**PROCESO DE FORMACION DE**

**LA LEY**

**Guatemala, marzo 2016**

**INDICE**

Guía sobre el Proceso de Formación de la Ley

Introducción…………………………………………….. 3

Funciones Constitucionales del Congreso………….…… 4

La Iniciativa de Ley………….………………………… . 6

Clases de Iniciativa de Ley…………………….………… 10

Proceso de Formación de la Ley………………….……… 15

Recursos en el Proceso Legislativo………….…………… 27

Participación del Organismo Ejecutivo……………….…. 33

Publicación y Vigencia…………………………………… 37

Epílogo………………………………………………… . . 38

Diagrama del Proceso de Formación de la Ley…………. 40

**GUIA SOBRE EL PROCESO DE FORMACION DE LA LEY**

J. Luis Mijangos C.

**INTRODUCCION.**

Dentro de la tradición constitucional y legal de Guatemala, aparecen distintas funciones atribuidas al Congreso de la República, a las cuales nos referiremos en el capítulo específico de este trabajo, pero al hacer relación en forma breve a las mismas, podemos ver que algunas de ellas van directamente relacionadas con la esencia misma del parlamento y forman parte de sus atribuciones desde el origen mismo de la institución, tales como la función representativa, de intermediación y las funciones presupuestarias y de fijación de impuestos, otras, como veremos, han ido apareciendo y sumándose a dichas funciones, conforme el parlamento ha ido evolucionando, y sus integrantes han tomado conciencia de la necesidad de abarcar otras áreas del quehacer gubernamental.

La función legislativa, que va relacionada al tema que abordaremos, es decir el proceso de formación de la ley, es una función que aparece en los orígenes del parlamento, no necesariamente iniciales, pero que ha cobrado fuerza y que, en el caso de nuestro país que es joven en su estructura democrática y republicana, si apareció como una de sus funciones esenciales, si no la más importante; otras, como las de control y fiscalización, es hasta los últimos años que han cobrado fuerza, ante el empoderamiento del parlamento y la toma de conciencia de los diputados sobre su papel ante la función del ejecutivo o gobierno.

Para el parlamento guatemalteco, la función legislativa ha sido como un sino de la existencia misma del Congreso, de ahí la confusión que se ve reflejada en los propios textos constitucionales de nuestro país, que lo denominan indistintamente Congreso y Organismo Legislativo, sin hacer un deslinde necesario, entre ambos conceptos.

En Guatemala, la función legislativa, se ha tomado como la más importante del Congreso, al extremo que su eficiencia y eficiencia, muchas veces es medida en función de la cantidad de cuerpos normativos que este organismo emite, independientemente de la naturaleza, importancia o técnica de éstos, es decir se centra la valoración en un análisis cuantitativo en detrimento del análisis cualitativo.

Por ello en el presente trabajo trataremos de hacer una descripción de cuál es el proceso en la formación de la ley, desde su génesis hasta la culminación del proyecto que deviene en ley de la República, a su incorporación al derecho normativo interno de nuestro país.

**FUNCIONES CONSTITUCIONALES DEL CONGRESO.**

El Congreso tiene funciones de diferente naturaleza, como se mencionó anteriormente, desde la función de representación, hasta las más complejas como las de control, fiscalización, presupuestarias o administrativas. La Constitución enfatiza sobre cada una de las funciones que se asignan al Organismo, y como se señaló, para nuestro sistema, tiene especial trascendencia la función legislativa, como nota característica del organismo. Sobre esta, la función legislativa haremos énfasis para destacar sus principales elementos.

**La función legislativa.**

Como se mencionó en la parte introductoria de este trabajo, la función legislativa es una de las funciones que da carta de naturaleza al organismo que de esa función toma su nombre: “Organismo Legislativo”, y es a quien por precepto constitucional, le corresponde la función de emitir, reformar y derogar las leyes; no obstante es importante reiterar que esta no es en exclusiva la función del Congreso de la República, ni debiera considerarse tampoco la más importante, sino que simplemente una de las funciones que constitucionalmente tiene asignadas.

El Congreso, para efectos de este trabajo denominado genéricamente el Organismo Legislativo, es aquel que mediante un acto político aprueba las leyes, que al ser sancionadas por el Organismo Ejecutivo, dentro de las funciones que le corresponden al Presidente de la República, rigen la vida de los ciudadanos, sus relaciones interpersonales, sus relaciones con el Estado y sus entidades; disposiciones que por su naturaleza son de carácter general, abstractas y de cumplimiento obligatorio.

La función legislativa se traduce en la potestad de presentar a consideración del Pleno del Congreso, conocer, discutir y aprobar proyectos que tiendan a la aprobación de leyes.

Mediante el ejercicio de esta función, la legislativa, los diputados pueden elevar a conocimiento y consideración del Congreso, proyectos que tiendan a emitir normar, modificar el contenido de normas ya existentes o bien, disponer su derogatoria parcial o total, siendo este el método más certero de supresión del contenido de una ley, debiendo recordar que conforme la legislación guatemalteca, hay otras dos formas de expulsión del ordenamiento jurídico de una norma, la primera cuando una ley contenga la totalidad las normas contenidas en una ley anterior y la segunda, por disposición emitida por el órgano contralor constitucional, al disponer la inconstitucionalidad total o parcial de una ley, y por ello su expulsión del ordenamiento legal.

La función legislativa dentro de la estructura orgánica del Congreso, también es ejercida dentro del trabajo de sus órganos de estudio y asesoría, como lo son las comisiones de trabajo electas por el Pleno del Organismo.

La función legislativa en las comisiones la constituyen los pasos que van desde la emisión de los dictámenes, cuyo requisito indispensable es la favorabilidad de estos sobre el contenido de un proyecto, para que se inicie el proceso de aprobación, o bien, cuando las comisiones de trabajo, en ejercicio de sus funciones, introducen diversas modificaciones o enmiendas al contenido de los proyectos o iniciativas que son sometidas, por mandato del Pleno, a su conocimiento.

**LA INICIATIVA DE LEY.**

No obstante que dentro de los parlamentos que podemos estudiar, encontramos similitudes dentro de los procesos de formación de la ley, siempre hay en estos, aspectos que los diferencia, características propias de cada sistema. Por la existencia de esas diferencias, es preciso detallar cuál es el procedimiento que se sigue y está regulado en el proceso de formación de la ley guatemalteco.

En el sistema guatemalteco, en forma indefectible, toda ley tiene un origen común; tienen sus orígenes en la presentación de una iniciativa de ley, no estableciendo ni existiendo legalmente un mecanismo distinto a éste para la formulación de un proyecto e iniciar su procedimiento ante el Pleno del Congreso.

**Qué es una iniciativa de ley.**

Como se ha mencionado, una iniciativa es la posibilidad de originar o formular y presentar a consideración del órgano legislativo del Estado, un proyecto para que luego de cumplir con los trámites que establece la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, pueda convertirse en una disposición legal de aplicación y observancia general.

**Quiénes tienen iniciativa de ley.**

La Constitución Política de la República, establece, en forma excluyente de cualquier otra persona u órgano, quienes poseen o están legitimados para presentar a consideración del Pleno del Congreso iniciativas de ley, siendo ellos:

* Los diputados al Congreso de la República.
* El Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República.
* La Corte Suprema de Justicia, esta función se ejercita por el Pleno de la Corte.
* La Universidad de San Carlos de Guatemala.
* El Tribunal Supremo Electoral.

Como se mencionó, fuera de los entes anteriormente mencionados, nadie más posee el derecho de presentar iniciativas de ley a consideración del Organismo Legislativo.

**Forma de las iniciativas.**

Las iniciativas de ley que se presentan por cualquiera de los órganos legitimados legalmente para hacerlo, sean estos internos del Congreso o externos a él, deben ser siempre presentadas en forma de decreto, en las cuales se pueda, indefectiblemente establecer ciertos requisitos establecidos previamente en la ley.

Toda iniciativa cuyo objetivo o propósito sea la introducción al Pleno para su discusión un proyecto de ley, deberá, como se menciona en el párrafo anterior, estar redactada en forma de decreto, separando su parte considerativa de la dispositiva, y que incluya dentro de su redacción, una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique su contenido y la oportunidad de su presentación.

**a. Exposición de motivos:**

Aún cuando la Ley Orgánica del Organismo Legislativo o la propia Constitución Política de la República de Guatemala, no establecen en forma taxativa la obligación de incluir en la iniciativa de ley, los estudios técnicos y la documentación que la sustente, así como la elaboración de los estudios de antecedentes necesarios que pudieron servir de base para su formulación.

Cuando fuere posible, es procedente adjuntar los estudios de derecho comparado para conocer a fondo el carácter de la institución, estudio de la legislación nacional, para procurar que el contenido del proyecto a presentar, sea congruente con el ordenamiento legal vigente, determinando, sin pretexto contrario, que las normas de derogatoria que pudiera contener estén claramente identificadas, al igual que contener otros aspectos que sirvan para ilustrar al Pleno sobre el contenido de la iniciativa, y que tiendan a justificar la razón de la emisión de la norma.

La misma exigencia sobe los requisitos formales, aparece para las iniciativas presentadas por órganos externos al Congreso de la República, conteniendo la variante que, en el caso del Organismo Ejecutivo, podrá comparecer ante el Pleno del Congreso, el Ministro de la cartera a que corresponda, por su naturaleza la iniciativa de ley, para que pueda, en nombre de dicho organismo, hacer una exposición verbal sobre las razones de su presentación, independiente de las razones que deben aparecer en la exposición de motivos que acompañe la iniciativa de ley.

**b. Parte considerativa y fundamento de ley.**

La parte considerativa, contrario a la exposición de motivos que recoge la inquietud del legislador y las razones que le impulsan a la presentación del proyecto, la parte considerativa justifica las razones por las cuales la normativa debe ser aprobada, las razones por las cuales se presenta y, en lo posible las consecuencias que para el ordenamiento legal, para el ciudadano común y sus relaciones con el Estado o relaciones interpersonales, tendrá. La parte considerativa recoge la filosofía que impulsa la formulación del proyecto de ley, de allí su importancia y exigencia de incluirlo dentro del texto normativo, aún cuando no integre de la parte dispositiva del mismo.

**c. Parte dispositiva.**

Esta está constituida por las disposiciones legales que debe contener el proyecto, lo que desea regular.

En este aspecto debemos destacar aspectos que aunque forman parte de la técnica legislativa, se hace necesario que, dentro del proceso de formación de la ley, se refieran, con ilustrativos.

Todo texto legal debe gozar de ciertas características y llenar ciertos criterios básicos que le hagan gozar de confianza y faciliten su aplicación:

**- Integralidad.** Es decir que contenga todas las normas pertinentes, que no contenga lagunas técnicas que requieran posteriormente la emisión de otro cuerpo o normas legales para su aplicación y cuyo objeto sea llenar o resolver dichas lagunas. Este concepto es recogido por algunos tratadistas como la autonomía normativa, es decir que la norma, independientemente de otras normas, tiene aplicación por sí misma.

**- Irreductibilidad.** El texto legal que se presente a consideración del Congreso por cualquiera de los órganos legitimados para ello, no debe expresar más allá de lo necesario, de lo que quiere regular, evitando reiteraciones y excesos legislativos.

**-** **Coherencia.** El texto legislativo no debe contener contradicciones o soluciones diferentes a situaciones o supuestos iguales o similares.

* **Correspondencia:** El texto legislativo debe tener en cuenta la existencia de otras normas legales vigentes.

**CLASES DE INICIATIVAS DE LEY**

Como se menciona en apartado anterior, todas las leyes tienen un tronco común, ya que independientemente de quién ejerza el derecho de iniciativa, de los sujetos o entes con ese derecho constitucional, ese tronco común es que todas se originan de la presentación de una iniciativa.

La iniciativa presentada, en todos los casos de los legitimados para hacerlo, ésta no requiere de una calificación especial o previa a su presentación ante el Pleno del Congreso. Una vez remitidas al Organismo o a su secretaría, deben ser conocidas y enviadas para su estudio y dictamen, a una de las comisiones de trabajo del organismo, previo al inicio de lo que es propiamente el proceso de formación de la ley.

Las iniciativas de ley, pueden ir encaminadas a la formulación de un nuevo texto legal, la reforma parcial o total de una ley ya existente o en su caso, proponer la derogatoria o supresión de una ley anteriormente aprobada, por considerar que sus normas ya no se ajustan a la realidad económica, social, cultural etc., del momento y considerarla obsoleta o que ya no se adapta a la sociedad guatemalteca y su propia evolución.

Enumeraremos las distintas clases de iniciativa de ley que pueden presentarse a consideración del Congreso, así:

* **De reforma o emisión de las leyes ordinarias.** Estas conforme la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, deben contemplar los requisitos que dicha normativa exige, es decir cumplir con presentarse en forma de decreto y con los elementos que se mencionaron anteriormente. Cuando se menciona que son de reforma a leyes ordinarias, nos referimos a la jerarquía de esas normas.
* **Iniciativa sobre creación, reforma o supresión de entes autónomos:** La autonomía, conforme lo establece la Constitución Política, fuera de los casos que ella específicamente establece, únicamente puede establecerse cuando se estime indispensable para la mayor eficiencia de la entidad y el mejor cumplimiento de los fines que ella persigue. Para la creación de entidades autónomas y descentralizadas, se requiere la expresión del voto de las dos terceras partes del número total de los diputados que integran el Congreso.

Esta disposición constitucional, fue desarrollada mediante fallo de la Corte de Constitucional, en consulta facultativa y opinó que cuando se modifique la estructura orgánica de una de las instituciones autónomas o descentralizadas, es necesario el voto con la misma mayoría requerida para la creación de dichos entes.

- **Iniciativa de reforma constitucional.** Si bien esta clase de iniciativas, o es la típica iniciativa que tienda a emitir, reformar o derogar una ley de carácter ordinario, si constituye la forma de iniciar un proceso de reforma a la carta fundamental del Estado de Guatemala.

La reforma constitucional, es uno de los procesos de formación de la ley, en este caso la fundamental, más complejos, ya que pone en el balance una colisión entre los aspectos jurídicos y políticos, y traslada a “la arena parlamentaria” la discusión sobre la utopía fundamental y concreta del Estado. Este proceso, que ya ha sido abordado en un trabajo similar a este, implica siempre, el ejercicio de la facultad legislativa del Congreso, en este caso particular, como órgano de reforma constitucional constituido, no como órgano constituyente originario.

Este proceso de reforma no será analizado en el presente trabajo, ya que como se señaló hay un trabajo previo similar a este, sobre el tema.

Como un aspecto importante en cuanto a la iniciativa de ley, es importante señalar que para la iniciativa de reforma constitucional, la constitución de la República, establece una limitación sobre quiénes son los órganos legitimados para su presentación, reconociendo a 10 o más diputados, el Presidente de la República, la Corte de Constitucionalidad.

Como un aspecto sumamente relevante y contrario a la lógica institucional, la Constitución de la República es severa cuando veda solamente a los órganos legitimados por ella, para la presentación de iniciativas de reforma a las leyes ordinarias, pero en el caso de la reforma a la Constitución de la República, no obstante fijar algunos órganos legitimados para presentar modificaciones, amplía el espectro de habilitación, al reconocer “la iniciativa popular”, determinando que el pueblo, mediante petición dirigida al Congreso por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos, pueden presentar iniciativa de reforma constitucional; es decir, contrario a los principios generales de derecho, no permite lo menos, pero si garantiza el ejercicio de lo más, en este caso, la reforma a la ley fundamental.

**- De reforma de leyes de rango constitucional.**  La iniciativa de reforma de leyes de rango constitucional, consideradas así como el órgano emisor de éstas, es similar a la forma de presentación y los mismos requisitos para la emisión de leyes ordinarias, con la única diferencia en el proceso de formación propiamente dicho, cuando impone algunos requisitos necesarios a dicha aprobación, que serán señalados oportunamente.

**Registro:** Al remitirse a la secretaría el Organismo, por conducto de la Dirección Legislativa, la iniciativa de ley es recibida y se procede a su registro, el cual constituye el registro de secretaría, número que acompaña al proyecto desde el momento de su presentación ante el Pleno del Congreso, hasta la culminación del proceso de formación de la ley, en el que lo pierde, para contar con un número de decreto, este número de registro, es la referencia para localizar los distintos trámites que sufre el proyecto o iniciativa de ley.

**Presentación.** Los diputados al Congreso de la República, o los órganos legitimados para hacerlo, al momento de desear presentar una iniciativa de ley al Congreso, deberán remitirla a la Secretaría del Organismo, que constituye el órgano de comunicación de este, para que sea “agendada” y conocida por el Pleno del Congreso en sesión próxima.

**Introducción al Pleno.** Al momento de presentarse una iniciativa de ley a secretaría y leerse en el Pleno del Congreso su exposición de motivos de conformidad con la ley, esta no es objeto de calificación alguna e inmediatamente es cursada a estudio de una de las comisiones de trabajo del Organismo, y son estas, como los órganos de estudio y asesoría del Pleno, las que deben emitir dictamen para el inicio del proceso de formación de la ley. Cuando se lee la iniciativa, el ponente de ella tiene el derecho de referirse a su contenido, haciendo una exposición ante el Pleno, cuando se trate de más de un ponente, éstos deberán designar al diputado que haga la presentación ante los diputados al Congreso y no es dable que ningún diputado pueda intervenir en contra de dicha iniciativa de ley.

**Dictamen de comisión.** Las comisiones de trabajo del Congreso, son los órganos técnicos y de asesoría del Pleno, al cual, conforme la Ley Orgánica del Congreso, deben ilustrar con sus conocimientos sobre el contenido de los proyectos y asuntos que son sometidos a su conocimiento. Esta ilustración al Pleno del Congreso, debe ser recogida en un dictamen, el cual debe ser firmado por todos los integrantes de la misma, los diputados que no estuvieran de acuerdo con el contenido del dictamen, lo pueden hacer ver al Pleno del Congreso, mediante razonamiento de voto, el cual tienen derecho de expresar de viva voz ante dicho órgano, o bien, solicitar que corra agregado al expediente del dictamen de que se trate.

Una vez aprobado el dictamen por parte de la Comisión, el cual deberá ser realizado por la mayoría absoluta de sus miembros, este deberá ser entregado, con sus antecedentes a la Secretaría del Congreso para dar inicio al proceso de formación de la ley, en caso de ser favorable.

Las comisiones tienen como máximo cuarenta y cinco (45) días para emitir su dictamen y presentarlo a consideración del Pleno, salvo que previo al vencimiento del plazo, soliciten al Congreso la ampliación del mismo y que se les fije un nuevo o el mismo término para evacuar el dictamen solicitado.

**PROCESO DE FORMACION DE LA LEY**

Todos los elementos analizados con anterioridad, son los pasos previos a lo que es en sí el proceso de formación de la ley propiamente dicho, cuyos elementos iniciales de presentación de la iniciativa de ley y formulación del dictamen por parte de la comisión respectiva, son únicamente el preámbulo de éste.

**Dictámenes.**

La comisión de que se trate al momento de emitir su dictamen, lo puede hacer en dos formas:

**- Favorable:** por medio del cual presenta su opinión al Pleno del Congreso de la República, adjuntando a él, los antecedentes y documentos que le sirvieron de base para la formulación del estudio y el proyecto de decreto que estaba contenido originalmente en la iniciativa de ley.

El dictamen favorable adjunta el proyecto de decreto a que nos hemos referido el cual puede ser igual al presentado por el ponente, independiente de quien se trate, o bien, presentar el proyecto con enmiendas parciales a su contenido. Por mandato legal, las enmiendas deberán ser discutidas con los ponentes de la iniciativa, fundamentalmente este principio es aplicable cuando el o los ponentes son diputados.

**- Desfavorable.** El dictamen de la o las comisiones puede igualmente ser desfavorable, en este caso, al igual que el dictamen favorable este debe ser aprobado por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión y ser firmado por la totalidad de sus miembros.

El dictamen desfavorable no inicia en si mismo el proceso de formación de la ley, sino por el contrario lo aborta, porque el proyecto o iniciativa de que se trate, finaliza su vida, siempre que el dictamen desfavorable sea aprobado por el Pleno del Congreso; en este caso, la iniciativa o proyecto de decreto es remitido al archivo.

**- Defectuoso.** Los dictámenes emitidos por las comisiones de trabajo, sean estos favorables o desfavorables, pueden por votación, ser considerados defectuosos por el Congreso y disponer que vuelva el expediente a la misma u otra comisión para recabar nuevo dictamen que permita tener a los diputados, nuevos elementos de juicio para el juzgamiento sobre la viabilidad o no de la iniciativa y proyecto de decreto sometido a su consideración.

- **Dispensa.** Por moción presentada a consideración del Pleno del Congreso, uno o más diputados pueden solicitar que el dictamen que se deba solicitar a una comisión, se obvie, es decir se omita el requisito de solicitar el conocimiento de una comisión para iniciar el proceso de formación de la ley. La moción deberá, para dispensar el dictamen, ser aprobada con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. La dispensa del dictamen no implica en ningún caso, la declaratoria de urgencia nacional del proyecto, la cual deberá ser, de considerarse necesario, propuesta en moción separada.

Finalizado el trámite de formulación de los dictámenes, estos deberán ser entregados a la Dirección Legislativa, en soporte papel y en formato digital, para su registro y difusión.

**PRIMER DEBATE.**

En el supuesto de que el dictamen de la comisión que conoció de la iniciativa de ley fuere favorable, éste, recibido por la Secretaría, es puesto en agenda para ser conocido por el Pleno del Congreso, en su primer debate y finalizada las intervenciones de los diputados, se reserva para su conocimiento en segundo debate. Normalmente en este primer debate no se producen intervenciones en contra del contenido del proyecto, y en igual forma, las argumentaciones a favor son de manera general, sin entrar a su contenido, sino únicamente referencia sobre la conveniencia del mismo y su oportunidad.

**SEGUNDO DEBATE.**

Al igual que en el primer debate, en esta instancia únicamente se da a conocer el punto de agenda relacionado con el proyecto de decreto y se pone a discusión, finalizada esta, se reserva para el trámite siguiente.

Es importante resaltar que en ambas lecturas de conformidad con la Ley Orgánica del Congreso, que desarrolla el principio constitucional que los proyectos únicamente podrán votarse hasta tenerse por suficientemente discutidos en tercer debate, establece que en los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto.

Una vez finalizado el trámite de los dos debates, en cualquiera de ellos, uno o más diputados podrán proponer al Pleno del Congreso, el voto en contra del proyecto, por ser considerado inconstitucional. Si el voto fuera favorable a la ponencia presentada, el proyecto será desechado, si por el contrario no fuera así, el proyecto continuará con el trámite.

En igual forma durante estos dos debates, los diputados podrán presentar cuestiones previas, por medio de las cuales pueden pedir que, previo a continuar el trámite, se recabe la opinión de otros entes externos al Congreso, por ejemplo la opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad, Junta Monetaria o bien, se escuche la opinión de otra comisión del Congreso.

**TERCER DEBATE**

Concluido el trámite de los dos primeros debates, se entra al tercer debate sobre el contenido del proyecto de decreto, en el cual se discute igualmente en términos generales pero a diferencia de los dos primeros debates, conforme a la Constitución de la República, en esta instancia se entra a votar sobre su aprobación o no.

Concluido el tercer debate, el Congreso entrará a votar sobre si continúa discutiendo por artículos o si por el contrario se desecha el proyecto.

Esta aprobación en tercer debate, es la única que contempla la constitución para la aprobación de los proyectos de ley, las demás aprobaciones (artículos, preámbulo y redacción final) únicamente están contempladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y, será el legislador quien disponga la forma en que deba discutirse en el futuro los proyectos, buscando la economía procesal y evitar todas la votaciones que actualmente se realizan.

**DECLARATORIA DE URGENCIA**

Mediante el mecanismo de declaratoria de urgencia nacional, el Congreso puede disponer, mediante moción aprobada con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, que un proyecto sea discutido únicamente en un debate, obviándose la discusión en primer y segundo debate.

Es importante señalar un error frecuente dentro de la práctica parlamentaria, en la forma siguiente, si bien la Constitución de la República y la Ley Orgánica, establecen que para la declaratoria de urgencia debe emitirse voto favorable de la mayoría calificada de diputados, es sobre esta declaratoria que se exige esa mayoría, no obstante, en muchas oportunidades vemos como la secretaría de turno del Congreso, extendiendo la aplicación de la normativa de la declaratoria de urgencia nacional, cuando exige que la aprobación en un solo debate se haga igualmente con mayoría calificada, lo cual desde nuestro punto de vista es erróneo, ya que la Constitución y la ley refieren que la obligatoriedad de la mayoría calificada es, cuando el Congreso con el voto favorable declara de urgencia nacional el proyecto.

Contrario a la disposición de dispensa de dictamen que no implica la declaratoria de urgencia nacional, en el caso de esta última, cuando el Congreso declare la urgencia de un proyecto, no será necesario el dictamen de comisión alguna es decir, en este caso una declaratoria implica la otra dispensa.

**Votaciones por medio de tablero electrónico.**

Originalmente el Decreto 63-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contemplaba las votaciones breve, nominal y por cédula.

Las votaciones nominales consistían en expresiones de los diputados cuando eran llamados uno en pos del otro, para que indicaran su conformidad o no a la aprobación con respecto a un proyecto de ley o de resolución. Eran utilizadas por los diputados en dos sentidos:

- Como mecanismo político para poner en evidencia la posición sobre un determinado asunto, o en evidencia la postura de una fracción parlamentaria contraria, para hacer valer dichas posiciones no sólo dentro del propio Congreso, sino en forma mediática; y,

- Como mecanismo de dilación, cuando el propósito es que el asunto que se discute no sea aprobado en determinado tiempo (ej. El presupuesto de ingresos y egresos) o bien para que dé tiempo a realizar alguna negociación o arreglo dentro de la discusión del proyecto.

Las votaciones nominales se realizaban siempre que fueran solicitadas por seis o más diputados. Los diputados eran llamados en orden alfabético por la secretaría para que de viva voz expresaran su posición, favorable o desfavorable, respecto a un proyecto o resolución sometida a consideración del Congreso. Este resultado se anotaba en dos listas, que eran complementadas por una tercera lista con los nombres de los diputados ausentes.

Actualmente, con la reforma introducida por los Decretos 4-2011 y 17-2011, las votaciones son sólo de dos maneras: nominales por medio de tablero electrónico y en su defecto, nominales de viva voz, para lo cual bastará con el anuncio del Presidente. Artículos 94 y 95.

El sistema registra la asistencia de las diputadas y los diputados recogiendo a su ingreso el registro digital de sus huellas dactilares, misma que confirma al momento de cada votación en un lector que se encuentra en sus respectivas curules. Después de cada votación, los resultados se muestran en la pantalla del hemiciclo mediante tres listados correspondientes a los votos a favor, en contra y el de los diputados ausentes.

En defecto del sistema electrónico las votaciones se realizan nominales de viva voz, para lo cual sólo es necesario el anuncio del Presidente. Se forman tres listados con la intención de voto o ausencia de los diputados con base en la información que el Secretario obtenga luego de inquirir el voto a cada diputado comenzando por los secretarios y siguiendo con los demás e orden alfabético. Luego se preguntará si falta algún diputado por votar y no habiéndolo, votarán los vicepresidentes en su orden y por último el Presidente del Congreso.

Las disposiciones actuales de la Ley Orgánica no permiten la abstención en el voto de los diputados.

Al momento de emitir su voto, en cualquiera de los sentidos, favorable o en contra, los diputados tienen derecho a razonarlo, expresando las razones de su decisión, de viva voz luego de haber expresado su voto ante el Pleno, para lo cual el Presidente del Congreso concederá tres minutos; y, por escrito, entregando su razonamiento al secretario en funciones en la siguiente sesión.

**Consultas por el Congreso.**

La Constitución Política de la República y la propia Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contienen una serie de disposiciones legales que obligan al Organismo a realizar diversas consultas, las cuales, haciendo las diferenciaciones correspondientes, serán referidas en el presente trabajo.

**Procedimiento consultivo.**

Dentro del Capítulo II del Título IV de la Constitución Política de la República, aparece dentro de las funciones del Congreso, aún cuando se conoce que la voluntad del legislador constituyente iba aún más allá, realizar el procedimiento consultivo, determinando que las decisiones políticas de especial trascendencia deberían ser sometidas a procedimiento consultivo a todos los ciudadanos.

La consulta deberá ser, cuando se disponga, convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. Como puede notarse y congruente con el señalamiento que hicimos al principio, no obstante aparecer dentro de las funciones del Congreso, en forma genérica que extiende al Presidente de la República y, no se determinan cuáles son o podrían ser los asuntos que se sometan a consulta, ya que la determinación qué se trata de trascendencia nacional, puede ser un criterio muy subjetivo.

**Consulta Popular en reforma constitucional.**

Otra de las obligaciones de consulta, aparece en la Constitución al determinar que para la reforma constitucional, es necesario que el Congreso, luego de aprobarla mediante la mayoría calificada que el propio texto constitucional establece como obligatoria, la reforma deberá ser ratificada mediante consulta popular, mediante el procedimiento que establece el texto constitucional para la consulta de los asuntos de trascendencia nacional a que se refiere el punto anterior.

No obstante la referencia de ambos artículos, vemos que en la práctica, al momento de aplicarse la consulta, en el caso de la reforma a la Constitución, que es lo que se ha producido, el procedimiento y las características de ésta, no está regulado claramente y el Congreso, al momento de realizarla, ha tenido que improvisar y regular la consulta, fundamentalmente en cuanto a la forma de las preguntas, quién las debe redactar y la forma de consultar al pueblo, fundamentalmente cuando son más de uno los temas a consultar.

**Consulta obligatoria.**

Fuera de los casos anteriormente referidos sobre la consulta en caso de asuntos de trascendencia nacional y la consulta en el caso de reforma constitucional, aparecen otros dos casos de consulta en el desarrollo de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la primera de ellas es la consulta obligatoria, la cual se produce cuando se encuentra a discusión un proyecto de ley que proponga reformas a leyes de rango constitucional.

Hemos señalado que las leyes de rango constitucional, son aquellas que su fuente de origen es una Asamblea Nacional Constituyente.

La consulta en este caso se realiza a la Corte de Constitucionalidad y se debe producir cuando el proyecto se encuentre en la etapa procesal de su tercer debate, luego de tenerlo por suficientemente discutido en ese debate. Cuando de la discusión posterior, es decir en la etapa de discusión por artículos, se presenten enmiendas al contenido del proyecto que ya fue consultado a la Corte de Constitucionalidad, esas enmiendas presentadas deberán igualmente remitirse en consulta a la Corte de Constitucionalidad, para su opinión.

**Consulta facultativa.**

Cuando hicimos referencia a la discusión en primer y segundo debate de los proyectos dentro del proceso de formación de la ley, indicamos que podría votarse sobre la constitucionalidad de los proyectos y, la Ley Orgánica establece la consulta facultativa, la cual puede solicitarse durante cualquiera de los debates de la ley.

Cinco o más diputados podrán proponer como moción ante el Pleno del Congreso, para que se solicite la opinión de la Corte de Constitucionalidad, para que esta se pronuncie sobre la constitucionalidad del texto de proyectos de ley, tratados o convenios internacionales, sobre los cuales el Pleno tenga dudas sobre su contenido. Una vez aprobada la solicitud de opinión consultiva, el Pleno debe suspender el trámite del proyecto, hasta recibir la opinión solicitada.

La consulta formulada en aplicación a esta facultad del Congreso, no es necesariamente vinculante para el Congreso, lo cual queda confirmado cuando la Ley Orgánica establece que si transcurren sesenta días sin que se hubiera presentado y recibido la opinión, el Pleno del Congreso podrá disponer si continúa con el trámite del proyecto.

**Discusión por artículos.**

Finalizada la discusión y concluida la votación en tercer debate del proyecto sometido a consideración del Congreso, por cualquiera de los mecanismos de votación establecidos en la ley, deberá iniciarse la discusión por artículos del proyecto, consistiendo esta en la discusión pormenorizada de los artículos uno por uno, salvo cuando sea factible o conveniente, facilidad que otorga la ley, la división en incisos y párrafos del artículo en discusión.

Cuando se trate de proyectos complejos o cuando estos consten de títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes artículos, la Ley Orgánica establece que debe discutirse y votará primero en su totalidad cada una de esas grandes divisiones y luego se votarán aquellos artículos a los que se presenten enmiendas; si por disposición del Pleno no se adopta el procedimiento de facilidad que establece la ley, entonces deberá discutirse cada uno de los artículos en particular.

**Enmiendas.**

Es en este momento procesal de la formación de la ley, cuando los diputados pueden presentar enmiendas al contenido de los artículos del proyecto sometido a su conocimiento.

Las enmiendas que pueden presentarse son:

* **Supresión total:** aquellas que tienden a suprimir la totalidad de un título, capítulo o artículo.
* **Supresión parcial:** Aquellas que tienden a suprimir una parte de un título, capítulo o artículo de una ley.
* **Por adición:** Por medio de ellas, se presentan mociones para adicionar palabras, párrafos o incisos a un proyecto de ley, y puede darse el caso de una adición de un título o capítulo a un proyecto.
* **Por sustitución parcial.** Aquellas que tienden a sustituir una palabra, una frase o una sección de un proyecto, sustituyen parcialmente una parte de su contenido.
* **Por sustitución total:** Cuando se presenta una enmienda por sustitución total a un proyecto, lo cual pude ocurrir en el tercer debate o en la discusión por artículos, deberá procederse conforme a las disposiciones constitucionales aplicables al proceso de formación de la ley, que establecen que un proyecto de decreto no puede votarse sino hasta que se tenga por suficientemente discutido en su tercer debate. La enmienda por sustitución total a un proyecto cuando se presente, debe retomar el trámite y volver a su primer debate. Si no fuere realizado en esta forma, se corre el riesgo de una declaratoria de inconstitucionalidad a su contenido.
* **Forma de las enmiendas:** Las enmiendas deben ser presentadas por escrito, haciendo referencia con absoluta claridad de cuál es el artículo, párrafo o parte de la ley que quieren modificar o suprimir, así como qué tipo de enmienda es, por adición, supresión, etc. Una vez presentadas, la secretaría les dará lectura y se someterán a discusión conjuntamente con el artículo que deseen modificar, reformar o suprimir.

Las enmiendas de naturaleza gramatical y que no cambien el sentido del artículo a que se refieran, no serán tomadas en cuenta para su discusión, pero si pueden ser tomadas en consideración por la Comisión de Estilo, para incorporarlas al contenido del proyecto.

La comisión que haya emitido el dictamen que promovió la presentación del proyecto de ley, puede hacer suyas las enmiendas que se presenten, las cuales no serán sometidas a votación, sino que pasan a formar parte del artículo originalmente propuesto y puesto a discusión por la secretaría.

* **Enmiendas improcedentes:** Aun cuando la ley determina taxativamente que cuando la discusión se refiera a la reforma de una ley, no puede pedirse o presentarse la adición de artículos nuevos que no tengan relación con el proyecto originalmente presentado, la práctica parlamentaria demuestra lo contrario, y así vemos que muchas veces se presenta una ley con un sentido o reformando determinada normativa específica, y se presentan enmiendas que se refieren a otras normativas y otras leyes.

Esto encuentra su contrasentido total, cuando la propia ley, contraviniendo lo dispuesto anteriormente indica que si podrá hacerse, cuando la comisión dictaminadora del proyecto en discusión, haga suya las enmiendas independientemente de su contenido.

**Votación de las enmiendas.**

Siempre que la secretaría anuncie que no hay oradores en lista o bien que el asunto está suficientemente discutido, deberá procederse a la votación de las enmiendas que se hubieren presentado al título, capítulo o artículo de que se trate.

Previo a anunciar la realización de la votación, es competencia de la secretaría el ordenar y clasificar lasa enmiendas en forma correcta e informar al Pleno de diputados, el orden en que las mismas serán puestas a votación.

El orden de votación establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, es el siguiente:

* Las enmiendas que tiendan a la supresión total.
* Las que tiendan a la supresión de una frase o palabra.
* Las de sustitución total.
* Las de adición.

Si el Pleno de diputados aprueba una enmienda por supresión total a un título, capítulo o artículo, ya no se votarán las enmiendas que se hubieren presentado en otro sentido y en igual forma se procederá sobre el contenido del título, capítulo o artículo de que se trate.

Finalizada la discusión de las enmiendas y completa la discusión por artículos del proyecto, el Pleno del Congreso debe iniciar la siguiente etapa dentro del proceso de formación de la ley.

**Redacción final.**

Concluida la fase de la discusión por artículos de un proyecto y luego de haberse votado todas las enmiendas que se hubieren presentado a su contenido, se procede en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones en la fase de redacción final del proyecto.

En esta instancia los diputados pueden referirse al contenido del proyecto, haciendo objeciones y observaciones únicamente a la redacción, pero de ninguna manera proponer modificaciones o enmiendas que modifiquen o tiendan a modificar el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso previamente. El procedimiento normal es que, agotada la discusión en redacción final, se proceda a consultar al Pleno si se aprueba la misma. Posteriormente a este procedimiento, la Junta Directiva, constituida en Comisión de Estilo procederá a examinar y a corregir el proyecto en su estilo, exclusivamente.

**RECURSOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO**

No obstante ser procedimiento y etapas procesales, en el proceso de formación de la ley, no se establecen en forma taxativa para la resolución o enmienda en el trámite de algunos asuntos que son conocidos por el Congreso, sin embargo, se establecen algunos procedimientos que sin ser llamados recursos, que podrían ser de ampliación, aclaración o para subsanar errores, se aplican en sus etapas procesales, los cuales analizaremos a continuación.

**REVISION**

Como se mencionó al hacer referencia al procedimiento o fase de aprobación en redacción final, no es dable en esa instancia presentar enmiendas o modificaciones que tiendan a cambiar el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso, no obstante, el legislador, al emitir la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, introdujo al trámite de formación de la ley, un nuevo elemento, la revisión.

Sin que constituya un típico recurso de revisión o aclaración de los contemplados en la legislación ordinaria, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece un mecanismo por el cual, hasta el momento en que la secretaría del Congreso anuncia que se ha agotado la discusión del texto del proyecto de ley en su redacción final, quince o más diputados pueden presentar una moción, la cual debe llenar únicamente las solemnidades de presentarse por escrito y estar firmada por los solicitantes, como se refirió en un mínimo de quince diputados, mediante la cual solicitan la revisión de lo aprobado y que el proyecto o parte del proyecto vuelva a discutirse.

La moción de revisión presentada, tendrá carácter de asunto privilegiado y deberá entrarse a discutir sobre su contenido una vez que haya sido presentada.

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

El contenido del artículo en el que se dispone lo anteriormente relacionado, no tiene ninguna razón de ser, por dos razones fundamentales, primera, no puede analogarse el proceso de formación de la ley, con el proceso de aprobación de resoluciones o acuerdos, ya que estos últimos se aprueban en una sola lectura o debate, es decir no llevan una aprobación previa y luego la redacción final a que se refiere el artículo cuyo contenido se menciona; segunda, cuando se refiere a otros actos, debe destacarse que no existen dentro del Congreso otros actos que no tengan fuerza de ley, la única referencia podría ser respecto a las votaciones, pero en este caso no cabe la revisión en ningún caso, ya que ante la insatisfacción respecto al anuncio del resultado por la secretaría, lo que se manifiesta es duda, para que se rectifique o se confirme el resultado.

**Procedimiento.** El procedimiento que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece para la revisión, es el siguiente:

* Quince o más diputados presentan a la Secretaría una moción para que lo aprobado vuelva a discutirse.
* La secretaría lo considera como un asunto privilegiado e inmediatamente procede a darle lectura.
* La Presidencia del Congreso lo pone a discusión e inmediatamente se somete a votación.
* Aprobada la solicitud de revisión, el Presidente señala día la nueva discusión de lo aprobado y para conocerse el fondo de revisión. El fondo de revisión es el nuevo texto que se propone que deba sustituir el texto anteriormente aprobado.
* Leído el fondo de revisión, se pone a discusión en un solo debate sobre su aprobación, si se aprueba ***sustituye*** el texto que originalmente aprobara el Pleno del Congreso y que había sufrido en su totalidad el proceso de formación de la ley.

***LEGIS*** que es una entidad que en una buena parte de sus actividades se dedica al apoyo institucional del Congreso de la República a través de sus órganos instituidos, ha hecho un planteamiento, siempre dentro de esos órganos y reiterado en sus presentaciones, cursos y conferencias, que el procedimiento de revisión a los textos aprobados por el Congreso, fundamentalmente cuando se trata de proyectos de decreto, ***es inconstitucional***, y lo ha reiterado oportunamente ante la Comisión que tuvo a su cargo la anterior reforma a la Ley Orgánica, por dos razones fundamentales:

* La Constitución Política de la República, establece que los proyectos de ley deben discutirse y no votarse sino hasta que están plenamente discutidos en su tercer debate, es decir, han cumplido los pasos de iniciativa, dictamen de comisión, primero, segundo y tercer debate.

- La presentación de una enmienda al texto aprobado vía revisión, incumple el texto constitucional de tres debates, limita a los diputados la posibilidad de introducir y presentar enmiendas a ese nuevo texto, resta certeza jurídica a la actuación del Congreso, inhibe a la población en general de conocer el texto que se aprueba, ya que no tiene divulgación previa a su aprobación.

Nuestra recomendación como entidad en ***LEGIS*** es la desaparición de esa figura, dejando el proceso de formación de la ley, en cuanto al Congreso de la República, es decir su trámite interno, únicamente hasta la redacción final del proyecto.

**REITERACION**

La reiteración es uno de los recursos con que cuentan los diputados al Congreso para accionar cuando un proyecto no hubiera sido aprobado por el Pleno del Congreso, en este caso como la denominación de “proyecto” es genérica, puede entenderse que podría ser aplicable a acuerdos, proyectos de punto resolutivo o resoluciones del Organismo.

Conforme lo establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, cuando un proyecto no hubiera sido aprobado, su autor indica la ley, no podrá volver a presentarlo, ni aún en diferente forma, a menos que obtenga para ello permiso expreso del Pleno o que hubiera transcurrido un año.

**Problemas de aplicación y efectos.**

Este mecanismo como se anotó funciona cuando al someterse un proyecto a votación, éste no alcanza la mayoría necesaria para ser aprobado, es decir la mayoría absoluta de votos de conformidad con el artículo 159 de la Constitución, el cual indica que todas las resoluciones del Congreso, deberán adoptarse con la mayoría de la mitad más uno de sus miembros.

El problema fundamental de aplicación se da cuando la ley establece que “el autor no podrá volver a presentarlo”, de la lectura se desprende que, podría ser otro diputado quien podría presentar la solicitud de que se reconsiderara el proyecto, pero no es la interpretación que el Congreso le ha dado, principalmente cuando se trata de iniciativas de órganos distintos al Congreso, y se ha formulado la interrogante si es ese órgano externo quien debe ratificarlo, o bien podría ser uno de los diputados al Congreso. Este es un tema que debería ser analizado por el Pleno del Congreso y, vía precedentes interpretativos, aclarar quién es el ente legitimado para solicitar la reiteración.

Otro de los aspectos oscuros y poco claros del artículo que regula la reiteración es, cuando la ley refiere “o si hubiere transcurrido un año”. Aquí queda la duda, duda completamente válida, si se trata de un año calendario que se computaría lógicamente en sus trescientos sesenta y cinco días o bien si se trata de un año legislativo.

La diferencia es radical, pues un año legislativo, si se toma en cuenta que el período de sesiones ordinarias finaliza el treinta y noviembre, bien podría pensarse que el nuevo año sería o principiaría el catorce de enero, es decir el nuevo año legislativo. Es otro tema a clarificar mediante la interpretación de la ley que debería realizar el Congreso.

**Numeración de los decretos.**

A partir del año 1969, el Congreso de la República dispuso que los decretos que este Organismo emitiera, así como cualquier otro instrumento legal (acuerdos gubernativos, sentencias, resoluciones, actas, etc.) deberían ser numerados poniendo al inicio el número correlativo que les corresponda, seguidos de un guión e inmediatamente después el año en que el instrumento ha sido emitido.

El principio contenido en el decreto de 1969, es recogido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual repite completamente el contenido de dicha disposición legal, indicando adicionalmente, con fines aclaratorios, que la numeración se inicia con cada año calendario.

**Fin del proceso interno de formación.**

El proceso de formación de la ley señalamos se inicia indefectiblemente, con la presentación e introducción al Pleno del Congreso, de una iniciativa de ley, siendo éste el tronco común del inicio de todas las leyes, independiente de su posición dentro de la jerarquía normativa.

Ese proceso, que se inicia con la presentación de la iniciativa, no finaliza necesariamente con la imposición del número, a lo que nos hemos referido en el apartado anterior; finaliza eso si, el proceso de formación de la ley a nivel interno del órgano legislativo del Estado. Pero, el proceso de formación de la ley entra ahora a otra instancia, en la cual toma y tiene injerencia otro de los organismos del Estado.

**PARTICIPACION DEL ORGANISMO EJECUTIVO**

Como se ha mencionado, al concluir el proceso de formación de la ley a nivel interno del Congreso, únicamente ha finalizado la etapa legislativa interna que corresponde al Congreso dentro del proceso de formación de la ley, pero se inicia la participación del Organismo Ejecutivo, como una forma de control a la actividad legislativa del Congreso.

En ejercicio de esta función, el Organismo Ejecutivo, por conducto del Presidente de la República, en Consejo de Ministros, puede poner un freno, un control, un contrapeso a la actividad legislativa que desarrolla el Congreso de la República, este freno o contrapeso se traduce en el veto.

Al finalizar el proceso de formación de la ley, el Congreso de la República, previo a cumplir trámites internos de revisión, consulta a los Bloques Legislativos y firmas del Presidente del Congreso y de dos secretarios de la Junta Directiva, remite a conocimiento del Organismo Ejecutivo el texto del proyecto de decreto emitido, dentro de un término que no excederá de diez días.

Recibido por el Organismo Ejecutivo el texto del proyecto de Decreto aprobado por el Congreso, el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá devolver al Organismo Legislativo el proyecto remitido, devolución que deberá realizar dentro de los quince días de recibido el proyecto de decreto.

El Organismo Ejecutivo deberá, para que haya constancia de su expresión, emitir un Acuerdo Gubernativo que contenga la decisión de vetar el proyecto de decreto emitido por el Congreso, y adjunto al mismo, deberá remitir a conocimiento de ese organismo, las observaciones que tenga sobre su contenido.

Es importante destacar que la devolución del proyecto de decreto vetado, deberá hacerse dentro de los quince días de recibido por el Ejecutivo, salvo cuando dentro de ese término, el Congreso hubiere clausurado su período ordinario de sesiones, en cuyo caso, deberá devolverlo dentro de los ocho días de iniciado el nuevo período ordinario.

**Trámite del veto.**

Recibido el proyecto vetado, el Acuerdo Gubernativo emitido en Consejo de Ministros y las observaciones formuladas por el Organismo Ejecutivo a su contenido, el Congreso deberá considerarlo o rechazarlo dentro de un plazo no mayor de treinta días, esta decisión deberá ser adoptada por el Congreso, con su mayoría calificada de dos terceras partes del total de sus miembros.

Si las observaciones del Organismo Ejecutivo y el veto fueran rechazados por el Congreso, el Ejecutivo deberá obligatoriamente sancionar y promulgar el decreto, dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido nuevamente.

En el caso de que el Ejecutivo no cumpla con publicar el decreto recibido, el Congreso de la República deberá ordenar su publicación en el diario oficial, dentro de un plazo que no deberá exceder de tres días para que surta efecto como ley.

Los artículos 130, 131 y 132 de la Constitución Política de la República, contienen disposiciones que en un momento dado, parecen repetitivas, primero el artículo 130 establece que cuando el Congreso no acepta las razones del veto y lo rechaza, el mismo deberá ser publicado por el Organismo Ejecutivo, es decir, aquí quedó plasmada la decisión del Congreso de ratificar su voluntad legislativa inicial. No obstante el artículo 131 al hablar de reconsideración, igualmente habla de que si el Congreso acuerda discutir nuevamente el decreto vetado y tomará la decisión de ratificarlo en un solo debate. Ambas normas, con diferente lenguaje llegan a la misma conclusión, con la diferencia que, la primera habla de rechazar el veto y la segunda de ratificar el decreto vetado, pero en síntesis, el resultado es el mismo.

Pero igualmente se hace necesario referir el contenido del artículo 132, cuando establece que las modificaciones que quieran introducirse al decreto vetado, estas deben tramitarse como si fueran propuestas para emitir un nuevo decreto.

En este último caso hay dos presupuestos que considerar, el primero las propuestas deberán emitirse como nuevo decreto, la pregunta es: ¿qué van a modificar, si el Congreso no tiene facultades para modificar proyectos, sino únicamente leyes?. El segundo, cómo puede considerarse un proyecto como ley de la República, si no ha cumplido con el último paso del proceso de formación de la ley, como lo es la sanción y promulgación, que deriva en la publicación íntegra en el diario oficial, requisito sin cuyo cumplimiento no se considera ley.

Estos dos presupuestos, no son resueltos en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y tomando en cuenta que el veto interrumpe el proceso de formación de la ley y que este únicamente continúa por la decisión del Pleno del Congreso al momento de ratificar o de rechazar el veto, cómo se formulará, sin violentar la Constitución una modificación, y por otra parte, tomando en cuenta que el veto, en la legislación constitucional guatemalteca únicamente puede ser total, prohibiéndose el veto parcial, cómo quedaría la función del Presidente de la República, ante la posibilidad de vetar nuevamente las pretendidas reformas al decreto que él originalmente vetó.

**Sanción y promulgación.**

El Presidente de la República, en particular y el Organismo Ejecutivo en su conjunto, cuando actúa en Consejo de Ministros, tienen con respecto a las leyes, la posibilidad de realizar varias acciones a saber:

* **Positiva:** Sanción y promulgación de la ley, la que consiste primero, en manifestar su consentimiento a la actividad legislativa particular que desarrolló el Congreso, y seguidamente, la orden de publicar el contenido del decreto, con su firma y la del Ministro de la cartera que corresponda, refrendado por la Secretaría General de la Presidencia de la República, en el diario oficial.

Afirmamos que es una acción positiva, porque avala la acción legislativa del Congreso, manifestando, con la sanción su acuerdo con el contenido de la norma aprobada.

* **Negativa.** Cuando el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, dice un “no” a la actividad desarrollada por el Congreso, poniendo freno a la aprobación de una determinada norma.

Mediante el veto, el Presidente de la República tiene injerencia en la actividad legislativa, en la cual tuvo originalmente participación al presentar la iniciativa de ley, si fuere el caso, y al final, imponiendo el veto a la disposición emanada. El veto a la ley siempre deberá ser total, a diferencia de otras legislaciones en las cuales se produce el veto parcial y, mediante este mecanismo subsiste la norma emitida por el Órgano Legislativo, pero el Presidente puede anular una o varias de sus partes.

* **Pasiva.** Cuando el Presidente de la República, dentro de los quince días que la norma constitucional le confiere para asumir cualesquiera de las acciones que se mencionaron en los párrafos precedentes, no asume ninguna de ellas y deja que se venza el plazo sin devolver ni sancionar el proyecto sometido a su consideración por el Congreso.

Esta acción se denomina en algunas legislaciones parlamentarias como ***“Veto de Bolsillo”***, al asumir que el representante del órgano ejecutivo ha dejado en su bolsa el texto de la ley y se ha olvidado de el. Otras corrientes le denominan ***“Sanción de Bolsillo”***, al asumir que, con el olvido de asumir cualquier acción sobre el proyecto, prácticamente lo está sancionando, sin asumir la responsabilidad política y administrativa que significaría cualquiera de las otras acciones positiva o negativa.

**PUBLICACION Y VIGENCIA**

Cuando el decreto enviado por el Congreso a consideración del Presidente de la República y es sancionado, dicho funcionario ordena su publicación con la fórmula ***“Publíquese y cúmplase”*** antes de su firma, con ello promulga la ley, entendiéndose dicho acción de promulgación, como el acto solemne por el que se ordena divulgar y propagar una ley o disposición de la autoridad para que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. (Diccionario de la Real Academia).

Luego el acto de promulgación se remite al diario oficial para la publicación íntegra del proyecto de ley, requisito necesario para su entrada en vigencia.

De acuerdo a la teoría sincrónica de la ley, esta empieza a regir en todo el territorio nacional, al mismo tiempo, salvo que la propia ley amplíe o restrinja el ámbito de aplicación del mismo.

La Constitución dispone que las leyes, una vez publicadas, entran en vigor a los ocho días de haberse producido el acto de su publicación íntegra, pero al mismo tiempo, dispone que la propia ley podrá ampliar el tiempo de su entrada en vigencia, así vemos que por ejemplo en el caso de leyes complejas como el Código Procesal Penal, su vigencia fue pospuesta seis meses después de haberse producido su publicación, y por el contrario, otras leyes entran en vigencia al día siguiente de producida esta.

Lo que si constituye una violación es cuando el artículo de vigencia dispone que esta principie el mismo día de su publicación, lo cual resta certeza a la vigencia de la norma.

**EPILOGO**

El proceso de formación de la ley en el sistema constitucional y parlamentario guatemalteco, es un sistema formalista, en el cual hay que seguir pasos previos y necesarios que van, desde el requisito indispensable de la presentación de una iniciativa de ley, con el cual arranca formalmente el proceso, hasta los requisitos que esta iniciativa debe llenar para su trámite y admisión ante el Pleno del Congreso.

La Constitución establece que un proyecto de ley, una vez presentado, lo cual asume que se ha presentado la iniciativa de ley y que ha sufrido el dictamen de comisión, debe ser puesto a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días, es decir, no es dable que el Pleno del Congreso, por abreviar tiempo, disponga celebrar una sesión por la mañana y otra por la tarde en un mismo día, porque eso atentaría contra el precepto constitucional señalado.

Inmediatamente después, y tomando como base que la propia Constitución de la República, determina que presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, con ello, se da plena libertad al legislador ordinario, como ha ocurrido, a establecer, fuera de las tres sesiones, que para efectos del proceso de formación se denominan debates, hasta determinar más de esas tres lecturas y debates, llegando a sumar dos debates más, no contemplados en la Constitución de la República, como lo son la discusión pormenorizada por artículos y la redacción final, hasta culminar con los dos recursos que hemos señalado como lo son la revisión y la reiteración.

Debemos afirmar entonces que, no obstante la formalidad que la Constitución quiso imprimir al proceso de formación de la ley, con las disposiciones de la Ley Orgánica y aún más con los precedentes que se refieren al trámite y que son de carácter interpretativo, el proceso de formación de la ley, se hace más lato.

Corresponderá a las generaciones de diputados que integren el Congreso, velar por un proceso de formación de la ley que sea más solemne y breve, ya que la laxitud no es sinónimo de democrático, suprimiendo lo que hemos denominado recursos dentro del proceso de formación de la ley.

**PROCESO DE FORMACIÒN DE LA LEY**

