a. PERIODO DE SESIONES ORDINARIAS:

En igual forma que al inicio de una legislatura, el artículo 158 de la Constitución Política de la República, establece que el período anual de sesiones del Congreso se inicia el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria.

El Congreso se reúne en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo, en una primera fase, y del uno de agosto al treinta de noviembre, en una segunda fase, dentro del mismo período ordinario anual de sesiones.

La división del período de sesiones ordinarias en dos fases, se dio como consecuencia de la reforma constitucional aprobada por el Congreso de la República en el año 1993, reforma que se produjo después del denominado autogolpe de Estado, durante el gobierno del ex presidente Jorge Serrano Elías, el 25 de mayo de 1993; las reformas, propiciadas por una serie de movimientos políticos para el retorno a la vida institucional, condujeron a dichas reformas que posteriormente y para su formalización, fueron aprobadas en Consulta Popular el mes de enero de 1994.

b. SESIONES EXTRAORDINARIAS.

Tanto la Constitución Política de la República, como la propia Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establecen que el Congreso, podrá reunirse en sesiones extraordinarias al ser convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo, para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria.

Al formular la citación o convocatoria a sesión, en el texto de la citación deberá incluirse el detalle de los asuntos que se entrarán a conocer dentro de la agenda que se propone, la cual, a solicitud de los diputados mediante moción privilegiada que deberá ser aprobada por el Pleno, podrá alterarse y conocer así de otras materias no establecidas en la convocatoria original.

Cuando el veinticinco por ciento del total de diputados que integran el congreso, soliciten a la Comisión Permanente, por razones suficientes de necesidad o conveniencia públicas, el Congreso podrá reunirse en sesión extraordinaria. Si la solicitud la formula por lo menos la mitad más uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria, para conocer del asunto que motivó la solicitud, es decir, que este último caso, no es una solicitud simple, sino un mandato que recibe la Comisión Permanente, ya que debe realizar la convocatoria dentro de las cuarenta y ocho horas de recibida ésta, y la sesión deberá desarrollarse dentro de la semana siguiente a la convocatoria.

c. SESIONES ADICIONALES.

Producto de las reformas contenidas en el Decreto número 14-2016, el Congreso podrá celebrar dentro del mismo período de sesiones, además de las sesiones programadas conforme las disposiciones de la instancia de Jefes de Bloque, al principio de año, sesiones adicionales cuando una interpelación a Ministros de Estado, se prolongue por más de dos sesiones. El Congreso de la República podrá programar una sesión adicional en cualquier día de la semana, y será con el objeto de tratar

exclusivamente los asuntos contenidos en la agenda legislativa, excluyendo la o las interpelaciones previstas.

En el caso de que el Congreso celebre sesiones adicionales, no cabrá para éstas la declaratoria de sesión permanente y se realizará, únicamente para el día que fuera programada.

d. RECESOS CONSTITUCIONALES.

Como un aspecto novedoso dentro de la legislación constitucional guatemalteca, en el año 1993, como producto de la reforma constitucional que fuera aprobada por el propio Congreso, se establecieron en forma fija y definitiva, los recesos constitucionales a mitad y al final de cada año, dentro del período ordinario de sesiones.

En las Constituciones que estuvieron vigentes anteriormente a la de 1985, siguiendo la tradición constitucional en Guatemala, se establecía que el Congreso debería iniciar su período ordinario de sesiones, independientemente de la fecha de inicio que ha variado, y este duraría cuatro meses, pudiendo prorrogarse por el tiempo que el propio Congreso estimara necesario. Normalmente, el período de sesiones se extendía durante la totalidad del año calendario, pero igual, la Constitución contemplaba el procedimiento cuando el Congreso dispusiera finalizar el período ordinario y la forma de convocar a sesiones extraordinarias por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo.

Con la reforma constitucional de 1993, se impone al Congreso un período ordinario de sesiones dividido en dos etapas, estableciéndose recesos obligatorios, el primero del dieciséis de mayo al treinta y uno de julio y, el segundo, del uno de diciembre al trece de enero, debiendo reunirse nuevamente el 14 de enero como quedó anotado.

Se estima que resulta inconveniente la observancia obligatoria de recesos parlamentarios, primero por una imagen de desgaste al Congreso, así el mismo devenga de un mandato constitucional y, segundo, por lo engorroso del trámite de citación, formulación de

agendas y la imposibilidad de definir con certeza y en forma previa, una agenda legislativa de mediano y largo plazo.

El Congreso de la República, dispuso mediante reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contenida en el Decreto número 14-2016, que no obstante el receso declarado en las sesiones plenarias, las Comisiones de trabajo del Organismo, deberán continuar desarrollando sus funciones.

CLASES DE SESIONES

En el Congreso de la República, básicamente hay dos tipos de sesiones, dependiendo si se realizan dentro del período ordinario o bien cuando el Congreso se encuentre en receso constitucional, como se señaló en el capítulo anterior, además de las innovadoras sesiones adicionales, que no entran dentro de la clasificación que previamente se había establecido, pero luego hay que hacer otra diferenciación, por el tipo de sesiones que se realizan en: públicas, secretas y solemnes.

a. SESIONES PÚBLICAS.

Las sesiones del Congreso, por imperativo de la propia ley interna del Organismo, son públicas, pudiendo ser presenciadas por todos los ciudadanos que deseen hacerlo, corresponderá a la Junta Directiva del Congreso, emitir la reglamentación necesaria, con el único propósito de mantener el orden en el desarrollo de las mismas y garantizar la seguridad tanto de diputados como de los ciudadanos que deseen presenciar las sesiones.

b. SESIONES SECRETAS.

La disposición general de la ley es que las sesiones del Congreso deben ser públicas con acceso a quienes deseen presenciarlas; no obstante la disposición relacionada en el punto anterior, la propia ley

establece la excepción y que las sesiones del Congreso serán secretas, siempre que se trate de asuntos militares de seguridad nacional o relacionados con operaciones militares pendientes y asuntos diplomáticos pendientes o de seguridad nacional; en igual forma las sesiones serán secretas, cuando se conozca de antejuicios por delitos contra el pudor de menores de edad.

En el caso de la realización de sesiones secretas, la Junta Directiva deberá tomar las precauciones necesarias para que lo tratado no se haga público, y, en el caso de que un diputado revele lo tratado, deberá presentarse en su contra la denuncia por el delito de revelación de secretos.

Cuando se celebren sesiones secretas, todas aquellas personas que no tenga la calidad de diputado, deberá abandonar el Hemiciclo Parlamentario, para lo cual la secretaría del Congreso deberá hacer el anuncio y solicitar el retiro de dichas personas.

c. SESIONES SOLEMNES.

El Congreso de la República, realizará sesiones solemnes, durante el período ordinario o dentro de los recesos constitucionales, para tratar de los siguientes temas:

1. Abrir y cerrar sus períodos de sesiones.
2. Al recibir el juramento de ley del Presidente o vicepresidente de la República, Presidente del Organismo Judicial, Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y a aquellos Magistrados y Funcionarios que corresponda y darles posesión de sus cargos cuando la Constitución u otras leyes lo requieran.
3. Al dar posesión al Presidente de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta del Presidente.

4. Al recibir a Jefes de Estado extranjeros, conforme al ceremonial que establezca para el efecto.
5. Al conmemorar las efemérides nacionales y en cualesquiera otras ocasiones que el Pleno así lo determine.

Cuando el Pleno del Congreso celebre sesión solemne, una vez concluida esta, podrá celebrar sesión ordinaria o extraordinaria, según el caso, pero cuando se trate de celebrar sesión extraordinaria, es decir dentro de los recesos que establece la Constitución de la República, deberá hacerse la convocatoria específica a sesión extraordinaria.

d. DURACIÓN DE LAS SESIONES.

Las sesiones durarán el tiempo que sea necesario, pero luego de transcurridas tres horas sin haberse agotado la agenda, el presidente del Congreso podrá consultar al Pleno del Congreso, sobre si continúa la sesión o si se da por terminada.

En el caso de que el presidente del Congreso no realice la consulta al Pleno, cualquier diputado tiene el derecho de presentar una moción privilegiada para que se consulte al Pleno sobre si continúa o no la sesión luego de transcurridas las tres horas que establece la ley.

Cuando se apruebe la moción de finalización de la sesión o bien cuando el presidente del Congreso haga la consulta y se de ésta por terminada sin que se hayan conocido todos los puntos de la agenda aprobada para la sesión, éstos asuntos deberán ser incluidos en la agenda de la sesión siguiente, con prioridad sobre otros temas que se desee incluir en la agenda.

En el caso de que ninguna de las acciones prospere, moción o consulta, esto podrá repetirse cuando haya transcurrido por lo menos una hora a partir de que se consultó o improbo la moción.

e. AGOTAMIENTO DE LOS ASUNTOS EN AGENDA.

La secretaría el Congreso debe informar al presidente, cuando se hayan agotado los asuntos contenidos en la agenda u orden del día aprobado para una de las sesiones ordinaria o extraordinaria, para que este proceda a levantar la sesión convocada.

En el caso de las sesiones solemnes hasta que haya finalizado el ceremonial aprobado y se hayan retirado las personas invitadas a la sesión. En el caso de la sesiones ordinarias, cuando hayan concurrido ministros u otros funcionarios de Estado invitados para presentar proyectos o responder a citaciones formuladas por el Pleno, la sesión se levantará una vez se hayan retirado las personas asistentes; en el caso de las interpelaciones, al finalizar el debate de las mismas.

f. SESION PERMANENTE.

Cuando un asunto requiere un tratamiento especial o un tratamiento de urgencia, la Ley Orgánica de Organismo Legislativo, establece el procedimiento para que el Congreso pueda declararse en sesión permanente, la cual durará hasta la conclusión del asunto que la haya motivado, exceptuándose las sesiones adicionales.

La declaratoria de sesión permanente la emitirá el presidente del Congreso, cuando se haya aprobado, mediante la mayoría que establece la ley para las resoluciones del Congreso, una moción privilegiada en tal sentido.

Cuando una sesión se haya declarado permanente, esta podrá durar las horas o días que sea necesario hasta agotar el tratamiento del asunto que motivó la declaratoria.

La Junta Directiva del Congreso, a solicitud de los diputados o por decisión propia, podrá acordar los recesos que se consideren necesarios, sin que para ello se levante la sesión, únicamente se establecerá un receso en la misma.

La petición de receso deberá ser formulada por tres o más diputados, por medio de moción, la cual tendrá carácter de asunto privilegiado.

Sobre la forma de solicitar los recesos, en el Organismo Legislativo, coexisten dos disposiciones que en un momento determinado podrían contradecirse; por una parte, se indica que los recesos deberán ser solicitados por tres o más diputados y que la Junta Directiva, los acordará; en tanto que otra disposición, establece que los recesos deberán ser solicitados mediante moción, la cual tendrá el carácter de asunto privilegiado. La contradicción consiste en que conocemos que las mociones sean estas privilegiadas o no, deben ser sometidas a consideración del Pleno del Congreso, el cual, conforme la mayoría que requiere la Constitución y la ley, deberán contar con el voto favorable de la mayoría del total de diputados que integran el Congreso. Esta contradicción ha sido resuelta normalmente por la Junta Directiva, lo cual le da al presidente del Congreso, la posibilidad, dependiendo de la importancia del asunto de decidir sobre la conveniencia del receso.

La sesión permanente finalizará al momento de agotarse el asunto que hubiera motivado su declaración y los demás asuntos que contengan el orden del día o la agenda de la respectiva sesión, serán tratados a continuación, siguiéndose para ello los mecanismos aplicables a la duración de las sesiones que establece la propia ley.

Si dentro de una sesión, existe una declaratoria de sesión permanente, al finalizar esta deberá continuarse la sesión ordinaria y el tratamiento de los asuntos pendientes, sin que sea necesario aprobar moción de finalización de la sesión permanente o declaratoria expresa en tal sentido, ya que la ley al regular esta materia, establece con claridad que, una vez finalizado el tratamiento del asunto que motivó la declaratoria de sesión permanente, esta finaliza debiendo continuar con el conocimiento normal de los demás asuntos, si los hay.

La finalización de una sesión permanente, no requiere expresión del Pleno ni declaratoria legal alguna, sólo, para efectos de registro en acta y control de secretaría, agotado el conocimiento del asunto que la motivó, únicamente procede un anuncio de secretaría. Si el Pleno

desea continuar en sesión solemne para conocer de asuntos distintos al de declaratoria original, es necesario emitir una nueva en tal sentido, señalando el o los asuntos a conocer.

Ejemplo de moción de solicitud de Sesión Permanente:

Los abajo firmantes, diputados al Congreso de la República, nos permitimos presentar, conforme las atribuciones que nos confiere el artículo ___ de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la siguiente:

MOCION PRIVILEGIADA:

Para que el Pleno del Congreso se declare en sesión permanente, hasta la finalización del conocimiento del proyecto:

_____.

Guatemala, ___ de _____ de ____.

Diputados Ponentes:

QUORUM

El artículo 159 de la Constitución Política de la República, indica taxativamente que todas las resoluciones del Congreso, deberán tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo los casos en los que la ley exija un número especial para la aprobación de determinadas resoluciones.

El quórum constituye la presencia de los diputados en el Hemiciclo parlamentario, en el número suficiente que el momento del procedimiento exija para el desarrollo de determinadas acciones, si la ley no establece número especial, será la mitad más uno de los miembros del Congreso.

Dependiendo del número de diputados que la ley exija para un determinado momento procesal o para el conocimiento de un proyecto en particular, encontramos distintos tipos de quórum.

a. QUORUM PLENO.

La Ley Orgánica y de Régimen Interior establece que el Presidente del Congreso declarará abierta la sesión el día y hora señalados en la convocatoria formulada al efecto; constituye quórum, la presencia de la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República; cuando el número de diputados que integran una legislatura fuere impar, se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto.

b. QUORUM REDUCIDO.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que es el instrumento legal que desarrolla todos aquellos aspectos procedimentales relacionados con el funcionamiento y el régimen interior del Congreso, establece la figura del quórum reducido, que se constituye con la presencia del presidente del Congreso, dos secretarios de la Junta Directiva y la presencia de diputados que equivalga al veinticinco por ciento del número total que integran el Congreso.

Los temas que pueden ser conocidos por el Congreso con quórum reducido, son los siguientes:

- a. Discusión, aprobación o modificación del orden del día de la sesión que se celebra.
- b. Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior.
- c. Conocimiento del despacho y correspondencia del Congreso, calificados por la Junta Directiva.
- d. Conocimiento del orden del día para la sesión inmediata.
- e. Conocimiento de iniciativas de ley.

En todo caso, las decisiones sobre los asuntos a que se refiere la Ley Orgánica y que pueden conocerse con quórum reducido, deberán ser adoptadas con el voto afirmativo de la mitad más uno de los diputados presentes en el momento en que se efectúe la votación.

La Ley Orgánica, deja a salvo el derecho de los diputados de decidir por mayoría plena los asuntos que deberán ser conocidos por el Congreso. No obstante que las propuestas de agenda u orden del día para la sesión inmediata siguiente, hubiere sido aprobada, ello no implica que haya precluido el derecho de los diputados, para que en cualquier tiempo pueda presentar moción de modificación de ésta; la moción que pudiera presentarse para modificar el orden del día, tendrá el carácter de moción privilegiada.

Cuando una sesión se haya iniciado con quórum reducido y posteriormente se integra el quórum legal o pleno, no es válido, cuando este se desintegre, pretender volver a constituir quórum reducido para conocer de algún asunto de los que la ley posibilita con dicho número.

c. RECUENTO DE QUORUM.

Los diputados podrán en cualquier momento del desarrollo de la sesión, solicitar a la presidencia se proceda, por conducto de la secretaría del Congreso, realizar recuento del número de diputados presentes en la fase de la sesión de que se trate, para constatar la presencia del número que requiera la ley, sea este reducido o pleno, o bien, cuando se tenga que votar sobre una ley o resolución para la cual la Constitución o la ley, requieran mayoría calificada.

Al ser solicitado el recuento, la presidencia del Congreso, deberá indicar de inmediato a la secretaría realizar el recuento, debiendo informar por ese mismo conducto al Pleno de diputados sobre el número presente y si está integrado el quórum necesario para la resolución de que se trate.

El recuento de quórum se utiliza como un mecanismo dentro de la práctica parlamentaria para constatar efectivamente el número de diputados presentes, cuando la secretaría ha caído voluntaria o involuntariamente en una inexactitud, principalmente cuando se inicia el quórum legal o haya una votación de mayoría calificada. En todo caso, conforme las modificaciones contenidas en el Decreto número 14-2016

del Congreso, el recuento del quórum se realizará siempre cuando el Presidente del Congreso lo considere necesario.

La moción de recuento o verificación del quórum será verbal.

MOCION (verbal):

Señor Presidente, Señores Diputados, ruego a la secretaría proceder a realizar recuento del número de diputados presentes en el hemiciclo Parlamentario, ya que considero no es el número que refleja la tablilla de asistencia.

Gracias Señor Presidente.

d. MOCION DE RECESO.

Durante el desarrollo de las sesiones, los diputados podrán presentar, en cualquier momento, petición para que se conceda receso en el desarrollo de las sesiones, con el propósito de realizar consultas, cabildeos o bien para discutir, fuera del Pleno del Congreso, algún o algunos temas incluidos en el orden del día. La petición una vez presentada deberá ser resuelta por el Presidente del Congreso. En el caso de que el Presidente del Congreso no acceda a conceder el receso solicitado, podrá apelarse al Pleno del Congreso para que sea este órgano el que tome en definitiva la decisión al respecto.

Para el caso de las sesiones permanentes que así haya declarado el Pleno del Congreso, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece que la solicitud sea presentada como moción y esta tendrá carácter privilegiado, debiendo ponerse a discusión inmediatamente.

MOCION PRIVILEGIADA:

Los firmantes, diputados al Congreso de la República, nos permitimos presentar como moción privilegiada, solicitud de que se conceda un receso de _____ dentro del desarrollo de la sesión permanente, con el propósito de realizar consultas sobre el tema.

Guatemala, ____ de _____ de _____.

Diputados ponentes:

(Requiere mínimo de 3 firmas)

AGENDA U ORDEN DEL DIA

Los diputados, cuando el Congreso deba celebrar sesión, serán citados por escrito por el medio más rápido posible y en forma idéntica para todos los diputados. Entre la citación que formule el presidente del Congreso o la Junta Directiva y la fecha de celebración de la sesión, debe mediar al menos veinticuatro horas. Cuando entre la citación y la fecha de la sesión existan dos días inhábiles o de asueto, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación. En casos de urgencia el Congreso puede ser citado sin que medie entre la citación y la sesión los plazos y horas establecidos.

La agenda u orden del día, que será aprobado, en lo posible en la sesión anterior a la que se cita a los diputados, contiene los asuntos que serán conocidos durante el desarrollo de la respectiva sesión, pudiendo incluirse, como se anotó ya anteriormente, otros asuntos que no aparecieron en la agenda original, siempre que la inclusión sea aprobada por el Pleno del Congreso, conforme la mayoría requerida.

La costumbre parlamentaria, ha establecido que en la agenda u orden del día, se incluya como mínimo los puntos:

- Lectura y aprobación del acta de la sesión anterior.

- Despacho Calificado
- Iniciativas de ley.
- Primer debate de los dictámenes y proyectos de decreto presentados por las Comisiones de trabajo del Congreso.
- Mociones y proposiciones.

En el caso del punto de mociones y proposiciones, este se incluye por imperativo legal y dentro de ese punto pueden conocerse propuestas para la emisión de acuerdos legislativos y puntos resolutivos.

Cuando se trate de sesiones ordinarias, se tomará en cuenta la agenda u orden el día aprobada para la sesión que deberá celebrarse; para el caso de las sesiones extraordinarias, los asuntos a tratar dentro de la agenda deberán incluirse dentro del texto de la citación, tal y como se reflejó en el punto dedicado a sesiones extraordinarias.

Como se mencionó anteriormente, cuando finalice una sesión sin que se hubiere agotado el orden del día, los asuntos que hubieren dejado de tratarse deberán incluirse en la agenda de la sesión siguiente, como asuntos privilegiados o preferenciales.

En igual forma como pueden incluirse asuntos no contemplados en el orden o agenda original, el orden de esta para una sesión determinada puede alterarse, pudiendo conocerse un asunto antes que otro, la alteración de puntos de la agenda, igualmente deberá plantearse mediante moción privilegiada. Dentro del período de quórum reducido, con el voto favorable de la mayoría de los diputados presentes podrá alterarse el orden o incluirse asuntos nuevos en la agenda.

El momento procesal para presentar mociones de alteración será indistintamente cuando se plantee la agenda dentro del quórum reducido o durante el desarrollo de la sesión; es decir, no tiene limitación de tiempo ni de oportunidad su presentación.

PROCESO DE FORMACION DE LA LEY

La función parlamentaria por excelencia es la legislativa, que se traduce en la posibilidad de emitir normas, las que deben ser generales, abstractas, externas y heterónomas, que consiste en la condición de la voluntad que se rige por imperativos que están fuera de ella misma.

La función de creación normativa o función legislativa, que la Constitución asigna al Congreso, consiste, como se señaló anteriormente, en la capacidad para crear normas y la reforma de las mismas, en estricto apego a las reglas constitucionales y a las reglas que el propio Organismo ha creado para su funcionamiento.

El texto legislativo debe gozar, según criterios casi unánimes⁷ de los elementos y características básicas siguientes:

- a. Integralidad: Es decir que contenga todas las normas pertinentes, que 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 ha debe de expresar más allá 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.

El inicio de este proceso, implica el inicio de una de las actividades importantes del Congreso, la actividad legislativa o de formación del derecho interno del país. Tiene gran importancia, porque las leyes que apruebe el Congreso, de una manera u otra, dependiendo el

⁷ Svetaz, María Alejandra. Técnica Legislativa, Marco Teórico. IIDH. pag.41. 2001.

grado de generalidad de la norma, afectarán o no a la mayoría de los guatemaltecos y sus interrelaciones personales o sus relaciones con las instituciones del Estado. 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.

INICIATIVA DE LEY.

El proceso de formación de la ley, siempre se inicia con la presentación de una iniciativa de ley por quien esté facultado par hacerlo de conformidad con la Constitución Política de la República.

Conforme lo establece en forma taxativa la Constitución Política de la República, tienen iniciativa o están legitimados para presentar iniciativa de ley a conocimiento del Congreso, los siguientes órganos:

- a. Los diputados al Congreso de la República.
- b. El Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República.
- c. La Corte Suprema de Justicia.
- d. La Universidad de San Carlos de Guatemala; y,
- e. El Tribunal Supremo Electoral.

No obstante que en el artículo 174 de la Constitución se menciona el derecho de iniciativa del Organismo Ejecutivo en forma general, en el numeral b) anterior, se ha puesto por conducto del Presidente de la República, debido al principio de que la Constitución debe interpretarse en forma integral y al respecto en los artículos subsiguientes relacionados con el Organismo Ejecutivo, se establece que el presidente de la República ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo y está dentro de sus funciones, presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.

Fuera de los órganos y personas legitimadas por la Constitución en el artículo 174, no existe ningún otro órgano o entidad que pueda presentar en forma directa iniciativas al Congreso de la República.

Este principio tiene su excepción en el contenido del artículo 277 literal d), en lo referente a las reformas a la Constitución Política de la República, que atribuye la función de “iniciativa popular” al pueblo de Guatemala, mediante petición dirigida al Congreso, de por no menos cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

FORMA Y PRESENTACION.

La ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece los requisitos mínimos de forma que deben tener las iniciativas de ley, para ser presentadas ante el Congreso.

Toda iniciativa de ley cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separando la parte considerativa de la dispositiva, que incluya una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la presentación y oportunidad de la iniciativa.

En la parte considerativa el ponente debe indicar cuáles son las razones que hacen necesaria la legislación que se propone, qué aspectos de la vida de la nación regulará, cuáles son los aspectos que pretende regular, las obligaciones o los derechos que reconoce, es decir la justificación completa sobre las razones que impulsan a presentarla.

La exposición de motivos en forma completa, así como los estudios técnicos y documentación, se refieren sin que la ley lo diga taxativamente, a la elaboración de los estudios de antecedentes necesarios para la formulación del proyecto de ley, elaboración de estudios de derecho comparado, estudio de la legislación nacional vigente, para procurar la congruencia de la norma que se propone con el ordenamiento legal y determinar con especificidad las normas que

deberían derogarse, al igual de estudiar otros aspectos que no solo justifiquen la emisión de la normativa, que ilustren tanto al Pleno del Congreso y a las comisiones a que corresponda el estudio del asunto.

En el caso de las iniciativas presentadas por los órganos externos al Congreso, legitimados para presentar iniciativas de ley, podrán presentarse personalmente ante el Pleno del Congreso, el ministro o ministros de Estado que por razón de materia le corresponda, y en el caso de los otros órganos que no sean del ejecutivo, el presidente del Congreso, con autorización del Pleno podrá invitar a un funcionario, con suficiente jerarquía, para que haga la presentación que corresponda y haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa.

Una vez leída la exposición de motivos ante el Pleno, la iniciativa se remitirá a estudio de las comisiones que corresponda.

En el caso de las iniciativas que presenten los diputados, en ejercicio del derecho de iniciativa que les confiere la Constitución, éstas deberán ser leídas en su exposición de motivos, en la sesión siguiente a su presentación en la Dirección Legislativa e inmediatamente después de su lectura, si el diputado ponente lo solicita, hará uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta; cuando la iniciativa de ley haya sido presentada por dos o más diputados, éstos designarán al diputado que en su nombre expone dichos motivos.

La presentación de la iniciativa deberá hacerse por escrito, en hojas numeradas y rubricadas por los ponentes y, además, se debe presentar en formato digital, para que inmediatamente después de que el Pleno tome conocimiento de la iniciativa por la lectura de la exposición de motivos, se ponga en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos que para ese efecto ha implementado el Congreso. En forma independiente de la entrega en formato digital del proyecto, los diputados podrán solicitar la impresión de la iniciativa de ley a la Dirección Legislativa del Congreso.

Para efectos de control, la copia que contenga el formato digital, deberá contener etiquetas con la firma del o los ponentes y ser introducida al sistema electrónico del Congreso.

Las iniciativas de ley, al momento de ser recibidas por la Dirección Legislativa, deberán ser identificadas con un número de orden, según el registro que para el efecto se lleve, incluyendo la fecha y la hora de su recepción.

RETIRO DE INICIATIVAS.

Las iniciativas presentadas por los Diputados al Congreso de la República, podrán ser retiradas por el o los ponentes, cuando éste o éstos, desistan de la misma, mediante petición presentada ante el Pleno del Congreso, será el Pleno a quien corresponda autorizar el retiro de la iniciativa de ley.

MOCION:

Los firmantes diputados al Congreso de la República, nos permitimos solicitar al Pleno de este Organismo, se autorice el retiro de la iniciativa de ley que, en ejercicio de nuestro derecho de iniciativa, habíamos presentado a consideración de este Congreso anteriormente.

Guatemala, ___ de _____ de _____.

DIPUTADOS PONENTES:

En el caso de las iniciativas que han sido presentadas por órganos externos, que de conformidad con la Constitución de la República, estén legitimados para presentar iniciativas de ley, podrán solicitar el retiro y devolución de sus iniciativas, mediante solicitud escrita dirigida al Pleno de Congreso y éste autorice su devolución.

DESESTIMACION.

El Congreso tendrá por desestimadas, aquellas iniciativas de ley que, después de transcurridos dieciocho meses, contados a partir de la fecha en que las haya recibido la comisión, esta no haya emitido dictamen sobre su contenido. La excepción está tipificada cuando el ponente la

reclame ante la Comisión, mediante solicitud por escrito, y pida que se emita dictamen u opinión sobre su contenido.

DICTAMEN DE COMISION.

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso debe integrar comisiones de trabajo, pudiendo estas ser ordinarias, extraordinarias y específicas.

Las comisiones que integre el Congreso, independiente de su denominación o temporalidad, constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los asuntos que se sometan a su consideración por disposición del Pleno del Congreso o aquellos, que en el caso de las comisiones ordinarias, promueva por su propia iniciativa.

Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada, de conformidad con la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Se hace la salvedad en este último caso para las comisiones ordinarias, debido a que son las únicas legitimadas para atraer hacia ellas otros asuntos por su propia iniciativa; no es así el caso de las comisiones extraordinarias o específicas, debido a que éstas son creadas por el Congreso, con un propósito determinado.

El Congreso de la República podrá crear comisiones extraordinarias o específicas en la forma que acuerde hacerlo.

Las comisiones extraordinarias serán aquellas creadas por una situación contingente, fin específico, concreto y para fungir un tiempo determinado.

Las comisiones específicas son aquellas creadas en forma temporal para tratar un tema determinado de trascendencia nacional, que finaliza cuando formulen dictamen o informe sobre el cual haya recaído resolución del Congreso.

Las comisiones se extinguen a la finalización del trabajo asignado, y, en todo caso, al concluir el período del año legislativo en que hubieren sido creadas.

Las comisiones extraordinarias y específicas se crearán por acuerdo del Pleno, a propuesta de cualquier diputado que lo solicite. En el acuerdo de creación, el Pleno determinará el objeto de su función, su composición, observando los criterios establecidos en la Ley Orgánica del Congreso para todas las comisiones y el plazo de duración de sus trabajos.

El Congreso podrá encargar el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones simultánea o conjuntamente. Cuando una iniciativa se remita a dos o más comisiones para su estudio y dictamen, y sólo una de ellas lo emita en el tiempo que corresponda y lo presente, esa iniciativa podrá ser conocida por el Pleno con ese único dictamen.

Cuando se hace referencia a comisiones específicas, deberá entenderse también que dentro de esta denominación, que se refiere a la integración de las Comisiones de Investigación en asuntos específicos de la administración pública que planteen problemas de interés nacional, que están contempladas en la literal m) del artículo 171 de la Constitución Política de la República, y como atribución del Congreso.

Las comisiones, cuando hayan recibido por conducto de la Secretaría del Congreso, un asunto para estudio y dictamen, luego de realizar los análisis pertinentes, elaborar los estudios de antecedentes y de derecho comparado, en lo posible, deberán presentar a la consideración del Pleno, los elementos de convicción necesarios que justifiquen su presentación y trabajo, teniendo en cuenta que su principal función es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto; al informe o dictamen que presenten al Pleno de Diputados, la comisión deberán adjuntar un proyecto de decreto o de resolución, según corresponda.

Los dictámenes al igual que el proyecto de decreto o resolución, según se trate, deberá ser entregado a la Secretaría del Congreso, por medios escritos y electrónicos, exclusivamente en formato de texto editable.

En el caso de que el dictamen emitido por la comisión, fuera en sentido negativo o desfavorable, la comisión no deberá presentar ningún proyecto de decreto, sino que un proyecto de resolución, en la que se recomiende se desestime o impruebe el asunto; la resolución deberá ser aprobada, improbada o modificada por el propio Pleno del Congreso, con mayoría absoluta de votos.

Las comisiones tienen un plazo legal de cuarenta y cinco días, contados a partir de la fecha de su recepción, para presentar a consideración del Pleno informe o dictamen sobre los asuntos que se hayan trasladado a su conocimiento.

Cuando una de las comisiones, por razones debidamente justificadas, estimen que el plazo legal concedido, no es suficiente para que puedan rendir el informe o dictamen, pueden solicitar ante el Pleno del Congreso se les conceda prórroga por un período igual o menor. La solicitud debe ser debidamente justificada.

En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

En sus informes o dictámenes, las comisiones deben guardar formalidades, tales como:

1. Entregar a la secretaría del Congreso, el informe o dictamen en formato escrito y digital, únicamente mediante texto editable.
2. Adjuntar los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración.
3. Deberá ser firmado por los miembros de la comisión, si algún diputado no está de acuerdo con el contenido del mismo, deberá firmarlo, dejando constancia, si lo decide,

de su desacuerdo mediante voto razonado. En todo caso los dictámenes deberán ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

4. Cuando le sea solicitado, certificación del punto de acta en la que conste la aprobación del dictamen, por la mayoría absoluta de votos de los miembros de la comisión.

No obstante que la ley establece la obligatoriedad de la firma de los dictámenes, como un mecanismo para retrasar el conocimiento por el Pleno puede negarse a firmar y como los dictámenes o resoluciones de comisión deben aprobarse con mayoría de sus miembros, si no alcanza esa mitad más uno, el dictamen o resolución no puede trasladarse a conocimiento del Pleno del Congreso. En caso de que un diputado no firme un dictamen, podrá expresar en el Pleno, las razones de su negativa.

FORMA DE LOS DICTAMENES.

Además de los aspectos relacionados con la forma y con los requisitos que deben seguirse a la presentación de los informes y dictámenes de las comisiones del Congreso, estas tienen varias opciones para presentar su opinión.

- a. **Favorable:** Esta se presenta cuando la comisión responsable de emitir opinión, encuentra que la iniciativa o proyecto es adecuado o congruente con el derecho positivo interno vigente, debiendo adjuntar el proyecto de decreto que haya redactado. En este sentido puede ser el proyecto en su forma original, o bien, el proyecto con las enmiendas que la propia comisión le incorpore. En el caso de que la comisión decida proponer enmiendas al proyecto sometido a su consideración, si se trata de iniciativas presentadas por los diputados, tendrá que conceder audiencia al ponente para

discutir las enmiendas que proponga, si fueren varios los ponentes, con el representante de éstos. En caso de concederse la audiencia al ponente o al representante de los ponentes y este no compareciera, la comisión continuará con el trámite del asunto.

Las enmiendas aprobadas por los integrantes de la Comisión, podrán ser incorporadas en el proyecto al momento de emitirse el dictamen, o bien, a decisión de los integrantes de la comisión, presentarse en la discusión por artículos del proyecto, en cuyo caso tendrán preferencia a cualquiera otra enmienda que se presente.

- b. **Desfavorable o negativo:** en el caso de que la comisión emita dictamen desfavorable o negativo a la iniciativa o proyecto que se hubiere sometido a su conocimiento, deberá adjuntar un proyecto de resolución por la cual se rechaza el proyecto o iniciativa y se ordene su archivo. Si el Pleno del Congreso no aprobara el dictamen negativo o desfavorable presentado por la Comisión, el proyecto volverá a nuevo estudio. En este caso el Pleno podrá decidir si vuelve a la comisión que emitió el dictamen negativo o bien a una comisión distinta
- c. **Defectuoso:** Cuando el Pleno del Congreso, considere que un dictamen o informe rendido por una de sus comisiones de trabajo, es defectuoso o bien es incompleto, mediante moción aprobada podrá disponer que vuelva a la comisión que emitió el dictamen considerado defectuoso para que sea rectificado o ampliado mediante nuevo estudio o disponer que el nuevo estudio sea realizado por una comisión distinta a la que originalmente emitió el dictamen defectuoso o incompleto. El nuevo informe o la ampliación, deberá ser conocido nuevamente por el Pleno.
- d. **Conjunto:** el Pleno del Congreso, al dar trámite a una iniciativa de ley, podrá disponer, en consideración de la materia de que se trate o por la complejidad del asunto, que

el proyecto o iniciativa, sea conocida por más de una comisión. El dictamen conjunto que emitan las comisiones, deberá ser suscrito por los miembros de ambas comisiones.

Los presidentes de las comisiones deberán hacer la convocatoria a sesión de dichos órganos, en forma conjunta y las comisiones deberán presentar un solo dictamen firmado, excepto cuando ocurra que exista discrepancia entre estas en cuyo caso cada comisión presentará su dictamen favorable o desfavorable. Ante la situación antes descrita, corresponderá al Pleno del Congreso tomar la decisión de cuál dictamen admite y en cada caso habrá un procedimiento distinto. Si fuera el dictamen desfavorable el adoptado, el asunto se remitirá al archivo; en caso de que sea el dictamen favorable el admitido por el Pleno, el expediente continuará su trámite dentro del proceso normal de formación de la ley.

DEBATES

El debate es una de las características esenciales del parlamento y es en el trámite de aprobación o formación de las leyes, cuando en la Constitución Política de la República establece, que no podrá votarse un proyecto de ley, hasta que el mismo esté suficientemente discutido en tercera sesión, regulando la existencia de tres debates, celebrados en sesiones que se desarrollarán en distinta fecha.

a. PRIMERO Y SEGUNDO DEBATES.

Cuando una de las comisiones de trabajo del Congreso, emita dictamen favorable a una iniciativa, deberá presentarlo a la secretaría, por conducto de la Dirección Legislativa, conjuntamente con el proyecto de decreto respectivo, el proyecto se pondrá a discusión ante el Pleno del Congreso.

Durante la discusión en primer y segundo debate, se omitirá la lectura material del proyecto de ley, y será únicamente al iniciarse el primer

debate que se leerá el contenido únicamente del dictamen emitido por la comisión.

En los dos primeros debates del proyecto de ley presentado a consideración de Congreso, se deliberará sobre la constitucionalidad, importancia y oportunidad del proyecto, y en términos generales sobre la conveniencia o no de su aprobación.

Al finalizar cualquiera de estos debates (primero y segundo), cualquier diputado podrá, mediante moción, proponer que se entre a votar sobre la constitucionalidad del proyecto. Si los diputados consideran la inconstitucionalidad del proyecto, este se desechará y enviará al archivo del Congreso, si los diputados estiman que el proyecto no tiene vicios de inconstitucionalidad, continuará el trámite conforme lo establece la Constitución y la Ley Orgánica.

b. TERCER DEBATE.

Los debates sobre el contenido del proyecto de ley, deberán efectuarse en tres sesiones celebradas en distinta fecha, los proyectos podrán votarse, únicamente, conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, cuando se tengan por suficientemente discutidos en su tercer debate.

Este procedimiento se cumple, cuando la presidencia del Congreso anuncia la puesta en discusión y la secretaría del Congreso, indica que el mismo se tiene por suficientemente discutido en esa tercera sesión.

En este caso, la aprobación en su tercer debate obliga a que se continúe con la discusión de la ley por artículos. En caso contrario, es decir, que el proyecto se deseche en el tercer debate, se manda archivar.

c. DECLARATORIA DE URGENCIA NACIONAL.

La norma de excepción a la disposición de los tres debates y la votación sobre su aprobación, únicamente cuando el proyecto esté suficientemente discutido en tercer debate, se produce cuando con el

voto favorable de los dos tercios del total de diputados que integran el Congreso, se apruebe la declaratoria de urgencia nacional.

La petición de la declaratoria de urgencia nacional para un proyecto determinado, se debe solicitar por medio de moción, esta tendrá carácter de asunto privilegiado.

La declaratoria de urgencia nacional, puede producirse una vez que la comisión haya presentado su dictamen, o bien, cuando se presente la iniciativa de ley, en este caso, la declaratoria de urgencia nacional hará que no sea necesario el dictamen previo de alguna comisión de trabajo del Congreso.

La moción de declaratoria de urgencia nacional, como se señaló, será privilegiada en su discusión, pero sin limitar el número de oradores que participen en ella

En el caso de declararse de urgencia nacional el conocimiento de un proyecto, en la misma sesión se dará un solo debate, la discusión por artículos y la redacción final y como se anotó, este es el mecanismo de excepción en la aplicación del principio general de los tres debates.

d) DISPENSA DE DICTAMEN.

Siempre será obligatorio el dictamen de una de las comisiones del Congreso, el dictamen de comisión, solo podrá obviarse, cuando se apruebe con el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso; la dispensa de dictamen si no se hace solicitud específica al respecto, no significa o implica la declaratoria de urgencia nacional.

DECLARATORIA DE URGENCIA NACIONAL

MOCION PRIVILEGIADA:

Los firmantes, diputados al Congreso de la República, nos permitimos presentar la siguiente moción privilegiada, para que el proyecto de decreto relacionado con _____, sea declarado de urgencia nacional y se someta a consideración del Pleno de este Organismo en un solo debate, conforme lo dispone el artículo 176 de la Constitución Política de la República y lo que al efecto establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Guatemala, __ de ____ de _____.

DIPUTADOS PONENTES:

e. DISCUSIÓN POR ARTICULOS.

Finalizado el trámite de la discusión en tercer debate de un proyecto de ley o la discusión en único debate, cuando el proyecto se hubiera declarado de urgencia nacional, conforme el procedimiento descrito anteriormente, se iniciará la discusión por artículos del proyecto.

Esta deberá realizarse artículo por artículo, salvo que sea factible o conveniente, debido a la extensión o complejidad del proyecto, su división en incisos, párrafos o capítulos.

En esta fase procesal de la formación de la ley, es permitido presentar enmiendas al proyecto.

Las enmiendas podrán ser, por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total.

Las enmiendas que deseen presentar los diputados, deberán ser por escrito y la secretaría, una vez recibidas y corresponda al artículo que se pretenda enmendar, deberá darles lectura antes de dársele la palabra al siguiente orador, en la discusión general del proyecto; una vez leídas las enmiendas, se discutirán al mismo tiempo que el artículo al que pretendan reformar o hagan relación. Los diputados tienen derecho a

que se les proporcione copia escrita de las enmiendas presentadas, antes de su votación.

Ejemplo de una enmienda por supresión parcial:

ENMIENDA POR SUPRESION PARCIAL:

Los firmantes, diputados a Congreso de la República, nos permitimos presentar una enmienda por supresión parcial al artículo ___del proyecto en discusión, que dice:

“La Corte Suprema de Justicia determinará la sede y distrito que corresponda a cada juez de instancia.”

Suprimir en dicho párrafo, la frase: “y **distrito**”, para que dicho párrafo quede redactado en la forma siguiente:

“La corte Suprema de justicia determinará la sede que corresponda a cada juez de instancia.”

Guatemala, ___de _____de _____.

DIPUTADOS PONENTES:

La ley Orgánica del Organismo Legislativo, en su desarrollo ha establecido una prohibición de incluir dentro de un proyecto materias no contempladas originalmente en él, indicando que en caso de que la discusión se refiera a la reforma de una ley, no podrá pedirse la adición de artículos nuevos que no tengan relación con el proyecto originalmente presentado, excepto en el caso de que la comisión dictaminadora del proyecto en discusión, las hiciere suyas.

La norma que prohíbe la inclusión de otras materias en una ley que se pretende reformar, se incumple y aparece constantemente en leyes aprobadas por los diferentes organismos legislativos en su momento, lo cual vulnera la técnica legislativa, ya que ésta recomienda que debe tratarse, tomando inconsideración los principios que deben guardar los cuerpos normativos, de reformar únicamente aspectos de una sola ley, para guardar la claridad necesaria y se sepa cuál ha sido la decisión del legislador, sin pretender que en un solo proyecto, sean reformadas

distintas leyes o leyes relacionadas con distinta materia, que harían difícil su aplicación o interpretación.

En la realidad diaria del Congreso, se ve, algunas veces, el apareamiento de esta práctica, sucediendo en las decretos de aprobación del presupuesto de ingresos y egresos de Estado, en los cuales se incluyen, normas como por ejemplo de emisión bonificada, aprobación de préstamos o normas de carácter similar, que si bien pudieran tener relación directa con el proyecto de presupuesto, por constituir algunas veces su fuente de financiamiento, deberían ser objeto de cuerpos normativos separados.

Dentro del desarrollo de la discusión por artículos, la comisión dictaminadora podrá hacer suya cualquier enmienda que se haya presentado; el hecho de que la comisión dictaminadora haga suya una enmienda, hace que la misma pase a formar parte del artículo original puesto en discusión y podrán votarse en forma conjunta.

Una vez conocido el contenido de los artículos y las enmiendas presentadas, se consultará si se tiene por suficientemente discutido cada artículo y se pasa a votar sobre su aprobación.

e. VOTACION DE LAS ENMIENDAS.

No obstante haber hecho una relación amplia sobre la discusión de los artículos y la forma de proceder, debemos resaltar que previo a la votación, la Secretaría deberá clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e informar al Pleno el orden en que serán puestas a votación.

Dentro del procedimiento legislativo, se establece que se votarán primero las enmiendas que tiendan a la supresión total de un artículo, inmediatamente después las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, y luego las que tiendan a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y finalmente las de adición.

Si el Pleno aprueba una enmienda por supresión total, ya no se procederá a votar sobre el artículo objeto de la supresión. Sólo podrá

tomarse el espacio o número dejado, para la inclusión de un artículo nuevo, cuyo sentido sea diferente para justificar que sea votado en forma separada, o bien al momento de la redacción final, hacer el corrimiento para se mantenga el orden correlativo.

Concluida la votación de las enmiendas y salvo que hubiere sido aprobada una por supresión total, seguirá la discusión del artículo tal y como quedó después de las enmiendas acordadas. Después de suficiente discusión se pasará a votar sobre el artículo enmendado y la votación será únicamente sobre su aceptación o rechazo.

Las enmiendas de naturaleza gramatical y que no cambien el sentido del artículo, no se tomarán en cuenta y será la Comisión de Estilo, quien deberá incluir las observaciones que en este sentido formulen los diputados.

f. REDACCION FINAL.

Siempre que un proyecto de ley sea aprobado por artículos, se procederá en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones, a leerlo para su aprobación en redacción final. Los diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción del proyecto, principalmente de orden gramatical o velar por la inclusión de las enmiendas que hubieren sido aprobadas, pero no será, en este momento, procedente presentar nuevas enmiendas que pretendan modificar el sentido de lo aprobado por el pleno del Congreso, introducir nuevos artículos o suprimir los ya aprobados.

Una vez agotada la discusión en redacción final, el Pleno debe proceder a votar sobre la redacción final del proyecto de decreto, y, en esta forma, quedará aprobado el texto. Como se mencionó en el párrafo anterior, los decretos se leerán en redacción final en la misma sesión o a más tardar en las tres próximas, para los decretos declarados de urgencia nacional no es aplicable esta disposición y serán leídos en redacción final en la misma sesión.

Posteriormente a la aprobación, la Junta Directiva del Congreso debe ordenar que el proyecto aprobado se examine y corrija en su estilo y redacción.

Posteriormente a este trabajo de estilo y antes de enviar el decreto aprobado al Organismo Ejecutivo, para su sanción y publicación o veto, la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados, para que emitan, si lo estiman conveniente observaciones sobre su forma y redacción, si no se recibiere en secretaría observaciones sobre los aspectos mencionados, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de entrega, se entenderá que no hay objeción y se enviará al Organismo Ejecutivo.

f. REITERACION.

Este es un mecanismo por el cual el ponente de un proyecto, puede, cuando este no haya sido aprobado por el Pleno, volver a presentarlo, debido ya que existe una norma que prohíbe la presentación del proyecto desechado, aun en diferente forma, a menos que obtengan para ello permiso expreso del Pleno o si hubiere transcurrido un año, contado a partir de su rechazo.

Sobre este tema es importante resaltar que ha existido discusión sobre si se trata de un año calendario o un año legislativo.

MOCION DE REITERACION:

El firmante, diputado al Congreso de la República, me permito presentar con carácter de moción privilegiada, la **REITERACIÓN** del proyecto de decreto relacionado con: _____, el cual fuera rechazado por el Honorable Pleno, en razón de lo cual solicito autorización del Pleno de este Organismo, para volver a presentarlo.

Guatemala, ___ de _____ del ____.

DIPUTADO PONENTE:

h. ACCION DE REVISION.

A este mecanismo, por no ser considerado un recurso, en sentido estricto, le hemos denominado acción de revisión, y consiste en la posibilidad de que hasta el momento de haberse agotado la discusión en la redacción final de determinado texto, quince o más diputados puedan mocionar por escrito, solicitando la posibilidad de presentar una revisión de lo aprobado, para que este vuelva a discutirse.

Esta solicitud de revisión tendrá carácter privilegiado y deberá entrar a discutir sobre su admisión o no una vez que hubiera sido presentada; si el Pleno admite la solicitud de revisión, la Presidencia del Congreso deberá señalar día y hora para la discusión de lo aprobado, mediante un fondo de revisión que deberá ser presentado por los diputados solicitantes.

La admisión de la solicitud de revisión así como el fondo de revisión, deberán ser aprobados con el voto favorable de la mayoría absoluta de diputados que integran el Congreso, salvo que la Constitución o la ley exija para la aprobación del proyecto original, una mayoría calificada.

El procedimiento de revisión es aplicable también para la redacción final de resoluciones, acuerdos y otros actos del Congreso, que no tengan fuerza de ley.

i. NUMERACION DE LOS DECRETOS:

A partir del año 1969, mediante decreto aprobado por el Congreso de la República, se estableció una nueva forma de numerar los decretos, acuerdos o actas que emita el Congreso de la República o cualquier otra entidad administrativa; a partir de esa fecha, los decretos contienen una numeración correlativa, seguida de un guión y el número del año en que hayan sido aprobados. La numeración correlativa de los decretos, es anual y se inicia con el número uno.

j. REMISION, SANCION Y PROMULGACION.

Una vez que finaliza el proceso de formación de la ley en el Congreso y se da por aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva, en un plazo no mayor de diez días, lo debe enviar al Organismo Ejecutivo para su sanción, promulgación, publicación o ejercer el derecho de veto que le confiere la Constitución y la ley al Presidente de la República, decisión que debe ser adoptada en Consejo de Ministros.

Si el Ejecutivo no devuelve el decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En este caso, se produce un “silencio” de parte del Organismo Ejecutivo, quien no ha asumido la acción positiva de sancionar la ley, ni la negativa respecto a la misma, de vetarlo; en este caso, el Congreso debe asumir la función que la propia Constitución establece, teniendo por sancionada la ley y ordenando su publicación, en un plazo que no deberá exceder de tres días, la decisión sobre este asunto, deberá ponerse a discusión ante el Pleno del Congreso, votarse y la resolución se adoptará en una sola lectura o debate.

Al respecto la Corte de Constitucionalidad ha indicado: *“...En el caso contemplado en el artículo 178, la norma constitucional no dice quién deberá ordenar la publicación pues se limita a determinar que si el decreto no es vetado en determinado lapso, dimana la consecuencia de tenerlo por sancionado y debe ser promulgado. La obligación de mandarlo a publicar sigue siendo del Ejecutivo porque para ese fin le es enviada la ley y, además, porque es una de las funciones que la propia Constitución otorga al Presidente de la República conforme lo dispuesto en el inciso c) del artículo 183.”*⁸

⁸ ..” Gaceta No. 20, expediente No. 364-90, página No. 19, sentencia: 26-06-91. Corte de Constitucionalidad.

Si por el contrario, el Presidente de la República, sanciona la ley, esta debe publicarse en el diario oficial y entrará en vigencia, conforme la teoría sincrónica de la ley, a los ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial y en todo el territorio nacional, salvo que la propia ley amplíe o restrinja dicho término o su ámbito territorial de aplicación. Es decir, la Constitución, posibilita que en el caso de algunas leyes que por su naturaleza o su complejidad así sea recomendado, puedan entrar en vigencia en forma escalonada o por áreas geográficas.

VETO A LA LEY

El Presidente de la República, tiene la potestad, dentro de los quince días de recibido el decreto enviado por parte del Congreso, devolverlo al Congreso, en ejercicio de su derecho a veto. La devolución deberá hacerse previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros y remitirse, conjuntamente con el decreto vetado, las observaciones que fundamenten el veto y que el Presidente en Consejo de Ministros, estime pertinentes.

El principio constitucional, atribuye al Presidente vetar las leyes íntegramente, es decir, no podrán ser vetadas parcialmente

En caso que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias. Al respecto, la Corte de Constitucional, dice: “ *El artículo 178 de la Constitución establece que el Presidente de la República previo Acuerdo tomado en Consejo de Ministros, puede devolver al Congreso, con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto, las leyes que reciba para su sanción, promulgación y publicación... Las observaciones que fundamentan el veto deben constar en el Acuerdo que se tome en Consejo de Ministros, el cual debe ser firmado por todos los que lo integran, pero la nota de*

simple envío al Congreso de la República, no debe ir firmada por ningún Ministro de Estado... ”⁹

Conforme las últimas modificaciones introducidas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, mediante el Decreto 14-2016, al recibir el Congreso un Decreto vetado por el Presidente de la República, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión; el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá rechazarlo o reconsiderarlo.

Finalizada la lectura de las razones del veto se podrá asumir las acciones siguientes:

- a) Aceptar las razones del veto, emitiendo el acuerdo respectivo;
- b) Rechazar el veto mediante acuerdo que deberá ser aprobado por el Pleno mediante mayoría calificada.
- c) Remitir el expediente a la comisión que hubiere dictaminado sobre la iniciativa original o bien, disponer que una comisión especial, creada solo para ese efecto, estudie y dictamine sobre el veto.

Obtenido el dictamen respectivo, sea este de la comisión que originalmente emitió el dictamen o la especial que el Pleno hubiera dispuesto integrar, se pondrá en conocimiento del Pleno, dando lectura para el efecto, al dictamen de la comisión original, si lo hubiere, a los antecedentes pertinentes, el decreto aprobado por el Congreso, al veto, y la nueva opinión y dictamen emitidos por la comisión que hizo estudio del veto.

Terminada la lectura a que se refiere el artículo anterior, se pondrá a discusión el asunto en un solo debate y, agotada la discusión se pasará a

⁹ Opinión Consultiva emitida por solicitud del Presidente de la República, Gaceta No.35, expediente No. 519-94, página No. 6, resolución: 02-03-95

votar sobre el rechazo o no del veto. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso lo rechazare, con el voto de las dos terceras partes del total de los miembros que lo integran, el Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hace de esta forma, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República; esta acción es lo que la doctrina y la ley denominan “Reconsideración” que no es más que la ratificación de la voluntad del Congreso, ante la negativa de sanción o veto por parte del Presidente de la República.

Esta última acción, se da para que surta efecto como ley de la República. *“...Es el texto publicado al que la Constitución atribuye el rango de ley de la República (artículo 171, letra a) y al que al ciudadano corresponde obedecer (artículo 135, letra e) y, por tanto, el que se erige como obligada normativa que conlleva la presunción de constitucionalidad; por ende, el susceptible de ser atacado si su contenido es distinto del aprobado por el órgano competente para su emisión...”*¹⁰

La Constitución dispone que sea en la ley interna del Organismo Legislativo, en donde se desarrolle el procedimiento en caso de la reconsideración del decreto vetado o, en el caso de que se deba conocer de él en su subsiguiente período de sesiones del Congreso, de acuerdo con dicha normativa.

Artículo 132 reformado por el Decreto 14-2016, que se refiere a las proposiciones para enmendar el decreto vetado, indica que si durante el curso de la discusión del rechazo del veto, surgen proposiciones relativas a enmendar el Decreto original, estas se tramitarán las mismas como si fueren proposiciones para emitir un nuevo Decreto.

¹⁰ *Gaceta No. 57*, expediente No. 1048-99, página No. 55, sentencia: 02-08-00

Este artículo de la ley que debe considerarse con cuidado, ya que se relaciona a las proposiciones relativas a enmendar el decreto original, estableciendo que se tramitarán como si fueren proposiciones para emitir un nuevo decreto.

Se hace énfasis en el contenido del artículo de la ley, puesto que al emitir un nuevo decreto con las modificaciones al anterior, se producen varios aspectos, el primero es, que el Congreso no puede producir reformas a una ley que no ha concluido su proceso de formación, el que finaliza hasta la publicación y vigencia de la misma; y el segundo que, al emitir un nuevo decreto, lo sujeta al mismo proceso de sanción o veto que establece la Constitución, es decir, la ley en este sentido, no tiene la claridad que el trámite legislativo demanda, pues en un “pulso” entre el Congreso y el Organismo Ejecutivo, podría darse un interminable veto a leyes emitidas para enmendar la ley originalmente vetada.

b. ACEPTACION DEL VETO.

La aceptación por parte del Congreso del veto y las observaciones formuladas por el Organismo Ejecutivo al decreto remitido, producen como efecto inmediato su archivo, lo que significa que la ley no nacerá nunca a la vida jurídica y no formará parte del derecho interno guatemalteco.

La aceptación del veto por parte del Congreso requiere del voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros, en tanto la reiteración, como se señaló, debe producirse con mayoría calificada de votos.

VOTACIONES

Conforme se anotó con anterioridad respecto a las resoluciones del Congreso y la forma de su adopción, el artículo 159 de la Constitución, indica que las resoluciones del Congreso, deben, sin excepción, tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que lo integran, salvo la excepción de los casos en que la ley

exija un número especial, *"...es la que se aplica a todas las decisiones, salvo aquellas expresamente previstas en el propio texto constitucional. Ninguna ley ordinaria, ni una decisión interna del Congreso podrían establecer un tipo de mayoría que no sea la expresamente regulada, dado que el Congreso no puede vincular con sus decisiones legislativas ni con sus actos políticos en contra del tenor de la Constitución, que en esta forma sostiene el principio de supremacía y su propia rigidez..." Opinión Consultiva emitida por solicitud del Presidente del Congreso de la República.*¹¹

a. CLASES:

Para la adopción de las decisiones del Congreso, se prevén varios tipos de votación, dependiendo el momento procesal o la materia que se disponga a votar, siendo éstas: votación nominal por medio del sistema electrónico, el cual consiste que cada uno de los diputados ejercerá su voto mediante el registro de su huella en el sistema electrónico; la votación nominal de viva voz, que consiste en que, si por alguna razón el sistema electrónico no se encuentra en funcionamiento, la votación se llevará a cabo en forma nominal y a viva voz, para proceder a este tipo de votación, bastará que el Presidente del Congreso haga el anuncio y la Secretaría formará tres listas, en las cuales se consignará el nombre de quienes votaron a favor, quienes votaron en contra y el nombre de los diputados ausentes y, finalmente, la votación breve, que se produce cuando el sistema electrónico no se encuentre en funcionamiento y se trate de casos de mero trámite del Congreso de la República; las votaciones podrán realizarse por un sistema resumido, por virtud del cual los diputados que estén a favor de un asunto determinado levantarán la mano en señal de aprobación.

Cuando sea posible, se deja la alternativa que la votación breve o sencilla, se haga por el procedimiento electrónico o de otra tecnología

¹¹ Gaceta No. 9, expediente No. 172-88, página No. 4, resolución: 24-08-88.

que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación.

Cuando en una votación breve, la cual está sujeta al “recuento físico” que realiza la secretaría del Congreso, y el cual, por su forma y procedimiento, puede resultar en error o bien, que los diputados estimen que no se hizo el recuento en una forma adecuada, para lo cual los diputados tienen el derecho de manifestar su duda respecto al recuento, lo que se hará en forma verbal.

EXPRESION DE DUDA (verbal).

Señor Presidente, señores diputados deseamos expresar duda sobre el resultado anunciado por la secretaría al hacer el recuento de la votación recién realizada.

Gracias señor Presidente.

En el caso anteriormente enunciado de que se plantee duda sobre el resultado anunciado por la secretaría, la presidencia en forma inmediata, pedirá a los diputados que hayan votado afirmativamente que se pongan de pie y éstos deberán permanecer así y no se sentarán hasta que no se haya hecho el cómputo y declarado nuevamente el resultado por la Secretaría; la que confirmará el resultado anteriormente anunciado o el nuevo resultado de conformidad con el recuento que para el efecto se haya realizado.

Elección al no coincidir el número de votos en las cédulas con el quórum existente y así entorpecer el procedimiento.

b. LLAMADO A VOTACION.

Es obligación de la Junta Directiva, que antes del inicio de cada votación, por conducto de la presidencia del Congreso, se pida entrar al Hemiciclo a todos los Diputados que estén en el edificio del Congreso.

Cuando se haya iniciado el procedimiento de votación, ningún diputado podrá ingresar ni salir del Hemiciclo. No obstante la prohibición, cuando un diputado ingresa o salga del hemiciclo, la presidencia deberá llamarle al orden, ya que su actitud constituye una violación a dicho precepto, pero no anula la votación.

c. EXCUSA.

Conforme las disposiciones de la Ley Orgánica vigente, ningún diputado que esté presente en el acto de votación, podrá excusarse de hacerlo; la normativa vigente establece que si tuviere interés personal en el negocio o lo tuviere algún pariente suyo en los grados de ley, deberá abstenerse de votar, explicando al Pleno, como cuestión previa a la votación, los motivos de su abstención; el presidente deberá preguntar al Pleno si se acepta la excusa. En caso de aceptación el diputado que se excusa deberá retirarse de la sesión.

Dentro de las corrientes modernas del parlamentarismo, la excusa y la abstención son plenamente aceptadas, ya que se estima que un diputado puede perfectamente excusarse cuando tenga interés personal en un asunto o bien disponga, por distintas razones abstenerse de emitir un voto en uno u otro sentido, sin que ello implique que debe abandonar el lugar que da razón y naturaleza a su cargo, como lo es el Hemiciclo Parlamentario.

d. EMPATE.

Si alguna votación, que sea distinta a la que se realiza para elección para cargos, resulta empatada, el presidente abrirá nuevamente a discusión el asunto y si al votarse nuevamente, no desaparece el empate, la votación deberá posponerse para la sesión inmediata siguiente; para el efecto, la Junta Directiva deberá disponer, se cite en forma especial a asistir, a los diputados que no hayan asistido, para efectos de la realización de nueva votación.

e. VOTO RAZONADO.

A los diputados les asiste el derecho de dejar constancia de su razonamiento de voto, estableciéndose dos formas para esto, así:

- 1) De viva voz, inmediatamente después de haber expresado su voto ante el Pleno, para ese efecto el presidente del Congreso le concederá la palabra por un tiempo no mayor de tres minutos.
- 2) Por escrito, entregando su razonamiento ante la secretaría del Congreso en funciones en la siguiente sesión; esto procederá siempre y cuando el diputado hubiere anunciado su disposición de razonar su voto al momento de la votación; el voto razonado deberá anexarse al acta de la sesión correspondiente, debiéndose dejar constancia en el acta de la existencia de voto o votos razonados adjuntos.

ACCIONES PARLAMENTARIAS

Dentro de las distintas acciones que los diputados pueden utilizar dentro del desarrollo de las sesiones y en el trámite de los asuntos que competan al Congreso, están:

- a. Mociones.
- b. Mociones Privilegiadas
- c. Cuestiones Previas.
- d. Llamado al orden
- e. Apelación al Pleno.
- f. Alusiones personales.

a. MOCIONES.

En toda sesión del Congreso es obligado que en la agenda se incluya un punto dedicado al conocimiento por el pleno de las mociones o proposiciones que tiendan a la emisión de acuerdos legislativos o puntos resolutivos.

Las mociones y proposiciones son los típicos mecanismos parlamentarios con que cuentan los diputados en el desarrollo del

trabajo parlamentario, tanto para realizar su desde el punto de vista legislativo, como desde la perspectiva política.

Las mociones o proposiciones serán aprobadas por la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso, serán conocidas en la misma sesión en que fueren presentadas, salvo que la Presidencia resolviera, a petición del mocionante o mocionantes, que se discuta de nuevo en la siguiente sesión, sin votarse en la primera. En este caso queda modificado el orden del día de la sesión siguiente de manera que las mociones pendientes, se conocerán con prioridad a los otros negocios.

a. MOCIONES PRIVILEGIADAS.

Reciben tal calificación, aquellas mociones que presenten los diputados y cuyo conocimiento por imperativo legal debe ser inmediato, como ejemplo: las mociones de declaratoria de urgencia nacional. Estas son calificadas por la ley cuando determina que son asuntos de conocimiento privilegiado.

DECLARATORIA DE URGENCIA NACIONAL

MOCION PRIVILEGIADA:

Los firmantes, diputados al Congreso de la República, nos permitimos presentar la siguiente moción privilegiada, para que el proyecto de decreto relacionado con _____, sea declarado de urgencia nacional y se someta a consideración del Pleno de este Organismo en un solo debate, conforme lo dispone el artículo 176 de la Constitución Política de la República y lo que al efecto establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Guatemala, __ de ____ de _____.

DIPUTADOS PONENTES:

Son también mociones privilegiadas aquellas que surgen en las sesiones y que no sea necesario presentar por escrito, por ejemplo, aquellas dirigidas a dar por terminada la sesión, la petición de que algún asunto pase a comisión, la petición de receso en las sesiones permanentes, la petición de posposición de la discusión de algún asunto, las mociones que el presidente, con autorización del pleno, acuerde que sean

presentadas verbalmente y cualesquiera otras que así procediere declarar de conformidad con las costumbres y prácticas parlamentarias.

MOCION PRIVILEGIADA:

Los abajo firmantes, diputados al Congreso de la República, nos permitimos presentar a consideración la siguiente moción privilegiada, conforme lo que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para que el proyecto de ley relacionado con: _____, pase a consideración de las comisiones unidas de Legislación y Puntos Constitucionales y de Gobernación, para su estudio y dictamen.

Guatemala, ___de____.

DIPUTADOS PONENTES:

b. CUESTIONES PREVIAS.

Las cuestiones previas, son las que se refieran a discutir y resolver un asunto con el cual se relacione tan íntimamente el que se está discutiendo, que la resolución de uno modifique la del otro o la complemente, igualmente pueden proponerse otras mociones que por su naturaleza resulten previas al negocio de discusión.

c. TRAMITE.

Las cuestiones previas deberán presentarse por escrito, no requieren ningún trámite sobre su aceptación y se pondrán de inmediato a discusión. Si la cuestión previa es aprobada, la discusión del negocio original quedará sujeta a lo que se resuelva o decidida en la cuestión previa.

Cuando la cuestión previa sea desechada, continuará la discusión del asunto principal. La ley indica que no será procedente proponer cuestiones previas a las cuestiones previas, ya que esto sería una forma de interrumpir el proceso de la sesión.

d. RECHAZO.

La presidencia del Congreso, podrá calificar cuando alguna cuestión previa fuera frívola, notoriamente improcedente o estime que está dirigida únicamente a entorpecer o impedir la discusión de un asunto, en

este caso y después de dar la palabra a uno de los ponentes, podrá rechazar de plano el asunto planteado.

En el caso descrito anteriormente del rechazo de plano, el o los ponentes podrán apelar al Pleno del Congreso, para que sea este órgano el que resuelva en definitiva sobre el asunto.

e. ORADORES EN LAS MOCIONES PRIVILEGIADAS Y CUESTIONES PREVIAS.

Cuando se haya presentado a conocimiento del pleno del Congreso, una moción privilegiada o una cuestión previa, se le dará preferencia en el uso de la palabra al o los ponentes de la moción, suspendiéndose la discusión del asunto original; una vez que se haya agotado la discusión se someterá a votación la moción privilegiada o cuestión previa planteada.

g. LLAMADO AL ORDEN.

Constituyen faltas al orden, las siguientes:

- a) La infracción a alguna disposición de la ley.
- b) La expresión de ofensas, injurias, calumnias o se falte al respecto en contra de alguna persona o entidad.
- c) La referencia de un diputado a asuntos ajenos al que se encuentra en discusión, salvo que se trate de argumentos ejemplificativos.
- d) El prejuizamiento o censura sobre las intenciones de quienes promuevan o sostengan un asunto.
- e) Cualquier otro caso no previsto, pero que constituya falta al orden de conformidad con los usos y prácticas parlamentarias generalmente observados.

Cuando se produzca una falta al orden, los diputados podrán reclamar al presidente, para que se llame la atención al diputado infractor.

El presidente es la autoridad para decidir al respecto de asuntos de orden en los debates y, como segunda instancia, el Pleno del Congreso.

Cuando se solicite la palabra para plantear una cuestión de orden, el presidente pedirá al orador que suspenda su discurso o intervención y hará referencia a la cuestión planteada. Finalizado el incidente y pronunciada la decisión del presidente, el orador podrá continuar su intervención ciñéndose al orden.

h. APELACION AL PLENO.

Dentro del régimen de conducción de los debates, el cual corresponde al presidente del Congreso, cuando se le haya llamado al orden a algún diputado y éste no esté conforme con la decisión del presidente del Congreso, podrá mediante apelación, acudir a la decisión del Pleno, para ese efecto, en uso de la palabra explicará en forma breve las razones de sus razones y relacionando estrictamente el tema de la apelación.

El presidente del Congreso deberá concederle la palabra al diputado que desee presentar la apelación al Pleno, y, cuando el diputado haya finalizado su exposición, se pondrá a votación la apelación mediante votación breve.

El voto negativo desecha la apelación, y el voto afirmativo revoca la decisión de la presidencia y el diputado apelante quedará restituido en el ejercicio de la palabra.

Si algún diputado, en el desarrollo del debate, considera que un orador ha faltado al orden, deberá solicitar la palabra para hacer saber al presidente su opinión y será el presidente del Congreso, quien decidirá si tiene o no razón el solicitante. La decisión negativa de la Presidencia podrá ser apelada al Pleno.

i. ALUSIONES PERSONALES.

Cuando en el desarrollo de los debates algún diputado hace alusiones que impliquen juicios de valor o inexactitudes sobre la persona o la conducta de un diputado, dará derecho para que aludido, inmediatamente después de finalizada la intervención, pueda hacer uso de la palabra en forma breve, para responder estrictamente a las alusiones realizadas.

Si el diputado a quien se haya dado la palabra para aclarar sobre alusión personal, se excede en el uso de la palabra, el presidente le llamará la atención en ese sentido o podrá retirarle la palabra en forma inmediata si insiste en excederse en esos límites o cometiere algún abuso en su ejercicio.

LOS CONTROLES PARLAMENTARIOS

Dentro de las funciones que la doctrina, la Constitución y la Ley asignan al Congreso de la República, una de las más importantes, es la de control que se ejerce al Organismo Ejecutivo. La expresión más pura de dicho ejercicio de controles la que se realiza mediante la interpelación, que constituye el control político por excelencia; ya que la capacidad de interpelar a los ministros de Estado, funcionarios con responsabilidad política frente al Congreso, es la expresión más pura de dicho ejercicio de control constitucional.

a. LA INTERPELACION.

La interpelación, es por excelencia el sistema o mecanismo de control que posee el parlamento frente al gabinete de gobierno, constituye en sí misma, un acto político mediante el cual uno o más miembros del Congreso, puede solicitar explicaciones sobre uno o más actos de gobierno.

El origen etimológico del término está basado en el latín **INTERPELLARE** y así encontramos en el diccionario de la Academia Española, la definición siguiente: *“Interpelar. En el régimen parlamentario, usar un diputado o senador de la palabra para iniciar o plantear al gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, aunque no siempre tienden a obtener explicaciones o descargos de los ministros.”*

Dentro de lo que afirman tratadistas como Cabanellas¹², “en derecho político y dentro del régimen parlamentario, es el medio que tienen los representantes para hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, ya

¹² Cabanellas, Guillermo, Diccionario de Derecho Usual (tomo II) Buenos Aires, Argentina. 1953.

formulando preguntas sobre la acción del gobierno y sus proyectos o articulando cargos de trascendencia a veces criminal”.

Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. *“...El control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece nuestra Constitución. Las injerencias parlamentarias más importantes en el Ejecutivo, se producen en materia política, especialmente por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, derecho de los representantes que es muy amplio, pues la Constitución indica expresamente que no se podrá limitar (Arto. 166), pudiendo originar un voto de falta de confianza...”*¹³

1. LEGITIMACION.

Están legitimados para solicitar la interpelación de los ministros de Estado, los diputados al Congreso de la República, quienes tienen el derecho de interpelar a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de ministro y éstos, tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso, a fin de responderlas.

Las interpelaciones podrán hacerse por uno o más diputados y es obligación personal de los ministros responder a ellas, pues no pueden delegar dicha obligación en viceministros ni en ningún otro funcionario. No hay asunto del ámbito de un ministerio que no puedan los diputados investigar mediante la interpelación.

Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los diputados el derecho de interpelar, y tampoco les asiste el derecho de calificar las preguntas o restringirlas.

¹³ Gaceta No. 23, expediente No. 274-91, página No. 21, sentencia: 18-02-92. Se menciona en: - Gaceta No. 24, expediente No. 113-92, página No. 24, sentencia: 19 05- 92.

Los diputados no podrán interpelar respecto a asuntos que se refieran a cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones, circunstancias u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.

2. SOLICITUD.

Conforme al contenido del artículo 141 Procedimientos en las interpelaciones de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, reformado por el Decreto 14-2016, planteada una interpelación en el punto de la agenda que se refiere a despacho calificado o a mociones y proposiciones, el Presidente procederá a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se llevará a cabo la misma, 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 anunciar que se notificará mediante oficio, al Ministro o Ministros, en caso de ser a varios que se dirige la solicitud, que ha o han de ser interpelados, citándoles a concurrir; las preguntas básicas deben comunicarse al Ministro o Ministros sujetos de interpelación, con no menos de cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión en que se realizará ésta.

3. PREGUNTAS BASICAS.

Las preguntas básicas, como ya se mencionó, deberán ser comunicadas al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación a la sesión en la cual se realizará el proceso de interpelación.

Ni el Congreso en pleno o autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas; esta disposición de rango constitucional deriva a que anteriormente y durante la vigencia de la Constitución de 1965, la junta directiva (1970-1974), se atribuyó facultades para calificar las preguntas a dirigir a un ministro de Estado, haciendo una interpretación “legal” de cuáles eran actos administrativos y cuáles eran actos de gobierno, haciendo la distinción con base en las facultades regladas de unas, frente a la facultad discrecional de las segundas, siendo únicamente posible,

conforme esa interpretación que fue consignada en un precedente parlamentario y asentado en el libro respectivo, interpelar sobre los actos de gobierno y, la Junta Directiva se atribuía la facultad al examinar las preguntas básicas, de indicar cuáles eran procedentes y cuáles no.

Puede también el interpelante al presentar la solicitud de interpelación, no entregar sus preguntas básicas a la Secretaría del Congreso para su envío al interpelado y guardarlas para sí, enviándolas directamente al ministro, esto con dos propósitos fundamentales, el primero, para asegurarse que el ministro las reciba justo 48 horas antes, ya que el envío de la secretaría podría darle más tiempo al enviarlas inmediatamente de recibidas; y segundo, para de alguna manera guardar la confidencialidad del contenido de preguntas básicas, aspecto que se pierde al entregarlas a la Secretaría.

Conforme la práctica parlamentaria, se recomienda que el pliego de preguntas básicas deba ser mínimo, procurando dejar la “esencia” de la interpelación en las preguntas adicionales, las cuales no son del conocimiento previo del ministro interpelado.

4. PREGUNTAS ADICIONALES.

Dentro del procedimiento de interpelación, cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que hayan motivado la interpelación.

Tanto en el texto constitucional como la tradición legislativa de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se establece que, fuera de las preguntas básicas que deben ser comunicadas al ministro interpelado, siguiendo los procedimientos constitucionales y legales aplicables, así como los plazos debidos, cualquier diputado puede presentar las preguntas adicionales que estime pertinentes.

Para las preguntas adicionales, son igualmente aplicables los principios que ninguna autoridad puede limitarlas, calificarlas o restringirlas.

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.

El colmillo del parlamentario se pone de manifiesto en la forma en que hace uso de las prácticas parlamentarias y es tanto en las preguntas parlamentarias como en el proceso de interpelación, cuando más fértil es el terreno para trabajar en ese sentido.

Finalizado el proceso de preguntas básicas, los diputados están facultados para plantear preguntas adicionales, las cuales son en su número ilimitadas y su contenido, si bien se establece que serán relacionadas con el asunto o asunto que hayan motivado la interpelación, el interpelante puede explorar cualquier área de la función del ministro, pues la propia Constitución le garantiza, como principio fundamental que autoridad alguna pueda calificarlas o restringirlas.

5. EXCUSA.

Los Ministros de Estado no pueden excusarse de asistir y responder a las interpelaciones que presenten los diputados; los ministros de Estado, una vez sean notificados de la interpelación, no podrán ausentarse del país. En el caso de que al enviarse la notificación, el ministro o ministros cuya interpelación se solicite, se encuentren fuera del país o padeciendo de quebrantos de salud que justifiquen la inasistencia, deberá hacerse saber al Congreso de dicho extremo.

Siendo la interpelación un control político por excelencia, el Pleno del Congreso deberá calificar las excusas o en todo caso comprobarlas y, de ser aceptadas, el proceso de la interpelación se llevará a cabo inmediatamente después que el ministro retorne al país o recupere la salud.

En caso de que se produjera la inasistencia a la sesión señalada para una interpelación, el Congreso podrá, inmediatamente en la misma sesión señalada, emitir voto de falta de confianza contra el ministro que haya inasistido.

Cuando no se emita el voto de falta de confianza, el o los diputados interpelantes tienen el derecho de promover el correspondiente antejuicio por el delito de desobediencia, al no haber dado debido cumplimiento al llamado del Congreso a responder a la interpelación.

b. PROCESO DE INTERPELACION.

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.

Como efecto inmediato cuando se plantee la interpelación de un ministro de Estado y haya sido notificado, conforme lo establece la Constitución Política de la República, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Para el inicio del proceso de interpelación, el presidente del Congreso, dará la palabra al diputado interpelante, quien deberá proceder a hacer una breve exposición de la razón de la interpelación y a formular las preguntas básicas.

El Ministro a quien se dirija la interpelación, deberá responder inmediatamente después de hecha la pregunta.

c. DEBATE EN LAS INTERPELACIONES.

Artículo 142 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, reformado por el Decreto 14-2016, establece que el debate en las interpelaciones,

se realizará una vez terminada la interpelación en sus fases de preguntas básicas y adicionales. En la fase del debate se podrá 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.”

En este punto del procedimiento de interpelación, es en el cual el diputado interpelante podrá hacer los planteamientos políticos que motivaron la interpelación.

d. VOTO DE FALTA DE CONFIANZA.

La esencia del proceso de interpelación estriba en la posibilidad de los diputados, de presentar, cuando no estuvieren de acuerdo con las respuestas del ministro interpelado, un voto de falta de confianza, este podrá presentarse durante el debate de la interpelación o en una de las dos sesiones inmediatas siguientes, y deberá ser firmado por cuatro o más diputados.

El voto de falta de confianza, una vez presentado deberá ser considerado como un asunto privilegiado y, ponerse inmediatamente a discusión.

El proceso de interpelación es, como se mencionó al principio, el control político por excelencia y la manifestación del control del Congreso sobre el actuar del gobierno, por ello el voto de falta de confianza no sólo es el mecanismo por el cual el ministro puede recibir la sanción del Congreso, sino la consecuencia del proceso de

interpelación permite conocer cuál es el actuar del Ministro en su gestión. La tradición constitucional y legal en Guatemala, establece que no es procedente proponer votos de confianza y su presentación, de darse, deberá ser rechazada de inmediato.

El voto de falta de confianza en contra de un ministro de Estado debe ser aprobado con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que integran el Congreso, y tiene como efecto inmediato que el ministro a quien se le confiera presente su renuncia al cargo ante el Presidente de la República, lo cual pondrá igualmente en conocimiento del Congreso.

El Presidente de la República podrá aceptar la renuncia, pero si considera, en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurados al Ministro interpelado se ajustan a la conveniencia nacional o a la política del Gobierno, dispondrá que el ministro interpelado acuda ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha en que se emitió el voto de falta de confianza, para recurrir ante él.

Si el ministro no lo hace, quedará inmediatamente separado de su puesto e inhabilitado para ejercer el cargo de ministro de Estado, por un período no menor de seis meses.

Si por el contrario, el ministro en contra del que se haya emitido el voto de falta de confianza, concurre ante el Congreso, el presidente de dicho Organismo, informará al Pleno señalando fecha y hora para la sesión en que se deba discutir nuevamente el asunto, la cual deberá celebrarse dentro de los ocho días siguientes de sometida al Congreso la apelación. Debatido el tema y ampliada la interpelación, si esto se considera necesario, el Congreso deberá nuevamente votar sobre la ratificación del voto de falta de confianza; la ratificación del voto de falta de confianza requiere del voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso.

Si el voto de falta de confianza se ratifica por parte del Congreso, se tendrá el Ministro por separado de inmediato de su cargo. En igual forma se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera

contra varios Ministros cuyo número no puede exceder de cuatro en cada caso.

PRECEDENTES

Como se mencionó al inicio del presente trabajo, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se debe aplicar e interpretar de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial y *los precedentes* que apruebe el Pleno del Congreso.

Los precedentes constituyen aquellas disposiciones interpretativas aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, en materia de debates y sesiones. Los precedentes pueden invocarse como fuente de derecho.

Corresponde a secretaría del Congreso sistematizarlos precedentes, para lo cual debe habilitar un libro especial en el cual deberán asentarse, para su consulta posterior.

Los precedentes que apruebe el Pleno del Congreso, en ninguna forma pueden limitar los derechos de los diputados, sean éstos consignados en la Constitución o en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, sino únicamente complementar o aclarar aquellos procedimientos que, la práctica parlamentaria presenta como de difícil o compleja aplicación.