

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**CREACIÓN DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, EN EL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA GARANTIZAR LA EMISIÓN DE LEYES
CON SEGURIDAD JURÍDICA Y CALIDAD LEGISLATIVA**

MARVIN ADOLFO ALVARADO ANDRÉZ

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2017

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**CREACIÓN DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, EN EL CONGRESO DE
LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA GARANTIZAR LA EMISIÓN DE LEYES
CON SEGURIDAD JURÍDICA Y CALIDAD LEGISLATIVA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

MARVIN ADOLFO ALVARADO ANDRÉZ

Previo a conferírsele el grado académico de

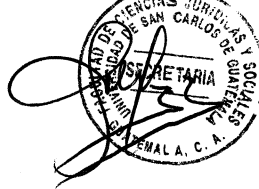
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, noviembre de 2017

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL I: Lic. Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV: Br. Jhonathan Josué Mayorga Urrutia
VOCAL V: Br. Freddy Noé Orellana Orellana
SECRETARIO: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
 16 de febrero de 2017.

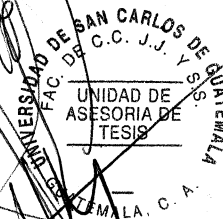
Atentamente pase al (a) Profesional, AMADEO DE JESÚS GUERRA CHACÓN
 _____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
MARVIN ADOLFO ALVARADO ANDRÉZ, con carné 9412858,
 intitulado CREACIÓN DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE
GUATEMALA, PARA GARANTIZAR LA EMISIÓN DE LEYES CON SEGURIDAD JURÍDICA Y CALIDAD LEGISLATIVA.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

LIC. ROBERTO FREDY ORELLANA MARTÍNEZ
 Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis



Fecha de recepción 10, 08, 2017.

f)

Lic. Amadeo de Jesús Guerra Chacón
 ASESORÍA
 ABOGADO Y NOTARIO
 (Firma y Sello)





LIC. AMADEO DE JESÚS GUERRA CHACÓN

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala 16 de octubre del año 2017

Licenciado
Roberto Fredy Orellana Martínez
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Licenciado Orellana Martínez:

Atentamente me dirijo a su persona en cumplimiento con lo requerido en providencia emanada de fecha dieciséis de febrero del año dos mil diecisiete, para hacer de su conocimiento que procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller **MARVIN ADOLFO ALVARADO ANDRÉZ**, denominado: **“CREACIÓN DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA GARANTIZAR LA EMISIÓN DE LEYES CON SEGURIDAD JURÍDICA Y CALIDAD LEGISLATIVA”**; y al respecto dictamino de la siguiente manera:

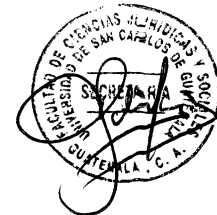
- 1) Luego de discutir con el alumno el contenido del trabajo se realizaron las modificaciones pertinentes a los capítulos, índice, presentación, hipótesis, comprobación de la hipótesis y conclusión discursiva.
- 2) La tesis abarca un contenido científico y la investigación llevada a cabo denota interés y empeño, además constituye un aporte valioso para la sociedad guatemalteca, al indicar la necesidad de que se asegure la emisión de leyes con seguridad jurídica.
- 3) En relación a los objetivos de la misma, se puede establecer que fueron alcanzados, así como también la hipótesis fue comprobada, al dar a conocer los fundamentos jurídicos que informan la creación de un manual de técnica legislativa en el Congreso de la República de Guatemala.
- 4) La redacción empleada es la adecuada y la conclusión discursiva es congruente y se relaciona con el contenido de los capítulos que fueron desarrollados, los cuales son acordes a las citas a pie de página que se presentan, siendo la bibliografía que se utilizó la correcta. Declaro que con el alumno no me une parentesco alguno dentro de los grados de ley.

Avenida Reforma 7-62 zona 9 edificio Aristos Reforma sexto nivel oficina 619, Guatemala

Tel: 30035203

LIC. AMADEO DE JESÚS GUERRA CHACÓN

ABOGADO Y NOTARIO



- 5) Los métodos y técnicas de investigación que se emplearon son acordes y fueron de utilidad para la recolección de la información doctrinaria y jurídica necesaria para el desarrollo de la tesis.

Doy a conocer que el trabajo de tesis del sustentante cumple de manera eficaz con los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo que **DICTAMINO FAVORABLEMENTE** para que pueda continuar con el trámite respectivo, para evaluarse posteriormente por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente.

LIC. AMADEO DE JESÚS GUERRA CHACÓN

Asesor de Tesis

Colegiado 7627

Lic. Amadeo de Jesús Guerra Chacón

ABOGADO Y NOTARIO

Avenida Reforma 7-62 zona 9 edificio Aristos Reforma sexto nivel oficina 619, Guatemala

Tel: 30035203



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 19 de octubre de 2017.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante MARVIN ADOLFO ALVARADO ANDRÉZ, titulado CREACIÓN DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, PARA GARANTIZAR LA EMISIÓN DE LEYES CON SEGURIDAD JURÍDICA Y CALIDAD LEGISLATIVA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

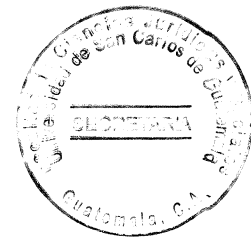
RFOM/srrs.

[Handwritten signatures and official stamps]

SECRETARIO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.

DECANO
 FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
 UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
 GUATEMALA, C. A.





DEDICATORIA

A DIOS:

Por la vida, las oportunidades y las múltiples bendiciones.

A MI MADRE:

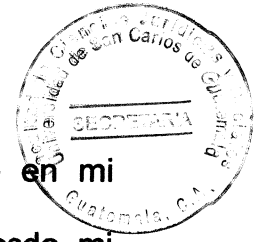
Rosa Victoria Andrés, por darme la vida, ser ejemplo de perseverancia y constancia, pero más que nada por su amor, esfuerzo y sacrificios para sacarme adelante en la vida.

A MI ESPOSA:

Diana Carolina Nájera Porras, el amor de mi vida, por darme todo su apoyo incondicional, alentarme siempre para lograr mi superación, siendo prueba de ello el presente trabajo que hoy se ve reflejado al alcanzar tan anhelada meta.

A MIS HIJAS:

Valentina y Pilar, por ser la felicidad de todos mis días y la motivación para perseverar en mis objetivos propuestos, como búsqueda de un mejor futuro para ustedes.

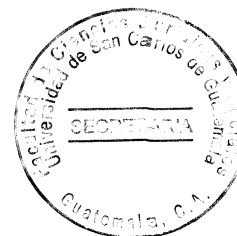


A MI ABUELA Y TÍA ABUELA:

Quienes han sido parte importante en mi formación personal y académica desde mi niñez.

A:

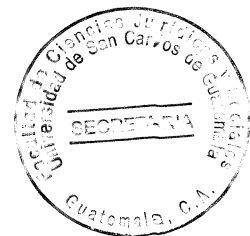
La Universidad de San Carlos de Guatemala y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.



PRESENTACIÓN

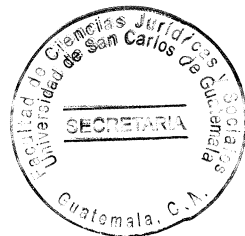
El tema de la tesis se denomina la creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica y calidad legislativa. La Constitución Política de la República de Guatemala, en su Artículo número 157 y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República en su artículo número uno, establecen que la potestad legislativa le corresponde al Congreso de la República de Guatemala. La tesis es de naturaleza jurídica pública y es una investigación cualitativa realizada en el ámbito de la República de Guatemala, durante los años: 2011-2016.

El objeto de la tesis señala que es evidente que cada vez más, se ha venido dando el fenómeno de falta de observancia de procedimientos, lineamientos y reglas básicas en el proceso de elaboración y redacción de la ley, lo que indica el detrimento de la técnica legislativa, y ha causado el debilitamiento, en lo que debería ser un sistema legislativo fuerte e incluyente, debido a problemas como falta de coherencia normativa entre las leyes, dudas en la interpretación de las mismas, y principalmente la disminución de la calidad de los decretos aprobados, debilitando con ello el sistema legislativo. Los sujetos en estudio fueron el Congreso de la República de Guatemala y la ciudadanía guatemalteca. El aporte académico dio a conocer la utilidad de los manuales de técnica legislativa, debido a que esencialmente establecen como redactar el articulado de los proyectos de ley, la estructura y composición, así como el lenguaje legal y buscan mejorar la unidad y coherencia normativa, como lo es verificar las disposiciones finales, transitorias, las reformas y las derogatorias de ley.



HIPÓTESIS

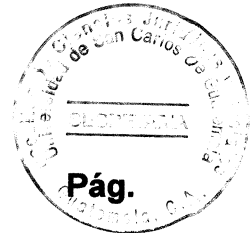
La falta de un manual de técnica legislativa, para la elaboración de las iniciativas de ley y dictámenes de comisiones legislativas de trabajo dentro del Congreso de la República de Guatemala, produce legislación que no garantiza seguridad jurídica y calidad legislativa, además de que esa legislación dispersa, de difícil comprensión y poca aplicabilidad, lo que fomenta es un progresivo debilitamiento del sistema jurídico guatemalteco.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS

La hipótesis se comprobó y estableció la importancia de la creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica, calidad legislativa y que sean aplicables a la realidad actual, para así analizar los procedimientos y/o técnicas que utilizan los diputados y las comisiones legislativas de trabajo para presentar iniciativas y dictámenes y determinar si se ha impulsado con anterioridad algún sistema de prácticas parlamentarias y técnica legislativa, para el Congreso de la República de Guatemala.

La metodología utilizada será de utilidad para recolectar información doctrinaria acerca de los métodos y técnicas legislativas y parlamentarias en la propuesta, creación, sanción y promulgación de las leyes, así como técnicas específicas, incluyendo sus diferentes características, elementos, principios, clasificaciones, entre otros. Los métodos utilizados fueron: analítico, sintético, inductivo y deductivo, así como también la técnica documental.



ÍNDICE

i

Introducción.....

CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario.....	1
1.1. Conceptualización.....	1
1.2. Importancia.....	3
1.3. El Estado.....	5
1.4. Autonomía parlamentaria.....	11
1.5. Fuentes.....	12
1.6. Funciones parlamentarias.....	14
1.7. Deficiencias del poder legislativo.....	14
1.8. Desarrollo parlamentario.....	18

CAPÍTULO II

2. Procedimiento legislativo.....	25
2.1. Iniciativa de ley.....	25
2.2. Presentación.....	26
2.3. Trámite.....	26
2.4. Dictamen.....	27
2.5. Discusión.....	29



2.6.	Discusión por artículos.....	31
2.7.	Discusión en su redacción final.....	33
2.8.	Asignación del número correlativo y del año de su aprobación.....	34
2.9.	Firma del Decreto.....	34
2.10.	Sanción.....	34
2.11.	Publicación y vigencia.....	36

CAPÍTULO III

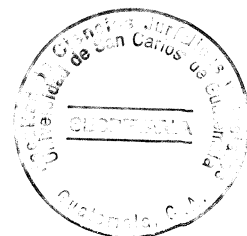
3.	La técnica legislativa.....	39
3.1.	Reseña histórica.....	40
3.2.	Redacción de los proyectos de ley.....	42
3.3.	Normas de técnica legislativa.....	42
3.4.	La técnica legislativa y la tramitación parlamentaria.....	43
3.5.	Institucionalización.....	48

CAPÍTULO IV

4.	La creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica.....	51
4.1.	Evaluación legislativa.....	56
4.2.	Labor de los asesores parlamentarios.....	58
4.3.	Mecanismos de evaluación de leyes.....	59



4.4. La creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con Seguridad jurídica y calidad legislativa.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	65
BIBLIOGRAFÍA.....	67



INTRODUCCIÓN

Con el tema de la tesis, se señala la necesidad imperante de la creación e implementación de un manual de técnica legislativa en el Congreso de la República de Guatemala, que garantice la emisión de leyes y normas para otorgar seguridad jurídica al sistema legal guatemalteco, que trace lineamientos y reglas básicas en el proceso de elaboración y formación de la ley, y provea de una alta calidad al sistema legislativo guatemalteco.

En el desarrollo de la presente investigación se busca analizar la técnica legislativa, como una herramienta para la correcta emisión de leyes, tomando como base los estudios a nivel mundial en legislaturas similares a la guatemalteca y las experiencias de otros países, que se han visto en la necesidad de actualizar, innovar y especializar el derecho parlamentario. Es importante destacar que algunas instituciones políticas han sumado sus esfuerzos para lograr acumular los resabios de técnica legislativa que se encuentran disgregados en diversas publicaciones, pero sin lograr reunir en un solo cuerpo, los métodos y técnicas necesarias para el correcto funcionamiento del Congreso de la República de Guatemala, como debería de ser.

Los objetivos de la tesis dieron a conocer que todo legislador, tiene dentro de sus funciones, elaborar y promulgar leyes de calidad, lo que actualmente no se cumple a cabalidad en el Congreso de la República de Guatemala, ya que en algunos casos se emite legislación redundante, arcaica, compleja y muchas veces prescindible. Los resultados de esta tesis, aspiran a ampliar el debate sobre el desarrollo teórico de la técnica legislativa y el estudio de casos nacionales en torno a cómo concebir leyes claras y precisas, adecuadamente incorporadas a una normativa metódica y sistemática.

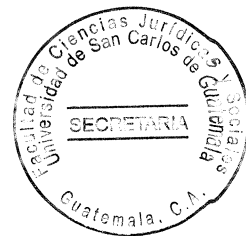
La hipótesis formulada se comprobó e indicó que la creación de un manual de técnica legislativa en el Congreso de la República de Guatemala es fundamental para el fortalecimiento institucional, mediante el desarrollo de las condiciones para que pueda



ejercer adecuadamente las funciones de representación, producción de legislación, deliberación, orientación y control político, sin las cuales no existe la verdadera democracia, ni puede desarrollarse un verdadero estado social de derecho que garantice la vigencia y el respeto pleno de la ley en Guatemala.

Los capítulos desarrollados fueron: en el primero, se indica el derecho parlamentario, conceptualización, importancia, el Estado, autonomía parlamentaria, fuentes, funciones parlamentarias, deficiencias del procedimiento legislativo y desarrollo parlamentario; en el segundo, se señala el procedimiento legislativo, iniciativa de ley, presentación, trámite, dictamen, discusión, asignación del número correlativo y del año de su aprobación, firma del Decreto, sanción, publicación y vigencia; en el tercero, se analiza la técnica legislativa, reseña histórica, redacción de los proyectos de ley, normas de redacción y la tramitación parlamentaria; en el cuarto, se establece la necesidad de creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica y calidad legislativa. Los métodos que se utilizaron fueron el analítico, sintético, deductivo e inductivo y las técnicas de investigación documental y de fichas bibliográficas.

En consecuencia, esta tesis se desarrolla en la búsqueda de propuestas que permitan al Congreso de la República de Guatemala, reunir el suficiente conocimiento, para poder operar plenamente la delegación de poder con la que fueron investidos al momento de tomar posesión como dignatarios de la Nación y ejerciten los derechos fundamentales delegados por la Constitución Política de la República de Guatemala. Además, que sirva como un estudio precedente para futuras investigaciones que desarrollen los nuevos métodos y técnicas en materia legislativa, que permitan el pleno desarrollo de las diversas actividades de la Nación dentro del marco de legalidad con irrestricto apego al derecho.



CAPÍTULO I

1. Derecho parlamentario

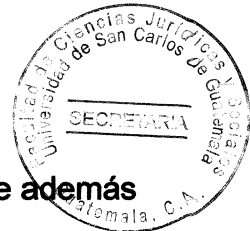
El derecho parlamentario se fundamenta en el estudio del poder legislativo, siendo el mismo la rama que deriva del derecho constitucional, encargada del estudio de la organización, funcionamiento e integración del órgano representativo denominado Parlamento en un Estado específico, así como también de las distintas relaciones de ese órgano con otros entes especializados.

1.1. Conceptualización

Derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la autonomía constitucional del parlamento, tanto en su organización y actividad, como en sus relaciones exteriores.

El derecho en estudio se conceptualiza como el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, comprendidas como órganos que asumen la representación popular de un Estado constitucional y democrático de derecho en el ejercicio de las funciones supremas.

Con la definición indicada, se explica la conceptualización de Parlamento, comprendiendo al mismo como un órgano de representación política, encargado del



ejercicio de determinadas funciones dentro de un Estado de derecho, o sea, que además de indicar que el derecho parlamentario se ocupa de la organización y funcionamiento del Parlamento, estudia la representación política, la democracia y el Estado de derecho como elementos inseparables del mismo.

“Derecho parlamentario es el conjunto de normas jurídicas que crean, establecen, garantizan y rigen las distintas acciones de los parlamentos, así como las interrelaciones sociopolíticas que mantienen con el resto de poderes del Estado, los partidos políticos, las instancias de la sociedad civil y los individuos, así como también con los principios y valores que señalan su existencia y lo motivan a la procuración de su realización, debido a haber sido instituidos por la sociedad como expresión de su quehacer político”.¹

Es la disciplina del derecho constitucional que se encarga del estudio de la legislación, de los principios y valores que regulan a la institución parlamentaria, así como también a los mecanismos de integración, organización y funcionamiento de las asambleas legislativas, de las facultades y privilegios de sus integrantes, y de las interrelaciones de carácter jurídico y político, vinculantes de aquellas con el resto de los poderes del Estado, con los ciudadanos y con los partidos políticos.

La anterior conceptualización, señala que la disciplina jurídica en estudio consiste en una rama que está enfocada al estudio del Parlamento, de acuerdo al régimen de que se

¹ Batrés Vásquez, José Bernardo. *Teoría del derecho parlamentario*. Pág. 20.



haga mención, así como analiza los distintos aspectos de la institución representativa como lo son la integración, sus funciones, el estatuto de sus integrantes, las relaciones con otros entes y abarca los aspectos axiológicos relacionados con el tema.

Para su estudio, es necesario el auxilio de otras ramas del conocimiento, como la ciencia política, la teoría del Estado y la historia. Es la rama del derecho constitucional que se encarga del estudio del órgano representativo denominado poder legislativo en un Estado específico, así como de las relaciones de ese órgano con otras entidades.

El objeto de estudio del derecho parlamentario son las estructuras de las asambleas, la Constitución Política de la República, la integración, el régimen de órganos y grupos, el estatuto de los parlamentarios, las reglas de procedimiento disciplinario y la revisión interna de sus actos.

1.2. Importancia

En la concepción de derecho parlamentario se tienen que incluir distintos aspectos relacionados con el resto de poderes del Estado con los partidos políticos y con las instancias de la sociedad civil, así como con los valores y principios axiológicos establecidos.

Pero, a la disciplina jurídica en estudio no se le tiene que tomar en consideración como un conjunto de normas, ni se le tiene que limitar al análisis de su contenido, debido a que

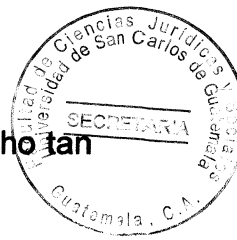


abarca también principios, valores y acontecimientos. El mismo, es aquella parte del derecho constitucional que realiza el estudio del parlamento.

Es de importancia debido a los siguientes aspectos:

- a) Es un derecho políticamente comprometido: “Debido a que únicamente es admisible su existencia en aquellos regímenes democráticos que aseguren la representatividad de los ciudadanos, mediante un Parlamento para el bienestar común”.²
- b) Es un derecho flexible: debido a que ante el cambio de circunstancias y por la posible falta de regulación necesaria para el efecto, se tiene que motivar una respuesta rápida de los órganos parlamentarios competentes que permitan su funcionamiento.
- c) Es de producción interna: debido a la autonomía funcional del Parlamento que implica la autonomía de regulación jurídica que tiene que imperar en una determinada sociedad.
- d) Es producto del consenso, debido a que sus normas jurídicas tienen que ser el resultado del acuerdo de todas las fuerzas del Parlamento, sin la imposición de

² Navas Castillo Alexander. **El control jurisdiccional de los actos parlamentarios.** Pág. 34.



unas y otras, para de esa manera alcanzar el Estado democrático de derecho tan anhelado.

- e) Es revisable y controlable: debido a que la justicia constitucional es la encargada de velar por la constitucionalidad de los reglamentos, así como por las resoluciones generales de los órganos.

1.3. El Estado

El Estado es el tipo de sociedad mayormente complejo y organizado del cual se tiene conocimiento. Consiste en una agrupación humana asentada en relación a una determinada extensión de territorio, que cuenta con determinadas características particulares. Se concreta a la mayormente definida manifestación de poder.

Se refiere a una sociedad jurídica y políticamente organizada, asentada en un territorio determinado, en donde el gobierno consiste en uno de sus elementos, o sea, es el conjunto de órganos que dirigen el Estado, las personas que se encargan de manejar los asuntos públicos. Por su parte, los gobiernos cambian, el Estado permanece, aunque como hecho a través de la historia no es constante.

El Estado es ante todo una comunidad que cuenta con una organización y unidad jurídica, es una entidad con carácter independiente y soberana, sea o no Nación, mientras que ésta es esencialmente una entidad social, ello significa, un pueblo con



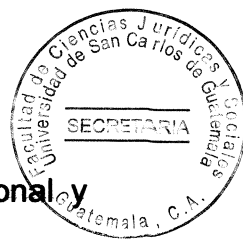
características comunes que habitan una región, pueda o no ser Estado, de acuerdo se tenga o no una organización independiente y soberana.

La Nación consiste en una unidad cultural en la que también pueden jugar un papel relevante el idioma y el origen como elementos de la unidad nacional. Pero, sin perjuicio alguno de las diferencias entre Nación y Estado, se tiene que reconocer que por otra parte, el Estado como organización de mando político, ha constituido con frecuencia uno de los factores de mayor importancia en la formación estatal.

“El Estado es un hecho histórico y se encuentra bajo la sujeción de transformaciones, y no ha sido siempre el mismo. La historia indica que la existencia del Estado se encuentra íntimamente vinculada al surgimiento de las clases sociales, debido a que bajo el régimen de la comunidad primitiva, en donde no existían clase, tampoco se conoció al mismo. Después, con el surgimiento de la propiedad privada y con ella de las clases sociales surgió el Estado”.³

Al mismo, le es correspondiente de manera esencial el mantenimiento del orden y de lo que en la actualidad se conoce como administración de justicia. Ello, se lleva a cabo mediante las funciones legislativas, ejecutiva y judicial, ocupando un lugar de importancia dentro de las funciones ejecutivas la administración pública. Dentro de esta actividad estatal, tiene lugar la atención de los servicios de salud, educación y cultura.

³ Kelsen, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado**. Pág. 78.

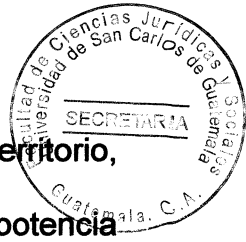


El Estado es una sociedad políticamente organizada, con independencia nacional y poder soberano, que ejerce sobre toda la población que habita el territorio propio. Además, cabe anotar que es la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce sobre un territorio determinado. Es una sociedad humana, asentada de forma permanente en el territorio que le es correspondiente, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que se estructura la sociedad estatal, para la obtención del bien jurídico temporal de sus componentes.

Los elementos del Estado son el territorio, la población y el poder. Los dos primeros, son elementos previos o necesarios del Estado, mientras que el poder consiste en el elemento típico del Estado.

- a) El territorio: es la porción de despacho dentro del cual el Estado ejerce su soberanía. Su necesidad es latente y los habitantes del Estado requieren para poder vivir la existencia de un territorio, no únicamente para el desenvolvimiento y asentamiento de sus viviendas, sino para la obtención de los recursos de la naturaleza necesarios y destinados a la satisfacción de sus necesidades.**

La función positiva del mismo, consiste en que el Estado únicamente tiene autoridad para la aplicación de sus leyes dentro del territorio a las personas que en él se encuentran. El territorio en cuanto al derecho es de importancia, debido a que todo ordenamiento jurídico tiene su ámbito espacial de validez.



Por ende, el Estado ejerce su soberanía dentro de los límites de su territorio, dependiendo la mayor o menor efectividad de ese ejercicio en la potencia generalizada del Estado, así como de las limitaciones derivadas del derecho internacional y de la situación de dependencia generada por el imperialismo.

Existe un marcado interés en la determinación de los límites del territorio dentro de los cuales el Estado puede ejercer su soberanía, siendo esos límites los que se designan con el nombre de fronteras y su determinación constituye no únicamente una necesidad, sino también una obligación de los Estados que una vez cumplida, evita numerosas dificultades.

El territorio abarca el suelo, subsuelo mar territorial, plataforma continental, aguas interiores, recursos naturales y el espacio aéreo respectivo.

- b) Población: es uno de los elementos previos o necesarios del Estado, o sea, que la población existe previamente a que se constituya un Estado. No puede existir sin población, debido a que es ella la que determina la vida misma del Estado en todos sus aspectos, así como justifica su existencia y funcionamiento.

La población cumple desde el punto de vista jurídico y político un doble papel: como sujeto activo y pasivo. Como sujeto activo, tiene facultades que hace o puede hacer valer ante el Estado; y como sujeto pasivo, recibe órdenes, leyes y disposiciones del Estado y del gobierno, que tiene que cumplir.



Se compone de una gran mayoría de gobernados y una minoría de gobernantes.

En los países democráticos, el pueblo tiene la categoría de sujeto constituyente, lo que significa que es la máxima voluntad del Estado, para la determinación de su organización fundamental y destino político.

- c) El poder: constituye el elemento esencial del Estado, que lo individualiza y califica de esa manera. Ello, es equivalente a la autoridad suprema y a la voluntad máxima dentro de la organización estatal. Se traduce en la capacidad y autonomía del Estado para mandar y hacerse obedecer, sujetándose solamente a las normas jurídicas que él mismo dicta.

“Para que el Estado cumpla sus fines necesita imponer de forma obligatoria sus decisiones. Ello, lo consigue haciendo uso del poder. La autoridad estatal es fundamental para asegurar su funcionamiento y el normal desarrollo de sus actividades”.⁴

Las labores del poder público se confían al gobierno, por lo que éste es el depositario de la autoridad. Esta se manifiesta, sobre todo, en el plano interno del Estado.

- d) La soberanía: consiste en la nota característica del poder del Estado, como supremo en el orden interno y como independiente en el orden internacional.

⁴ *Ibid.* Pág. 121.



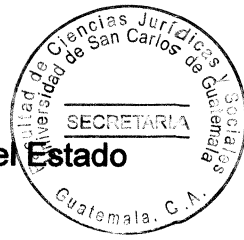
También, se puede decir que es la nota de supremacía atribuida a un poder, grupo u orden jurídico. La misma, consiste en una propiedad del pueblo del Estado y es una cualidad de éste. De forma, que es un componente esencial del Estado, siendo, por ende, inherente al mismo.

La soberanía tiene dos aspectos: el primero, externamente el Estado es soberano en cuanto no depende de otro poder; y el segundo, relacionado a que internamente el imperio se encuentra sobre el territorio y la población.

En relación a las funciones del Estado, existe una estrecha relación entre el concepto de fines y funciones estatales. En la práctica y también en la teoría, existe dificultad para la determinación del lugar en el que inicia y en el que termina el concepto de los fines del Estado y dónde comienza la función del mismo. Lo cierto, es que la realización de sus fines necesita de la asignación de las funciones a sus órganos.

Las funciones del Estado han sido clasificadas por los distintos autores en función de autoridad o poder y función de gestión. Las primeras, son aquellas que derivan del carácter imperativo y coercitivo del Estado. Las segundas, del carácter administrativo del mismo.

- a) **Función legislativa:** en todo Estado tiene que existir una actividad encaminada a la formulación de las normas jurídicas generales que tienen, en primer término,



estructurar el Estado; y en segundo término, reglamentar las relaciones del Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí.

Por ende, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa, es decir, la función de hacer las leyes.

- b) **Función ejecutiva:** le es correspondiente el cumplimiento y hacer cumplir las leyes, la alta dirección estatal, ello es, la función de gobierno. De esa manera, lo que se busca es la promoción de la satisfacción de las necesidades colectivas, esencialmente mediante los servidores públicos, fomentando para el efecto el bienestar generalizado. Consiste en la función administrativa.
- c) **Función judicial:** también se le llama jurisdiccional y es la encaminada a la tutela del ordenamiento jurídico y define la norma como aquella que precisa su aplicación en los casos particulares. Se tiene que llevar a cabo mediante los tribunales que tienen conocimiento de los casos en los cuales corresponde la resolución o bien que son sometidos a su conocimiento.

1.4. Autonomía parlamentaria

La autonomía parlamentaria cuenta con tres ámbitos que son: didáctico, que se presenta cuando se imparte en seminarios, cursos y en la producción de obras; sistemático, al existir una sistematización orgánica de las figuras, órganos internos procedimientos y



otros que abarcan las instituciones representativas; y formal, si se hace referencia del contenido parlamentario.

“El derecho parlamentario es una disciplina autónoma del derecho, comprendiendo en este ámbito la aptitud necesaria para regirse por normas jurídicas y principios propios. Esa autonomía implica la posibilidad de analizarse de forma separada y de contar con cuerpos normativos auténticos”.⁵

El reconocimiento de la autonomía de una rama del derecho es bastante favorable para el desarrollo de la misma, debido a que permite a las instituciones educativas analizarla con mayor profundidad.

1.5. Fuentes

El poder legislativo consiste en un órgano constituido, debido a que es el encargado de velar por el efectivo respeto de las normas jurídicas establecidas y de las actuaciones en el marco de las mismas.

El Parlamento no es un órgano de la sociedad, sino un órgano del Estado de utilidad para la representación de la sociedad y consecuentemente, su derecho consiste en un conjunto de normas jurídicas de especificidades auténticas del ordenamiento jurídico del

⁵ Navas. Op. Cit. Pág. 134.



Estado, que tiene que respetar las reglas formales y materiales que se establecen constitucionalmente.

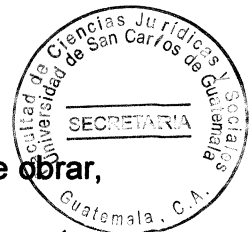
Las fuentes del derecho son las que a continuación se indican:

- a) **Normas constitucionales parlamentarias:** la norma constitucional es la regla o precepto de carácter fundamental, que se encuentra establecida por el poder constituyente y de competencia suprema.

Las normas constitucionales parlamentarias emanan de las normas jurídicas y definen el orden político del Estado guatemalteco.

- b) **Los reglamentos parlamentarios:** son documentos que especifican una norma jurídica para la regulación de todas las actividades de los integrantes de una comunidad, mediante el establecimiento de las bases para la convivencia y prevención de los conflictos que se puedan llegar a generar entre los individuos.
- c) **Las resoluciones de los órganos de las cámaras:** mediante las cuales se busca la determinación de una solución a una determinada circunstancia.

Es el acto que se concluye con un análisis final y definitivo del problema que se busca desde una instancia cuestionada y debatida por lo resuelto.



- d) **Precedentes, usos y costumbres parlamentarias:** son la manera habitual de obrar, que se establecen por un largo período y que se repiten por la realización de actos de la misma especie.

Con frecuencia, el poder legislativo se aplica de conformidad con la ley orgánica o en base a fuentes con una jerarquía superior. Los acuerdos parlamentarios llevan a cabo una anulación de cualquier ordenamiento jurídico.

1.6. Funciones parlamentarias

Por función, se comprende la labor que es correspondiente llevar a cabo por parte de una institución o entidad, o por sus órganos o personas. La función parlamentaria consiste en la actividad auténtica del Congreso de la República, la cual se traduce en distintas facultades que le permiten la realización de actos de diversa naturaleza y que no necesariamente tienen que ser de carácter legislativo.

Sus funciones de importancia son las siguientes: representativa, financiera, legislativa, de control, de orientación política, y jurisdiccional.

1.7. Deficiencias del poder legislativo

El poder legislativo ha sido objeto de distintos estudios en cuanto a su situación y a las necesidades de reforma, tanto dentro del campo nacional como en otros países, siendo



su observación la que se tiene que ubicar primordialmente dentro de la esfera del derecho, a pesar de que también dentro de otras disciplinas jurídicas del conocimiento como sucede con la administración pública.

“El Parlamento contemporáneo se ha encontrado frente grandes desafíos. Se hace la afirmación que con frecuencia se presenta una crisis del parlamento debido a la pérdida o disminución de importancia de la institución representativa, o sea, el menoscabo en el protagonismo político que se tiene que llevar a cabo, encontrándose ese poder en manos de otros entes como el poder ejecutivo, los partidos políticos y los medios de comunicación”.⁶

Ello, se debe no únicamente a la pérdida de legitimidad, sino también a las deficiencias en el funcionamiento de órganos complejos y numerosos, incapaces de responder de manera efectiva a las necesidades de una sociedad.

Las deficiencias más comunes son las que a continuación se señalan y explican brevemente:

- a) Debilidad política frente al poder ejecutivo: el desplazamiento del debate y del liderazgo a otras instancias del poder, que por lo general es el poder ejecutivo, quien actúa con mayor liderazgo y poder en relación al Congreso de la República de Guatemala.

⁶ Batrés. Op. Cit. Pág. 100.



De esa forma, se ha descubierto que el Organismo Legislativo se ha convertido en un simple ratificador de iniciativas del ejecutivo, debido a que la mayoría impone sus decisiones sin respeto a las minorías, impidiendo con ello su participación en la toma de decisiones.

También, cabe anotar que el legislativo cuenta con un desarrollo institucional insuficiente, con carencia de autonomía económica y financiera, una normativa inadecuada, deficiente organización y procedimientos parlamentarios, lo cual genera una incapacidad para el ejercicio de sus labores en materia presupuestaria y de control, como es en relación al control en la ejecución del gasto público, de las políticas de gobierno y de la ejecución de normas jurídicas.

- b) Relaciones insuficientes con la sociedad: la limitada información al público de las actividades parlamentarias, la preeminencia de noticias sensacionalistas e incompletas y poco claras, así como la falta de asesoramiento periodístico a los legisladores y de oficinas de orientación y servicio al público, permiten la deficiencia de relación con otros poderes y órganos estatales.
- c) Poca atención en cuanto a la función que llevan a cabo los legisladores: falta de apoyo para las actividades que llevan a cabo, así como también para los derechos y deberes regulados de manera incompleta, por la ausencia de una normativa ética parlamentaria.



- d) **Normativa parlamentaria que no es correspondiente a la realidad política: debido al incumplimiento de las normas reglamentarias y del contenido en la Constitución Política, así como también ambigüedad de los reglamentos y de los procedimientos con poca agilidad.**

- e) **Organización inadecuada: por la concentración de labores parlamentarios en el pleno, la falta de recursos y atribuciones a las comisiones y las limitadas funciones de las comisiones especiales.**

- f) **Frágil soporte administrativo: debido al inadecuado procedimiento en relación a la selección de personal e inestabilidad del personal interno.**

- g) **Poca atención al papel que desempeñan los legisladores: inexistencia de apoyo para la realización de sus actividades, deberes y derechos regulados de manera incompleta, así como falta de ausencia normativa y de ética parlamentaria.**

- h) **Normativa parlamentaria: la cual no es correspondiente a la realidad política, existiendo falta de armonía de las normas reglamentarias con lo contenido en la Constitución Política, así como ambigüedad en los reglamentos.**

- i) **Organización inadecuada: por la falta de concentración del trabajo parlamentario en plenos, inexistencia de recursos y de atribuciones a las comisiones permanentes y limitadas funciones de las comisiones especiales.**



- j) **Frágil soporte administrativo: por un inadecuado procedimiento de selección del personal, así como inestabilidad del personal interno, ausencia de programas de capacitación permanente, falta de formación interdisciplinaria, insuficiencia en la calidad de los servicios de los departamentos de apoyo al trabajo parlamentario y la inexistencia de sistemas que proporcionen certeza de los procesos.**

El poder legislativo es concebido como un poder con debilidad, desorganizado, desvinculado de la sociedad y poco eficiente en el ejercicio de sus funciones.

1.8. Desarrollo parlamentario

La situación que en la actualidad presenta el Parlamento hace que sea necesario que se tengan que adoptar nuevas formas, métodos y procesos para dar respuesta a los desafíos de la sociedad, siendo ese proceso el que constituye el desarrollo parlamentario o la modernización legislativa como también se le denomina.

El desarrollo parlamentario o consolidación legislativa es el conjunto de acciones que se encuentran encaminadas al fortalecimiento del poder legislativo, para el pleno ejercicio de sus funciones en un Estado de derecho.

“El Estado de derecho, es la sujeción de la actividad estatal a la Constitución Política y de las normas jurídicas que hayan sido aprobadas de acuerdo a los procedimientos que la misma establezca, que aseguren el adecuado funcionamiento y controlado de los



órganos que ostentan el poder, el ejercicio de la autoridad de acuerdo a las disposiciones conocidas y no retroactivas en términos perjudiciales y a la observancia de los derechos individuales, colectivos, culturales y políticos".⁷

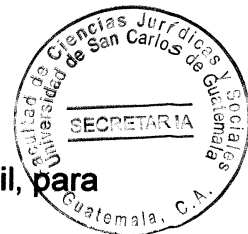
El desarrollo parlamentario se encuentra integrado por actividades cuya finalidad radica en el mejoramiento de la capacidad legislativa, de representación y supervisión de las instituciones representativas en relación al proceso de gobernación.

Ello, abarca tanto a los parlamentarios nacionales, asambleas nacionales, senados, otras cámaras legislativas electas, asambleas regionales y consejos nacionales de transición.

Dentro del ámbito del poder legislativo, la modernización implica toda una serie de acciones encaminadas al fortalecimiento del poder legislativo y a la consolidación de un verdadero Estado de derecho.

La modernización lo que busca es un Parlamento con mayor eficiencia, racionalidad, transparencia y flexibilidad dentro de un mercado pluralismo y con capacidad de debate y negociación política, así como de que se goce de un carácter representativo y fiscalizador, comisiones de investigación eficientes que produzcan resultados adecuados, comisiones ordinarias debidamente organizadas y apoyo técnico para la colaboración de órganos parlamentarios.

⁷ López Mayorga, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho**. Pág. 16.



El proceso de modernización surge como respuesta al reclamo de la población civil, para la creación de espacios de participación, así como también para la exigencia de especialización de los encargados de la elaboración legislativa y del ejercicio del control que les sea correspondiente.

La modernización indicada se ha convertido en una necesidad para lograr el alcance de una transformación integral y progresiva de su estructura y funcionamiento, para garantizar la existencia de funciones óptimas y encontrarse en constante vinculación con la sociedad.

Consiste en un asunto que no únicamente tiene relación con el sistema político constitucional, sino también con todos los aspectos relacionados con la vida de un país. El funcionamiento del Congreso de la República tiene repercusiones en la vida económica, política, social y cultural del Estado, siendo el fortalecimiento del poder legislativo una labor de importancia para el fortalecimiento de la democracia, el mercado y la equidad social. El desarrollo legislativo tiene repercusiones en el desarrollo tanto económico como social.

“El poder legislativo necesita ser reformado de manera continua para poder consolidarse como un poder dentro de un Estado democrático de derecho. La preocupación por el fortalecimiento al poder legislativo ha sido constante en el Estado



contemporáneo, siendo ello el motivo por el cual varios parlamentos en el mundo han emprendido la labor de reformarse para la modernización”.⁸

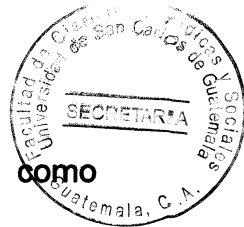
Las actividades que se realizan en relación a la modernización parlamentaria son las que a continuación se indican:

- a) **Desarrollo de actividades para parlamentarios y personal de las cámaras:** la formación de los parlamentarios y del personal de las cámaras en temas que tengan relación con sus funciones y responsabilidades es fundamental en el desarrollo de sus aptitudes de carácter profesional.

Es esencial para el poder legislativo que los legisladores y todo su equipo de colaboradores tengan una capacitación adecuada al desempeño de sus funciones, lo cual no tiene relación únicamente con el desempeño de sus funciones, sino también con las prácticas y procedimientos parlamentarios y materias relacionadas con el desarrollo profesional.

- b) **Desarrollo institucional:** para que se garantice el fortalecimiento de la organización interna de un Parlamento a través de la modernización de las entidades, sistemas y procesos, lo cual puede implicar el desarrollo del proceso legislativo, la mejora parlamentaria y la profesionalización de los servicios del Parlamento.

⁸ **Ibid.** Pág. 89.



Esos programas pueden abarcar una inversión de infraestructura, así como también en la tecnología de información y comunicación.

Para que los parlamentarios puedan llevar a cabo sus actividades y funciones, así como encontrarse en la capacidad de conocer, analizar, sistematizar, confrontar, distinguir y proporcionar toda la información relacionada, es necesario contar con los espacios físicos necesarios y con las herramientas necesarias.

- c) **Iniciativas de género:** son las actividades cuyo objetivo principal consiste en influir en el equilibrio de género y en el liderazgo político, así como también influir en el papel del Parlamento en el desarrollo, revisión y aprobación de una legislación que esté orientada a los asuntos de género.
- d) **Trabajo con los medios y la sociedad civil:** se refiere a las actividades centradas en actores externos al Parlamento, que pueden interactuar de manera directa e influir en el proceso parlamentario.

Ello, es de importancia debido a la capacidad de un Parlamento para el desempeño de su papel representativo que recae en última instancia en la capacidad de los representados, para que puedan hacer valer sus opiniones y necesidades de manera efectiva. O sea, lo que se busca es una mayor vinculación con la sociedad civil y con los medios de comunicación con la finalidad

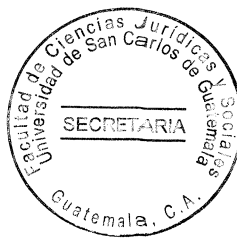
de que los ciudadanos tengan conocimiento y participación con el trabajo llevado a cabo mediante el órgano representativo.

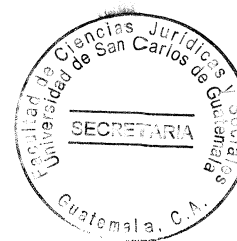
- e) **Fortalecimiento de los partidos políticos:** en relación a las actividades llevadas a cabo de manera directa con líderes e integrantes de partidos que se centran en el fortalecimiento de las estructuras y de los procesos internos de los mismos, integrando opiniones, fortaleciendo el papel de los parlamentarios en relación a la circunscripción sin cargos específicos, con la finalidad de mejorar la transparencia y eficacia de las formaciones políticas en el Parlamento.

Un aspecto de beneficio del trabajo con los grupos parlamentarios consiste en la promoción de distintas coordinaciones donde se pueden promover distintas oportunidades de consenso en relación a asuntos de género y otros temas.

- f) **Desarrollo político:** se refiere a la asistencia a los parlamentos en la configuración de prioridades y en el desarrollo de la legislación. Se tienen que indicar la importancia de que se debe asegurar la calidad de la democracia, para que la misma presente como resultado un mayor grado de desarrollo humano.

Las acciones indicadas buscan el combate de las deficiencias que presentan los distintos congresos contemporáneos, a través de la existencia de programas integrales de modernización.





CAPÍTULO II

2. Procedimiento legislativo

“El procedimiento legislativo es el conjunto de trámites que se necesitan para la aprobación de una ley. O sea, es el procedimiento necesario para la creación de una ley, abarca desde la presentación de la iniciativa de ley hasta su publicación, para que posteriormente entre en vigencia”.⁹ En el país, el proceso o procedimiento legislativo tiene su fundamento legal en los artículos del 174 al 181 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto Legislativo 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

2.4. Iniciativa de ley

La iniciativa de ley la tienen: los diputados del Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, de conformidad con lo regulado en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Cualquier iniciativa de ley tiene que ser presentada como Decreto, alejándose la parte considerativa de la dispositiva y tomando en consideración una cuidadosa e íntegra

⁹ Gallegos Moreno, Marta Leticia. **Elaboración de leyes y proyectos legislativos**. Pág. 11.



exposición de motivos, así como también de estudios y análisis de carácter técnico y de la documentación que justifique la iniciativa.

2.2. Presentación

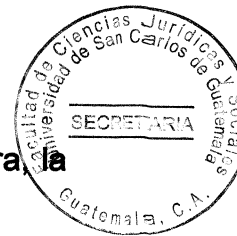
Después de recibida la iniciativa de ley, en la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, la misma tiene que ser identificada con el número que en su orden le sea correspondiente, de acuerdo al registro que para el efecto se lleve a cabo, de conformidad con el hecho y la hora en que se lleve su recepción, para que pueda ser presentada y leída su exposición de motivos frente al honorable Pleno.

Después de leída la exposición de motivos se puede hacer utilización de la palabra para de esa manera hacer referencia a las motivaciones en las cuales fundamenta la propuesta que lleva a cabo.

2.3. Trámite

Después de finalizada la etapa antes indicada, se tiene que tramitar la iniciativa de ley a una o varias comisiones respectivamente, de acuerdo al caso correspondiente, para que la misma lleve a cabo el respectivo estudio y dictamen.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo determinará el trámite que tiene que darse a las iniciativas. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el



correspondiente proyecto de ley o Decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, la cual deberá discutirse.

2.4. Dictamen

Al ser recibida la iniciativa de ley, la comisión dictaminadora contará con un plazo estipulado de 45 días hábiles, para la emisión del correspondiente dictamen favorable o desfavorable, a excepción que justifique la prórroga de ese plazo, a través de un informe que tiene que ser presentado al Pleno y aprobarse en su momento.

Cabe anotar, que siempre que una comisión se encargue de la emisión de un dictamen o bien de un informe tiene que entregarlo a la Secretaría, adjuntando al mismo los antecedentes que fueron de utilidad para la elaboración y su correspondiente proyecto de Decreto o resolución, cuando de esa manera sea procedente, debiendo ir firmado por los integrantes de la comisión.

Si alguno de los mismos no se encuentra de acuerdo parcial o completamente con el proyecto de dictamen, lo tendrá que firmar dejando constancia de su desacuerdo a través de voto razonado. Los dictámenes o informes tienen que ser aprobados por la mayoría absoluta de los integrantes de la comisión. Lo anotado, lo regulan los artículos 39 y 41 de la Ley del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Organismo Legislativo.



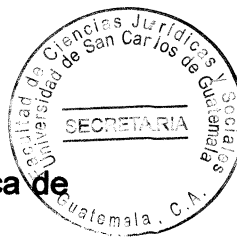
“Si por motivos de la materia a la cual se haga referencia, se necesita del dictamen de más de una comisión, el mismo tiene que ser rendido de manera conjunta y a la vez suscrito por los integrantes de todas las comisiones a quienes les es correspondiente la emisión del dictamen. Por su parte, la convocatoria se tiene que llevar a cabo a través de los presidentes de las distintas comisiones dictaminadoras”.¹⁰

Si existen criterios adversos o distintos entre dos o más comisiones en relación a la emisión del dictamen de una iniciativa o asunto en particular, que se requiera de manera conjunta, cada comisión tiene que presentar al Pleno el correspondiente dictamen ya sea favorable o desfavorable, de acuerdo al caso que se trate y será el mismo el que por mayoría absoluta del total de los integrantes que integran el Congreso de la República de Guatemala el que tome la correspondiente decisión de uno u otro dictamen.

En el caso de presentarse un dictamen que sea favorable, el mismo se tiene que someter a discusión en su primer debate y continuar con el trámite. Pero, cuando se presenta un dictamen negativo o bien desfavorable, se tiene que someter a discusión y hacer los cuestionamientos pertinentes al Pleno de si se acepta o no el mismo.

Cuando tiene aceptación la iniciativa de ley, se tiene que mandar al Archivo Legislativo, pero si no se aprueba el proyecto o iniciativa de ley, volverá nuevamente para su análisis y dictamen de la misma o de otra comisión. Ello, de conformidad con los artículos 43 y

¹⁰ Ibid. Pág. 76.



44 de la Ley del Organismo Legislativo Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

Después de terminado el trámite correspondiente en la Comisión, los dictámenes y proyectos se tienen que entregar a la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala en formato digital para su correspondiente registro y difusión.

2.5. Discusión

De acuerdo a lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el proyecto de ley se tiene que poner a discusión de forma conjunta con el dictamen que sea emitido por la comisión de que se trate en tres sesiones que se celebrarán en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.

Ello, haciendo la excepción de los casos en los cuales el Congreso de la República de Guatemala declare el proyecto de ley, de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran.

Durante la discusión en primer debate se tiene que omitir dar lectura al proyecto de ley, dando lectura solamente al dictamen, sometiendo a discusión y al finalizarse la discusión se tiene que reservar para su correspondiente trámite.



En el caso relacionado con el segundo debate, se tiene que anunciar únicamente la discusión del dictamen y proyecto de ley y al terminarse se reserva para su trámite siguiente.

Durante el tercer debate, se tiene que someter a discusión y al finalizarse la misma, se tiene por suficientemente discutido, preguntando para el efecto si se aprueba en su tercer debate, luego de su aprobación se tiene que proceder con la aprobación de artículos y redacción final.

El dictamen de la Comisión únicamente puede obviarse a través del voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República de Guatemala. La dispensa del dictamen no implica la declaratoria de urgencia nacional. Lo anotado, está regulado en el Artículo 113 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

El Artículo 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Presentación y discusión. Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran".



La declaratoria de urgencia nacional de un proyecto de ley, se tiene que solicitar de manera privilegiada, caso en el cual no es necesario el dictamen correspondiente de la Comisión.

Para la aprobación de la declaratoria de urgencia nacional, es necesario el voto afirmativo de no menos de las dos terceras partes de la totalidad de diputados que sean integrantes del Congreso de la República de Guatemala.

Al ser aprobada la declaratoria de urgencia nacional, se tiene que proceder a someter la discusión del proyecto de ley en un único debate, haciendo por un lado la discusión de los tres debates, permitiéndose la aprobación del proyecto de ley en el mismo día.

2.6. Discusión por artículos

Al ser aprobado un proyecto de ley en su tercer debate, o en su único debate en el caso de declaratoria de urgencia nacional, se tiene que proceder a leer y discutir Artículo por Artículo.

En el caso de que sea un proyecto de ley complejo que conste de títulos, capítulos y otras secciones comprensivas de diferentes artículos, se tiene que discutir y votar primero en su totalidad cada una de esas grandes divisiones, pero si no se discutiere y votare en esa manera, se tiene que entrar a discutir cada uno de los artículos referidos de manera particular. Al terminar la aprobación por artículos, se tiene que leer y discutir



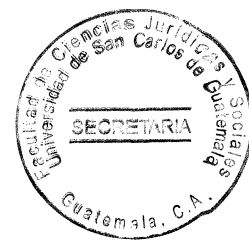
lo relacionado con el preámbulo, el cual abarca los considerandos, así como el nombre de la ley.

Al momento respectivo de la discusión Artículo por Artículo, es el momento en el cual se pueden presentar enmiendas al proyecto de Decreto, las cuales pueden ser de supresión total, supresión parcial, sustitución total, sustitución parcial o por adición.

Cuando un Artículo recibe enmiendas, se tiene que someter a discusión el Artículo con las enmiendas respectivas y anunciarse que se entrará a votar, votándose primeramente las enmiendas que sean tendientes a la supresión total, seguidamente las que sean de sustitución parcial, después las de sustitución total y por último las de adición. Cuando se apruebe una enmienda por supresión total, ya no se votará sobre el Artículo, a excepción de que existiere uno de sustitución total cuyo sentido sea suficientemente distinto para justificar que se vote por separado.

Después de la aprobación o no de las enmiendas, por último se tiene que hacer la correspondiente consulta al pleno de si se aprueba o no el Artículo con la enmienda incorporada, llevándose a cabo la aprobación de todos los artículos respectivos.

Lo anotado, está regulado en los artículos 119, 120, 121 y 122 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.



2.7. Discusión en su redacción final

Después de aprobado el proyecto de ley por los artículos, se tiene que leer su redacción final en la misma sesión o a más tardará durante las tres próximas sesiones. Los diputados pueden hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente la presentación de enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el pleno del Congreso de la República.

Después de agotada la discusión se tiene que entrar a votar en relación a la redacción final y en esta forma quedará aprobado el texto. Después, la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala tiene que ordenar que se examine su estilo de manera exclusiva. Lo anotado, está regulado en el Artículo 125 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

Si se toma en consideración que el proyecto de Decreto contiene errores o inconsistencias después de aprobarse por artículos, únicamente se puede modificar el mismo hasta el momento de haberse agotado la discusión para la redacción final, pudiendo para ello quince o más diputados en relación a lo escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse y si fuere necesario modificarse.

Lo anotado, está regulado en la Ley del Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

2.8. Asignación del número correlativo y del año de su aprobación

Cuando la Secretaría consulta al pleno si se aprueba en su redacción final el proyecto de Decreto, y este es aprobado con los votos necesarios, se le tiene que asignar el número correlativo que le es correspondiente como Decreto del Congreso de la República de Guatemala, seguido en un guión y los números del año en que haya sido aprobado, siendo esta numeración correlativa anual y se comienza con el número uno. Ello, está regulado en el Artículo 128 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

2.9. Firma del Decreto

El Presidente del Congreso de la República de Guatemala deberá con el refrendo de dos Secretarios de la Junta Directiva firmar el correspondiente Decreto después de su debida revisión de estilo, de acuerdo con el Artículo 18 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala.

2.10. Sanción

Después de aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación, de conformidad con lo regulado en el Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala.



La palabra veto significa prohibido. Se emplea para denotar que en una determinada parte que tiene el derecho a detener unilateralmente la legislación. El veto, por ende, proporciona poder limitado para detener cambios, pero no así para adoptarlos.

El Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: “Veto. Dentro de los quince días de recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.

Si el Ejecutivo no devolviera 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 caso de que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá resolver el Decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias”.

“En el sistema político guatemalteco es el acto mediante el cual el Organismo Ejecutivo devuelve al Congreso de la República de Guatemala la ley que le ha sido enviada para su sanción y promulgación con las observaciones, de forma o de fondo, que estime sean las mayormente procedentes, en ejercicio de su derecho de veto. La devolución tiene que hacerla dentro de los quince días siguientes de haber sido recibido el Decreto respectivo”.¹¹

¹¹ *Ibid.* Pág. 29.



El derecho de veto en la legislación actual no es absoluto, debido a que el Congreso de la República de Guatemala en ejercicio de la primacía legislativa, con el voto favorable de las dos terceras partes, lo puede efectivamente rechazar y el Ejecutivo será el encargado de sancionar y promulgarlo. Si no fuese el caso, lo hará en su sustitución la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala.

La primacía legislativa está regulada en el Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala e indica lo siguiente: “Primacía legislativa. Devuelto el Decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo.

Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, 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”.

2.11. Publicación y vigencia

En la República guatemalteca, las leyes sancionadas por el poder legislativo, en su acto de creación, tienen que ser posteriormente promulgadas por el poder ejecutivo, de manera expresa o tácita, y con ello se dispone de su cumplimiento para el efectivo goce de los derechos ciudadanos.



Cuando el Organismo Ejecutivo decide sancionar un Decreto, lo tiene que enviar para su publicación en el Diario Oficial, comenzando a regir en todo el territorio nacional, ocho días después de su publicación, a menos que el mismo Decreto amplíe o limite dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación.

El Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala regula: "Vigencia. La ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el Diario Oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación".

"La promulgación tiene por finalidad autenticar la existencia de una ley y ordenar su posterior ejecución, mientras que la publicación tiene por objetivo dar a conocer el texto referente a las normas jurídicas".¹²

La publicación es el medio empleado para dar a conocer el texto de la ley u otra norma de carácter legal mediante su inserción en un periódico oficial. En algunas situaciones, cuando la norma jurídica aprobada requiere de reservas, se publica con reservas en el Diario Oficial.

¹² **Ibid.** Pág. 66.



CAPÍTULO III

3. La técnica legislativa

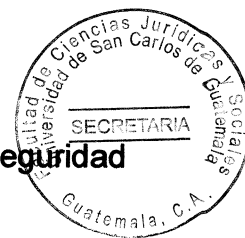
“Las nociones de técnica legislativa o técnica de legislar como también se le denomina permiten explicar su conceptualización, finalidad, origen y evolución, dando a conocer a su vez la importancia de la aplicación de la técnica legislativa en los distintos momentos de la elaboración de las normas jurídicas en la redacción de los proyectos de ley y durante la tramitación parlamentaria de los mismos”.¹³

La finalidad de la técnica legislativa no es únicamente la buena redacción de las leyes, sino también que afecta a asuntos mayormente generales y trascendentales como lo son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la viabilidad de las normas.

Ello, es lo que repercute en la seguridad jurídica, en la medida en que la ciudadanía guatemalteca tiene que cumplir efectivamente con las normas jurídicas, las cuales deben ser de conocimiento verdadero, sin que se lleguen a presentar explicaciones dobles o adversas.

Por ello, cabe indicar que el objeto de la técnica legislativa es dar a conocer la problemática que la realización del ordenamiento jurídico plantea, así como también

¹³ Azúa Reyes, Sergio Rolando. **Metodología y técnica legislativa**. Pág. 13.



formular los lineamientos para su posterior solución, sirviendo por ende a la seguridad jurídica.

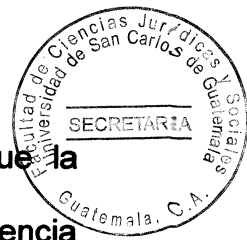
La seguridad jurídica consiste en un principio asegurado por la jerarquía normativa, por la publicidad de las leyes, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales y la responsabilidad de la arbitrariedad de los poderes públicos.

3.1. Reseña histórica

“Es bastante moderna la preocupación en cuanto a la técnica legislativa. Ello, a medida que como consecuencia del incremento del ámbito de acción generalizada del Estado, las normas jurídicas se multiplican y tecnifican, creciendo por ende la conciencia de que se necesita la introducción de una racionalidad en la articulación del conjunto del ordenamiento legal”.¹⁴ El interés referente al arte de legislar no es nuevo, debido a que existen una serie de precedentes en relación a ello, ya que el estilo tiene que ser conciso, así como también es primordial que las normas jurídicas se susciten en todos los hombres las mismas ideas.

“El precedente inmediato de la preocupación de actualidad consiste en la técnica legislativa y se puede situar en un momento histórico anterior en el período de la *legislatoria prudentia* del siglo XIX, que indica la superación del derecho romano en

¹⁴ *Ibid.* Pág. 30.



beneficio de la codificación. De manera incidental, se tiene que señalar que la sistematización y la codificación son constitutivas de una de las finalidades de la ciencia de la legislación actual, como forma de resolución frente al elevado índice y dispersión del ordenamiento legal¹⁵.

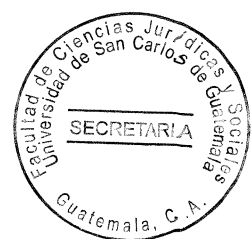
El origen de la técnica legislativa contemporánea se sitúa dentro de los funcionarios especializados para la redacción de las leyes, quienes se encargaban de la redacción centralizada de los proyectos de ley sobre el fundamento de las instrucciones relacionadas con los ministerios.

Con ello, no se trata pues de la tradición anglosajona, de directrices o instrucciones de técnica legislativa, sino que de actuaciones de organismos y de bibliografía relacionada con la redacción de las leyes desde mediados del siglo XIX.

De mayor cercanía, pero de gran peso, son las aportaciones germánicas a la teoría o técnica de la legislación. Fue a partir del siglo XX, que se erigieron las normas de técnica legislativa basadas en directrices y cuestionarios. Lo anotado, se debe a que el modelo de técnica legislativa es de redacción descentralizada de los anteproyectos de la ley, la cual es elaborada por cada ministerio en lugar de una oficina central.

Pero, la preocupación por la técnica legislativa alcanza en la actualidad a todos los países.

¹⁵ **Ibid.** Pág. 50.



3.2. Redacción de los proyectos de ley

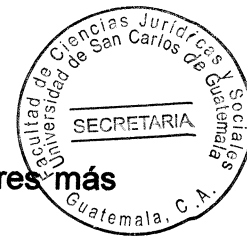
Dentro de los regímenes imperantes, la mayoría de las normas jurídicas que han sido aprobadas por las Asambleas legislativas encuentran su origen en textos que han sido remitidos por gobiernos, pudiendo señalarse que la mayor parte de los proyectos que son presentados por el gobierno son aprobados por los Parlamentos.

El momento de la redacción de los proyectos es importante para la técnica legislativa, debido a que la calidad de la ley se encuentra bajo la dependencia de la calidad de proyecto que se remite a las Cámaras y consecuentemente en el procedimiento seguido para su redacción, así como bien especialmente de los sujetos que tienen a su cargo los proyectos que se deben someter a consideración.

3.3. Normas de técnica legislativa

Los cuestionarios y directrices que tienen que mencionarse responden claramente a la plasmación formal de la preocupación de los diversos países, debido a que existe una relación directa con la técnica legislativa y con la calidad de las leyes. La preocupación generalizada en la actualidad radica en el mejoramiento del ordenamiento jurídico, el cual se refleja en las nuevas reglas relacionadas con la elaboración del derecho positivo.

Con lo anotado, no se trata de aspectos eminentemente formales sin mayor trascendencia, debido a que la imperfección legal y su eventual imprecisión técnica o



incoherencia estructural se pueden encargar de atentar contra uno de los pilares más firmes del Estado de derecho. La exigencia del principio de seguridad jurídica lo que busca es perseguir la claridad y no la confusión normativa, así como evitar la existencia de situaciones objetivamente confusas.

“El control o evaluación de la norma jurídica antes de su aprobación para la obtención efectiva puede llevarse a cabo de diversas maneras. La técnica de evaluación de las normas jurídicas persigue el análisis de la necesidad de la norma y de su adecuación al fin buscado, así como su incidencia en el ordenamiento legal”.¹⁶

3.4. La técnica legislativa y la tramitación parlamentaria

Sin perjuicio alguno de la importancia de la corrección técnica de los anteproyectos de ley, debe mantenerse también en los proyectos a lo largo de su tramitación de carácter parlamentaria, hasta su posterior conversión en la legislación.

Se tiene conocimiento de que la fase de preparación es determinante para la calidad de la futura ley. Cuando el gobierno presenta un buen proyecto, normalmente se termina con una buena ley. Únicamente cuando el proyecto se encuentra debidamente elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, se pueden llevar a cabo modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento, sin que se produzcan contradicciones. De gran relevancia para que los Parlamentos puedan llevar a cabo de

¹⁶ Valverde, Carmen Leticia. **El lenguaje de la ley**. Pág. 55.



manera adecuada su labor legisladora en relación a una iniciativa, es que la misma se encuentre acompañada de los antecedentes o de la documentación requerida.

Las iniciativas legislativas que se remiten al Parlamento tienen que ir acompañadas de antecedentes. El motivo de la exigencia de que los proyectos de ley se encuentren acompañados de antecedentes se tiene que situar en una doble dirección.

Por un lado, desde el punto de vista más abstracto, se busca la reducción de la desigualdad entre el Parlamento y gobierno, motivo por el cual es referente a la información de la cual disponen.

Tomando en consideración una perspectiva mayormente concreta, la exigencia de los antecedentes responde claramente al reconocimiento de la calidad de las normas jurídicas de su configuración interna y de la relación que guardan en su entorno. Las normas jurídicas tienen que ajustarse a las circunstancias de la realidad relacionada con los medios en los cuales actúan, para de esa manera integrarse en un ordenamiento jurídico concreto.

Cuando su calidad depende de su capacidad para el alcance de sus objetivos, entonces se logra la constitución de su existencia, siendo notoria su calidad, la cual se encontrará condicionada por la información que tengan todos aquellos que intervengan en el proceso de elaboración.



Por ende, no es suficiente con que la iniciativa se acompañe de una exposición de motivaciones que no aporten datos que sean objetivos, los cuales se tienen que encargar de juzgar en relación a la veracidad de los hechos expresados y consisten en los medios probatorios de lo afirmado en la exposición de motivos. Los estudios, informes, los dictámenes y cálculos económicos permiten la comprobación de la veracidad.

Al ser exigida la remisión de los antecedentes de los proyectos de ley, se tiene que reconocer el debate parlamentario en relación al proyecto que tiene que ser, en primer lugar, un debate relacionado con los presupuestos del mismo. Todo ello, con la intención plasmada en variados aspectos constitucionales, de hacer más transparente el ejercicio del poder.

El carácter instrumental de los antecedentes hace que sea necesaria su revitalización, con la finalidad de que no se constituya una propia formalidad, sino que su contenido verdadero abarque el cumplimiento su objetivo, que es poner a los parlamentarios en condiciones de pronunciarse en relación a proyectos de ley, permitiendo que el Parlamento lleve a cabo debidamente su función, con reflexión y conocimiento de causa. Ello, redundando en una mejor aceptación de las leyes resultantes.

El contenido de los antecedentes busca que las Cámaras puedan pronunciarse en relación a los proyectos de ley. Lo que se busca, es poner a los integrantes de la Cámara en condiciones de poder decidir en relación a un proyecto determinado, a través



de la aportación de la información que sea necesaria, de la cual el gobierno sí dispone.

Las mismas, tienen que contar con igual información con la cual ha contado el gobierno para la aprobación de los proyectos de ley.

El núcleo fundamental de los antecedentes tiene que encontrarse constituido por el objeto de regulación, así como por la relación de las normas aplicables, la indicación de sus limitaciones o insuficiencias, la valoración de los factores económicos y sociales concurrentes y la previsión de la cobertura presupuestaria.

La justificación de la necesidad de una nueva norma jurídica abarca la explicación clara y completa de los objetivos que se pretenden alcanzar. Además, la explicación de las motivaciones por las cuales esos objetivos no se pueden alcanzar.

“La viabilidad de la norma depende, de acuerdo a su naturaleza, de varios factores. En general, la inserción de una norma jurídica en el ordenamiento jurídico y el deber de obediencia incondicionada que de ello deriva no son suficientes para su efectividad real”.¹⁷

La realización del contenido se encuentra bajo la dependencia de la existencia de una organización administrativa y judicial con la capacidad de aplicarlas y de que su costo pueda ser asumido por la administración y por la ciudadanía que tiene que cumplirla a cabalidad.

¹⁷ *Ibid.* Pág. 98.



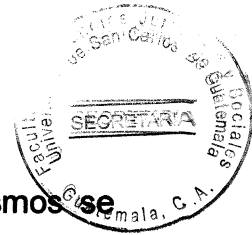
Por otro lado, el grado de aceptación de la norma jurídica y el grado de resistencia a la misma son los factores que también tienen incidencia en su viabilidad. Todos esos factores deben ser tomados en consideración al pronunciarse sobre la norma jurídica y por ende, los antecedentes de los estudios llevados a cabo tienen que ser analizados.

Cuando los antecedentes no responden a dicho contenido, el órgano directivo de la Cámara puede que requiera del gobierno los documentos necesarios. También, cabe indicar que los parlamentario y los grupos políticos pueden solicitar el envío de documentación que se considere sea necesario.

La práctica se tiene que orientar a la solicitud de los parlamentarios de todos los antecedentes que se citan en la memoria justificativa o cuya existencia derive de ella, o inclusive en términos más amplios, en relación a la solicitud de todos los estudios e informes obtenidos durante la elaboración del proyecto de ley.

Las leyes ocasionan ingresos y gastos que resultan de su contenido material, así como gastos no únicamente en la fase de ejecución, sino también en la de preparación, o bien pueden llegar a provocar costos en la administración pública, sin que se suponga ningún gasto presupuestario adicional.

Todos esos factores son en sentido amplio, los costos legales y expresan sus efectos económicos, contemplados de manera parcial en la norma jurídica.



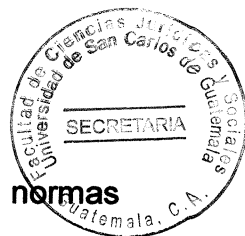
Esos datos tienen que ser facilitados a los parlamentarios, para que los mismos se puedan encargar de juzgar la viabilidad del proyecto de ley y su posterior adecuación a los objetivos que buscan; y en dicho sentido, se tiene que ampliar la memoria económica que acompañe a los proyectos de ley.

El exceso de documentación, cada vez es mayormente complejo y tecnificado, pudiendo llegar a producir el efecto contrario al que se busca, ello, es en relación a la desinformación de los parlamentarios y la disminución del poder legislativo al discutir y aprobar las leyes de presupuestos.

Los antecedentes tienen que ser suficientes para permitirle al legislador la apreciación de la necesidad de la norma, así como de la idoneidad de la regulación que se proponga y su viabilidad. Es decir, tienen que contener los elementos que han llevado al titular de la iniciativa legislativa la decisión de legislar en relación a una materia con un contenido concreto. La calidad de las leyes no está bajo la dependencia únicamente de su perfección externa o formal, sino también de su idoneidad, para el alcance de los objetivos que se buscan con su aprobación.

3.5. Institucionalización

La evaluación de la técnica legislativa ha experimentado un importante desarrollo en diversos países y en alguna medida se ha ido institucionalizando, llegando a ser



contemplada en la Constitución Política, en los reglamentos parlamentarios y en **normas reglamentarias**.

“La institucionalización de la evaluación de la técnica legislativa tiene que respetar el principio de separación de poderes, pudiendo adoptar distintas formas, las cuales pueden ser organizativas, cuando se presentan mediante la creación de instituciones u órganos especializados para la evaluación de la legislación”.¹⁸

Esos órganos pueden ser dependientes del poder legislativo o del ejecutivo, y a su vez ser centralizados o descentralizados, así como también procedimentales, previendo para el efecto los mecanismos necesarios como sucede con las cláusulas de evaluación y con la obligación de prestar informes periódicos.

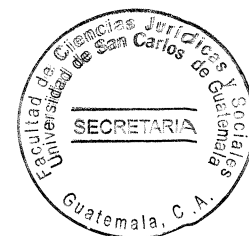
La evaluación ex post se le puede encomendar a quien promueve la iniciativa y a los organismos externos debidamente especializados y autónomos. También, se le puede atribuir la realización de evaluaciones a las instituciones científicas y a las auditorías.

El principal problema que afronta es que se plantea a los órganos parlamentarios y consiste en la falta de disponibilidad de datos y de medios de carácter técnico, los cuales, por lo general posee la administración pública. Pero, su independencia es favorecedora de la objetividad del resultado.

¹⁸ Pérez Bourbon, Héctor. **Manual de técnica legislativa**. Pág. 46.



Por otro lado, como las iniciativas legislativas acostumbran padecer modificaciones en su tramitación, estos órganos pueden también llevar a cabo estudios de impacto en relación a las enmiendas propuestas. En todo caso, para que la evaluación sea eficiente, y se pueda tener acceso a datos solventes.



CAPÍTULO IV

4. La creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica

El poder legislativo tiene un papel preponderante en la democracia, particularmente en lo que respecta a la separación, el equilibrio y el compartir del poder político. Los principios fundamentales de la democracia representativa, por su papel central en dicha democracia, así como por el fortalecimiento del poder legislativo buscan una tarea impostergable y deben ser un compromiso permanente de los partidos políticos dentro del Congreso de la República y de todas las instituciones que promueven la democracia.

De ahí, que el fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa requieren de un poder legislativo sólido, capaz de cumplir a cabalidad con sus funciones y competencias o responsabilidades constitucionales, especialmente las de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar rigurosamente y fiscalizar adecuadamente los otros poderes del Estado.

Sin embargo, y a pesar de los avances que se han hecho en términos de modernización legislativa, hoy día todavía el poder legislativo se enfrenta con una problemática, no solo en Guatemala, sino en casi todo el mundo, que pasa por una percepción, acertada o no, de que la institución no cumple a cabalidad con sus funciones, que es excesivamente

costosa, carente de credibilidad y de legitimidad, requiriéndose hacer esfuerzos para fortalecer su papel en el sistema político y sus funciones y para revertir esa percepción negativa.

En cuanto a la palabra legislativa, al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general.

“La técnica legislativa se ha definido de muchas formas, por distintos autores, pero existen dos grandes corrientes sobre la misma, una que considera que consiste en la buena redacción de las leyes, siendo esto, la composición y redacción de las leyes para evitar que existan disposiciones contrarias entre sí; y la otra, que reflexiona que además de la buena redacción de las normas, hay que verificar la calidad y eficacia de las leyes, significando esto que las leyes existan para cubrir o subsanar una necesidad y que las mismas se cumplan. En esta segunda vertiente, se plantean los problemas de la inflación o proliferación de las leyes, que afectan la seguridad jurídica”.¹⁹

Para el primer caso, se considera a la técnica legislativa como la herramienta que se debe utilizar para la correcta elaboración de un texto normativo, es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos que puedan presentarse.

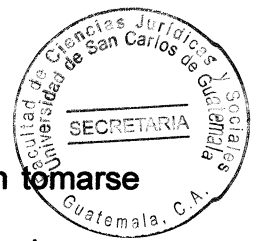
¹⁹ **Ibid.** Pág. 90.

Para comprender la segunda vertiente, se puede señalar que el objeto de la técnica legislativa no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas. En este caso, la técnica legislativa no solamente se ocupa de la buena redacción y estructuración de la norma, sino que también del examen de la calidad de los proyectos de ley.

La preocupación por la técnica legislativa siempre ha existido, pero el auge de la misma es comparativamente moderno, en un primer momento, con el surgimiento del Estado liberal del siglo XVIII, y el aumento del accionar del estado, la preocupación en la redacción de las leyes era de que las mismas garantizaran los derechos fundamentales de las personas, buscando que las normas fueran inteligibles y eficaces. Se encuentra como un precedente de este período, la obra de Montesquieu, El Espíritu de las Leyes.

Posteriormente, en el siglo XX se comienza a producir el fenómeno de proliferación legislativa, donde se presenta con mayor intensidad, la preocupación por la técnica legislativa en el proceso de elaboración de las leyes, para evitar precisamente la falta de coherencia en las normas, entre tanta producción de leyes, con la finalidad de mejorar su calidad y que efectivamente se pueda aplicar.

La técnica legislativa en la elaboración de las leyes se ha apoyado en las siguientes herramientas de apoyo:



Las directrices que consisten en recomendaciones o instrucciones que deben tomarse en cuenta en la elaboración de las leyes, no analizan la necesidad de las leyes, sino que ven la forma como se redacta el articulado de la normativa.

Los manuales de técnica legislativa que han surgido principalmente en Latinoamérica, siendo pocos los países que cuentan con manuales aprobados por sus parlamentos, ejemplo de ello son Panamá, Argentina, República Dominicana y Perú.

Los manuales de técnica legislativa están dirigidos a quienes tienen la potestad de presentar iniciativas ley, para poder contar con normas de observancia en la redacción y presentación de las mismas.

En el caso de Guatemala, como parte del marco teórico, se debe partir de una realidad, y es que las reglas de la técnica legislativa han estado en el ambiente, se han aplicado y puesto en práctica, más por una cuestión de mera costumbre parlamentaria, que por imperio normativo de alguna disposición jurídica que así lo haya previsto.

Ciertamente en este país, la técnica legislativa es ficticia, pues todos hablan de ella, pero nadie ha visto las reglas, ya que hasta el momento se han observado solamente de libros sobre la materia.

“Pero el hecho de no aplicar la técnica legislativa, ha tenido muchas consecuencias y, no solo en la legislación guatemalteca, sino en la mayoría de los países, especialmente,

en los países latinoamericanos, muy entregados a producir leyes. Esto ha generado, a su vez, una gran inflación normativa”.²⁰

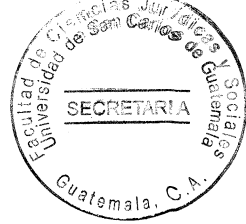
Partiendo de dicha realidad, es notorio el interés por la inflación legislativa a fin de tratar, de alguna manera, enfrentar el fenómeno de manera objetiva. La inflación legislativa coincide con la preocupación reciente, al menos en los países centroamericanos, por esta materia.

De hecho, está documentado que, en Centroamérica, el interés por la técnica legislativa es cosa de los últimos diez o doce años, cuando se han escrito las primeras obras y directrices sobre la materia.

Lo cierto, es que el fenómeno de la inflación normativa tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, se encuentran normas que parecen innecesarias.

Por otra parte, el sistema jurídico guatemalteco tiene legislaciones ambiguas. Se tiene que ver, sobre todo, en la legislación codificada y algunas leyes que tienen bastantes años de vigencia, y lo único que han logrado, para seguir el paso del tiempo, es recibir reformas, adiciones o supresiones, en forma de cadena, que parecen no tener un determinado fin.

²⁰ **Ibid.** Pág. 120.



4.1. Evaluación legislativa

La técnica legislativa no únicamente se ocupa de aspectos de carácter formal de las normas jurídicas, sino también del cumplimiento de los objetivos buscados con su correspondiente aprobación, ello es, que la regulación sea materialmente acorde. Por ello, no es suficiente con que se formule la interrogante del momento preciso y necesario de la redacción del proyecto y de la aprobación de la ley.

En una época como la actual, las reformas legislativas son tan numerosas y frecuentes, las leyes se tienen que suceder con un ritmo vertiginoso, el legislado tiene que preocuparse por la eficacia material de las normas que aprueba, así como evaluar para el efecto los resultados pertinentes.

“El Parlamento, no siempre lleva a cabo esas evaluaciones en cuanto a lo fundamental de sus decisiones, debido a que el mismo, por lo general, deja esta labor al poder ejecutivo, del cual acostumbran emanar las iniciativas legislativas”.²¹

Ello, tiene una cierta lógica, debido a que el poder ejecutivo es correspondiente a la ejecución de las normas jurídicas; y es por ende, quien puede llevar a cabo la verificación de la problemática que plantea su efectivo cumplimiento, así como para la determinación de los resultados necesarios para las finalidades que se buscan llegar a alcanzar.

²¹ García Morillo, Juan Luis. **El control parlamentario del gobierno**. Pág. 77.

La evaluación normativa consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley o de una política pública, a través de un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático.

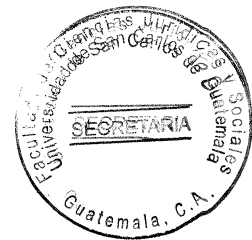
Las características esenciales de la evaluación normativa, son las que a continuación se indican:

a) **Sistematicidad:** con ella se busca el estudio integral de una ley o del conjunto normativo que desarrolla una política pública, a través del desarrollo de una encuesta de efectos empíricos, que tiene que ser ineludible, por la extracción de determinadas consecuencias.

De ello, se hace la clara distinción del tradicional control relacionado con el gobierno, desarrollado a través de mecanismos puntuales.

b) **Permanencia:** el trabajo de evaluación tiene que ser continuado, al igual que lo es la función legisladora. Ello, no quiere decir que se tengan que evaluar todas las leyes, pero sí que tengan que encontrarse en condiciones necesarias para tomar las correspondientes decisiones.

c) **Posterioridad:** la evaluación se tiene que diferenciar de otros instrumentos parecidos, debido a que se tiene que desarrollar una vez aprobada la ley y puesta en práctica.



4.2. Labor de los asesores parlamentarios

Los asesores parlamentarios que trabajan en las labores legislativas de cada asamblea, son constitutivos de los operadores jurídicos que tienen que aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas jurídicas de técnica legislativa.

La labor de los asesores consiste en asesorar e informar, frente a la de los legisladores, cuya labor consiste en decidir, con arreglo a criterios políticos y no de otra categoría, pero justamente debido a que sus decisiones son políticas y resultan de utilidad, los consejos de carácter técnico que les proporcionen los funcionarios parlamentarios, cuya aceptación no acostumbra plantear problemas, es redundante en una mejora de carácter sustancial de la legislación.

Esa labor de asesoramiento, tiene que desarrollarse, en donde se lleve a cabo la labor de asistencia, para admitir o no las iniciativas y desarrollar actuaciones en beneficio de la legislación.

Con carácter anterior, es de utilidad la elaboración de un informe relacionado con los distintos aspectos de técnica legislativa contenidos el manual a implementar. El informe tiene que ser presentado a los integrantes de la Comisión, quienes tienen que pronunciarse en relación a la aceptación de las propuestas de lenguaje, sistemática o corrección jurídica que en él estén contenidas, incorporándolas a su dictamen.



Ese informe se tiene que extender también a las respectivas enmiendas presentadas al proyecto inicial, en cuanto ser susceptibles de incorporación al proyecto. También, sobre los asuntos indicados, el examen se tiene que extender a la homogeneidad y congruencia de las enmiendas con el texto legislativo; y a su inserción sistemática, en el proyecto, así como a la coherencia del texto resultante.

En la redacción y corrección del texto de los dictámenes que sean aprobados, se tiene que prestar especial atención a las concordancias y remisiones, y en definitiva, a su coherencia.

Dentro del debate final ante el Pleno, se tienen que observar iguales cautelas en relación a la introducción de enmiendas. La labor preparatoria es de gran importancia, debiendo ser plasmada en la elaboración de guiones de enmiendas y en la formulación de observaciones escritas relacionadas con su eventual aprobación. También, se tienen que observar las mismas reglas en relación a los dictámenes.

4.3. Mecanismos de evaluación de leyes

Con independencia de que se hayan creado o no órganos u oficinas parlamentarias de evaluación legislativa, se pueden establecer en las normas jurídicas distintos mecanismos que le permitan al Parlamento la disposición de información relacionada con la aplicación y efectos que se hayan generado.



A esos efectos, se les tienen que articular los siguientes aspectos: establecimiento de la obligación de que el gobierno remita al Parlamento informes periódicos; aporte de datos estadísticos relacionados con el tema; toda la información que se considere de importancia en relación a la aplicación de la ley; el establecimiento que informe periódicamente un órgano independiente especializado y la creación de grupos de trabajo legislativos, para que se lleve a cabo un seguimiento relacionado con la aplicación de la misma.

“Los mecanismos de evaluación no agotan su función en sí mismos y sus resultados aportan iniciativas de control del gobierno o bien de impulso de sus actuaciones en un determinado sentido”.²²

4.4. La creación de un manual de técnica legislativa, en el Congreso de la República de Guatemala, para garantizar la emisión de leyes con seguridad jurídica y calidad legislativa

Dejando por un lado el ámbito gubernamental, el cual puede contar o no con normas propias al tomar en consideración la elaboración de los proyectos de ley, sería de gran utilidad contar con un manual de técnica legislativa para uso parlamentario.

El mismo, tiene que ser un manual que se adapte a las peculiaridades y respuestas de los problemas específicos que a cada Parlamento se le presentan, en cuanto a la

²² Pérez. Op. Cit. Pág. 134.



redacción y tramitación de los textos legislativos, así como a los asuntos que a su vez se encuentren bajo la dependencia de la realidad en la cual se enmarcan.

La técnica legislativa constituye el arte de legislar clara y eficientemente. Su contenido no únicamente lesiona a la buena redacción de las normas jurídicas, sino también a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, lo cual es un asunto que repercute en la seguridad jurídica para el cumplimiento de las leyes.

De ello, deriva la generalización y preocupación por la técnica legislativa. Estas normas de diverso valor normativo, de acuerdo a los países acostumbra ir dirigidas a los órganos administrativos competentes en la elaboración de los proyectos de ley. No obstante, también existen algunas directrices en el ámbito parlamentario.

Si la fase de elaboración de los proyectos es decisiva para garantizar la calidad de las normas jurídicas, también lo es su tramitación parlamentaria, así como un buen proyecto puede ir desvirtuado por las modificaciones que en él se vayan introduciendo.

“De ello, deriva la importancia de que cada Parlamento cuente con un manual de técnica legislativa para la utilización de los funcionarios y parlamentarios, teniendo el mismo que ser un manual propio, que efectivamente responda a las peculiaridades y problemas específicos del Parlamento en concreto”.²³

²³ Solís Falla, Axel Rodrigo. *Guía práctica para el control parlamentario*. Pág. 76.



El manual de técnica legislativa parlamentaria tiene que ser aprobado por un órgano de gobierno del Parlamento, como una norma o instrucción interna dirigida a los funcionarios y legisladores para su aplicación, cuando se preparan o tramitan las iniciativas legislativas, leyes o enmiendas.

Es de importancia, también que el Parlamento al momento de legislar, cuente con todos los antecedentes que hayan obrado en poder del autor de la iniciativa.

Estos antecedentes, tienen que ser facilitados a los parlamentarios, para que sean ellos quienes puedan jugar la viabilidad del proyecto y su adecuación a los objetivos que se buscan.

La técnica legislativa no se ocupa únicamente de aspectos formales de las leyes, sino también de su adecuación a los objetivos que persiguen. La evaluación normativa consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una ley o de una política pública, mediante un conjunto de técnicas que permiten su análisis sistemático.

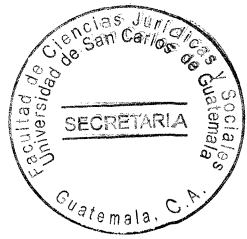
La evaluación normativa se caracteriza por ser sistemática, permanente y posterior a la aprobación de la ley y multidisciplinaria. Además, se ha desarrollado y ha logrado alcanzar un determinado grado de institucionalización, que adquiere diversas formas en función de los sujetos de la evaluación y de los mecanismos que utilizan.

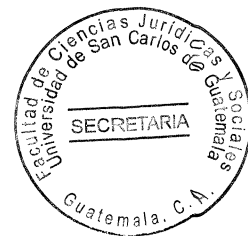


Dentro del ámbito parlamentario, se han ido creando organismo y oficinas de evaluación legislativa, pero cabe también articular en las mismas leyes fórmulas de evaluación. La Constitución Política contiene normas relacionadas con el procedimiento legislativo, no siendo ese el objeto de un manual de técnica legislativa. Tampoco, constituye su objeto la evaluación de la legislación, la cual tiene que desarrollarse por los legisladores en un momento previo a la presentación de las iniciativas en sede parlamentaria.

En el manual de técnica legislativa se tienen que incluir aspectos relacionados con la Constitución Política y con la doctrina constitucional, los antecedentes normativos que quedan derogados y la legislación de entes territoriales que pueden quedar afectados. Para ello, se tiene que examinar su conformidad con la Constitución Política y con la doctrina, así como los antecedentes normativos que quedan derogados o modificados y la legislación de entes territoriales que pueden quedar afectados. También, tiene que abarcar los aspectos relacionados con el lenguaje legal y los relativos a la estructura formal o división de las normas jurídicas.

En Guatemala, no existe una regulación específica, por lo que la técnica legislativa se transmite a través de cursos, congresos y afines, pero no se cuenta con un manual específico de técnica legislativa, que unifique criterios, que contenga toda la experiencia y capacidad adquirida a través del tiempo.



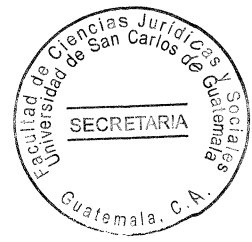


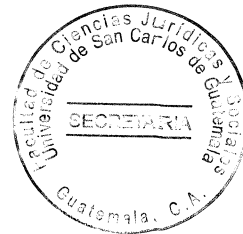
CONCLUSIÓN DISCURSIVA

Una de las funciones principales del Congreso de la República de Guatemala, es la elaboración y redacción de instrumentos legales, cuerpos normativos y leyes, para lo cual, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece los lineamientos básicos para el proceso de formación de la ley, la presentación de iniciativas de ley y la elaboración de dictámenes de las comisiones legislativas de trabajo; sin embargo, se carece de un manual o reglamento que se utilice como referencia o guía para su redacción.

El cambio de legislatura que sucede cada cuatro años es de importancia, en donde por elección popular ingresan nuevos legisladores, que en su mayoría son profesionales de las diferentes ramas académicas, que desconocen la forma de elaboración y presentación de iniciativas de ley, utilizando la que ellos interpretan como correcta. En igual circunstancia, se puede observar el mismo resultado con los asesores de los diputados y las comisiones legislativas de trabajo, ya que no existe una carrera legislativa formal.

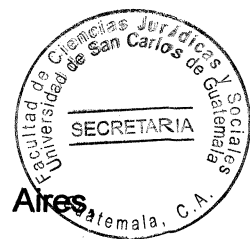
Lo que se recomienda con el trabajo de tesis, es dar a conocer a la población guatemalteca, la necesidad de implementación de un manual de técnica legislativa dentro del Congreso de la República de Guatemala, que permita a través de determinadas reglas técnicas, la preparación y emisión de la voluntad legislativa, la aplicabilidad de los actos legislativos, la eficacia y la conveniencia en el cumplimiento de conceptos técnicos, referidos principalmente a su contenido y su forma.





BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS CÁMBARA, José Roberto. **Presentación de una iniciativa de ley.** 2ª. ed. Guatemala: Ed. Multigrafics, 1997.
- AZÚA REYES, Sergio Rolando. **Metodología y técnica legislativa.** 3ª. ed. México, D.F.: Ed. Porrúa, S.A., 1990.
- BATRÉS VÁSQUEZ, José Bernardo. **Teoría del derecho parlamentario.** 2ª. ed. México, D.F.: Ed. Oxford, 1999.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 10ª. ed. México, D.F.: Ed. Heliasta, S.R.L., 1989.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** 12ª. ed. Guatemala: Ed. Universitaria, 2011.
- GALLEGOS MORENO, Marta Leticia. **Elaboración de leyes y proyectos legislativos.** 4ª. ed. México, D.F.: Ed. Legislativo, 2006.
- GARCÍA MORILLO, Juan Luis. **El control parlamentario del gobierno.** 4ª. ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, 1985.
- KELSEN, Hans. **Teoría general del derecho y del Estado.** 4ª. ed. México, D.F.: UNAM, 1983.
- LÓPEZ MAYORGA, Leonel Armando. **Introducción al estudio del derecho I.** 6ª. ed. Guatemala: Ed. Lovi, 2008.
- MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Manual de procedimientos legislativos.** 3ª. ed. Guatemala: Ed. Legis, 2006.
- NAVAS CASTILLO, Alexander. **El control jurisdiccional de los actos parlamentarios.** 4ª. ed. Barcelona, España: Ed. Colex, 2000.



PÉREZ BOURBON, Héctor. Manual de técnica legislativa. 2ª. ed. Buenos Aires Argentina: Ed. Konrad, 2007.

SOLÍS FALLA, Alex Rodrigo. Guía práctica para el control parlamentario. 3ª. ed. San José, Costa Rica: Ed. Sur, 1996.

VALVERDE, Carmen Leticia. El lenguaje de la ley. 5ª. ed. Barcelona, España: Ed. Unión, 2011.

Legislación:

Constitución Política de la República de Guatemala. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, 1985.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94 del Congreso de la República de Guatemala, 1994.

Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, 1989.

Ley en Materia de Antejuicio. Decreto 85-2002 del Congreso de la República de Guatemala, 2002.