

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

**NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANIA EN LA
FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES**

MARIO ALBERTO TARACENA COYADO

GUATEMALA, AGOSTO DE 2005

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

**NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANIA EN LA
FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES**

TESIS

Presentada a la honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala.

Por

MARIO ALBERTO TARACENA COYADO

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, agosto de 2005

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana.
VOCAL I:	Lic. Eddy Giovanni Orellana Donis.
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla.
VOCAL III:	Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez.
VOCAL IV:	Br. Jorge Emilio Morales Quezada.
VOCAL V:	Br. Manuel de Jesús Urrutia Osorio.
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana.

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidenta:	Licda. Rosa Elena Méndez Calderón.
Vocal:	Lic. Sergio Amadeo Pineda Castañeda.
Secretaria:	Licda. Ileana Noemí Villatoro Fernández.

Segunda fase:

Presidenta:	Licda. Carmén Díaz Dubón.
Vocal:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez.
Secretaria:	Licda. Elizabeth Mercedes García Escobar.

NOTA: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis”.
(Artículo 25 del Reglamento para exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y
Notariado y Públicos de Tesis).

Licda. María Lesbia Leal Chávez de Julián
5ª. Calle 1-02 zona 10
Colonia Lomas de San Jacinto
Mixco, Guatemala.

Guatemala, 27 de abril de 2004



Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.


Respetable señor Decano:

Esa Decanatura me designó consejera de la tesis del Bachiller Mario Alberto Taracena Coyado, intitulada "NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANIA EN LA FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES".

El tema tratado es de singular importancia en el ámbito nacional y el Bachiller Taracena Coyado lo ha desarrollado empleando las técnicas de investigación adecuadas, llenando los requisitos reglamentarios para este tipo de trabajo y culmina el mismo con conclusiones y recomendaciones producto del análisis, las que tienen íntima relación con el tema tratado.

En virtud de lo anterior, estimo señor Decano que el trabajo de tesis del Bachiller Mario Alberto Taracena Coyado, satisface los requisitos señalados para la elaboración de este trabajo y merece su aprobación.

Atentamente,


Licenciada María Lesbia Leal Chávez de Julián
Abogado y Notario
Colegiada No. 3,936

LESBIA LEAL CHAVEZ DE JULIAN
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, seis de mayo del año dos mil cuatro.

Atentamente, pase al LIC. SALVADOR HUMBERTO MOLINA ROBLES, para que proceda a Revisar el trabajo de Tesis del estudiante MARIO ALBERTO TARACENA COYADO, Intitulado: "NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANIA EN LA FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES" y, en su oportunidad emita el dictamen correspondiente.-

MIAE/llh

[Handwritten signature]

[Large handwritten signature]



Lic. Salvador Humberto Molina Robles.
12 calle 1-25 zona 10
Edificio Géminis 10
Torre Sur, oficina 1701 "A".
Ciudad de Guatemala.

Licenciado Bonerge Amílcar Mejía Orellana.
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Presente.

Guatemala, 5 de julio del 2004.



Respetable señor Decano:

Atenta y respetuosamente me dirijo a usted, en cumplimiento de la resolución emanada de ese Dacanato, en la cual se me nombró Revisor de tesis del Bachiller Mario Alberto Taracena Coyado, quien elaboró el trabajo de tesis denominado "NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANÍA EN LA FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES". En relación al mismo me permito dictaminar lo siguiente:

El Bachiller Mario Alberto Taracena Coyado, realizó un estudio profundo acerca del tema tratado y el trabajo realizado es de gran importancia en el ámbito nacional por tener relación con el proceso de formación de leyes.

En base a lo anterior, me permito manifestarle que el tema es tratado de forma diligente y científica, mencionando tratadistas que se refieren al presente tema, desarrollando el mismo conforme a la realidad actual.

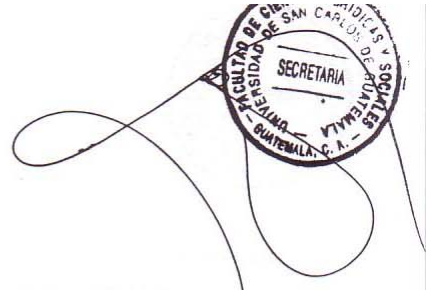
En consecuencia, estimo que el Bachiller Mario Alberto Taracena Coyado, llenó los requisitos exigidos por el Reglamento para Exámenes Técnico Profesionales de Abogacía y Notariado y Público de Tesis, por lo que puede ser sometida a su discusión y aprobación.

Sin otro particular, me suscribo de usted,

A handwritten signature in black ink, appearing to be "S. Molina Robles", written over a large, faint circular stamp.

Licenciado Salvador Humberto Molina Robles.
Abogado y Notario.
Colegiado 3,258.

SALVADOR HUMBERTO MOLINA ROBLES
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, quince de junio del año dos mil cinco-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del estudiante MARIO ALBERTO TARACENA COYADO, intitulado "NECESIDAD DE DAR PARTICIPACIÓN A LA CIUDADANÍA EN LA FORMACIÓN, REFORMA Y DEROGACIÓN DE LEYES", Artículo 22 del Reglamento de Exámenes Técnico Profesional y Público de tesis.----

~~MIAE/sllh~~

A large, stylized signature in black ink, likely belonging to the Dean, is written over the stamp.



A large, stylized signature in black ink, likely belonging to the Secretary, is written over the stamp.



ACTO QUE DEDICO

A DIOS TODOPODEROSO

Fuente de amor, sabiduría y misericordia.
Pilar inquebrantable de mi fe.

A MIS PADRES:

Petrona Coyado Hernández y
Juan Taracena Ortiz.

A mi madre, como un homenaje presente.
A mi padre, como un homenaje póstumo.
Gracias por sus consejos y educación dados.

A MI AMADA ESPOSA:

Irene Rosa Delia Pérez Hernández

Amorosa, y comprensiva, por ser la paz
que da tranquilidad a mi vida.

A MI QUERIDO HIJO:

Mario Alberto Taracena Pérez

A quien amo mucho; sea este éxito un
legado y ejemplo perdurable para su vida

A MIS HERMANOS Y HERMANAS:

Con quienes comparto este triunfo

A MIS SOBRINOS Y SOBRINAS:

Con especial cariño y afecto.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Como muestra de nuestra amistad.

A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIO:

Amigos ineludibles de mil batallas.

A MIS COMPAÑEROS DE TRABAJO:

Con aprecio y estima.

A LA FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES:

Gracias por cobijarme entre sus aulas
y brindarme el conocimiento jurídico.

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:

Grande entre las grandes del mundo,
gracias por mantener abiertas sus puertas
a todo aquel con espíritu de superación

ID Y ENSEÑAD A TODOS.

ÍNDICE

Introducción.	Pág. i
--------------------	-----------

CAPÍTULO I

1. Aspectos que se deben tomar en cuenta para elaborar una ley.	1
1.1. La historia.	3
1.2. La necesidad.	5
1.3. La realidad nacional.	7
1.4. El derecho comparado.	10
1.5. La jerarquía de las normas.	11
1.6. La opinión de la ciudadanía como nueva modalidad.	12

CAPÍTULO II

2. Percepción ciudadana de las leyes existentes.	21
2.1. Conocimiento ciudadano de las leyes.	22
2.2. Como perciben los ciudadanos las leyes existentes.	23
2.3. La influencia ciudadana en las leyes.	24

CAPÍTULO III

3. Procedimiento actual para elaborar una ley en Guatemala.	27
3.1. Iniciativa (propuesta del autor).	27
3.2. Admisión.	31
3.3. Comisión.	33
3.4. Publicación del proyecto de ley (propuesta del autor).	38

3.5.	Recepción de la opinión ciudadana (propuesta del autor).	38
3.6.	Discusión.	39
3.7.	Consulta.	40
3.8.	Aprobación.	41
3.9	Sanción.	47
3.10.	Promulgación.	50
3.11.	Publicación.	51
3.12.	Vigencia.	51

CAPÍTULO IV

4.	El papel de la ciudadanía en una democracia.	53
4.1.	Viabilidad de la participación ciudadana en la formación de leyes.	56
4.2.	Momento en que se debe escuchar la opinión ciudadana en el proceso de elaboración de leyes.	58
4.3.	Proyecto de acuerdo legislativo.	60
4.4.	Esquema del procedimiento para la elaboración de una ley.	63
CONCLUSIONES.		64
RECOMENDACIONES.		67
BIBLIOGRAFÍA		69

INTRODUCCIÓN

En Guatemala, como en muchos países de Latinoamérica, se percibe un ambiente discordante entre las leyes y los ciudadanos, puesto que es común escuchar que las leyes que se emiten no representan el sentir de la sociedad; esta situación poco a poco ha tomado auge, hasta convertirse en un problema digno de ser deliberado, y con el rigor que nos da la investigación, buscar las soluciones viables que permitan una armonía entre leyes y ciudadanos. Es allí donde surge el problema a investigar y que genera el interés en el autor del presente trabajo para aportar los medios que se consideran idóneos en la solución del problema planteado.

El problema principal radica en la exclusión del ciudadano en el procedimiento creador de la norma jurídica, lo cual provoca una desconfianza en lo decretado por el Congreso de la República, puesto que al no tener la oportunidad de intervenir, se genera desconfianza en la ley aprobada, y es allí precisamente donde falla el sistema democrático, puesto que pese a que los diputados tienen representatividad por haber sido elegidos popularmente, es necesario que en su labor legislativa se acompañen de sus mejores aliados, como lo son los mismos ciudadanos, y con el apoyo de éstos generar leyes investidas del poder consensual de la sociedad, de ello deriva la preocupación sobre la formulación de una posible solución del problema mencionado. Para ello se desarrolla la temática en el presente trabajo sobre una posible “participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes” como un medio viable que permite a la ciudadanía en general tener una intervención más directa en la labor legislativa.

Planteado el problema, nos conduce al planteamiento teórico de una hipótesis articulada con base en la relación existente entre el conocimiento adquirido y el fenómeno surgido, que permita un

criterio acorde a lo planteado, la hipótesis que se maneja durante el desarrollo del presente trabajo es la siguiente: “la formación, reforma y derogación de leyes por parte del Organismo Legislativo, necesita de la participación de la ciudadanía para tener leyes acorde a la realidad nacional guatemalteca”. Hipótesis que conforme se va avanzando en la investigación realizada, se va despejando.

Pero no solo despejar la hipótesis planteada interesa en el presente trabajo, sino que también importa cumplir con los objetivos planteados al inicio de la investigación, ya que son las directrices que guían la labor de un investigador, es por ello que se cumple con la culminación de la presente obra, con objetivos de carácter general como lo son los siguientes: a) El replanteamiento de la verdadera función de la ciudadanía en un Estado de Derecho; b) La posibilidad de determinar la existencia de compatibilidad entre leyes que se emiten y la realidad del pueblo guatemalteco; y, c) Finalmente como producto del proceso investigativo se fijó el objetivo de aportar un nuevo conocimiento teórico, respecto a temas relacionados a las leyes.

En cuanto al trabajo desarrollado, éste comprende supuestos que se relacionan tanto con la hipótesis planteada como también con el tema presentado, estos supuestos trazados son ordenados en la siguiente forma lógica: a) Es necesaria la educación para que exista armonía entre el ciudadano y la ley: ya que considero que inicialmente se debe educar o alfabetizar a los ciudadanos, como primer paso para forjar el encuentro entre el ciudadano y la ley; b) El ciudadano con una mejor educación cívica, tendrá interés en participar en la formación, reforma y derogación de leyes: ya que entre más educación cívica tenga el ciudadano, mayor será el interés por participar, pues considero que de ello depende el grado de comprensión del contenido normativo, no sólo su texto, sino que también sus fines; c) Con la participación de la ciudadanía

en el proceso legislativo, se obtendrán leyes que respondan a una realidad social y a un interés popular: Dándose esa participación ciudadana, haciendo valer su opinión, individual o colectivamente, vendrá el control soberano sobre esa función legislativa, dando como resultado que las leyes que se emitan, reformen o deroguen bajo este mecanismo, tendrá mayor posibilidad de responder a una realidad social y a los intereses del pueblo, generándose una mejor expectativa de lograr el bien común; d) Las leyes con mayor calidad en su contenido, serán leyes que tengan mayor participación de la ciudadanía: siendo éste el fin que se desea, es decir, que si se cuenta con la participación de la ciudadanía, es de esperarse que las leyes que se emitan sean de mejor calidad; y, e) Con la participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes, se obtendrá un control sobre esa actividad legislativa, en ejercicio de la soberanía, encerrando este postulado un principio básico de la democracia, como lo es la definición de quien debe ser el titular de la soberanía y que obviamente debe ser el pueblo, por ello se deberá ejercer la soberanía con todos los beneficios que ello implica.

Teniendo claro el problema, la hipótesis, los objetivos y los supuestos de la investigación, los capítulos se desarrollan en torno a estos ejes, es así pues que en el primer capítulo se forma un marco teórico relacionado en torno a *los aspectos que se deben tomar en cuenta para elaborar una ley*, en este capítulo se encierran una serie de factores que a mi criterio son necesarios para crear una ley, tales como la historia, la realidad nacional, el derechos comparado y sobresaliendo entre éstas la opinión de la ciudadanía como una nueva modalidad propuesta por el autor.

En el segundo capítulo se practica un análisis directo de la relación actual que se presenta entre la ciudadanía y las leyes existentes, adentrándose primeramente en el conocimiento que tiene el ciudadano de las leyes, luego de determinar el grado de conocimiento, se pretende establecer la

percepción que tienen los ciudadanos acerca de dichas leyes, es decir, el pensamiento de los ciudadanos sobre las leyes para luego pasar a hacer un estudio sobre la influencia que representa la ciudadanía en las leyes, tarea afanosa porque se determina que actualmente la ciudadanía no tiene ninguna influencia directa en la creación de la ley, ya que dicha función compete exclusivamente al Organismo Legislativo, relegando a la ciudadanía únicamente al acatamiento de la ley decretada.

En el tercer capítulo de la presente tesis se desarrolla el procedimiento actual para elaborar una ley, desde su iniciativa hasta finalizar en su vigencia, pasando por todas las fases que se llevan a cabo en el procedimiento legislativo mencionado, lo más importante en este capítulo es que se enfatiza en proponer dentro del procedimiento ya establecido, dos nuevas fases: en la primera propuesta se pretende insertar el derecho de la ciudadanía para que en forma colectiva pueda tener derecho a iniciativa de ley, mientras que la segunda propuesta incorporar el conocimiento público de todo proyecto de ley, para dar paso al debate de la nueva ley que se forja en el seno del Congreso de la República.

El capítulo cuarto, a manera de culminación, se examina la realidad nacional para determinar si es viable la participación ciudadana tantas veces mencionada, en la formación de leyes, y luego de establecer esa viabilidad, establecer la oportunidad del momento en el cual deberá participar.

CAPÍTULO I

1. Aspectos que se deben tomar en cuenta para elaborar una ley

El trabajo legislativo es una labor muy honrosa que representa en mejor forma a una democracia ya que en dicha función concurren las diferentes corrientes ideológicas que conforman un Congreso Nacional, entonces es de esperarse que como producto de esa diversidad de pensamientos, las leyes que se emitan reflejen el sentir de la población en general y satisfagan las expectativas del conglomerado social; sin embargo, se ha observado que distinto de decretar leyes representativas de la sociedad, del Congreso de la República han emanado leyes que no satisfacen a la ciudadanía, esto hace hincapié para que en la actualidad se afirme que existe una crisis de representatividad, y de continuar así, existe la posibilidad latente de entrar a otras crisis más agudas, tales como la falta de legitimidad, desobediencia y resistencia al cumplimiento de las leyes.

No es de extrañar entonces que se ponga en relieve que el Congreso de la República (al igual que otros entes del Estado) no gozan de aceptación y respeto por parte del pueblo, porque sienten que sus intereses o sus mayores problemas no están siendo atendidos por sus representantes en el Congreso, quienes por su parte y en su defensa indican que se han promovido varias formas para acercar a la ciudadanía a la actividad legislativa, tales como los Congresos móviles, reuniones con grupos de trabajo, entre otros, los cuales no han funcionado como debe ser ya que son convocados representantes de la sociedad civil, de sindicatos, gremios y otros géneros de grupos, quienes acuden preparando concienzudos aportes de notable valor; sin embargo, en muchas oportunidades se ha podido observar que sus consejos o sugerencias no pasan de ser incluidos en el archivo

sobre el tema, pero poco o ningún caso se les ha hecho, y esa participación que ha iniciado con mucho entusiasmos se diluye entre la decepción.

“El ciudadano es oído, más no escuchado, es recibido, más no atendido, está en la mesa, pero solo como un convidado de piedra, como un hermoso jarrón que no sirve sino de adorno. Se pierde entonces, no sólo el valor de lo dicho, sino que se afecta severamente el entusiasmo de la sociedad civil que intenta y se esfuerza de participar, pero que luego de muchas horas de intensa labor, siente que su aporte no es tomado en cuenta.”¹

Por no estar reguladas por la legislación, las mesas de diálogo representan otro inconveniente que consiste en que el Congreso de la República se muestra abierto e interesado en la discusión de los proyectos de leyes con toda la ciudadanía, especialmente con los grupos de presión social; sin embargo, únicamente pretenden incluir aquellos temas en que les conviene involucrar a la ciudadanía, cerrando la puerta a otros temas de importancia, con ello la ciudadanía cae en el juego político, y como se anotó anteriormente, sus propuestas son archivadas y casi nunca son tomadas en cuenta. Por ese motivo considero que es necesario crear un espacio para que la ciudadanía se pueda expresar y participar activamente en la elaboración de una ley, siendo éste un aspecto que se debe institucionalizar en el proceso legislativo de creación de la norma jurídica.

La participación ciudadana en el proceso legislativo de elaboración, reforma o derogación de leyes, fundamentará el concepto de creación de leyes más objetivas y acorde a nuestra realidad nacional; sin embargo, la sola participación ciudadana no es suficiente para obtener leyes de

¹ William Roger, **La participación ciudadana en el proceso legislativo**, www.vedores.org/_veditoriales/editorial_20010814%.htm, (10 de agosto de 2003).

beneficio, ya que para elaborar una ley, el Organismo Legislativo debe de tomar en cuenta varios aspectos, de los cuales ha de surgir el ordenamiento jurídico, por lo que en el presente capítulo se establecen estos aspectos o fenómenos que la generan, estudiados separadamente, sin que ello minimice la estrecha relación que existe entre ellos, de tal manera que la Interdependencia de todos esos aspectos se integran y se complementan entre sí. Al tratar de los aspectos que se deben tomar en cuenta para elaborar una ley, se hace referencia a todas aquellas circunstancias que el legislador debe considerar al momento de emitir una ley, para que de esta manera la nueva ley cumpla con su objetivo, ya que no considerar esos aspectos sería legislar a ciegas y de una manera anti-técnica y como se mencionó, los aspectos para elaborar una ley se refieren a circunstancias propias que giran en torno a la creación de la misma, de tal manera que los aspectos que aquí se estudian son en cierta manera, los que inciden para que una ley sea o no objetivamente aplicable en la ciencia jurídica, principalmente el relacionado con el tema capital del presente trabajo (participación ciudadana), pero en ello se hará énfasis en su oportunidad, por el momento conviene aclarar, como ya quedó establecido anteriormente, en que consisten los aspectos que se deben tomar en cuenta para elaborar una ley.

Para determinar los aspectos mencionados, se debe ir analizando uno por uno y de esa manera formarnos una mejor idea de su importancia e influencia dentro del ordenamiento jurídico en un Estado de derecho, aunque es oportuno aclarar que los mismos no serán profundizados en su estudio y análisis por no ser ese el tema central del presente trabajo; éstos aspectos son:

1.1. La historia

La historia, vista desde un punto general, es un aspecto que influye en todas las esferas de las ciencias y de la sociedad, ya que nos narra descriptivamente los hechos acaecidos en el pasado

para analizarlos e interpretarlos correctamente, comprender nuestro presente y visualizar mejor el futuro.

Desde nuestro punto de vista específico —el jurídico— interesa no solo la historia plasmada en las leyes que han estado vigentes en el pasado, sino que también interesa la historia de la institución sobre la cual se legisla, ya que estos dos ángulos nos permitirán complementar toda la información histórica que se necesita para elaborar una ley.

Tanto la historia legal como la institucional, se deberá estudiar desde la perspectiva del momento histórico en que fueron creadas, y no limitarnos únicamente en tomar como referencia las fechas que marcan un inicio y un final en una época determinada, de tal manera que no tiene el mismo significado una ley creada en tiempos del colonialismo, que una ley creada en tiempos del liberalismo o de la revolución; pero como el objeto del presente trabajo no es tratar sobre la historia del derecho guatemalteco, se limitará a tener a la historia como un antecedente que se debe tomar en cuenta para elaborar una ley, y únicamente se indica como se divide la historia jurídica en Guatemala, que es la siguiente:

- Época precolombina: desde los mayas hasta 1492.
- Época colonial: desde 1492 hasta 1821.
- Época post-independiente: desde 1821 hasta 1871.
- Época liberal: desde 1871 hasta 1943.
- Época revolucionaria: desde 1944 hasta 1954.
- Época militar: desde 1954 hasta 1984.
- Época democrática: desde 1984 hasta nuestros tiempos.

Ahora bien, para determinar como debe tomar el legislador la historia al momento de elaborar una ley; la misma deberá ser aplicada como un método que le será útil para comparar a través del tiempo las distintas leyes que han tenido vigencia, y de ese conjunto obtener una ley mejorada en la medida de lo posible, en ese sentido el español Pascual Marín Pérez, manifiesta “la historia se debe aplicar mediante el método comparativo, utilizado generalmente como método de investigación, y para el estudio de las ciencias jurídicas se utiliza en orden al examen de los fenómenos jurídicos en los distintos tiempos, mediante la determinación de semejanzas y diferencias entre los mismos, para llegar a obtener conceptos jurídicos fundamentales, lo cual la hace que resulte imprescriptible. La historia comparativa trata de enunciar ciertas leyes en forma de manifestación de la vida social de acuerdo con la investigación de las causas de las relaciones de sucesión en los fenómenos jurídicos”.²

1.2. La necesidad

El buen legislador no debe emitir leyes sólo por emitir las, sino que debe elaborarlas atendiendo a cubrir una necesidad que ha surgido, y que con la emisión de una ley se pretende su reglamentación y lógicamente su solución o prevención.

En el desarrollo de la sociedad se presentan diferentes circunstancias que requieren ser atendidas, y cuya existencia deben ser palpables para el legislador, así podrá determinar cuando una ley es necesaria y cuando una ley se convertirá en algo innecesario, llenando con una ley más el ya grueso y colmado ordenamiento jurídico, es por eso que el legislador no debe preocuparse por la cantidad de leyes que emite, sino que por la calidad de leyes que elabora, ya que en tanto la ley

² Marín Pérez, Pascual, **Introducción a la ciencia del derecho**, pág. 105.

que se emite sea buena y satisfice la necesidad surgida, más se estará acercando a la realización del bien común.

Comprendiendo “la necesidad” como la carencia de la cual es imposible incumplir, el legislador al establecer la ausencia de regulación en determinada actividad o fenómeno social, debe abarcar todas las circunstancias posibles para cubrir satisfactoriamente esa carencia de reglamentación, de tal manera que la emisión de la ley se haga necesaria. Es aquí donde la necesidad de una ley se hace indispensable ya que existe una causa que así lo exige.

La necesidad de emitir una ley se puede presentar de dos formas que son:

- Preventiva

Se presenta cuando su existencia se determina antes que produzca sus efectos, y para evitar que se generen, se hace necesaria la emisión de la ley. Al legislar de esta manera el legislador lo hace previendo los acontecimientos que se formarían si no existiera una ley que lo regulara.

- Correctiva

Se presenta cuando los hechos ya han producido sus efectos y se hace necesaria la emisión de una ley que corrija y regule lo que no se hizo antes que surgieran; de esta manera los acontecimientos sociales que determinadas circunstancias desencadenan se encausan nuevamente al orden social mediante la emisión de una ley.

Contrarias a las leyes necesarias, son las leyes que el Congreso de la República emite innecesariamente, dictando leyes destinadas a regular aspectos sociales irrelevantes que no requieren la emisión de una ley, es por ello que en ocasiones encontramos normas vigentes pero no positivas, ya que el propósito para el cual fueron creadas nunca se presentó o bien ya no existe, lo cual hace reconocer la necesidad de depurar nuestro ordenamiento jurídico, y eliminar todas aquellas leyes que sean inaplicables en la actualidad. La necesidad de una ley se determina en el grado que el fenómeno que se pretende regular cobra importancia social e involucra a uno o varios sectores de la sociedad, de esa manera la ley se presenta en forma relevante y la población la recibe como necesaria, aceptándola y obligándose a cumplirla. Es por ello que la necesidad en la emisión de una ley es un aspecto valioso que se debe tomar en cuenta para elaborar la misma, ya que así, se producirán leyes de mejor calidad y se emitirán únicamente las leyes que sean necesarias, evitando el mar de leyes que solamente tienden a confundir al ciudadano.

1.3. La realidad nacional

La realidad nacional de un país abarca varios factores que se deberán tomar en cuenta para elaborar una ley, estos factores son los que el ilustre Santiago López Aguilar denominó como fuentes primarias o reales del derecho,³ calificándolas de esta manera para destacar su importancia, entre estos factores están:

- Factor económico

La economía de un país es importante para el desarrollo del mismo, por lo que las leyes que se emitan deben ir orientadas a estimularla y no afectarla, de esta manera se crea un marco de

³ López Aguilar, Santiago, **Introducción al estudio del derecho**, Tomo I, págs. 65 a 68.

estabilidad económica en el país para estimular la inversión y elevar el nivel de vida de los ciudadanos, para ello se debe contar con los estudios económicos correspondientes, que les permita a los legisladores tener los elementos necesarios para decidir sobre la conveniencia de determinada ley. En Guatemala, el factor económico tiene mucha influencia dentro de la legislación, ya que atendiendo a la relación económica que se mantiene en nuestro país, el poder económico en muchas ocasiones se ve reflejado en las leyes que se emiten, protegiendo a un sector privilegiado de la economía nacional como lo son los grandes empresarios que ostentan el poder del capital.

- Factor político

Cualquier ley que se emita, trae consecuencias políticas, por lo que el Congreso de la República debe tener en cuenta su responsabilidad para que las leyes que emita sean las adecuadas para el país, ya que siendo la Política el arte de gobernar, se acentúa más el cuidado que se debe tener para emitir una ley, ya que si no se preparan las leyes adecuadamente se puede producir ingobernabilidad en el país, derivado de la inconformidad de la ciudadanía; es por ello que la política es un factor que se debe tomar en cuenta para emitir una ley, y así, mantener una estabilidad de gobernabilidad.

- Factor social

Dentro de un Estado cuyo fundamento es la propiedad privada, coexisten dos clases sociales antagónicas, (burguesía y proletariado), esta coexistencia determina -en lo social- la unidad de contrarios, es decir, que no puede existir una sin la otra. La unidad de contrarios genera una lucha antagónica, llamada lucha de clases sociales; esta lucha de clases es importante

para la generación del derecho, y muchas veces se refleja en las leyes que se emiten, ya que la burguesía pretende garantizar sus intereses, ante lo cual el proletariado asume el carácter de grupo de presión luchando para que dentro del ordenamiento jurídico se emitan leyes que le permitan su desarrollo organizativo y la existencia de garantías básicas, denominadas muchas veces derechos humanos y lograr una legislación inclinada a resolver problemas de las grandes masas. En ese sentido, Santiago López Aguilar, llama a la reflexión al conglomerado universitario, diciendo “El papel de los estudiantes y profesionales del derecho, en lo que a lo jurídico respecta, nos corresponde con nuestra prédica y con nuestra práctica; orientar la lucha hacia la obtención de una legislación más adecuada a los intereses de las grandes mayorías.”

- Factor cultural

La cultura de un país, y aún, de determinadas regiones dentro de un mismo país, es otro aspecto que se debe tomar en cuenta para elaborar una ley, ya que el legislador debe ser previsor y conocer la propia cultura de su país, para que las leyes que emita se adecuen a la cultura de los ciudadanos, y así puedan comprenderla para su efectivo cumplimiento. Desde otro punto de vista, el nivel de cultura de los ciudadanos permitirá que éstos se involucren más en el desarrollo y cumplimientos de las leyes que se emitan, facilitando de esta manera la labor legislativa. En Guatemala, la cultural es relevante como factor a ser tomado en cuenta para elaborar una ley, ya que nuestra patria se caracteriza por ser un país pluricultural, multiétnico y multilingüe, lo cual obliga al buen legislador a conocer de una mejor forma el país y las distintas regiones que le caracterizan con sus propias particularidades, teniendo especial cuidado que las leyes que se emitan estén acorde a las distintas culturas que integran nuestro territorio nacional. En algunas ocasiones se ha pretendido implementar en Guatemala

leyes que han tenido algún resultado positivo en otros países; sin embargo, el factor cultural nos indica que no se trata únicamente de copiar o adaptar leyes, sino que se tiene que conocer, analizar y establecer la aplicabilidad que esas leyes tendrán en nuestro país, atendiendo a la cultura de nuestros propios ciudadanos.

1.4. El derecho comparado

Desde “La Política” de Aristóteles se empiezan a ver los primeros rasgos de derecho comparado, cuando compara 59 constituciones, las leyes de Atenas, Solón, etc. tomando auge a partir del siglo XIX, cuando nace el razonamiento del derecho comparado, pero antes ya existía un derecho comparado, como se indicó, siendo el objeto del derecho comparado confrontar los sistemas jurídicos y sus orígenes, producir un razonamiento jurídico a partir del razonamiento comparado.⁴ En un mundo globalizado y en el cual la tecnología nos acerca cada día más al resto del mundo, nos hace descubrir nuevos ordenamientos jurídicos. El derecho comparado, sirve a un Estado para confrontar su propia legislación con la de otros países, ensayo muy importante, ya que permite rescatar aquellas normas que en otro país han dado una valiosa aportación para el fortalecimiento del Estado de derecho; Sin embargo, es de advertir que la comparación legislativa debe ir acompañada por un riguroso estudio de la realidad nacional, para que la aplicación de la misma sea de beneficio. Con la comparación del derecho, el Estado pretende equiparar su legislación con aquellos ordenamientos jurídicos en los cuales el derecho se encuentra a la vanguardia, o bien, solucionar problemas nacionales similares convividos por otros países.

⁴ Josué Fiallo, **Derecho Comparado**. www.comunidad.derecho.org/josuefiallo/catedras/comparado/comparado.htm. (10 de agosto de 2003)

5.- La jerarquía de las normas

Indiscutiblemente que la jerarquía existente entre las normas, siendo éste otro aspecto que obligadamente el legislador debe tomar en cuenta para elaborar una ley, ya que las normas constitucionales tienen una jerarquía mayor ante las demás normas, siguiéndole las normas ordinarias, las reglamentarias, y finalmente las individualizadas; este orden jerárquico no puede ser violentado, por lo que los legisladores deben ser cuidadosos y observar que la ley que emitirán no contravenga la norma que jerárquicamente sea superior, ya que de lo contrario, la nueva ley no tendría ningún efecto, ya que sería nula de pleno derecho como lo regula el Artículo 175 de la Constitución Política de la República: “Ninguna ley, podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.” Lo anterior también se garantiza en el último párrafo del Artículo 44 de la Constitución Política de la República que establece: “Serán nulas ipso jure las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que disminuyan, restrinjan o tergiversen los derechos que la Constitución garantiza.” De ello deriva que la jerarquía de las normas sea un aspecto necesario que se debe tomar en cuenta para elaborar una ley, ya que al no ser observada, se presenta el problema inmediato que tendremos una ley que no puede ser aplicada, ya que también los tribunales están obligados a observar el principio de jerarquía normativa establecida, así lo ordena el Artículo 204 de la Constitución Política de la República: “Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado.” Mandato que también esta regulado en el Artículo 9 de la Ley Organismo Judicial: “Los tribunales observarán siempre el principio de jerarquía normativa y de supremacía de la Constitución Política de la República, sobre cualquier ley o tratado...” Para determinar si un proyecto de ley es o no contrario a las normas

constitucionales, el Congreso de la República cuenta como su mejor garante, con la Corte de Constitucionalidad que es un tribunal permanente de jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional, teniendo entre sus muchas funciones, la de emitir opinión sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley a solicitud del Congreso de la República, a lo que legalmente se le denomina “*opinión consultiva*” la cual puede ser solicitada por el Congreso de la República, además del Presidente de la República y la Corte Suprema de Justicia. (Artículos 149, 164 inciso b, y 171 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad).

1.6. La opinión de la ciudadanía como nueva modalidad (Propuesta del autor)

Un factor importante para legislar y hasta hace poco ignorado, lo constituye la opinión del ciudadano en el debate público acerca de las leyes que se gestionan en el seno del Congreso de la República. Opinar es participar, y bajo esta perspectiva, la ciudadanía debe concurrir opinando para que sea tomada en cuenta en las decisiones que le vinculan en su vida dentro del conglomerado social al cual pertenece. Particularmente considero que este aspecto es el más relevante dentro de un modelo de gobierno democrático y representativo como el que nos garantiza el Artículo 140 de la Constitución de la República de Guatemala.

La palabra democracia se deriva de las voces griegas *demos* que significa pueblo, y *kratos* que quiere decir autoridad, fuerza o poder, por lo que democracia se define como “la doctrina política favorable a la intervención del pueblo en el gobierno y también mejoramiento de la condición del pueblo; en una acepción moderna y generalizada, democracia es el sistema en que el pueblo en su conjunto ostenta la soberanía y en uso de la misma elige su forma de

gobierno y consecuentemente a sus gobernantes.”⁵ la anterior definición implica la activa participación de la ciudadanía en las decisiones de gobierno que afectarán a toda la sociedad, debiendo ser una participación activa que involucre al ciudadano con el quehacer gubernativo y en el caso que nos ocupa, en el quehacer legislativo. Sin embargo, es de admitir que los espacios legalmente institucionalizados para que la ciudadanía pueda participar directa y activamente en la elaboración de una ley son inexistentes, y las limitadas ocasiones en que ha participado es porque la comisión respectiva del Congreso de la República se lo ha permitido en las famosamente conocidas mesas de diálogo, invitando a organizaciones civiles o personas particulares para que aporten su valioso conocimiento y experiencia sobre determinado tema, lo cual no es suficiente ya que las ocasiones en que han sido invitadas son pocas y las veces que la ciudadanía ha aportado opiniones, análisis o estudios, generalmente no se toman en cuenta por parte del ente legislativo, como se indicó al inicio. En un estudio político realizado por David Mathews, indica: “el pueblo piensa que su sistema representativo de gobierno ya no lo representa, porque los funcionarios oficiales están desconectados de la ciudadanía y de sus preocupaciones, y que éstos son inaccesibles e insensibles, hace años la gente podía hablar con sus políticos, pero ahora la población es tan grande que los políticos se han distanciado, y se mantienen más ocupados, pero existe una razón más de fondo que es que los políticos sencillamente no están interesados en el ciudadano promedio. En lo que sí están de acuerdo los ciudadanos es que hay un momento en el que los funcionarios realmente escuchan las preocupaciones de la gente, ese momento es el período electoral porque necesitan a los ciudadanos y dependen de sus votos para subsistir y por ello los ciudadanos encuentran a los políticos en cada esquina y pueden hablar con ellos,

⁵ Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, pág. 221.

marcando un contraste en la campaña electoral con la época de gobierno donde no se ve nunca a un funcionario.”⁶

Por lo anteriormente indicado, el enfoque que el presente trabajo pretende desarrollar, es que en la elaboración, reforma y derogación de leyes, es la ciudadanía quien más tiene que aportar, por lo que se hace justo y necesario institucionalizar un espacio en el cual la ciudadanía pueda participar y aportar su valiosa opinión o experiencia, para que de esta forma tengamos mejores leyes cuya virtud sea el reflejo de una realidad social propia a la guatemalteca.

Al respecto Richard Bolling, antiguo representante en el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica, citado por David Mathews, indica que “es importante que la ciudadanía ayude al gobierno en el manejo de la tensión existente entre los grupos de interés y los intereses públicos, ya que un gobierno es efectivo solamente cuando la ciudadanía proporciona un mandato de acción en turno a los intereses globales; sin un sentido de dirección pública y sin ciudadanos que lo reflejen, la legislación se ve fragmentada, recortada y orientada hacia intereses especiales, generando un desequilibrio en el orden político”.⁷

Fernando Castillo, sostiene que “los conceptos de ciudadanía y de participación ciudadana, presuponen que los miembros de la sociedad están premunidos de ciertos derechos que les permiten incidir en algunas instituciones del Estado, en la toma de decisiones, o en la realización de determinadas políticas. Ciudadanía es así, una dimensión de un determinado

⁶ Mathews, David, *Política para la gente*, págs. 43 a 47.

⁷ *Ibid*, págs. 122 y 123.

tipo de relación entre Estado y Sociedad, que se hace posible sobre la base de un cierto grado de integración social y política de la sociedad. El reverso de esta medalla (y lo que predomina ampliamente en las sociedades latinoamericanas) es la exclusión social y política de amplios sectores sociales. La ciudadanía en América Latina es débil, fragmentada e inestable”.⁸ La participación ciudadana es participación política, ya que significa la intervención directa de la ciudadanía en actividades públicas, sin estar relacionada con la participación mediada por los partidos políticos ni con el ejercicio del derecho al voto. El profesor español Francisco Lliset Bornell define la participación ciudadana como “el conjunto de técnicas que permiten la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la administración pública sin integrarse en las estructuras burocráticas; el que participa no se convierte en funcionario, ni tampoco en un colaborador benévolo o interesado, el que participa actúa como ciudadano preocupado por el interés general, y no como interesado personal y directo, el contenido de su acción no es económico, sino político. El que participa no se convierte en empleado público y su actitud no debe interpretarse como un favor a la sociedad, ya que es un deber y un derecho ciudadano el tomar parte de las decisiones de orden público más allá del simple acto de votar en elecciones periódicas. La situación económica de nuestros pueblos y la necesidad de vías para el desarrollo hacen que se encuentre en la participación ciudadana un mecanismo propulsor del desarrollo económico y social. Así, la participación es vista como un proceso a través del cual los individuos y la comunidad están activamente involucrados en todas las fases del desarrollo, lo que genera mayor equidad y sostenibilidad. A partir de lo anterior se podría definir la participación ciudadana como un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización,

⁸ Fernando Castillo, **Participación y Exclusión**, www.flacso.cl, (15 de septiembre de 2003).

control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados que afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.⁹

El Artículo 136, literal e, de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula como un deber y derecho político participar en actividades políticas, pero esa participación política no se debe circunscribir únicamente a participar en el proceso electoral, y una vez terminado el mismo, se acaba la participación política, es todo lo contrario, la participación política debe ser constante, no solo exigiendo a los funcionarios públicos el cumplimiento de lo ofrecido, sino que también aportando para coadyuvar a lograr la realización del bien común. Anotado lo anterior podemos considerar la emisión de leyes como una actividad política, por lo tanto y amparado en la Constitución Política de la República, la participación ciudadana es un derecho que la ciudadanía debe exigir y ejercer por competencia, correspondiendo al postulante de la presente tesis determinar la forma y el momento en el cual se le debe dar ese espacio a la ciudadanía para que pueda participar emitiendo su opinión en la elaboración, reforma y derogación de leyes; de esta manera, la participación ciudadana será vista como un eje que concurre para modernizar la gestión legislativa y acercar a la ciudadanía a las actividades del estado, uniendo de esta manera a gobernantes y gobernados.

Vladimiro Sáenz, Catedrático de la Universidad de Santiago en Chile, indica que la participación ciudadana se clasifica en cuatro grandes áreas temáticas:

⁹ Francisco Lliset Borrell, **Marco teórico de la participación ciudadana**, www.sdnnic.org.ni, (15 de septiembre de 2003).

- En relación a la democracia: La participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político, buscando restablecer el estado de derecho, reformar la institucionalidad política y consolidar las libertades públicas, particularmente la de libertad de expresión, estableciendo instancias formales democráticas de participación.
- En relación a la descentralización: Involucra cambios en la institucionalidad de la administración del estado orientadas a lo siguiente: a) crear instituciones de participación en niveles del estado como los regionales, provinciales y comunales; b) regionalizar no solo como un exclusivo acto administrativo, sino también a través de la participación ciudadana, para dar vida a un perfil regional en los diferentes territorios. Finalmente la descentralización con participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que necesita, a su vez, de una sociedad civil fuerte y que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales de participación.
- En relación a políticas sociales: La participación ciudadana permite: a) focalizar mejor los recursos del Estado destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial; b) facilita la adecuación de la oferta homogénea del Estado a la demanda de la ciudadanía, facilitando su llegada a las realidades locales; c) produce un auto desarrollo de las personas y en este sentido, puede ser entendida como una finalidad o un valor, vista como proceso de aprendizaje, como un proceso educativo; d) hace posible censurar definiciones políticas a través de instancias de diálogo, formando parte de las estrategias de informar a la ciudadanía, escuchar sus problemas, intereses y prioridades.

- En relación a la modernización de la gestión pública: La participación ciudadana es vista como un factor de modernización de la gestión pública, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, desde una cultura de súbditos hacía una cultura de ciudadanos titulares de derechos, que pueden y deben exigir una relación más simétrica con los agentes públicos, pretendiendo que la gente desempeñe un rol activo, demandante, reivindicativo y crítico. En esta línea, la participación ciudadana se puede entender como una posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos, y control de su gestión. Los funcionarios y directivos públicos deben dar cuenta de su gestión, hacerse responsables de ella ante la ciudadanía.¹⁰

El tema de la participación ciudadana es un proyecto que cada día está tomando más auge, sobre todo en los países latinoamericanos, y considero que Guatemala no es la excepción, es por ello que este tema es muy interesante con un futuro mediano de éxito, y cuando la ciudadanía tome real conciencia del aporte que puede dar como parte del sistema democrático, será un tema ineludible en nuestra sociedad.

En el mundo de hoy la participación de la sociedad civil es indispensable para construir la democracia real. Desde hace algunos años, algunos científicos políticos han desarrollado una nueva concepción del Estado, definido no tanto partir de su forma estructural, sino a partir de su mecanismo de interacción social y política para influir en la mayoría de la sociedad. El Estado es entendido como un espacio de ejercicio de poder que se configura como resultado de un conjunto de relaciones sociales, materializadas en estructura burocrática. De allí la importancia de introducir en la burocracia estatal prácticas que materializan intereses de la población

¹⁰ Vladimiro Sáez, **Gestión pública y participación ciudadana**, www.flacso.cl, (15 de septiembre de 2003).

tradicionalmente excluida de los procesos de decisión. Las instituciones estatales pueden ser permeadas por los intereses sociales, avanzando hacia una sociedad civil que logre imponer sus intereses y hacer valer que es imposible gobernar sin priorizar las demandas sociales más apremiantes, lo importante es incentivar el sentido y el sentimiento ciudadano del protagonismo en la conducción progresiva de la vida pública que influye directamente en su vida cotidiana.¹¹

En Costa Rica un grupo importante de organizaciones no gubernamentales (ONG), se ha incorporado al proceso de proponer leyes, retomando con renovada energía el trabajo de discusión y definición de propuestas, es así que, en las consultas y discusiones cada vez surge con mayor fuerza el tema de la participación ciudadana, y alguna personas ya lo han propuesto, formulando un proyecto de ley de participación ciudadana, que surja de sus propias experiencias, de sus propios quehaceres, que promueva el derecho a participar colectivamente, que estimule a organizarse a todos los niveles, local, regional y nacional, y con eso se está perdiendo el miedo a redactar propuestas, por más poco tradicionales que parezcan, y a echarse al agua para aprender a nadar. Después de todo, las organizaciones no gubernamentales son un canal de participación ciudadana¹² En toda Asamblea Legislativa, debería existir una oficina de participación ciudadana, en la cual se debe atender al ciudadano en cuanto a las propuestas que tienen que formular, en donde se convertiría en iniciativa legislativa, la cual acogida positivamente, se convierte en anteproyectos de ley, y posteriormente se transformara en un proyecto de ley que entre a ser discutido para ser aprobado como una ley. “Nadie defiende mejor un derecho que su propio

¹¹ Ulises Caldera Dávila, **La participación ciudadana en el proceso de modernización parlamentaria** www.probidad.org/ediciones/009/art05.html (20 de octubre de 2003)

¹² Paula Ancerez, **Una ley de participación ciudadana para Costa Rica**, www.arias.or.cr/fundarias/cpo/page6.htm. (20 de octubre de 2003)

dueño.”¹³ Las comunidades manifiestan mayor interés cuando son tomadas en consideración, porque la gente ve con agrado que mediante una ley pueden participar en los asuntos públicos o bien de manera individual o a través de organizaciones sociales. Es así como este instrumento jurídico permitirá participar a las colectividades en los procesos de formulación, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas. Se hace referencia a los principios rectores de la participación ciudadana como la igualdad de oportunidades para todos, corresponsabilidad entre colectividad y gobierno en la solución de problemas, solidaridad como la disposición de toda persona de asumir los problemas de otro como propios, la tolerancia, la garantía de reconocimiento y respeto a la diversidad de opiniones, la transparencia en los procesos participativos, la rendición de cuentas por parte de todo funcionario del estado, ciudadanos y organizaciones sociales que intervengan en los asuntos decididos por la vía participativa y el referéndum consultivo, revocatorio y aprobatorio de leyes.¹⁴ La participación ciudadana es un tema que cada día cobra más auge en Latinoamérica, ello deriva del desamparo a que han sido sometidos los ciudadanos en nuestros gobiernos, en donde las decisiones son arbitrarias y la emisión de leyes se caracterizan por estar sesgadas a intereses particulares, dominantes, económica o políticamente, lo cual se ha convertido en el trago amargo que le han recetado como bebida diaria a nuestros pueblos, situación que debe cambiar si pretendemos consolidar la democracia en nuestros países y si aspiramos a vivir en una nación en la cual el ciudadano sea respetado e integrado a la discusión para resolver sus propios problemas a través de la legislación. En un país donde apenas la mitad de los ciudadanos con derecho a sufragio vota en las elecciones presidenciales, donde son raros los encuentros (foros) municipales, donde la mayoría de los empleos son jerarquizados y donde la mayoría de los ciudadanos no son movilizados por un partido o grupo, el potencial educativo de la participación ciudadana está sin explorar.¹⁵

¹³ María Barrera, **Gran participación ciudadana**, www.elpanamaamerica.com.pa/archive/07062001/opinion9.html (31 de octubre de 2003).

¹⁴ Mirandino Inocencio Figueroa, **Ley de participación ciudadana**, www.2001.com.ve (31 de octubre de 2003).

¹⁵ Mathews, **Ob. Cit.**; pág. 156

CAPÍTULO II

2. Percepción ciudadana de las leyes existentes

La relación existente entre ciudadanos y leyes vigentes, se debe analizar bajo un estudio matizado en tres áreas: a) la primera consiste en determinar el conocimiento que el ciudadano tiene de las leyes actuales, determinando hasta donde comprende el conocimiento de las mismas, con lo cual se pretende establecer el grado de entendimiento que se tiene de las leyes que rigen en la república; b) la segunda área de estudio establece como percibe el ciudadano las leyes existentes, es decir, si perciben las leyes como un instrumento que les concierne y les es de utilidad para la convivencia diaria en armonía social y la solución de los distintos problemas sociales, o por si el contrario, no se sienten identificados con las leyes; y, c) la tercera área de estudio determina el grado de influencia que tiene la ciudadanía actualmente en la emisión de leyes, pasando por la participación ciudadana y estableciendo la forma adecuada en que la ciudadanía puede ser incorporada al proceso legislativo, en aras de una democracia participativa en la cual puedan convivir en armonía todos los sectores sociales y estos a su vez puedan comprenderse en mejor forma con sus representantes en el Congreso de la República, ejercicio digno de una sociedad moderna que practica la democracia como una forma de vida, más que como un sistema de gobierno.

El presente capítulo es la antesala que revela los tópicos del escenario en el cual se gesta el problema de la ausencia de la participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes, estableciendo una realidad nacional, que como se anotó en el capítulo que antecede, es un problema generalizado en Latinoamérica.

2.1. Conocimiento ciudadano de las leyes

Determinar cuanto conoce la ciudadanía de las leyes actualmente existentes es una faena ardua que precisa de la utilización de la técnica adecuada para tener el acercamiento idóneo que permita el contacto real entre el investigador y la fuente de la información. La ciudadanía tiene un escaso conocimiento de las leyes en general, lo cual representa uno de los problemas principales a erradicarse para que progresivamente se vaya creando la cultura de la participación ciudadana en la labor legislativa.

La primera de las causas radica en que en un país como Guatemala, en donde existe un alto porcentaje de analfabetismo, el mismo se convierte en causa principal para que los guatemaltecos desconozcan el contenido escrito de las leyes, por lo que a estas personas únicamente cuentan con la opción de orientarse mediante la información verbal, es decir que el conocimiento que tienen de la existencia de alguna ley en particular, es porque alguien se los ha comunicado oralmente o bien, lo han escuchado en alguna conversación o mediante información divulgada por los medios de comunicación, principalmente radial y televisivo.

La segunda causa por las cuales el ciudadano guatemalteco desconoce las leyes, es lo que denomino como “*analfabetismo jurídico*”. Esta causa radica en la existencia de un grupo de guatemaltecos que si saben leer y escribir; sin embargo, por las características sociales y económicas de nuestro país, suelen abandonar la educación en el nivel primario, conformándose con concluir ese grado educativo, con ello la persona ciertamente aprende a leer y escribir, pero por falta de orientación, no se preocupa por indagar sobre el contenido de las normas jurídicas que rigen nuestra sociedad.

La tercera causa sobre el desconocimiento de las leyes, radica en la falta de interés personal, y ésta causa recae en aquellos ciudadanos que teniendo una educación con un título en alguna profesión del nivel medio, piensan que las leyes son solo para abogados debido a que el entendimiento del derecho lo observan complicado, es por ello que si bien es cierto conocen sobre la existencia de ciertas leyes y escuetamente sobre el contenido de su articulado, ese conocimiento es insuficiente, como para motivar una participación activa y consiente en el proceso legislativo.

Con lo anterior se determina que el conocimiento que la ciudadanía tiene acerca de las leyes, es mínimo e insuficiente como para incorporarlo al ejercicio democrático de participar en la elaboración, reforma y derogación de leyes, por lo que para allanar el camino hacia esa participación se debe cumplir con lo siguiente: a) Educar sobre los valores democráticos; b) Enseñar el procedimiento de formación de una ley; c) Inculcar la importancia de aportar nuestro conocimiento o experiencia en una ley; y, d) Hace énfasis en las incidencias que tienen las leyes en nuestra sociedad y la forma en que afectan nuestras vidas.

Según mi criterio, no es obligatoria la enseñanza de leyes Artículo por Artículo, sino que cumpliendo con los parámetros de enseñanza antes apuntados, estaríamos acercándonos a una sociedad compuesta por ciudadanos participativos y preocupados en alcanzar una plena democracia.

2.2. Como perciben los ciudadanos las leyes existentes

Una investigación de campo practicada entre cien estudiantes universitarios, reflejó que las leyes en Guatemala, no son consideradas buenas, siendo que la mayoría de los encuestados consideran

las leyes regulares, y un segundo porcentaje las considera como malas. El resultado del trabajo práctico llevado a cabo es el siguiente:

Pregunta: ¿cómo considera usted las leyes que emite el Congreso en Guatemala?

65% personas las consideraron regulares

33% personas las consideraron malas

2% personas las consideraron buenas

Anteriormente se determinó que los ciudadanos tienen escaso conocimiento de las leyes; sin embargo, si tienen conocimiento sobre la existencia de leyes en Guatemala, teniendo ese punto como partida, se estableció mediante el estudio indicado anteriormente, que los ciudadanos perciben las leyes existentes, en un rango comprendido entre regulares y malas, que es deficiente, lo cual nos indica que las leyes son observadas por el ciudadano como una labor que debe ser mejorada para que los intereses de la sociedad se reflejan en las mismas, es por ello que considero que con la apertura democrática y participativa de la ciudadanía en el proceso legislativo de creación, modificación y derogación de la norma jurídica, se pueden obtener leyes optimas para regular nuestra sociedad, ya que las mismas estarían consensuadas socialmente y se estaría mejorando la calidad de las leyes que se emitan.

3.-La influencia ciudadana en las leyes

Actualmente la ciudadanía no tiene una influencia directa en la elaboración de leyes, ya que esa función constituye un monopolio del Organismo Legislativo, relegando a la ciudadanía al acatamiento de las leyes que se emiten, sin darle una participación en ese procedimiento creador de la norma jurídica; lo anterior es responde al sistema actual establecido para la generación de

leyes, el cual ha sido aventajado por las necesidades que tiene la ciudadanía de participar activamente en la conducción de los asuntos que le afectan en su vida como miembro de una sociedad democráticamente organizada. Así los derechos humanos tienen un nuevo sentido en la actualidad; en efecto, la libertad e igualdad constituyen los pilares de la nueva concepción, si todos los hombres son iguales, ninguna autoridad exterior a ellos puede imponerles obediencia, y el poder no puede basarse más que en el consentimiento de los gobernados, con lo que surge *el poder consensual*, como base de legitimación política. La legitimación monárquica por nacimiento, se sustituye por la legitimidad democrática basada en el consentimiento expresado directamente, o bien a través del nombramiento de representantes en un proceso selectivo, y siendo los hombres iguales, y surgiendo la autoridad como resultado de su voluntad, existe un ámbito personal de autonomía frente al poder público, un conjunto de libertades que se pueden hacer valer frente al mismo.¹⁶

Contrario al actual sistema de exclusión participativa en el proceso legislativo, es necesario incluir en ese proceso a la ciudadanía, ya que mediante su participación se obtendrán mejores leyes, ya que es menester consensuar una ley antes de aplicarla, así lo consideró Juan Jacobo Rosseau quien indicaba que el sabio legislador no principia a redactar leyes buenas por si mismas, sin que antes examine si el pueblo al cual las destina está en condiciones de soportarlas;¹⁷

Un factor negativo para que el ciudadano participe en el proceso legislativo es el propio Congreso de la República, ya que el ciudadano a encontrado en el propio legislador, el principal obstáculo para hacerse escuchar, negándose a darle participación en su labor y rehusándose a escucharle, ya

¹⁶ García Laguardia, Jorge Mario, **Derechos políticos, sufragio y democracia**, pág. 3.

¹⁷ Rousseau, Juan Jacobo, **El contrato social**, pág. 82.

que es muy difícil comunicarse directamente con un diputado, olvidándose que es precisamente un mandato de la ciudadanía el que está ejerciendo y que sin el ciudadano, el legislador simplemente no es nada, pero la culpa es compartida ya que el ciudadano tampoco ha ejercido eficazmente su derecho a participar con verdadera exigencia y valor que las transformaciones requieren y se ha despreocupado de la labor legislativa, reaccionado tardíamente cuando la ley ya está aprobada. Otro factor negativo es la falta de un adecuado sistema de partidos políticos. La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales, éticas, que muchas veces genera intereses contrapuestos. Un Estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo, y el pluralismo, significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa realidad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia, produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario, no importa el signo con el cual se imponga una fórmula de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer las reglas de juego claras por las cuales se deba discurrir, se establece un régimen realmente democrático en el cual acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y de formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para influir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad entre amigos y enemigos, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas.¹⁸

¹⁸ García Laguardia, **Ob. Cit;** pág. 12.

CAPÍTULO III

3. Procedimiento actual para elaborar una ley en Guatemala

Al iniciar el capítulo III, ya hemos analizado la necesidad de la participación en la formación, reforma y derogación de leyes, lo cual nos orienta a que efectivamente es menester la misma, ahora bien, en el presente capítulo se desarrolla el procedimiento para la elaboración de una ley en Guatemala, y al mismo tiempo se profundiza el análisis para determinar el momento oportuno en que la ciudadanía puede participar en ese procedimiento.

La elaboración de una ley en Guatemala abarca varias fases que se deben cumplir, las mismas se desarrollan, en su mayoría, en el seno del Congreso Nacional de la República, correspondiendo las últimas fases al Presidente de la República, por lo que al estudiar las etapas mencionadas entramos a examinarlas una por una, con la observación que al mismo tiempo se introducen las fases que propongo para que la participación ciudadana sea una realidad institucionalizada.

3.1. Iniciativa (propuesta por el autor)

La potestad de legislar corresponde al Congreso de la República (Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala); sin embargo, todo proceso legislativo tiene un inicio, a este inicio se le denomina legalmente “*iniciativa de ley*” y ésta no es exclusiva del Congreso de la República, ya que el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga la facultad de iniciativa de ley, a los siguientes entes:

- a) Los Diputados al Congreso de la República.
- b) El Organismo Ejecutivo.
- c) La Corte Suprema de Justicia.
- d) La Universidad de San Carlos de Guatemala.
- e) El Tribunal Supremo Electoral.

Con la iniciativa de ley, da inicio el proceso legislativo para la formación de una ley, así como para su reforma o derogación.

Una crítica acertada al sistema de iniciativa, la formula Santiago López Aguilar, al indicar que las autoridades son las responsables de la creación de leyes y no quedan vinculadas por alguna disposición legal a sus electores y en general al pueblo, a quien ni siquiera se le concede el derecho de iniciativa de ley o por lo menos de referéndum, siendo aquí en donde el legislador únicamente guarda vínculos con la clase dominante, de donde le llega el mayor número de proyectos de ley, en forma directa y canalizados a través de cada uno de los ministerios o bien de determinados diputados.¹⁹

A mi criterio, considero injusto no darle participación a los ciudadanos o pueblo en general, al negarles la oportunidad de presentar iniciativas de ley, ya que son los ciudadanos quienes más tienen conciencia de los problemas que les aquejan, sin mencionar que son ellos quienes mejor pueden proponer las soluciones a los problemas mencionadas, por ser ellos quienes los viven a diario.

¹⁹ López Aguilar, **Ob. Cit;** pág. 74.

Aparte de la injusticia indicada en mi análisis, también considero que existe injusticia desde el punto de vista legal, desequilibrando el derecho participativo de la ciudadanía, ya que si confrontamos los Artículos 174 y 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala, arribamos a la conclusión que mientras en el Artículo 277 en la literal d), sí le otorga iniciativa al pueblo para presentar modificaciones a la Constitución, regulando lo siguiente: “Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución: a)... b)... c)... d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos. En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado.” Mientras que en el Artículo 174, como se estableció anteriormente, por omisión, se excluye al pueblo de la facultad de presentar iniciativas de leyes o para presentar reformas a las leyes ordinarias.

Del anterior análisis confrontativo entre las normas constitucionales mencionadas, se determina que si al pueblo se le faculta para proponer reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala (máximo cuerpo legal de nuestro ordenamiento jurídico), no es posible que se le niegue el derecho de participar (mediante la iniciativa de ley) en la formación, reforma o derogación de leyes ordinarias que son de menor rango jerárquico que el constitucional.

En aras de institucionalizar la legítima participación ciudadana en la formación de leyes, propongo como una contribución al desarrollo jurídico, social y democrático de nuestro país, que se modifique el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el sentido que se agregue al pueblo como ente soberano, para que tenga iniciativa de ley, bajo el mismo sistema regulado en el Artículo 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala, es decir, “mediante la presentación de iniciativa de ley, dirigida al Congreso de la

República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.” Esta modificación al Artículo 174 de la Carta Magna que propongo queda plasmada más adelante en el capítulo IV, bajo el tema “momento en que se debe escuchar la opinión ciudadana en el proceso de elaboración de leyes”, al elaborar un proyecto de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala; de momento queda aquí formada la inquietud sobre la necesidad de modificar el citado Artículo así como los demás Artículos pertinentes para que la ciudadanía tenga una participación efectiva,

La reforma propuesta, además de los argumentos ya vertidos, estaría reforzada por la agenda de los acuerdos de paz, en particular, el “acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, el cual considera que con la participación activa y permanente de la ciudadanía a través de las organizaciones, fuerzas políticas y sectores sociales del país, la renovación de la institucionalidad debe abarcar desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, para que todos los que sean depositarios del poder público cumplan su cometido al servicio de la justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona. Que reviste una importancia fundamental fortalecer el poder civil, en tanto expresión de la voluntad ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos, afianzar la función legislativa, reformar la administración de justicia y garantizar la seguridad ciudadana, que, en conjunto, son decisivas para el goce de las libertades y los derechos ciudadanos. A fin de profundizar el proceso democrático y participativo de manera que se fortalezca el poder civil, se hace indispensable la mejora, modernización y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por sufragio universal secreto. Esta llamado a jugar un papel fundamental en la

representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país. Para fortalecer la legitimidad del Organismo Legislativo, éste tiene que cumplir a cabalidad con las siguientes responsabilidades: a) La función legislativa en beneficio del pueblo de Guatemala; b) El debate público de los asuntos nacionales fundamentales; c) La representatividad del pueblo; d) Las responsabilidades que le corresponden de cara a los otros organismos del Estado.²⁰

Presentación: La presentación constituye la manifestación concreta y palpable del ejercicio a iniciativa de ley, al respecto el Artículo 109 de la Ley del Organismo Legislativo regula: “Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.”

3.2. Admisión

Presentada la iniciativa de ley conforme los requisitos establecidos, será admitida por el Congreso de la República, para ello se dará a conocer al pleno acerca de la iniciativa de ley presentada, ello se hará mediante la lectura del proyecto respectivo.

Lectura del proyecto de ley: Si la iniciativa de ley es presentada por uno o más diputados, debe ser leído en la sesión plenaria inmediata siguiente a su presentación en la Secretaría, posteriormente a la lectura, el diputado ponente o el diputado designado (en caso fueren

²⁰Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática, págs.1,2,3

varios los diputados ponentes), podrá hacer uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta. Está prohibido a cualquier Diputado interrumpir al orador o intervenir después de su alocución, salvo si falta al orden o se hacen alusiones personales del Diputado ponente. (Artículo 110 de la Ley del Organismo Legislativo)

Si la iniciativa de ley es presentada por las demás instituciones que conforme la Constitución Política de la República de Guatemala, tienen este derecho, también debe ser leído en el Pleno del Congreso de la República, y en las sesiones en que se conozca de dichas iniciativas podrá presentarse al Pleno y hacer uso de la palabra el Ministro de Estado respectivo para justificar o explicar la iniciativa presentada por el Organismo Ejecutivo, y si se tratara de cualquiera de los otros órganos facultados (Corte Suprema de Justicia, Universidad de San Carlos de Guatemala o Tribunal Supremo Electoral), el Presidente del Congreso de la República, con la previa autorización del Pleno, podrá invitar a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa (Artículo 111 de la Ley del Organismo Legislativo).

En el caso que propongo de participación ciudadana, para que mediante la presentación de iniciativa de ley dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos, se deberá indicar en la misma petición el nombre y la dirección de la persona designada para que el Presidente del Congreso, con previa autorización del Pleno, la invite a la sesión plenaria respectiva para referirse al motivo de la propuesta.

3.3. Comisión

Presentado el proyecto de ley, finalizada la lectura del mismo y concluida la intervención oral del diputado o persona correspondiente, la propuesta de ley pasará sin más trámite a la comisión respectiva, (último párrafo del Artículo 110 y 111 de la Ley del Organismo Legislativo).

En el Congreso de la República existen las siguientes clases de comisiones:

- a)** Comisión de régimen interior: Está compuesta por los miembros que integran la Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala, la cual se elige cada año, al inicio de cada periodo anual de sesiones y está compuesta con el Presidente del Congreso, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios (Artículo 9, 11 Ley del Organismo Legislativo).
- b)** Comisión permanente: Se integra antes de clausurar las sesiones del Congreso de la República y está compuesta por el Presidente del Congreso, dos Secretarios designados por sorteo el cual practicará el Presidente del Congreso en presencia de por lo menos cuatro de los Secretarios, salvo que los Secretarios entre si, dispusieren hacer la designación de común acuerdo, complementan la integración de esta comisión dos diputados electos por el pleno del Congreso (Artículo 22 Ley del Organismo Legislativo).
- c)** Comisión de estilo: Se integra por los miembros de la Junta Directiva, (Artículo 14, inciso i, y Artículo 31 inciso 1, Ley del Organismo Legislativo).
- d)** Comisión ordinaria: Se integran anualmente al inicio de cada período legislativo; la cantidad de comisiones ordinarias está regulada en la Ley del Organismo Legislativo; sin

embargo, el Congreso de la República puede, con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de Diputados que lo integran, crear otras comisiones ordinarias que estime necesarias (Artículo 31 de la Ley del Organismo Legislativo).

- e) Comisión extraordinaria: Es creada por el Congreso de la República en la forma en que acuerde hacerlo, ya que tiene la facultad de crear estas clases de comisiones.

- f) Comisión específica: Al igual que las Comisiones Extraordinarias, el Congreso de la República tiene la facultad de crear Comisiones Específicas en la forma que acuerde hacerlo.

- g) Comisión singular: El Presidente del Congreso de la República podrá designar comisiones singulares de Diputados para cumplir con cometidos ceremoniales, de etiqueta o representación del Congreso en actos diversos. Si la representación del Congreso fuere en el exterior, la comisión singular será multipartidaria. En caso de deceso de algún Diputado, la comisión que se nombre estará conformada por no menos de tres Diputados que deberán expresar el pesar del Congreso de la República a los deudos del fallecido.

- h) Comisión simultánea: Se presentan cuando el Congreso de la República encarga el conocimiento de algún asunto a dos o más comisiones conjuntamente.

De conformidad con el Artículo 31 de la Ley del Organismo Legislativo existen las siguientes comisiones ordinarias.

1. Comisión de Régimen Interior, que a su vez lo será de Estilo.
2. Comisión de Derecho Humanos.
3. Comisión de Gobernación.
4. Comisión de Relaciones Exteriores.
5. Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología.
6. Comisión de Economía, Comercio Exterior e Integración.
7. Comisión de Finanzas Públicas y Moneda.
8. Comisión de Salud, Asistencia y Seguridad Social.
9. Comisión de la Defensa Nacional.
10. Comisión de Trabajo, Previsión y Seguridad Social.
11. Comisión de Energía y Minas.
12. Comisión de Comunicaciones, Transporte, Obras Públicas y Vivienda..
13. Comisión de Probidad.
14. Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales.
15. Comisión del Ambiente, Ecología y Recursos Naturales.
16. Comisión de Comunidades Indígenas.
17. Comisión de la Mujer, del Menor y de la Familia.
18. Comisión de Asuntos Municipales.
19. Comisión de Turismo.
20. Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.
21. Comisión de Descentralización y Desarrollo.
22. Comisión de Cooperativismo, Organizaciones No Gubernamentales, Pequeña y Mediana Empresa.
23. Comisión de Defensa del Consumidor y el Usuario.

24. Comisión de Cultura y Deportes.

El Congreso podrá crear otras comisiones ordinarias que estime necesarias, con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de Diputados que lo integran.

Plazo para emitir el dictamen. La comisión respectiva está obligada a rendir su dictamen en el plazo que no exceda de *sesenta días* contados a partir de la fecha en que hubiere recibido el expediente respectivo, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo, mediante informe que deberá presentar al pleno. (Artículo 40 Ley del Organismo Legislativo).

Copias del dictamen. Con *dos días de anticipación* a darse el primer debate de un proyecto de ley, deben entregarse copias del mismo y del dictamen de la comisión a todos los Diputados, incluyendo las enmiendas que la comisión proponga. (Artículo 114 Ley del Organismo Legislativo).

Existen dos clases de dictámenes que la comisión puede emitir y que son los siguientes:

- a) Dictamen favorable. La comisión respectiva deberá emitir su dictamen en el cual podrá proponer enmiendas a la totalidad del proyecto de ley o a cada uno de sus Artículos, las que deben ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión por Artículos se proponga.
- b) Dictamen desfavorable. Si el dictamen de la comisión fuere desfavorable, se someterá a conocimiento del pleno, el que en una sola lectura y votación decidirá lo que proceda. (Artículo 112 de la Ley del Organismo Legislativo, último párrafo).

Omisión del dictamen: El dictamen de la comisión sólo podrá obviarse en caso de urgencia nacional, la cual se debe solicitar mediante moción privilegiada. Esta moción será privilegiada en su discusión, pero sin limitar el número de oradores que participen en ella. Para la aprobación de la citada declaratoria de urgencia nacional, será necesario el voto afirmativo de no menos de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. (Artículo 112 y 113 de la Ley del Organismo Legislativo).

Moción privilegiada: es aquella que surge en las sesiones parlamentarias y que no sea necesario presentar por escrito, además de las mociones privilegiadas expresas que establece la ley, también lo serán las mociones que el Presidente del Congreso, con la autorización del Pleno, acuerde que sean presentadas verbalmente, así como cualesquiera otras que así procediere declarar de conformidad con las costumbres y prácticas parlamentarias. (Artículo 92 de la Ley del Organismo Legislativo).

Desistimiento: El diputado que hubiere presentado una iniciativa de ley, podrá desistir de ella con autorización del pleno del Congreso. (Artículo 115 Ley del Organismo Legislativo).

Desestimación: Una iniciativa de ley se podrá tener por desestimada y por lo tanto se mandará a archivar, cuando después de transcurridos *18 meses* no sean objeto de dictamen de la comisión, salvo que por escrito sea reclamada en el pleno a efecto de que la comisión emita dictamen. (Artículo 115 Ley del Organismo Legislativo).

3.4. Publicación del proyecto de ley. (propuesta del autor)

En la nueva modalidad que propongo establecer para que la ciudadanía pueda participar en el proceso de elaboración de la ley, se deberá poner en conocimiento de la ciudadanía el proyecto de ley que se hubiere presentado, ello se realizará mediante una publicación en el diario oficial del proyecto de ley presentado, ello dará la oportunidad al ciudadano para enterarse e informarse acerca de la nueva ley que se proyecta en el seno del Congreso de la República y cuya gestación ya ha iniciado. Esta publicación deberá ser efectuada inmediatamente que la comisión reciba el proyecto de ley para que la misma comisión pueda recibir todas aquellas propuestas, opiniones, comentarios o ideas que los ciudadanos presenten.

3.5. Recepción de la opinión ciudadana (propuesta del autor)

Una vez efectuada la publicación relacionada, el ciudadano tendrá los elementos necesarios para poder proponer ante la comisión legislativa las propuestas pertinentes en relación al proyecto de ley para que ésta las analice y si las considera oportunas, incorporarlas en su dictamen correspondiente, con esto se forma una dinámica en la cual se relaciona directamente el ente legislador con los ciudadanos, para consensuar las leyes que se emitan; sin embargo, esta oportunidad deberá tener un plazo estipulado para que este debidamente regulado el tiempo que tendrá el ciudadano para aportar su opinión al proyecto de ley presentado, y considerando que la comisión tiene sesenta días para emitir su dictamen, considero que quince días contados a partir de la publicación, son suficientes para que el ciudadano pueda elaborar su propuesta y presentarla a la comisión correspondiente, tomando en cuenta que la comisión deberá trabajar en la

elaboración del dictamen respectivo, espacios suficientes para que se desarrolle una labor eficiente y consensuada con las diversas opiniones ciudadanas que se puedan presentar.

Con la opinión de la ciudadanía respecto a los proyectos de ley, tenemos el segundo elemento innovador para que la ciudadanía tenga una participación directa en la elaboración, modificación y derogación de leyes (la primera innovación consiste en dar iniciativa de ley a los ciudadanos), con las dos propuestas innovadoras (iniciativa y opinión), debidamente institucionalizadas e incorporadas a la legislación, se garantiza una efectiva participación directa de la ciudadanía y por ende un mejor trabajo legislativo, ya que las leyes que se emitan irán investidas con el poder consensual de la sociedad.

3.6. Discusión

Finalizado el trámite de comisión, el proyecto de ley pasará al pleno donde se pone a discusión juntamente con sus antecedentes y el dictamen de la comisión. La discusión se hará en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días, y no se votará hasta que no se tenga por suficientemente discutidos en la tercera sesión (Artículo 112 de la Ley del Organismo Legislativo). En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar cualquiera de los debates, cualquier diputado podrá proponer al pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por el voto en contra, el proyecto de ley será desechado. Después del tercer debate, el pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por Artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley. (Artículo 117 de la Ley del Organismo Legislativo).

Retorno a comisión, la cual se da de conformidad con el Artículo 118 de la Ley del Organismo Legislativo, y consiste en que el pleno del Congreso, a petición mediante moción privilegiada, podrá retornar el dictamen a la comisión que lo emitió, esto puede suceder en dos casos:

- a) Cuando un dictamen o proyecto de ley se considere defectuoso o incompleto.
- b) Cuando se considere conveniente que se recabe la opinión de otra u otras comisiones.

3.7. Consulta

Durante cualquiera de los tres debates en que se discuta el proyecto de ley, cinco Diputados podrán proponer el pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los proyectos de leyes en discusión la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los Diputados que integran el Congreso. El debate se suspenderá hasta que no se haya recibido la opinión solicitada. Si transcurrido sesenta días no se hubiere recibido, el Pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley. (Artículo 124 de la Ley del Organismo Legislativo).

Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, deberá recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad. Cuando en la discusión por Artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión. (Artículo 123 de la Ley del Organismo Legislativo).

3.8. Aprobación

La aprobación de un proyecto de ley se obtiene mediante votación favorable de la mitad más uno del total de diputados que integran el Congreso; por lo tanto, un proyecto de ley puede ser aprobado o rechazado, mediante el sistema de votación, a esto se le denomina mayoría legislativa, existiendo dos clases de mayorías:

- a) Mayoría simple está compuesta por la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

- b) Mayoría calificada, está Compuesta por las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

Número par de diputados: Cuando el Congreso está integrado por un número par de Diputados, el calculo de la mitad más uno del total de Diputados no representa mayor dificultad, ya que sólo se deberá hacer la operación matemática de dividir entre dos el total del número de diputados, y al resultado de esa división se le sumará uno, obteniéndose así la mayoría.

Número impar de diputados: en caso que el Congreso de la República estuviere integrado con un número impar de diputados, se practicará la misma operación aplicada cuando el número de Diputados es par, (número total de diputados dividido entre dos, más uno), con la diferencia que se tomará como número total el número par inmediato siguiente más alto. (Artículo 104 de la Ley del Organismo Legislativo).

La votación para la aprobación de un proyecto de ley, se hará Artículo por Artículo; sin embargo, siempre que un proyecto de ley conste de títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes Artículos, se discutirá y votará primero en su totalidad cada una de estas grandes divisiones. Si no se discutiere y votare en esa forma, se entrará a discutir cada uno de los Artículos en particular.

Las votaciones en el Congreso de la República se clasifican en tres clases que son las siguientes:

- a) Votación breve o sencilla se hace mediante el procedimiento de levantar la mano en señal de aprobación o por procedimiento electrónico o de otra tecnología que acredite el sentido del voto de cada diputado y los resultados totales de la votación. En caso de duda, la Secretaría pedirá a los Diputados que hayan votado afirmativamente que se pongan de pie y no se sentarán hasta que haya hecho el cómputo y declarado el resultado. (Artículo 94 de la Ley del Organismo Legislativo).

- b) Votación nominal, esta clase votación se hará a petición escrita de seis o más diputados. La forma en que se practica es mediante la formación de tres listas en las que se consignarán los diputados que votan a favor, los diputados que voten en contra y los Diputados ausentes. Los diputados deberán manifestarse de viva voz, clara e inteligiblemente y no dejar duda alguna de su intención de voto. El Secretario inquirirá el voto a cada Diputado, comenzando por los Secretarios y siguiendo por los demás en orden alfabético. Inmediatamente se preguntará si falta algún diputado por votar y no habiéndolo, votarán los vicepresidentes en su orden y, por último el presidente del Congreso. (Artículo 95 de la Ley del Organismo Legislativo).

- c) Votación por cédula, será secreta y siempre se hará cuando haya que hacer algún nombramiento, escribiéndose en ella el nombre del candidato que cada diputado quisiera que fuere nombrado. Las cédulas serán recogidas en urnas por dos ujieres. Para la validez del voto es menester que el candidato por quien se vota haya sido postulado y propuesto en el pleno para conocimiento de todos los diputados. (Artículo 96 de la Ley del Organismo Legislativo).

Es importante indicar que ningún diputado que esté presente en el acto de votar podrá excusarse de hacerlo, es decir que deberá votar, ya sea a favor o en contra, pero si tuviere algún interés personal en el negocio o lo tuviere algún pariente suyo en los grados de ley, deberá abstenerse, explicando al Pleno, como cuestión previa a la votación, los motivos de su abstención. Escuchada la explicación, el Presidente del Congreso inquirirá del Pleno si se acepta la excusa. En caso de aceptarse el Diputado afectado deberá retirarse de la sesión. (Artículo 98 de la Ley del Organismo Legislativo).

Los diputados pueden razonar su voto en las formas que lo establece el Artículo 101 de la Ley del Organismo Legislativo, las cuales son las siguientes:

- a) De viva voz, inmediatamente después de haber expresado su voto ante el Pleno, para cuyo efecto el Presidente del Congreso le concederá la palabra por un tiempo no mayor de tres minutos.
- b) Por escrito, entregando su razonamiento al secretario en funciones en la siguiente sesión; pero siempre y cuando el diputado hubiere anunciado su disidencia al momento de la

votación; el voto razonado correrá anexo al acta correspondiente, pero en el acta se hará constar la existencia de voto o votos.

En la discusión por Artículos, podrán presentarse enmiendas al proyecto de ley que se esté discutiendo, las cuales deberán ser presentadas por escrito y la secretaría les dará lectura seguidamente de su presentación y antes de dársele la palabra al siguiente orador, y se discutirá al mismo tiempo que el Artículo a que se haga relación o que se intente modificar. Cualquier diputado podrá pedir que se le dé copia escrita de una o varias de las enmiendas antes de su votación. No se tomarán en cuenta las enmiendas de naturaleza meramente gramatical y que no cambien el sentido del Artículo, la comisión dictaminadora podrá hacer suya cualquier enmienda propuesta, las cuales pasan a formar parte del Artículo original puesto en discusión. (Artículo 120 de la Ley del Organismo Legislativo).

Las enmiendas que se pueden presentar a un proyecto de ley son las siguientes:

- a)** Por supresión total, cuando se propone suprimir o eliminar uno o varios Artículos del proyecto de ley, el objetivo de esta enmienda es quitar de la futura ley la totalidad del o los Artículos que se determinen. En caso se apruebe una enmienda por supresión total, lógicamente ya no se votará sobre el Artículo suprimido, porque el mismo será eliminado del proyecto de ley.

- b)** Por supresión parcial, cuando se propone suprimir una parte de uno o varios Artículos del proyecto de ley, el objetivo de esta enmienda radica en que el Artículo de la futura ley quedará vigente, sin embargo no quedará aprobado en su totalidad, sino que solamente se

pretende que se apruebe una parte de dicho Artículo, es decir que se quita una frase o palabra del Artículo, y se deja íntegra la otra parte.

- c) Por sustitución parcial, cuando se propone sustituir alguna parte del o los Artículos del proyecto de ley, el objetivo de esta enmienda es la de sustituir alguna palabra o frase del Artículo, es decir que el Artículo se aprobará pero con modificaciones en su texto.

- d) Por sustitución total, cuando se propone sustituir la totalidad del o los Artículos del proyecto de ley, el objetivo de esta enmienda está en que el legislador que propone la sustitución total del Artículo, considera oportuno legislar el aspecto que regula el Artículo que se pretende enmendar; sin embargo, la forma en que está redactado no es la apropiada, por lo que propone que la totalidad del texto del Artículo sea sustituida por el texto que él propone, de esta manera el Artículo siempre será aprobado dentro del proyecto de ley, pero con otro texto distinto. Con la aprobación de la sustitución total cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificarlo, se votará separadamente.

- e) Por adición, cuando se propone agregarle una palabra o frase al o los Artículos del proyecto de ley, el objetivo de esta enmienda es adicionar al Artículo una parte más, es decir que el legislador que propone la adición está de acuerdo con el contenido del texto del Artículo que se desea enmendar; sin embargo, considera oportuno agregarle lo que se dejó de legislar en dicho Artículo, de esta manera propone adicionarle palabras o frases.

El orden en que se deberán de discutir las enmiendas propuestas a un proyecto de ley, es el anterior, siendo función de la Secretaría clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e

informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación, ese orden establecido es: primeramente se votarán las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tiendan a la supresión parcial de una frase o palabra, después las que tienden a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y finalmente las de adición.

Redacción final, una vez aprobado el proyecto de ley por Artículos se leerá en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones. Los diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente presentar enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso. Agotada la discusión se entrará a votar sobre la redacción final y en esta forma quedará aprobado el texto. Los Decretos declarados de urgencia nacional serán leídos en redacción final en la misma sesión.

Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso deberá ordenar que se examine y corrija en su estilo, exclusivamente.

Antes de enviar el Decreto aprobado al Organismo Ejecutivo para su sanción y publicación, la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados y si no recibiere observación dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Ejecutivo. (Artículo 125 de la Ley del Organismo Legislativo).

Hasta el momento de haberse agotado la discusión para redacción final de determinado texto, quince o más diputados podrán mocionar por escrito solicitando la revisión de lo aprobado para que vuelva a discutirse. Esta moción será privilegiada se entrará a discutir de una vez al ser

presentada. Si el Pleno la acepta, se señalará día para la nueva discusión de lo aprobado. (Artículo 126 de la Ley del Organismo Legislativo).

Los Decretos contendrán una numeración correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados. La numeración correlativa es anual y se inicia con el número uno. (Artículo 128 de la Ley del Organismo Legislativo).

En caso que no se apruebe el proyecto de ley, su autor no podrá volver a presentarlo, ni aun en diferente forma, a menos que obtenga para ello permiso expreso del Pleno o si hubiere transcurrido un año. (Artículo 127 de la Ley del Organismo Legislativo).

3.9. Sanción

Una vez aprobado el proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República en un plazo no mayor de 10 días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción. (Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

La sanción se define como la decisión solemne por la cual el Presidente de la República confirma y da pase a una ley.²¹ Dicha sanción la deberá hacer el Presidente de la República dentro del plazo de *quince días* contados a partir de que haya recibido el Decreto; decisión que hará en acuerdo tomado en Consejo de Ministros.

²¹ Castillo González, Jorge Mario, **Derecho administrativo**, pág. 107.

Veto. El Presidente de la República podrá devolver el Decreto al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto, no pudiendo vetar parcialmente una ley, es decir que el derecho al veto se deberá ejercer en la totalidad de la ley. El plazo para que el Ejecutivo envíe el Decreto al Congreso es de 15 días contados a partir de la fecha de su recepción; sin embargo, si el Ejecutivo no devolviera el Decreto al Congreso de los quince días indicados, el Decreto se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los *ocho días* siguientes. En caso que el Congreso clausurare sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el Decreto dentro de los primeros *ocho días* del siguiente período de sesiones ordinarias. (Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

No se acepta el veto. Si el Decreto fuere devuelto al Congreso dentro del plazo legal establecido (15 días), 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 hiciera dentro del plazo indicado, 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. (Artículo 179 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Si se acepta el veto. Si se acordare la reconsideración del Decreto vetado o bien se conociere de él en su subsiguiente período de sesiones del Congreso, se dará lectura al dictamen de la comisión original, a los antecedentes pertinentes, al Decreto aprobado por el Congreso, al veto, la nueva

opinión y dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una comisión especial. (Artículo 131 de la Ley del Organismo Legislativo).

Terminada la lectura, se pondrá a discusión el asunto en una sola lectura y agotada la discusión se pasará a votar sobre la ratificación o no del Decreto original. Las proposiciones relativas a enmendar el Decreto original se tramitarán como si fueren proposiciones para emitir un nuevo Decreto. Para que sea válida la votación relativa a la ratificación del Decreto, será necesario recibir el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de Diputados. (Artículo 132 de la Ley del Organismo Legislativo).

Remitido nuevamente al Ejecutivo el Decreto ya enmendado de conformidad con las observaciones establecidas por el Ejecutivo en el veto, y si éste no sanciona y promulga el Decreto, ni lo veta, transcurrido el plazo que señala la Constitución Política de la República de Guatemala (quince días), el Congreso ordenará su publicación en un plazo que no exceda de tres días para que surte efectos de ley. Este negocio se pondrá a discusión, votación y resolución en una sola lectura. (Artículo 133 de la Ley del Organismo Legislativo).

En el proceso de formación de ley, el Presidente tiene dos funciones: **a)** Función de iniciativa, si propone un proyecto de ley; y, **b)** Función de oposición, si veta las leyes aprobadas por el Congreso. En la primera función, el Congreso controla al Ejecutivo mediante enmiendas, adiciones o reformas a los proyectos propuestos, o los rechaza; y en la segunda, el Organismo Ejecutivo controla al Congreso formulando observaciones.

La facultad de veto es el derecho de impedir o anular la decisión del Congreso de la República dentro de ciertos límites. Gracias al veto, el Ejecutivo se convierte en una especie de colegislador, dado que sus observaciones pueden ser aceptadas e incorporadas a la ley por el propio Congreso. El veto equivale a una actividad de control que permite el examen de una ley, buscando dos objetivos definidos: 1. Examinar la conveniencia general de una ley, involucrando la palabra conveniencia, intereses económicos, sociales y políticos que pueden ser afectados por la emisión de la ley; 2. Examinar su constitucionalidad.

El veto se clasifica de la siguiente forma:

- a) **Relativo:** En el sentido que el Congreso puede no aceptar las observaciones del Ejecutivo utilizando la ratificación de la ley, con el voto de las dos terceras partes de Diputados.
- b) **Total:** En el sentido que las leyes no pueden ser vetadas parcialmente, únicamente pueden ser vetadas en su totalidad.
- c) **Suspensivo:** Por cuanto suspende la entrada en vigor de una ley.
- d) **Absoluto:** Sólo en aquel caso en que el Congreso acepta las observaciones del Ejecutivo y ya no insiste en la publicación de la ley.²²

3.10. Promulgación

La Promulgación es la orden de publicación solemne que establece la Constitución como requisito esencial para la obligatoriedad de la ley. Aunque promulgar y publicar parecen sinónimos, no lo son. La promulgación es una decisión exclusiva del Organismo Ejecutivo en que se declara el “*publíquese y cúmplase*” a manera de orden general basada en la propia Constitución, como lo

²² **Ibid**, pág. 109.

indican los incisos a) y e) del Artículo 183, y el Artículo 177, ambos de la Constitución Política de la República de Guatemala. En la práctica, la Secretaría General de la Presidencia de la República, previo dictamen jurídico, dicta la providencia mandando que se publique y ejecute la ley, trasladando el expediente al Ministerio de Gobernación, encargado de realizar la publicación en el Diario Oficial.²³

3.11. Publicación

La publicación es la materialización de la promulgación. También se dice que la publicación es el medio de difusión general por el cual se hace conocer al público en general sobre una ley (o cualquier otra disposición). Por mandato constitucional, la ley se publica íntegra o completa en el Diario Oficial. La publicación es de tal importancia que, de su observancia depende que la ley entre a regir en todo el territorio nacional. Sólo después de ocho días de publicada una ley, principia a regir la misma, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo. (Artículo 180 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

3.12. Vigencia

La vigencia es el momento en el cual una ley empieza a regir en el territorio nacional, como se dijo anteriormente en plazo para que una ley entre en vigencia es de *ocho días*. En el computo de ese plazo se tomarán en cuenta todos los días. Es decir que se contabilizan ocho días seguidos o como se dice comúnmente en el vocablo popular “ocho días de corrido”. (Artículo 8 de la Ley del Organismo Judicial).

²³ **Ibid**, pág. 107.

Vacatio Legis, es el período comprendido entre el momento en que se publica una ley en el Diario Oficial y el momento en que ésta entra en vigencia. Por mandato legal la vacatio legis es de ocho días, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo.

CAPÍTULO IV

4.- El papel de la ciudadanía en una democracia.

Si se proclama la necesidad de darle participación a la ciudadanía en el trabajo legislativo, entonces es fundamental establecer el papel que ésta tiene en un sistema democrático. Anteriormente a la ciudadanía se le relegaba al papel de súbdito obediente de las disposiciones de los gobernantes; posteriormente se le dio una participación indirecta mediante el sufragio universal en voto secreto para elegir a los diputados que se encargaría de emitir las disposiciones legales a las que se deberían de someter; sin embargo, dicha actividad en la actualidad resulta insuficiente puesto que es necesario abrir nuevos espacios en los cuales la ciudadanía tenga una intervención directa en la elaboración, modificación y derogación de leyes. Pero para lograr esos espacios, surgen interrogantes como las siguientes: ¿por qué se le debe dar participación a la ciudadanía? ¿Qué papel desempeña la ciudadanía en la democracia como para concederle espacio en la labor legislativa? Para despejar esas cuestiones, es indispensable tener presente los principales criterios a través de los cuales se ha venido conociendo en Ciencia Política la valoración que recibe un régimen democrático, éstos criterios son tres: 1) el apoyo; 2) la legitimidad; y, 3) el consenso.

Teniendo en cuenta el primero de los criterios, y considerando que diversos autores han afirmado que la persistencia de un régimen político está relacionado con el apoyo que éste sea capaz de generar dentro de un apoyo más general al sistema político, pueden destacarse dos tipos de apoyo: un apoyo difuso y un apoyo específico. *El apoyo difuso* hace referencia a un sentimiento de adhesión hacia el régimen democrático por si mismo, con independencia de los resultados que éste genera, y *el apoyo específico* engloba las actitudes que los ciudadanos tienen respecto de los

resultados o productos del régimen, entre los que cabe incluir las valoraciones que hacen respecto a las soluciones que el sistema político ha dado a las demandas que la sociedad plantea; demanda que la sociedad se ve con pleno derecho a reivindicar determinadas prestaciones con las que no contaba en anteriores regímenes. Siendo la democracia el único régimen político que posibilita la participación y la competencia entre los ciudadanos a la hora de establecer cuáles son las posiciones y relaciones de poder, se asocia teóricamente la idea de democracia a la de satisfacción de una serie de principios morales y éticos, a la posibilidad de participación en las esferas del poder y también a la idea de eficacia política donde las medidas políticas que se tomen tengan en cuenta al mismo tiempo elementos como el desarrollo económico y la cohesión social.²⁴

El papel de la ciudadanía en una democracia, se convierte en un factor de gobernabilidad, ya que la democracia crea una idea de participación de todos, y en especial de la atención de los ciudadanos en la solución de sus problemas, en este caso, los ciudadanos tienen la calidad de gobernados y si los gobernantes no se preocupan de ese sector del Estado, éste no demorará en manifestarse para ser escuchados por considerar que sus necesidades no han sido atendidas, creando con ello una ingobernabilidad dentro del mismo Estado. Con lo anterior se determina que el papel que la ciudadanía tiene dentro de una democracia es el de constituir un factor de gobernabilidad para la estabilidad de la misma democracia.

Son muchas las líneas de investigación que han intentado descubrir cuáles son los elementos que están relacionados con el surgimiento y la estabilidad de las democracias en América Latina, entre las que tenemos la que trata de establecer una relación entre poseer una serie de valores culturales

²⁴ Crespo, Ismael y Mateos Araceli, **Elementos de gobernabilidad y consolidación democrática en América Latina**, págs. 3, 4 y 5.

y políticos y el apoyo y estabilidad democrática. Esta relación presenta como una de las variables más importantes a la hora de analizar la estabilidad de las democracias la existencia de orientaciones y sentimientos hacia el sistema político y hacia sus instituciones y otros actores sociales. Cuando los valores y los sentimientos son tan fuertes que los ciudadanos se consideran a sí mismos actores políticos involucrados y preocupados por la política demostrando una actitud favorable al sistema político, la posibilidad de una estabilidad es mayor. Sin embargo, el valor concedido a los regímenes democráticos no lleva implícito una inmediata democratización de todas las instituciones políticas ya que hay países (entre ellos Guatemala), en los que es posible destacar la inexistencia de prácticas democráticas a lo largo de distintos momentos de su historia, lo que implica una dificultad añadida a la hora de desarrollar estas prácticas democráticas. Los nuevos requisitos democráticos necesitan de una efectiva democratización tanto de los procedimientos competitivos como de los mecanismos de participación.²⁵

Por ello considero que la mejor forma en que un sistema político como el democrático tenga una estabilidad esencial, es dándole participación a la ciudadanía en los asuntos del poder público, para que el ciudadano se sienta implicado en el mismo y compartiendo la responsabilidad de guiar su propio destino, situación que actualmente es inexistente en nuestro sistema.

El reto para los ciudadanos es rescatar la democracia, consolidarla, profundizarla, hacerla de todos, para que deje de ser un sistema que lo excluya. Para hacerlo hay que llevar la democracia a todos los ámbitos, establecerla en todos los dominios y recuperar los valores que la inspiran. El escenario es adverso, el sistema democrático no ha probado ser la solución de todos los problemas; pero es el sistema que permite al ciudadano tener expresión y participación en la

²⁵ **Ibid.** pág. 2.

búsqueda de su senda. Para que sea real esa búsqueda de expresión y participación del ciudadano, deben haber espacios libres para el debate, en los cuales el individuo pueda ejercer todos sus derechos ciudadanos. Este esfuerzo debe realizarse para que la población recupere la confianza perdida en el sistema democrático, y éste pueda convertirse en su medio de expresión, en el instrumento que asegure que las decisiones colectivas se orienten hacia el bien común.²⁶

4.1. Viabilidad de la participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes.

Analizando detenidamente el actual sistema legal establecido para el procedimiento de la creación de la ley, y conciente de los cambios actuales que exige nuestra sociedad, es importante que la ciudadanía tenga una mayor participación en la solución de los problemas que le aquejan; sin embargo, las demandas sociales son tantas como las necesidades que afronta nuestro pueblo, a lo cual el gobierno por sí solo no tiene todas las soluciones a la mano, necesitando del ciudadano para darle respuestas favorables a esos problemas.

Es indiscutible la actual marginación popular en la toma de decisiones o en la guía de la conducción del país, por ello es necesario darle participación a la ciudadanía en aquellas actividades de gobierno en las cuales pueda ser viable su intervención; sin embargo, no es tarea fácil, ya que se necesita de la voluntad política suficiente para acordar ese acercamiento del ciudadano en la actividad gubernamental. En el presente estudio se ha determinado que sí es posible crear espacios en los cuales la ciudadanía tenga una participación activa, específicamente en la labor legislativa, pese a la complejidad del sistema actual en el cual el procedimiento para

²⁶ Flores, Ronald, **Recuperar la democracia para empezar el milenio**, pág. 1 y 7.

elaborar leyes pareciere ser definitivo, es posible su modificación y por lo tanto es posible la participación ciudadana.

Los fundamentos para establecer si es viable que la ciudadanía participe en la formación, reforma y derogación de leyes, son los siguientes:

- a) La democracia como sistema político debe ser incluyente para gobernar, tomando en cuenta a todos los sectores sociales.
- b) La ciudadanía tiene mucho que aportar en la elaboración de leyes, puesto que son los que principalmente experimentan los problemas que afrontan.
- c) Facilita la labor legislativa al Congreso, puesto que la ciudadanía a través de su intervención participativa, se puede convertir en el principal manantial de donde fluirán las principales propuestas legislativas.
- d) Es necesario actualizar las leyes y procedimiento a los tiempos actuales, por un lado existen viejos problemas sin solucionar, y por otro lado la ciudadanía se interesa cada vez más en la labor legislativa, siendo necesaria la creación de más espacios que le permitan participar.
- e) Con la inclusión de la ciudadanía a través de su participación activa, se crean condiciones de gobernabilidad y la estabilidad del sistema democrático.

4.2. Momento en que se debe escuchar la opinión ciudadana en el proceso de elaboración de leyes.

El procedimiento de elaboración de la ley en Guatemala, la cual se gesta en su mayor parte en el Organismo Legislativo, está compuesto de varias etapas legalmente reguladas las cuales llevan un orden cronológico y sucesivo que inicia desde la presentación de una iniciativa de ley mediante un proyecto de ley, hasta la entrada en vigencia de la nueva ley decretada, todo ello ya quedó debidamente agotado en el capítulo respectivo del presente trabajo, como también quedó agotado el estudio sobre la necesidad de dar participación a la ciudadanía en la formación, reforma y derogación de leyes, correspondiendo ahora ratificar el momento oportuno en el cual la ciudadanía puede intervenir en el procedimiento de creación de la norma jurídica.

Primeramente se debe establecer que según el resultado del estudio practicado en el presente trabajo ha quedado establecido que la ciudadanía puede participar en la elaboración de leyes en dos formas:

Participación propositiva, consiste en dotar a la ciudadanía del derecho a iniciativa de ley, cuya propuesta presentará al Congreso de la República con la firma de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados, con esta forma de participación la ciudadanía será competente para proponer la creación de nuevas leyes, así como para solicitar la modificación o derogación a las leyes ya existentes. La participación ciudadana en esta forma, será al inicio del proceso del trámite de elaboración de una ley.

Participación crítica, es la otra forma en que la ciudadanía puede participar en la formación, modificación y derogación de leyes, consistiendo la misma en la emisión de su opinión en una forma crítica hacia el proyecto de ley que se esté tramitando en el Congreso de la República, esta participación podrá ser efectiva una vez estando el proyecto de ley en el seno de la comisión respectiva encargada de emitir el dictamen correspondiente, y considerando que la comisión de mérito tiene un plazo de sesenta días para dictaminar, la recepción de la opinión de la ciudadanía deberá darse dentro de los primeros quince días. Para que la ciudadanía esté enterada de los proyectos de ley presentados, la comisión del Congreso encargada del dictamen deberá publicar el proyecto recibido inmediatamente de recibido, con dicha publicación empezará a correr el plazo de 15 días para la ciudadanía puede presentar su opinión o criterio respecto al proyecto publicado, el cual para reforzar una opinión más objetiva de la ciudadanía, podría publicarse juntamente con otros aspectos relacionados con el proyecto de ley, como sus objetivos, sus razones, sus motivos, de donde se pueden obtener los fondos económicos para hacer realizable la puesta en vigencia de la nueva ley.

Teniendo claras las dos formas en que la ciudadanía puede participar en el proceso legislativo creador de la norma jurídica, se arriba a la determinación que es necesaria la reforma a la Constitución Política de la República, por lo que conviene ahora desarrollar un proyecto para concretizar esa idea. Para diferenciar el texto actual de los Artículos que propongo reformar, con las modificaciones que, según mi criterio, se deben incorporar, éstas últimas (las reformas) se presentan subrayadas en el proyecto del acuerdo gubernativo que propongo el cual es el siguiente:

ORGANISMO LEGISLATIVO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
ACUERDO LEGISLATIVO ...-...

El Congreso de la República de Guatemala

CONSIDERANDO:

Que el Organismo Legislativo, en ejercicio de las atribuciones como órgano constituyente, que específicamente le asigna el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, a aprobado reformas al texto constitucional que permitirán la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso legislativo de elaboración de leyes.

CONSIDERANDO:

Que como requisito previo a su entrada en vigencia, la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que las reformas que se planteen al texto constitucional, deben ser sometidas a la aprobación del pueblo mediante consulta popular, quien en definitiva, con su voto favorable o contrario, decidirá finalmente la aprobación o no de las mismas.

CONSIDERANDO:

Que es necesario e ineludible, el deber del Congreso de la República para dar a la ciudadanía una mayor participación dentro del actual sistema democrático, para que con la colaboración de los ciudadanos, el Congreso pueda producir leyes que reflejen el sentir popular, es por ello que se hace preciso modificar la Constitución Política de la República con el objeto que el ciudadano participe en la elaboración, reforma y derogación de leyes.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le asigna el Artículo 280 y en cumplimiento a lo que establece el Artículo 173, ambos de la Constitución Política de la República de Guatemala.

ACUERDA:

Aprobar las siguientes:

REFORMAS A LA CONSTITUCION POLÍTICA
DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Artículo 1. Se reforma el Artículo 174, el cual queda así:

Artículo 174. Iniciativa de ley. Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, La Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Tribunal Supremo Electoral y El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

Artículo 2. Se reforma el Artículo 176, el cual queda así:

Artículo 176. Presentación, publicación 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, recibido en la comisión respectiva se ordenará su inmediata publicación en el Diario Oficial y dentro de los quince días siguientes a su publicación, la comisión respectiva recibirá todas aquellas propuestas que presenten los ciudadanos, individual o colectivamente, relacionadas al proyecto de ley. 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.

Artículo 3. Consulta Popular. Se Faculta al Presidente del Congreso de la República, para que en forma inmediata y en representación del Congreso, presente al Tribunal Supremo Electoral, la iniciativa de este Organismo para que se realice la convocatoria a Consulta Popular sobre las reformas a la Constitución Política de la República de Guatemala, aprobadas conforme lo establecen los Artículos 173 y 280 de la propia Constitución.

Artículo 4. Transcripción. El contenido íntegro del presente acuerdo deberá ser transcrito al Tribunal Supremo Electoral para su conocimiento y efectos consiguientes.

Artículo 5. Aprobación. Las presentes reformas fueron aprobadas por más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

Artículo 6. Vigencia de las reformas. Si las presentes reformas son ratificadas por el pueblo, las mismas entrarán en vigencia sesenta días después de que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado definitivo de la Consulta Popular.

Artículo 7. Publicación. El presente Acuerdo Legislativo deberá ser publicado tres veces en el diario oficial en el plazo de un mes, y en otro de mayor circulación dentro de ese mismo mes, para su conocimiento público antes de llevarse a cabo la Consulta Popular correspondiente.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala, a los ... días del mes de ... del año ...

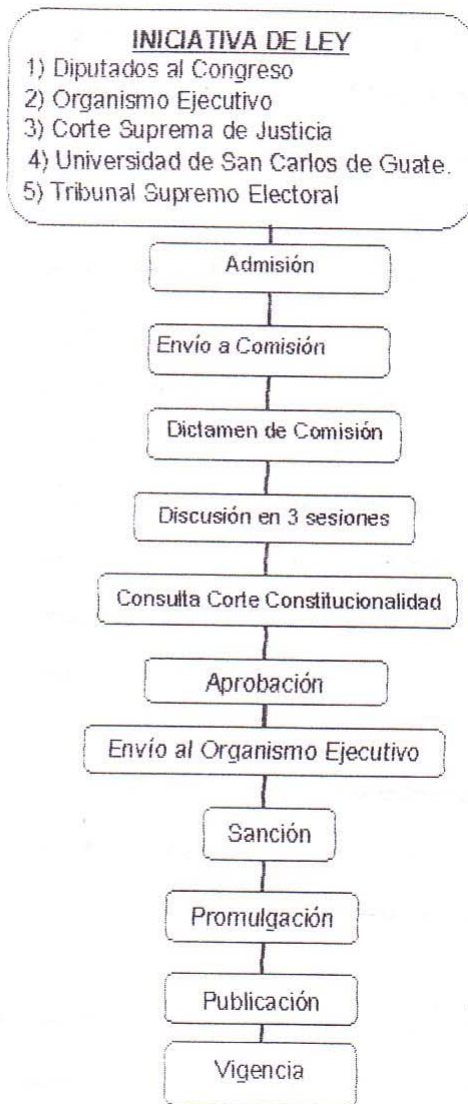
Presidente del Congreso

Secretario

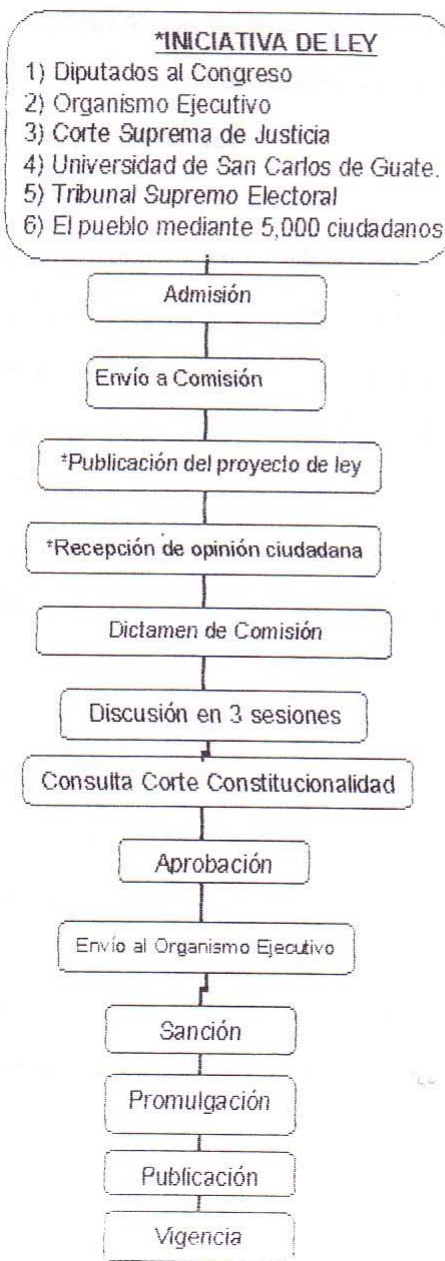
Secretario



Procedimiento actual para elaborar una ley.



Procedimiento para elaborar una ley propuesto por el autor.



*Reformas propuestas por el autor de la tesis.

CONCLUSIONES

1. Con el desarrollo del presente trabajo se comprueba la hipótesis principal planteada originalmente en el plan de investigación, en el sentido que “la formación, reforma y derogación de leyes por parte del Organismo Legislativo, necesita de la participación de la ciudadanía, para tener leyes acorde a la realidad social de Guatemala”.
2. La hipótesis secundaria planteada en el plan de investigación, queda aplazada para ser confirmada en la realidad, lo cual sucederá cuando se aplique de manera concreta la propuesta surgida del presente trabajo; sin embargo, se aportan elementos importantes que tienden hacia la expectativa de que dicha hipótesis si es realizable en la teoría, por lo tanto es de esperarse que la misma pueda ser confirmada en el escenario de la vida real. La hipótesis secundaria a que me refiero es la siguiente: “a mayor participación de la ciudadanía en la formación, reforma y derogación de leyes, mayor será la posibilidad de tener leyes acorde a la realidad social guatemalteca”.
3. Con la participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes se le da un sentido más amplio al derecho de participación política garantizado en el Artículo 136, inciso e, de la Constitución Política de la República de Guatemala.
4. Con la participación ciudadana en la formación, reforma y derogación de leyes se desarrolla el principio de igualdad, dando oportunidad a toda la ciudadanía de participar en la elaboración, reforma y derogación de leyes.

5. Al darle participación al ciudadano en la labor legislativa se fomenta la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Organismo Legislativo para la solución de los problemas nacionales.
6. La participación ciudadana en el trabajo legislativo le da al ciudadano un sentido de responsabilidad y solidaridad dentro de la propia sociedad, como una disposición de todo ciudadano para asumir los problemas de otros como propios.
7. La participación ciudadana en la elaboración, reforma y derogación de leyes desarrolla los Acuerdos de paz, ya que fomenta la tolerancia, como garantía de reconocimiento y respecto a la diversidad de opiniones, en búsqueda de consolidar un Estado de derecho incluyente y participativo.
8. La participación de la ciudadanía transparenta el proceso legislativo a través de su opinión respecto a los proyectos de ley, estableciéndose una especie de control ciudadano sobre el Organismo Legislativo.
9. La participación ciudadana apunta a la democratización del Estado y del sistema político, buscando restablecer el Estado de derecho, reformar la institucionalidad política y consolidar derechos como la libertad de expresión, la igualdad y la participación política, estableciendo instancias formales y democráticas de participación.

10. La participación ciudadana hace posible alcanzar una sociedad autorregulada, que fomenta a su vez, una sociedad civil fuerte que asuma su responsabilidad en la utilización de estos espacios institucionales legislativos de participación.
11. La participación ciudadana permite focalizar mejor los recursos del Estado destinados a la inversión social y a objetivos de carácter asistencial, facilitando la oferta homogénea del Estado a la demanda de la ciudadanía, resolviendo su llegada a las realidades locales.
12. A través de su participación, la ciudadanía hace escuchar sus problemas, intereses y prioridades a los funcionarios legislativos.
13. La participación ciudadana es un factor que moderniza al Estado, forma parte del cambio que se busca alcanzar en el modo de relación de las personas con el Estado, cambiando una cultura de súbditos por una cultura de ciudadanos titulares de derechos, pretendiendo que la gente desempeñe un rol más activo, como una posibilidad de acceso al Estado, patrimonio común de todos los ciudadanos.
14. Al no tener presente la opinión de los ciudadanos, los legisladores están proclives a cometer los mismos errores que las legislaturas anteriores, ya que emiten leyes casuísticas por no contar con el poder consensual que sólo da la intervención del ciudadano, aunado a que no tienen un plan de gobierno para legislar.

RECOMENDACIONES

- 1) Para decretar leyes de beneficio común, se debe legislar sobreponiendo el interés social al interés personal o sectorial, la mejor forma de alcanzar este objetivo es con la participación de la ciudadanía, ya que de este manera se estará haciendo un contrapeso al poder particular, dotando a las leyes del poder consensual de la sociedad.
- 2) Las leyes deben adoptar una visión de Nación, para ello, es necesario tomar en cuenta al ciudadano para que éste se involucre en la labor legislativa.
- 3) El organismo legislativo debe incentivar al ciudadano para que participe, en la elaboración de la legislación.
- 4) Se deben crear los mecanismos necesarios para fomentar una legislación directa del pueblo, el presente obra presenta las alternativas para una participación de la ciudadanía.
- 5) Para una orientación e información de la ciudadanía en la labor legislativa, se deben publicar los proyectos de ley que estén desarrollando en el Organismo Legislativo, con la información pertinente como su motivación, su objetivo, su razón de ser, las necesidades que cubrirá, de donde se obtendrán los fondos para hacerla funcional.
- 6) Reformar el procedimiento legislativo legalmente instituido para la elaboración de leyes, a fin de darle participación a la ciudadanía, ello implica una reforma a los Artículos 174 y 176 de la Constitución Política de la República de Guatemala, para ello se presenta un proyecto

del Acuerdo Legislativo correspondiente para la reforma de los Artículos indicados anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- ANCEREZ, Paula. **Una ley de participación ciudadana para Costa Rica.** www.arias.or.cr/fundarias/cpo/page6.htm. (20 de octubre de 2003).
- BARRERA, María, **Gran participación ciudadana.** www.elpanamaamerica.com.pa/archive/07062001/opinion9.hym1. (31 de octubre de 2003).
- CALDERA DÁVILA, Ulises. **La participación ciudadana en el proceso de modernización parlamentaria** www.probid.org/ediciones/009/art05.html. (20 de octubre de 2003).
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo.** Guatemala, Guatemala: Ed. Centro de Impresiones Gráficas, 1998. 246 págs.
- CASTILLO, Fernando. **Participación y Exclusión.** www.flacso.cl. (15 de septiembre 2003).
- CRESPO, Ismael y Araceli Mateos. **Elementos de gobernalidad y consolidación democrática en América latina.** Guatemala, Guatemala: Ed. Serviprensa, 2000. 56 págs.
- FIALLO, Josué. **Derecho comparado.** www.comunidad.derecho.org/josuefiallo/catedras/comparado/comparado/htm. (10 de agosto de 2003).
- FIGUEROA, Mirandino Inocencio. **Ley de participación ciudadana.** www.2001.com.ve. (31 de octubre de 2003).
- FLORES, Ronald. **Recuperar la democracia para empezar el milenio.** Guatemala, Guatemala: Ed. Serviprensa, 1999. 44 págs.
- GARCÍA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Derechos políticos, sufragio y democracia.** (Colección: cuadernos de Derechos Humanos, No.2) Guatemala, Guatemala: (s.e.) 1990. 21 págs.
- LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho.** 1t.; 2vols.; Guatemala, Guatemala: ed., 1 reimpresión; Cooperativa de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. 1995. 165 págs.
- LLISET BORRELL, Francisco. **Marco Teórico de la participación ciudadana.** www.sdnic.org.ni. (15 de septiembre de 2003).
- MATHEWS, David. **Política para la gente.** Guatemala, Guatemala: Ed. Diké, 2002. 348 págs.
- MARÍN PÉREZ, Pascual. **Introducción a la ciencia del derecho.** 3a. ed. Madrid, España: Ed. Tecnos, S.A., 1974. 336 págs.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L., 1981. 893 págs.

ROGER, William. **La participación ciudadana en el proceso legislativo.** www.veedores./Org/_veditoriales/editorial_20010814%.htm. (10 de agosto de 2003).

ROUSSEAU, Juan Jacobo. **El contrato social.** ed., 3a. Reimpresión; México, D.F., México: Ed. Editores Unidos Mexicanos, S.A. 1992. 207 págs.

SAÉZ, Vladimiro. **Gestión pública y participación ciudadana.** www.flacso.cl. (15 de septiembre de 2003).

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-86, 1987.

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

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

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

Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática. Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional, 1996.