



MANUAL ^{de} INICIATIVAS ^{de} LEY

Autor: Roberto Alejos
Mediación de texto: Otto Zeizig
Acompañamiento: Escuela de Formación para la Democracia NIMD Guatemala
Dirección ejecutiva NIMD Guatemala: Susán Batres
Diseño y diagramación: Mauricio Armas Zebadúa

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

Avenida Reforma 10-00 zona 9
Edificio Condominio Reforma oficina 12B
Ciudad de Guatemala

e-mail: nimdgua@nimd.org
T. (+502) 2361 4200 | 2334 7168
centralamerica.nimd.org



CONTENIDO



Para ser llevado directamente a una sección del documento, haga *CLICK* sobre cada numeral o título del capítulo.

◆	Prólogo / por Roberto Alejos	05
◆	Ruta crítica para la aprobación de una iniciativa de Ley	07
1	Elaboración de un anteproyecto de ley: antes de su presentación al Congreso de la República	09
◆	1 / Elaboración de un proyecto de ley	11
◆	2 / La nueva ley	12
◆	3 / Modificación de una ley	17
◆	4 / Presentación y apoyo	18
◆	5 / Introducción al Congreso	19
◆	6 / El Congreso de la República	20
2	Trámite dentro del Congreso de la República	27
◆	7 / Presentación al pleno	29
◆	8 / Envío a Comisión	31
◆	9 / Informe o dictamen de la Comisión	32
◆	10 / Los tres debates del proyecto	35
◆	11 / Trámite de urgencia nacional	36
◆	12 / Enmiendas	37
◆	13 / Cabildeo	40
◆	14 / Atrasos en el trámite de una iniciativa	43
3	Proceso de proyecto ya aprobado en el Congreso	45
◆	15 / Redacción final	47
◆	16 / Comisión de estilo y envía al Ejecutivo	48
◆	17 / Sanción y Promulgación	49
◆	18 / El veto de una ley	49
◆	19 / La publicación de la ley	50
◆	Anexos I / II	51



La idea del manual ¿Cómo presentar proyectos de ley? tuvo inspiración en el ejercicio ciudadano que acompañó la redacción de la Constitución Política de la República en los años 1984 y 1985. Cientos de organizaciones de la sociedad, de la más variada índole, ciudadanas y ciudadanos en lo particular se acercaron a la Asamblea Nacional Constituyente para expresar sus inquietudes sobre aspectos puntuales, y sobre los aspectos generales del contenido del Pacto social.

Alaluzdelascuatrodécadasquepróximamente habrá desempeñado esa experiencia y propiamente el texto Constitucional, tengo muy claro que entre otros acontecimientos muy positivos, la participación social y ciudadana, fue decisiva en la definición del contenido de su texto, y de alguna manera, en los antecedentes que definirían la forma en que se configuraría el poder legislativo para la reconstrucción democrática que encaraba el pueblo de Guatemala, con sus propias dificultades y carencias.

En retrospectiva de este período de la historia del país, debo decir que los propósitos y la modesta contribución a ese esfuerzo por contribuir a la instalación de una sociedad democrática, se vieron fortalecidos cuando en la última década del siglo veinte, tomó rumbo el proceso de paz en Centroamérica, como en nuestro país, celebramos y vimos multiplicarse la participación social en todos los órdenes de la vida nacional. Tiene para mí una enorme importancia resaltar que en esta etapa emergieron como grandes protagonistas los pueblos indígenas y las mujeres, hechos que son en sí mismo, un enorme progreso para el país.

Aquellos acontecimientos y afanes por una sociedad mejor, nos hicieron dedicarnos casi por completo a aplicar nuestra experiencia en la Asamblea Nacional Constituyente, y la primera legislatura de esta etapa democrática, entre organizaciones de todo tipo y a lo largo y ancho del territorio nacional. Tuvimos la oportunidad de compartir y difundir estos conocimientos, como parte de nuevas formas de participación y contribución de la sociedad en la construcción de la paz y la democracia.

PRÓLOGO

Este trabajo siempre se realizó, como es lógico suponer, muy cercano al Congreso de la República, donde por lo general encontramos la apertura de sus instancias, sus órganos o de las y los propios diputados, los representantes del pueblo. Pero la generosidad de la vida, nos permitió también, poner a prueba de la realidad nuestro modelo, cuando a lo largo de tres años, del 2009 al 2011 tuve la oportunidad de presidir el Congreso de la República y llegó el momento de no solo ser parte de la apertura que habíamos propuesto y demandado siempre al Congreso, sino llevar a cabo un verdadero esfuerzo de instalar un congreso de "Puertas Abiertas". Con franqueza, puedo decir que ese propósito se logró.

También puedo añadir que a lo largo de este recorrido quisimos dar otra contribución a la cultura política de nuestro país, con la dedicación, el estudio y la práctica de recursos de negociación y resolución de conflictos, la segunda pasión de mi vida, si es que el trabajo legislativo, y la búsqueda metódica y sistemática de recursos de negociación pudieran dividirse.

En esta ocasión, me satisface ser parte de este nuevo esfuerzo por renovar y relanzar este propósito con la edición del manual actualizado y con el propósito de ampliar su impacto, a un público más extendido, lo que considero una tarea imprescindible para retomar el rumbo de la institucionalidad y de la democracia misma.

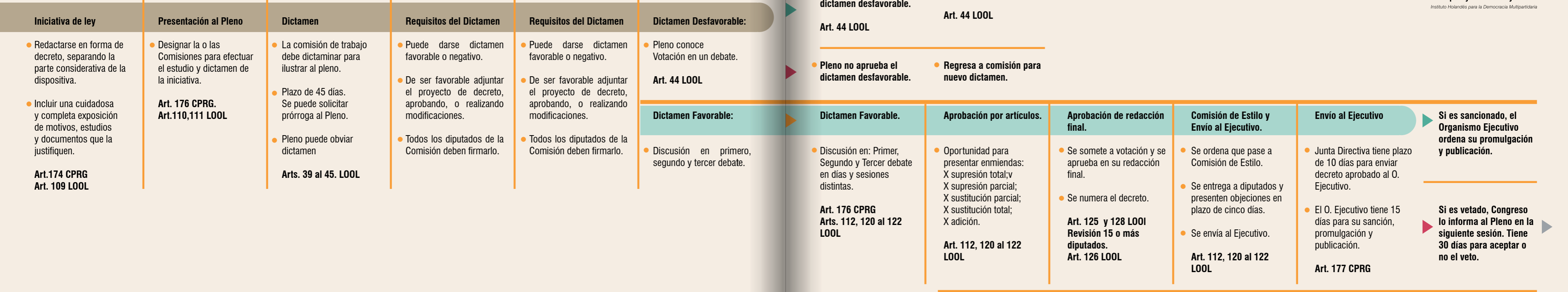
La crisis política que Guatemala atraviesa, agudizada desde 2015, ha tenido como escenario al propio Congreso de la República, los desafíos son enormes, pero de mi parte puedo asegurar que la participación social oxigena al organismo legislativo, a los partidos políticos que lo integran, y ha tenido siempre la virtud de mejorar en contenido y en forma, el trabajo y los productos del Congreso de la República.

De todos los problemas que acarrea la crisis política, el aislamiento del poder legislativo de los sectores de la sociedad sería el peor de ellos. Así que a la par de advertirlo con la mayor buena fe, seguiré trabajando para que más sectores conozcan, se acerquen y trabajen con sus representantes, en el Congreso de la República. Hagan escuchar sus necesidades y propuestas, le pidan cuentas de sus actos y le den vida a un modelo verdaderamente republicano y democrático.

Las posibilidades de alcanzar la paz, la democracia, el desarrollo y la prosperidad del país transitan por la ruta de la participación de todos los sectores y pueblos: celebro la iniciativa de NIMD Guatemala respecto de proveer a sus públicos objetivos (mujeres, jóvenes, pueblos indígenas organizaciones de sociedad civil y actores políticos,) herramientas de trabajo -como el presente Manual- para que fortalezcan su trabajo y acciones de incidencia política.

Roberto Alejos Cambara,
Noviembre de 2020





RUTA CRÍTICA PARA APROBACIÓN DE UNA INICIATIVA DE LEY.

Procedimiento en caso de veto.

Si es vetado, Congreso lo informa al Pleno en la siguiente sesión. Tiene 30 días para aceptar o no el veto.

Art. 179 CPRG
Art. 129 y 130 LOOL

Si acepta el veto, emite el acuerdo respectivo **A. 130 a)**

Si rechaza el veto, emite el acuerdo respectivo **A. 130 b)**

Puede enviarlo a comisión original o a una especial, quien debe emitir dictamen. **A. 130 c)**

Pleno acepta razones del veto. **A. 130**

Pleno no acepta razones del veto (2/3 total diputados) **A. 130**

Ejecutivo debe ordenar la publicación en los siguientes 8 días.

En su defecto, el Congreso ordena su publicación. **Art 179 CPRG. / 133 LOOL**

ELABORACION DE UN PROYECTO DE LEY, ANTES DE SU PRESENTACION AL CONGRESO DE LA REPUBLICA.



1

Elaboración de un proyecto de Ley

Es probable que quienes participen en la elaboración de un proyecto de ley tengan conocimientos del tema que van a tratar, ya sea porque se relacione con su profesión o su trabajo, conozcan la problemática de una comunidad o un grupo de la sociedad.

Antes de presentar o llevar al Congreso de la República un proyecto de ley, hay que elaborarlo.

Primero, hay que estar bien claros de lo que se pretende legislar, los objetivos, realizar un estudio sobre el tema. Muchas veces ya existen documentos, informes, tesis que pueden tomarse en cuenta. Para esta labor puede acudir a quienes tienen conocimiento o formar un grupo de trabajo, con el fin de contar con toda la información posible.

Al tener un listado de las ideas básicas, las necesidades esenciales, empiezan a redactarse los artículos que se vengán a la mente, producto de la investigación, del deseo o la necesidad que motivó la elaboración del proyecto.

Una vez redactados todos los artículos hay que ordenarlos, basándose en las técnicas descritas más adelante, eliminar los repetidos, unir unos con otros, dividir los muy extensos en dos, eliminar los poco importantes o no necesarios y agregar los que hubieren hecho falta.

En la medida que el trabajo avance notarán que es conveniente agrupar algunos de los artículos por su relación con otros.

2

La nueva Ley

Una nueva ley es cuando se trata de legislar sobre algún tema del que no se ha legislado aún. En algunos casos la legislación es pobre o anticuada y necesita actualizarse.

Para elaborar un proyecto de ley existe una forma que hay que seguir, y aunque se trate de un formato obligatorio permite a los autores la libertad de darle su propia orientación y contenidos, siempre y cuando este en el marco de la Constitución

ARTÍCULO

109

Forma de las iniciativas de Ley



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 justifiquen la iniciativa.

La presentación de la iniciativa se hará por escrito, en hojas numeradas y rubricadas por uno o varios de los ponentes y, además, en formato digital que deberá ser en formato de texto editable, para que inmediatamente después que el Pleno tome conocimiento de la iniciativa por la lectura de la exposición de motivos, se ponga en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos existentes, para su información y consulta. Si uno o más diputados requirieren adicionalmente la impresión de la iniciativa de ley, la Dirección Legislativa deberá proporcionar las copias que fueran solicitadas.

El soporte que contenga el formato digital deberá contener etiquetas con la firma de uno o varios de los ponentes y será introducida al sistema electrónico bajo la responsabilidad de la Dirección Legislativa.

Estructura de una iniciativa o anteproyecto de ley

Preámbulo de la ley

- a) Justificación
- b) Considerandos

Por tanto

- c) Por tanto

Proyecto de Decreto

- d) Primeros artículos
- e) Artículos principales
- f) Artículos finales

2.A / Justificación o Exposición de Motivos

En un proyecto de ley la exposición de motivos es la justificación, la inspiración, el motivo, la causa o razón de emitir una ley: **es hacer notar su necesidad, exponiendo las razones del porqué de ella.**

En esta parte se debe exponer en que consiste el problema o la materia que se desea legislar, la intención, los datos que confirman la necesidad de hacerlo y los argumentos que explican la propuesta. Algo muy importante es la explicación de los resultados o el impacto que se desea obtener con la existencia y la aplicación de la futura ley.

En ciertos proyectos sería útil describir la historia o un relato de las cosas que se han hecho con anterioridad sobre el tema, los orígenes de la ley misma, que muchas veces no son del conocimiento del legislador y que ayudan a entender por qué se impulsa y promueve su elaboración.

También puede ser útil mencionar la situación de otros países, que tengan una experiencia similar o comparable al problema sobre el que estemos enfocados.

Podríamos decir que la exposición de motivos es un resumen de la larga investigación a la que se está obligado antes de realizar un documento de tal importancia.

Alguien dijo que toda labor efectuada por ser pensante, que tenga grado de importancia, debe realizarse con la debida reflexión e investigación previa. La labor legislativa debe ser, en la medida de lo posible, un producto meditado y reflexivo.

Algunos suelen acompañar al anteproyecto todos los documentos, pero es el resumen argumentado el que importa y es indispensable acompañar, incluso hay quienes justifican cada uno de los artículos de la propuesta legislativa.

La exposición de motivos no será parte del texto de la ley, no es objeto de aprobación y no produce obligatoriedad. Sin embargo, juega un papel muy importante en los razonamientos de su debate por los legisladores y en la futura interpretación de la ley.

2.B / Considerandos

Como resultado de la fase anterior tenemos en nuestro poder un buen documento producto de la investigación y también un resumen del mismo, ambos son la justificación y el último específicamente, la exposición de motivos. A su vez, los considerandos son un resumen de este resumen, porque resultan de la misma exposición de motivos. Suelen ser pocos y muy cortos, por ejemplo tres o cuatro, de lo contrario se verán más importantes que el propio texto de la ley.

Hay quienes acostumbran citar dentro de los considerandos textos de la Constitución o leyes vigentes, especialmente constitucionales, que justifican lo que estamos haciendo o son el marco de referencia obligatoria del tema.

Los artículos de la Constitución que sean citados en los Considerandos son los que se refieren directamente al tema que desarrolla el proyecto legislativo que se está elaborando.

Vale la pena insistir en que los considerandos

2.C / Por tanto

El “*por tanto*”, que es uno solo, va inmediatamente después de los considerandos y no es más que la base jurídica, la norma legal que faculta o autoriza al Congreso a legislar con fines de bienestar común.

En pocas palabras, se trata de los artículos de la Constitución que facultan al Congreso de la República para legislar, acompañados de los artículos de la ley que obliga al Congreso a hacerlo o que inspiraron el proyecto.

Los **Artículos 171 y 176** de la Constitución Política de la República, facultan al Congreso, entre otras cosas a decretar, reformar y derogar las leyes, así como a presentarlas para su discusión.

Estos artículos se citan en casi todos los decretos, después de los considerandos de la ley y antes del contenido normativo, mediante una fórmula que se denomina el “*por tanto*” con el contenido siguiente:

“**POR TANTO**”

En ejercicio de las facultades que le confieren los **Artículos 171, inciso a) y 176** de la Constitución Política de la República de Guatemala.”

“**DECRETA**”.

2.D / Proyecto de Decreto

El cuerpo de la ley lo constituye todo el articulado, es decir, el conjunto de artículos que componen una norma, los que van apartados uno del otro, numerados en forma sucesiva. En este apartado la numeración debe ser ordinaria (1, 2, 3, 4, 5, etc.); y aunque se sugiere sea lo más simple posible, en algunos casos debe de realizarse con acápites o incisos. Además, puede estar compuesto de varios párrafos o acápites.

En el caso de los incisos el orden es alfabético, con letras minúsculas. No se ha dividido el articulado en primeros artículos, artículos principales y artículos finales por su importancia, pues todos son igualmente importantes y necesarios: simplemente se nombran así para definir un orden.

Puede observarse que, una ley muy grande o extensa se divide en libros, títulos, capítulos y artículos. El título que puede agrupar varios capítulos que hablen o describan un mismo tema, el capítulo se compone de varios artículos (aunque no necesariamente), que hablan de un mismo tema. Siendo más específico, también podrán observarse el uso de los acápites e incisos de los que hablamos con anterioridad.

Por otro lado se advierte que para este proceso de elaboración de una propuesta se ha dividido el articulado en primeros artículos, artículos principales y artículos finales para proponer un orden y un método que contribuya a la redacción, pues todos los artículos son igualmente importantes y necesarios.

Primeros Artículos

En esta primera parte vamos a contemplar el título de la ley. En sus primeros artículos, la costumbre marca cierta consecuencia lógica en el orden del articulado: es decir, que los primeros artículos deben hablar sobre la ley en sí, por ejemplo.

Si se va a crear, una nueva organización o institución, hay que empezar por identificar a la institución, suelen incluirse artículos que orienten sobre el contenido del decreto propuesto como el objeto de la ley, disposiciones sobre artículos principales a los que definen y contienen la propuesta legislativa que preparamos.

En los primeros artículos, el proyecto debería indicar cuál es su materia, dejar claro de qué se trata su normativa, el alcance de la ley o quienes serán sujetos a las nuevas disposiciones, las autoridades responsables de aplicarla, aunque los siguientes artículos se ocupen en indicar con mayor detalle el cómo. Por ejemplo, una ley de educación debe aclarar si se refiere solamente a la educación pública o privada, o si abarca a ambos sectores.

En la primera parte también se puede relacionar la nueva ley con otras existentes que tengan relación con ella, o incluso indicar la remisión a ellas, que es lo mismo que indicar que en caso de duda se resolverá conforme lo indica otra ley. Por ejemplo, una ley sobre un servicio público, podría indicar que es supletorio el código municipal.

Artículos Principales

Solo con el fin de ilustración y con la forma esquemática que una ley tiene para ir abordando los aspectos sobre los que emite normas, los artículos principales se refieren aquellos que encierran lo más importante de la propuesta legislativa. Por decirlo de otra manera, son la razón de ser de nuestra propuesta, o los aspectos sustantivos que proponemos.

Al elaborar esta parte se exige cierto rigor técnico, puesto que es muy reto muy grande plasmar nuestras intenciones en un texto legislativo que puede convertirse en ley, desarrollarlo de tal forma que sea comprensible para toda la sociedad: las autoridades que deben hacer cumplir la ley y el resto de ciudadanos que la debemos acatar y, cuyo incumplimiento, puede dar lugar a consecuencias y efectos que perjudiquen a otras personas.

En esta parte de la ley se deben proponer todos los aspectos que permitan que la ley se cumpla, asignando la responsabilidad de ello a alguna autoridad ya sea existente o por crearse, indicando la forma o procedimiento de hacerlo, las sanciones previstas, las formas en que los ciudadanos pueden defenderse.

La precisión de un texto legal, en este caso de un anteproyecto de ley, es tratar de abarcar todos los temas necesarios y evitar que queden lagunas o pasajes difíciles de comprender o de aplicar. Con el cuidado de evitar que alguna propuesta afecte injustamente a otras personas o cause un problema a la sociedad.

Artículos Finales

Les llamamos también artículos de cierre, no son menos importantes y se incluyen aspectos que deben asegurar la aplicación de la ley. Entre los artículos finales suele incluirse una obligación de los legisladores, asignar los recursos que deben disponerse para la nueva ley, lo que muchas veces implica identificar y disponer también cuál será la fuente de dichos recursos. Este es un tema delicado porque los recursos del Estado son limitados, mientras que las necesidades son enormes y muchas veces crecientes.

Se incluyen en el final todo lo que se refiere al control y fiscalización. Ahora que existe una ley de libre acceso a información pública, se precisa también dicha obligación en materia de la nueva ley.

Pero lo más importante de los artículos finales o artículos de cierre son los artículos conocidos como disposiciones finales, las disposiciones transitorias y los que hablan de la derogatoria y la vigencia: es decir, en las disposiciones finales se acostumbra hablar del reglamento que normalmente hay que hacerle a una ley, los recursos legales que tienen los ciudadanos para impugnar o defenderse en el caso de una controversia o una disputa en contra de una decisión.

En las llamadas disposiciones transitorias, los artículos indican las medidas cuya aplicación es temporal, eventual o de aplicación por una sola vez. Son artículos que son necesarios o facilitarán la aplicación de una ley, especialmente si la ley nueva sustituye a otra ya existente. No debe quedar duda ni debe provocarse una incertidumbre para nadie de la situación en que quedan sus derechos o los procesos anteriores a la nueva legislación.

En las derogatorias, los artículos o el artículo, habla generalmente de las leyes que quedan derogadas en el momento de entrar en vigencia la ley que va a ser eventualmente aprobada.

Normalmente en un solo artículo se derogan todas aquellas disposiciones que contravengan las aprobadas en la nueva ley y se acostumbra enumerar aquellas que específicamente ya no van a seguir rigiendo la materia objeto de la nueva regulación.

Un último artículo habla de la vigencia de la ley: en este artículo se dice si la ley fue aprobada normal o por urgencia nacional, en cuyo caso hay que decirlo específicamente. Además, se indica el día en que entrará en vigor, usando términos como: "Entrará en vigencia el día de su publicación, quince días después de su publicación, treinta días después de su publicación," o incluso se puede decir: "Entrará en vigencia inmediatamente," sin embargo, todas las leyes aún después de aprobadas deben ser enviadas al Organismo Ejecutivo para su sanción y promulgación.

3

Modificación de una Ley

El proceso para modificar una ley ya existente es el mismo, porque las leyes solo pueden ser modificadas por otras leyes. Para modificar una sola palabra de una ley, es necesario hacer una ley que la modifique; por lo tanto, hay que hacer un proyecto de ley con sus justificaciones, exposición de motivos, considerandos y el “*por tanto*”, aunque la ley en sí solo tenga dos artículos. En este caso uno modificando un artículo cualquiera de la ley vigente y el otro que es requisito indispensable, el que habla sobre la entrada en vigencia de la nueva ley o de la ley ya existente modificada.

Todo el proceso del proyecto de ley antes de llegar al Congreso, ya en trámite y una vez aprobado por este Organismo, es el mismo. Es aconsejable que lo urgente, lo necesario y lo elemental se corrija modificando la ley ya vigente, en vez de crear una ley nueva. De ser así, se espera que la discusión en el pleno sea más corta, y se evita que los diputados quieran aprovechar para hacer otros cambios en otros artículos, lo que atrasaría la presentación del proyecto al Pleno del Congreso.

Además, la discusión se basará en él o los artículos que se están modificando y no en toda la ley, así como la elaboración del proyecto o anteproyecto, el estudio mismo para elaborar la justificación y la exposición de motivos, es más rápido y concentrado en el tema que interesa. Por lo tanto, se recomienda no hacer un proyecto de ley creando una ley nueva si lo que pretende es modificar uno o varios artículos determinados; aunque el proceso o pasos a seguir son los mismos, pero será más corto el trámite.

4

Presentación y apoyo

Elaborado el anteproyecto de ley, (pues no se convierte un proyecto sino hasta que la comisión respectiva, después de estudiarlo lo ingresa al pleno con dictamen favorable), llegó el momento adecuado para buscar el apoyo de las diferentes fuerzas de presión y buscar la decisión de las bancadas representando a los diferentes partidos políticos, siendo recomendable buscar ese apoyo antes de presentarlo.

Hay diferentes formas de conseguir el apoyo, entre ellas las siguientes:

1. Involucrar el mayor número de organizaciones en la elaboración del proyecto.

2. De ser posible, involucrar a diputados o miembros influyentes de los partidos políticos, en la elaboración del proyecto.

3. Organizar reuniones de discusión, que no necesariamente, deben de ser foros, debates o seminarios, con respecto al tema y proyecto en sí, porque, aunque no consiga apoyo, por lo menos empezará a observarse la reacción de los involucrados en el asunto.

Una vez elaborado y revisado el proyecto puede ser presentado y consultado con el mayor número de instituciones o personas posibles. Para esto pueden hacerse reuniones con las diferentes bancadas para exponerles el proyecto, apoyarlo con mensajes previamente preparados, justificar la razón de ser de cada norma, abriendo discusión o un tiempo de preguntas y respuestas para que todos los

diputados sientan que han sido tomados en cuenta. En la medida de lo posible, apoyarse con material audiovisual y de ser posible, repartir copias a todos los asistentes.

Se sugiere involucrar en esta labor a las personas que participaron en la elaboración del proyecto. Debe evitarse discusión o enfrentamiento de los ponentes y redactores en presencia de las personas que están tratando de convencer. Nunca descalificar o molestarse por las opiniones que reciban en cualquier audiencia, es conveniente tratar de aclarar dudas, o dar explicaciones, pero de manera muy serena y de forma técnica.

Por último, antes de la presentación se recomienda escribir un resumen ejecutivo o artículos con respecto al proyecto de ley, que logren explicar el porqué de su elaboración y sus justificaciones, a los medios de comunicación. Pueden elaborarse boletines cortos que deben ser repartidos al mismo tiempo a todos los medios o de lo contrario si un medio lo publica antes que los demás, los demás ya no lo publicarán.

Después puede optarse por escribir artículos diferentes para cada medio de comunicación y que, preferentemente, salgan en días y fechas distintas; hacer visitas a noticieros radiales o televisivos, conseguir que se les entreviste en programas de preguntas y respuestas, lo cual no es tarea difícil. Vaya a hacer una visita personal al director de un medio. No es necesario pagar porque esto se haga, hay muchos periodistas que estarán encantados de publicar y apoyar proyectos de ley que sean de beneficio común.

Hacer una reunión, buscando el apoyo de los medios de comunicación también podría ser muy efectivo para la promoción de la ley.

Por último, algo que en buena medida depende del propio esfuerzo del grupo, y no tanto de la voluntad o espacio de los medios de comunicación, hay que preparar el uso apropiado de las redes sociales que, hoy por hoy, tienen la capacidad de alcanzar un gran impacto en la opinión pública.

Por último, antes de la presentación se recomienda escribir un resumen ejecutivo o artículos con respecto al proyecto de ley, que logren explicar el porqué de su elaboración y sus justificaciones, a los medios de comunicación. Pueden elaborarse boletines cortos que deben ser repartidos al mismo tiempo a todos los medios o de lo contrario si un medio lo publica antes que los demás, los demás ya no lo publicarán.

Después puede optarse por escribir artículos diferentes para cada medio de comunicación y que, preferentemente, salgan en días y fechas distintas; hacer visitas a noticieros radiales o televisivos, conseguir que se les entreviste en programas de preguntas y respuestas, lo cual no es tarea difícil. Vaya a hacer una visita personal al director de un medio. No es necesario pagar porque esto se haga, hay muchos periodistas que estarán encantados de publicar y apoyar proyectos de ley que sean de beneficio común.

Hacer una reunión, buscando el apoyo de los medios de comunicación también podría ser muy efectivo para la promoción de la ley.

Por último, algo que en buena medida depende del propio esfuerzo del grupo, y no tanto de la voluntad o espacio de los medios de comunicación, hay que preparar el uso apropiado de las redes sociales que, hoy por hoy, tienen la capacidad de alcanzar un gran impacto en la opinión pública.

5

Introducción al Congreso

Después de haber realizado una investigación y haber dedicado trabajo a la preparación del anteproyecto de ley, llegó el momento de presentarlo al Congreso de la República: si existe compromiso con un partido político éste debe ser el que lo reciba y el que lo lleve al Pleno, pero inmediatamente “tomará su color político” y el apoyo de los demás partidos será más difícil.

Realmente el proyecto hay que llevarlo a donde corresponda: debe ser entregado al presidente del Organismo Legislativo, haciendo en una cita previa, pero en donde se asegure que los medios de comunicación reciban la información con la mayor precisión posible.

El proyecto debe ser puesto en manos del representante del Organismo legislativo, sin importar a qué partido pertenezca, de no ser posible a una Comisión de Trabajo del Congreso o a diputados de diferentes bloques parlamentarios. Sería ideal que antes de la presentación los diputados tengan conocimiento del anteproyecto, una copia, o que un asesor o una persona cercana o influyente de haya transmitido información del tema.

Hay diferentes formas de que una ley se ingrese, al Congreso para su discusión y aprobación. Hay que buscar la más adecuada, porque decidir el o los ponentes puede ser determinante en que se apruebe o no, o con enfrentar mayores dificultades durante su trámite. El proyecto puede ser muy bueno, pero nunca llegar ni siquiera a ser leído en una sesión ordinaria si no cuenta con los apoyos necesarios.

Hay que estar conscientes que cerca de las elecciones los partidos políticos pueden utilizar el apoyo o presentación de ciertos proyectos de ley, únicamente con fines propagandísticos, por lo que debe extremarse la prudencia política.

Al tener el documento o anteproyecto de ley, y definir la forma de llevarlo al Congreso obliga a conocer al Organismo Legislativo, sus procedimientos, la forma en que están integrados sus órganos.

6

El Congreso de la República

Como vemos que la siguiente etapa para la formación de la ley se realiza por el Congreso de la República, conviene que conozcamos o recordemos los aspectos más importantes sobre su integración y funcionamiento.

Los aspectos más importantes del Congreso los contiene la propia Constitución Política de la República, vamos a dar lectura a algunos de ellos:

ARTÍCULO

140

Estado de Guatemala

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

ARTÍCULO

141

Soberanía

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

ARTÍCULO **157** *Potestad legislativa e integración del CRG*

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

La Ley Orgánica del Organismo Legislativo toma estos conceptos generales y Desarrolla normas específicas que orientan la actividad puntual de ese organismo del Estado.

Conocer una institución, en este caso el Organismo Legislativo, cuya función es ejercida por el Congreso de la República, es conocer la forma en que se organiza y se integra, las funciones que cumple, cómo las realiza y su relación con los otros organismos del Estado.

Diez cápsulas que nos permiten conocer el Congreso de la República:

- 01 El Estado de Guatemala se organiza para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. La soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 02 La facultad de aprobar las leyes se le atribuye al Congreso de la República, el cual se integra por 160 diputados electos por el pueblo, por el sistema de distritos electorales y lista nacional. Son electos para cuatro años, pudiendo ser reelectos.
- 03 Los diputados deben ser guatemaltecos de origen, estar en ejercicio de sus derechos ciudadanos, ser postulados por partidos políticos.
- 04 No pueden ser diputados los funcionarios de otros organismos, los contratistas de obras o empresas públicas; los parientes del Presidente y Vicepresidente, quienes hayan sido condenados en juicios de cuentas, y los militares en servicio activo.
- 05 Cada departamento de la República es un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios (16) del departamento constituyen el distrito de Guatemala. La ley electoral establece el número de diputados que deben elegirse en cada distrito, de conformidad a la población de cada distrito.
- 06 Un número equivalente al veinticinco por ciento de los diputados distritales es electo directamente como diputados por lista nacional.
- 07 El Congreso de la República se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo, y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Durante los períodos de receso se podrá reunir en sesiones extraordinarias.
- 08 Las resoluciones del Congreso, deben tomarse con el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros (81 diputados), salvo los casos en que la ley exija una mayoría especial. Las votaciones de mayoría calificada deben aprobarse con el voto de las dos terceras partes de sus miembros, (107 diputados)
- 09 Las sesiones del Congreso deben ser convocadas con un mínimo de 24 horas de anticipación. El número mínimo para celebrar con validez una sesión es la mitad más uno del total de diputados, a excepción, del quórum reducido, que es del 25% del total, para conocer aspectos de puro trámite.
- 10 Los debates y discusiones en el pleno, se rigen en su ley interna, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la cual desarrolla las reglas sobre su organización, conducción, y dirección de los debates.

Por otro lado, es importante conocer los órganos mediante los cuales el Congreso de la República ejercen la función legislativa:

a) El Pleno.

b) La Junta Directiva.

c) La Presidencia.

d) La Comisión Permanente.

e) La Comisión de Derechos Humanos.

f) Las Comisiones de Trabajo.

g) Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.

h) La Junta de Jefes de Bloque.

La ley orgánica contiene las normas sobre la integración, funciones y procedimientos de cada uno de éstos órganos, destacando;

continúa en pág. 23

ARTÍCULO **7** *Autoridad Superior*

El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

ARTÍCULO **9** *Integración*

La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.

Los miembros de Junta Directiva del Congreso, desempeñan el cargo en representación de sus respectivos bloques legislativos. Si un diputado miembro de la Junta Directiva deja de pertenecer al bloque legislativo que lo propuso, al recibir el Pleno la notificación, se le tiene por separado definitivamente del cargo que ejerce en Junta Directiva.

Dentro de los ocho días de notificada la separación del bloque legislativo, se elegirá al diputado, quien concluirá el periodo. Para el efecto, el Jefe de Bloque del cual se generó la vacante, propondrá al Pleno del Congreso el candidato de su respectivo bloque, para completar el período del diputado que abandonó o renunció del bloque. Si el bloque no cuenta con más miembros para ocupar la vacante, el Pleno podrá elegir entre sus integrantes a quien ocupe el cargo para el resto del periodo.

ARTÍCULO **23** *Funciones de la Comisión Permanente*

Durante el receso del Pleno, la comisión permanente asumirá todas las funciones de la Junta Directiva, además ejercerá las funciones que les asigna la Constitución Política y cualquier otra ley. También le corresponde vigilar la conservación de los archivos, edificio y demás enseres o pertenencias del Congreso.

En las horas y días laborales, habrá siempre un secretario de turno para atender al público, recibir memoriales y citar a sesión a la Comisión, cuando así fuere el caso.

La comisión permanente levantará acta en la que conste cuando delibere y resuelva.

ARTÍCULO **25** *Integración*

La Comisión de Derechos Humanos se forma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

En caso de renuncia justificada o ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión, el Congreso nombrará al sustituto el que debe pertenecer al mismo partido político del sustituido.

ARTÍCULO **27** *Naturaleza y Funciones de las Comisiones*

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada, de conformidad con el **Artículo 4** de la presente Ley.

ARTÍCULO **48** *Igualdad de derechos de Bloques*

La junta de los Jefes de Bloque, presidida por el Presidente del Congreso de la República, se integra con la totalidad de los Jefes y Subjefes de bloques legislativos con representación en el Congreso de la República, integrados de conformidad con el **Artículo 46**. Todos los bloques legislativos gozan de idénticos derechos.

ARTÍCULO **52** *Junta de Jefes de Bloques Legislativos:*

Los jefes de bloque se reunirán semanalmente con el Presidente del Congreso, para:

- a) Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno.
- b) Conocer de los informes de la Presidencia del Congreso.
- c) Conocer los asuntos que se presenten y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este.
- d) Conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan que interés el Congreso.
- e) Conocer de cualquier otro asunto que a los jefes de Bloque pidan que se ponga a discusión.
- f) Anualmente al inicio del período de sesiones, acordar la propuesta que deberá elevarse a consideración del Pleno del

Congreso, para determinar los días y horas de las reuniones del Pleno.

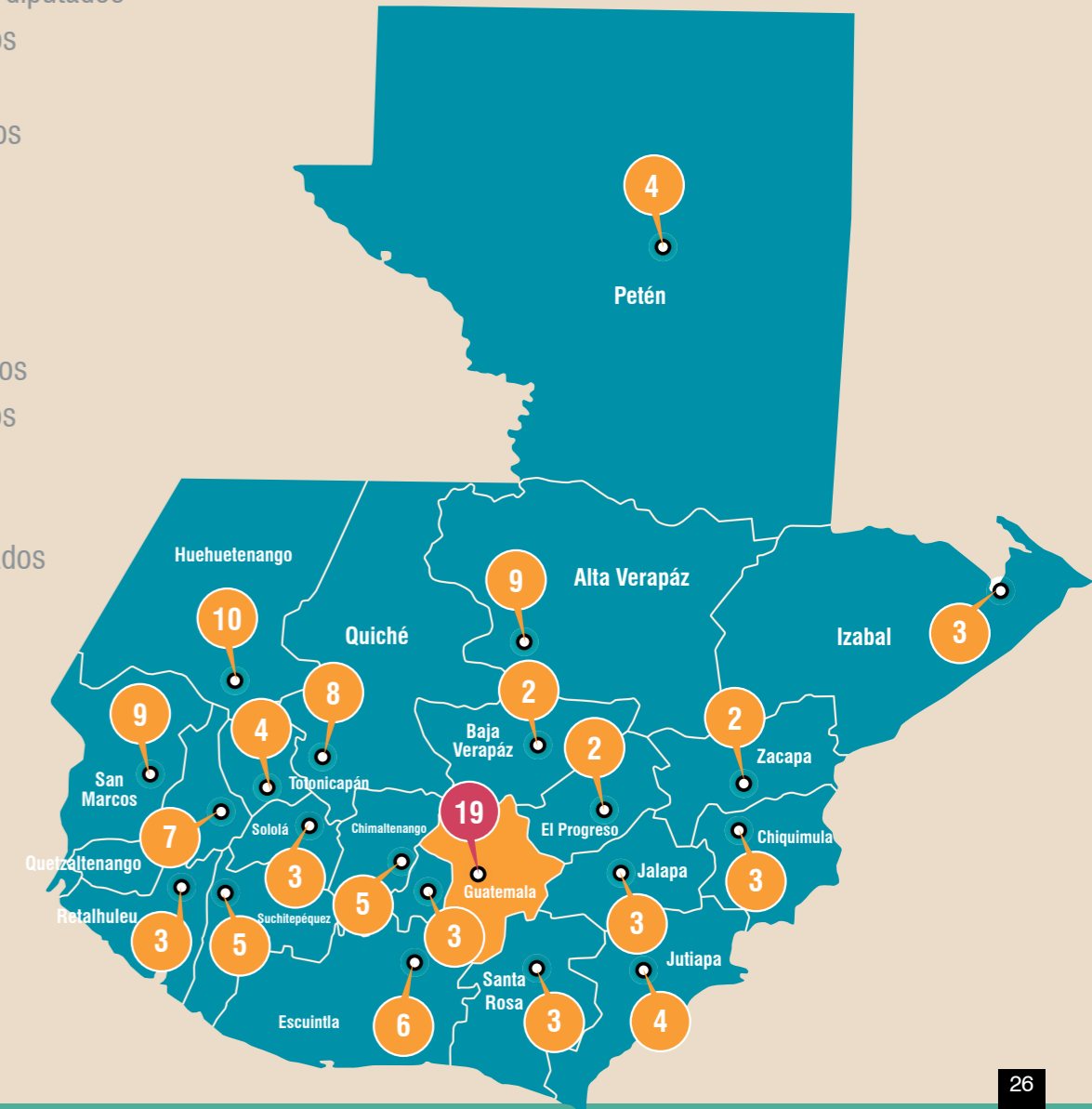
- g) Acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las comisiones.
- h) Proponer a la Junta Directiva la terna para la contratación de la auditoría externa del Congreso.

La junta de Jefes de Bloque Legislativo, deberá llevar acta de lo acordado en sus reuniones, los que podrán ser consultadas por cualquier diputado.

INTEGRACIÓN DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Integran el Congreso de la República, un total de **160 diputados**, en representación de los distritos un número de 128 de la forma siguiente

- Distrito Central: 11** diputados
- ▶ **Distrito de Guatemala: 19** diputados
- ▶ **Sacatepéquez: 3** diputados
- ▶ **El Progreso: 2** diputados
- ▶ **Chimaltenango: 5** diputados
- ▶ **Escuintla: 6** diputados
- ▶ **Santa Rosa: 3** diputados
- ▶ **Sololá: 3** diputados
- ▶ **Totonicapán: 4** diputados
- ▶ **Quetzaltenango: 7** diputados
- ▶ **Suchitepéquez: 5** diputados
- ▶ **Retalhuleu: 3** diputados
- ▶ **San Marcos: 9** diputados
- ▶ **Huehuetenango: 10** diputados
- ▶ **Quiché: 8** diputados
- ▶ **Baja Verapaz: 2** diputados
- ▶ **Alta Verapaz: 9** diputados
- ▶ **Petén: 4** diputados
- ▶ **Izabal: 3** diputados
- ▶ **Zacapa: 2** diputados
- ▶ **Chiquimula: 3** diputados
- ▶ **Jalapa: 3** diputados
- ▶ **Jutiapa: 4** diputados



TRÁMITE DENTRO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.



Presentación al Pleno

Es en el momento de presentar al Congreso nuestro documento para que se convierta en un proyecto de ley. Hasta que éste no sea presentado al pleno del Congreso y admitido para su discusión y estudio, sigue siendo un anteproyecto de ley. Hay varias formas de que esto suceda.

- ▶ **Primera opción:** El documento puede haber llegado, incluso, hasta por correo al Organismo Legislativo, puede haberse presentado personalmente, entregado conjuntamente con una manifestación o con mucha publicidad; pero necesita que por lo menos la firma de un diputado al Congreso de la República.

Entregado de esta forma, el anteproyecto se leerá dentro del despacho calificado de una sesión plenaria y el secretario preguntará a todos los diputados, si hay alguien que quiera avalar o como se dice popularmente, “apadrinar” el documento. Es necesario un solo diputado o diputada que lo haga suyo, así el documento se convierte en un proyecto de ley y será enviado a la comisión que le corresponda para su estudio y dictamen.

- ▶ **Segunda opción:** Que el documento sea presentado al pleno, trámite que se da cuando éste ya va firmado por uno o varios diputados. Si se ha logrado una audiencia con el Presidente, con la Junta Directiva, los diputados integrantes de un bloque legislativo, y cualquiera de ellos lo firma y lo presenta, se convierte en una iniciativa y será leído al pleno en una sesión sólo para su información y, el secretario, automáticamente lo enviará a la comisión respectiva para su estudio y dictamen, sin siquiera discutirlo.

Únicamente podrá argumentar o exponer acerca del documento uno de los diputados ponentes, como se le conoce a los diputados que firman una iniciativa.

- ▶ **Tercera opción:** Constituye cuando el documento va firmado o presentado por alguien que no es diputado, pero que tiene iniciativa de ley. La Constitución establece que tienen iniciativa de ley, además de los diputados:

- 1 El Organismo Ejecutivo
- 2 La Corte Suprema de Justicia
- 3 La Universidad de San Carlos de Guatemala
- 4 El Tribunal Supremo Electoral

En este caso, el documento ya lleva el nombre de proyecto de ley y al igual que en el caso anterior se leerá en el pleno solo para su información, pasando inmediatamente para estudio y dictamen a la comisión que le corresponda.

- ▶ **Cuarta opción:** Otra forma de que el documento sea presentado al pleno es cuando el proyecto viene propuesto, es decir, firmado por los diputados que integran la comisión de trabajo, que debería estudiarlo y dictaminarlo, lo que puede conseguirse si la etapa de presentación y apoyo fue efectiva y se logró convencer a la comisión correspondiente de hacer suyo el proyecto y presentarlo.

Algunas comisiones lo presentan sin modificaciones, otras van a querer hacerle algunos cambios de estilo, para que no se diga que les dieron el trabajo hecho, pero la mayoría, antes de presentar el proyecto al pleno lo estudiará y lo modificará, aprovecharán para incluir sus inquietudes, modificar lo que no les parezca o excluir las que ellos crean inconveniente.

Envío a Comisión

Una vez leído el documento en una sesión ordinaria del Congreso, el secretario anunciará después de su lectura o de la argumentación de alguno de los ponentes, a que comisión o comisiones se cursará el proyecto de ley, utilizando la frase: **TRÁMITE: Pase a la Comisión “x”** para su estudio y dictamen.

Al haber realizado la presentación al pleno, el secretario indicará la o las comisiones a las que se encargará realizar su estudio y emitir un dictamen. Por lo general se asigna a una sola comisión el dictamen, pero pueden enviarse a dos o más comisiones las iniciativas polémicas o muy complejas y además, cualquier diputado puede pedir que la iniciativa sea enviado también a su comisión.

La secretaría enviará el proyecto de ley con toda la documentación que éste haya ingresado a la o las comisiones escogidas.

Para ello se hará un pequeño conocimiento que asegure el trámite, especialmente la fecha en que fue enviado y recibido por la o las comisiones respectivas. A partir de ese momento empieza a contar el plazo que la ley determina para la emisión del dictamen correspondiente.

Informe o dictamen de la Comisión

La finalidad del dictamen es que se lleve a cabo un estudio de las iniciativas y se ilustre al pleno, con todos los conocimientos, elementos de análisis y consideraciones que los diputados integrantes de las Comisiones de Trabajo hayan efectuado en el proceso de estudio de un proyecto de ley.

La ley otorga a las Comisiones un plazo de 45 días hábiles para la emisión de sus dictámenes, prorrogables con autorización del pleno. Si dos o más comisiones son encargadas de emitir dictamen, deben tratar de emitirlo de manera conjunta, pero si esto no es posible cada una emitirá dictamen y el pleno aprobará uno u otro. Los dictámenes deberán ser aprobados con la mayoría absoluta de los diputados que integran la Comisión.

Habrà una discusión preliminar sobre la conveniencia o no de aprobar un proyecto de ley en relación a ese tema, porque si la comisión decide que no es conveniente legislar en relación a ese asunto se inclinará por emitir un dictamen desfavorable al proyecto de ley, sin haber iniciado detalladamente su discusión. El primer reto de la iniciativa es que los integrantes de la comisión hayan

recibido información sobre la necesidad o conveniencia de legislar al respecto, y que entre a un estudio detallado del proyecto.

Cuando el proyecto de ley se encuentra en la comisión o en las comisiones para su estudio y dictamen, hay que insistir en reuniones de trabajo. El grupo que promueve la ley debe reunirse constantemente con la comisión para evitar un dictamen desfavorable o modificaciones que hagan que éste pierda el objetivo perseguido. Suele ser fácil identificar a los miembros de la Comisión que se identifican con el tema del proyecto y con ellos se puede entablar una relación más frecuente para solventar dudas o aportar información o argumentos.

Si la comisión da un dictamen desfavorable, el proyecto de ley no puede ser presentado al pleno del congreso de la República, sino hasta la próxima legislatura entendiéndose como próxima legislatura el período de sesiones que se inicia el 14 de enero de cada año.

En el dictamen de las comisiones se consignan el análisis, los razonamientos y los puntos de vista que los integrantes de

la comisión han tomado en cuenta para emitirlo de forma favorable, favorable con modificaciones a la iniciativa original o desfavorable.

Un dictamen puede ser retornado por el pleno, o enviado a otra comisión para nuevo estudio si considera que: **a) es defectuoso o incompleto; b) se necesite la opinión de otra y otras comisiones y c) en la discusión por artículos se presenten enmiendas a más del 30% del número total de los artículos que contiene el proyecto original.**

Si un dictamen negativo es aprobado por el pleno se mandará archivar, lo mismo ocurre si un proyecto no recibe dictamen en el transcurso de una legislatura.

Mediante votación calificada de las dos terceras partes de diputados que integran el Congreso, podrá obviarse el dictamen de la Comisión. Esto es un trámite diferente a la declaratoria de urgencia nacional. Este trámite exclusivamente omite el envío a Comisión para que el proyecto sufra sus debates y continúe el trámite normal.

ARTÍCULO **39** *Dictámenes e Informes*

Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto o resolución, cuando así proceda.

ARTÍCULO **40** *Plazo para rendir dictámenes*

Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste. En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

ARTÍCULO **41** *Formalidades en los dictámenes e informes*

Siempre que una comisión emita un dictamen o informe lo entregará a la Dirección Legislativa por medios escritos y electrónicos, exclusivamente en formato con texto editable, adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración, para que ésta, por medio de la Secretaría, le dé el trámite correspondiente en las sesiones plenarias.

El dictamen o informe contendrá las firmas de los miembros de la comisión; si alguno de sus miembros no estuviere de acuerdo parcial o totalmente con el dictamen o proyecto, lo firmará, dejando constancia de su desacuerdo mediante voto razonado.

En todo caso, los dictámenes o informes deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Los diputados que no hayan firmado el dictamen ni razonado su voto podrán explicar en el Pleno la razón por la que no firmaron. Los dictámenes e informes deberán contener la fecha y lugar de su emisión.

ARTÍCULO **42** *Dictámenes e informes defectuosos*

Cuando el Pleno del Congreso considere que un dictamen o informe está incompleto o defectuoso, podrá disponer que vuelva a la misma o a otra comisión para que sea ampliado el dictamen o sujeto a nuevo estudio el asunto. El dictamen o informe deberá ser sometido nuevamente a conocimiento del Pleno del Congreso dentro del plazo máximo que para el efecto establece el artículo cuarenta de esta Ley.

ARTÍCULO **43** *Dictámenes Conjuntos*

Cuando por razón de la materia de que se trate, se requiera el dictamen de más de una comisión, el mismo será rendido conjuntamente y suscrito por los miembros de todas las comisiones a quienes les corresponda dictaminar. La convocatoria conjunta se realizará por los presidentes de las diferentes comisiones dictaminadoras.

Cuando existan criterios opuestos o diferentes entre dos o más comisiones en cuanto a la emisión del dictamen de una iniciativa o asunto en particular, requerido en forma conjunta, cada comisión deberá presentar al Pleno el respectivo dictamen favorable o desfavorable, según sea el caso, y será éste, por mayoría absoluta del total de los miembros que integran el Congreso, quien decida sobre la admisión de uno u otro dictamen.

En caso de admitirse un dictamen favorable, el mismo continuará su trámite. En caso contrario, cuando se apruebe el dictamen negativo o desfavorable, la iniciativa de ley se mandará a archivar.

ARTÍCULO **44** *Dictámenes Negativos*

En el caso de que una Comisión emita un dictamen negativo a una iniciativa de ley y el dictamen fuere aprobado por el Pleno del Congreso, la iniciativa a que se refiera será desechada y los antecedentes se mandarían a archivar.

Si el pleno del congreso no aprobara el dictamen negativo de la comisión, el proyecto o iniciativa de ley, volverá a nuevo estudio de la misma u otra comisión.

ARTÍCULO **45** *Transcurso del periodo legislativo*

Si transcurre un periodo legislativo sin que una iniciativa de ley hubiere sido objeto de dictamen por la respectiva comisión, salvo que algún diputado al Congreso de la República de la nueva legislatura que se instale reclame la emisión del dictamen dentro de los sesenta días de instalada esta, la iniciativa de ley se considerará desechada y se mandará a archivar el expediente.

Los tres debates del proyecto

La Constitución Política de la República, en su **Artículo 176** señala que: “*Un 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.*”

En el **primer debate** se pondrá a discusión el proyecto conjuntamente con el dictamen de la comisión encargada de su estudio, pero no se votará, una vez terminada la discusión, el secretario de la Junta Directiva que esté llevando la sesión, utilizará la frase: “No habiendo discusión, se reserva para su trámite siguiente”.

En el **segundo debate**, el proceso es exactamente el mismo pero se acostumbra por razones de tiempo, eliminar la segunda lectura material del proyecto tomando en cuenta que se han repartido a los diputados copias físicas y electrónicas de las iniciativas.

Durante los primeros dos debates de un proyecto de ley, será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto.

Se acostumbra guardar los argumentos tanto a favor como en contra hasta el tercer debate, pero al finalizar el primero o segundo debate cualquier Diputado o Diputada podrá proponer al Pleno, el voto en contra del proyecto por ser inconstitucional. De ser aprobado el voto en contra del proyecto, lo desecha.

En el **tercer debate**, al igual que las lecturas anteriores, el proyecto se pone a discusión en su totalidad, habiéndose cumplido de esta forma con el precepto constitucional que obliga a discutir el proyecto en tres sesiones, como se explicó anteriormente.

Después del tercer debate el pleno vota para aprobar el decreto y seguir la discusión por artículos o desechar el proyecto.



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.

Trámite de urgencia nacional.

El mismo **Artículo 176** de la Constitución Política de la República contempla una excepción al trámite normal de la ley; y es en aquellos casos en el que Congreso mismo, con el voto de dos terceras partes del número total de diputados que integran el Organismo Legislativo, declaren el proyecto de urgencia nacional. En este caso se dará una única lectura y se le agregará al proyecto, una vez aprobado, un artículo que lo hará constar y de una manera como la siguiente:

“Se hace constar que el presente decreto fue aprobado de urgencia nacional con el voto favorable por más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República”.

Si ocurre la aprobación de urgencia nacional, el proyecto se discute por artículos, tal como sucede con aquellos que sufrieron sus tres debates y fueron aprobados.

Después del tercer debate el pleno vota para aprobar el decreto y seguir la discusión por artículos o desechar el proyecto.

Este es el momento oportuno para hablar de las votaciones en el Congreso, las cuales se llevan a cabo por un sistema digitalizado, mediante el cual el voto de los diputados es aceptado.

Al ser llamados a votar un sistema electrónico registra su voto a favor, en contra, o la ausencia en el momento de la votación. Mediante este sistema, cada votación es un evento independiente y fácilmente el público puede acceder a los listados de las votaciones llevadas a cabo y el voto de los representantes.

Las votaciones del Congreso para aprobar los asuntos que discuten son:

Mayoría Absoluta: que requiere el voto de mitad más uno de los diputados que integran el Congreso (**81 votos de un total de 160**), es la votación normal para la aprobación de leyes, acuerdos y puntos resolutivos y elecciones;

Mayoría Calificada: que requiere el voto de dos terceras partes del total de integrantes (**107 votos**), mayoría que exige la Constitución y otras leyes para aprobar determinadas decisiones, como la reforma de leyes consideradas constitucionales, declaración o modificación de una entidad autónoma, la aprobación de urgencia nacional de una ley y otras.

12 Enmiendas o cambios

Una vez aprobado el proyecto de ley en tres debates, se procede a la discusión por artículos. En esta etapa el proyecto es leído y discutido artículo por artículo. El secretario informará al pleno usando la frase: “Se discutirá por artículos”

En forma ordenada se leerán cada uno de los artículos y luego de su lectura se ponen inmediatamente en discusión. Es en este momento en que se presentan las enmiendas o cambios a cada artículo. Antes de darle la palabra a cualquier diputado, se leerán las enmiendas presentadas a la secretaría, las cuales son se presentan por escrito.

Agotada la discusión se procederá a votar. Se vota el artículo original si no fue presentada ninguna enmienda, o se vota el artículo ya enmendado por la comisión, si la enmienda pasó a formar parte del texto original.

Antes de someterse a votación se clasifican y se ordenan las enmiendas presentadas; se informará al pleno el orden en que serán puestas a votación, primero las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que propongan la supresión de una frase o palabra, después las que tiendan a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y por último, las que propongan una adición. Si ninguna enmienda es aprobada, se procede a votar el artículo en la forma original que fue presentado, pero cuando una enmienda obtiene mayoría las demás enmiendas o el artículo original, ya no se votan, pues quedó aprobado el artículo ya reformado por la enmienda que haya obtenido la mayoría. **Hay diferentes tipos de enmiendas:**

▶ Enmiendas por Adición

▶ **Enmiendas por Sustitución:** Sustitución Parcial
Sustitución Total

▶ **Enmiendas por Supresión:** Supresión Parcial
Supresión Total

▶ A. Enmienda por Adición.

Son aquellas enmiendas que se proponen para agregar una palabra, una frase o incluso uno o más párrafos al artículo en discusión.

▶ B. Enmienda por Sustitución.

Estas tienen como fin sustituir una palabra por otra, o una frase por otra o un párrafo por otro, o incluso un artículo por otro, por lo que se subdividen en:

i. Enmiendas por sustitución parcial: es cuando se propone sustituir una palabra, una frase o un párrafo del artículo en discusión.

ii. Enmiendas por sustitución total: se trata de la enmienda que propone todo el texto de un artículo, por otro.

▶ C. Enmiendas por Supresión.

En este caso las enmiendas presentadas pretenden, simplemente, suprimir o eliminar una palabra, una frase, un párrafo o el artículo completo, pero sin proponer uno diferente.

i. Supresión Parcial: Si se pretende suprimir una palabra, una frase o un párrafo completo.

continúa en pág. 39

ii. Supresión Total:

Es cuando se pretende la eliminación total del artículo, si es posible eliminarlo sin afectar la lógica o el contenido integral del proyecto de decreto. En este sentido debe tomarse en cuenta que la aprobación de una enmienda puede afectar seriamente el contenido, el alcance o la aplicación de una ley.

En el Congreso de la República se afirma que el “verdadero sabor al legislar”, está en la discusión de una ley por artículos, especialmente cuando a un artículo se le presentan varias enmiendas, o se presentan solamente dos pero totalmente antagónicas, respondiendo a intereses totalmente distintos, cuando se presenta una sola enmienda puede cambiar todo el sentido de la ley.

De ser posible, el grupo, organización o institución que presentó originalmente el proyecto de ley, está presente en los momentos de la discusión por artículos y cuando la comisión le hizo cambios al articulado, la organización a través de diputados que la apoyan o diputados afines presentan enmiendas que modifiquen el artículo, para que éste vuelva a ser como había sido presentado en la propuesta original, ahí se da el llamado cabildeo. Hoy en día, es posible tener acceso a las sesiones del Congreso de manera virtual, a través del canal del Congreso y tener comunicación fluida con los diputados sin necesidad de estar en las Instalaciones del Congreso de la República.

13 Cabildeo

Este es el nombre con que se le conoce a las diferentes acciones que se realizan con los diputados en forma directa, para convencerlos de algo que nosotros ya estamos convencidos o de algo que quisiéramos que hagan en el tema que venimos tratando.

Se hace cabildeo, en el momento de exponer a los diputados un anteproyecto de ley, en el momento de convencerlos que es necesario, y que trata de resolver un problema de la sociedad. Estas actividades tienen el objetivo de informarles, trabajen por él y voten a favor, que ayuden a convencer a otros compañeros diputados para que lo respalden.

Pero hay un cabildeo muy importante y es el que realizan los propios diputados adentro del hemiciclo parlamentario, en el momento en que la ley se está discutiendo, la mayoría de las veces sucede cuando un diputado presenta una enmienda e inmediatamente después de exponerla se empieza a mover entre los diputados para que ésta sea aprobada. El movimiento es mayor cuando otro diputado presenta otra enmienda al mismo artículo; se da el caso de que hay hasta tres enmiendas o más para un mismo artículo; cada diputado empieza a convencer de que su enmienda es mejor.

También hay cabildeo inmediato, cuando un diputado propone algo absurdo y que sería totalmente dañino, pero que lo ha presentado de forma tal que los demás diputados pueden creer que es bueno y sin darse cuenta voten por él.

Hay diputados que se destacan por hacer cabildeo, son aquellos dentro del hemiciclo nunca permanecen en sus curules, que van y vienen y conversan con todos y cada uno de los que asistieron a la sesión, desde que se está leyendo el acta de la sesión del día anterior, incluso durante el transcurso de otros puntos del orden del día de la sesión.

Los particulares también pueden participar de ese cabildeo, hay que abordar a los diputados que van camino de su oficina al hemiciclo parlamentario, y recordarle que el día de hoy se va a aprobar el proyecto de ley, que nos ofrecieron su voto y de una u otra forma hacerles notar la presencia de los interesados en la barras del Congreso, aunque ahora se trate de limitar tanto el ingreso del público a las instalaciones del Legislativo.

Anteriormente se limitaba a llevar y poner gente en la puerta de la entrada del hemiciclo, abordar a los diputados y para obtener sus

valiosos votos. Llamarlos por teléfono a la mitad de la sesión, por supuesto antes o durante la discusión del proyecto. Enviar recordatorios para que lleguen ese día al Congreso, en fin, cualquier medio de convencer al congresista que la propuesta era una buena opción que necesita el país, una comunidad o la solución de un problema de interés”

Pero el cabildeo más efectivo, no se refiere únicamente a estas acciones inmediatas o espontáneas, sino a un plan meditado y detallado para asegurar que se entable un trabajo efectivo con el Congreso y alguna de sus instancias; que un proyecto

de ley sea recibido y discutido de la manera más informada posible por parte de los legisladores, y contar con información y datos que permitan indicar con quienes de los legisladores es necesario dedicar actividades de información, discusión y solicitud de apoyo.

Es válido que un plan de cabildeo también se proponga hacer demostraciones del apoyo social con que cuenta la propuesta, y actividades legítimas de presión a través de publicaciones, redes sociales, o incluso movilización social, como lo garantiza la Constitución.

Cada diputado, por el partido o el bloque al que pertenece, por el distrito por el que ha sido electo y por las Comisiones en las que trabaja, tendrá ciertas posturas sobre cada uno de los proyectos de ley. En ese sentido, es importante para cualquier grupo que promueve una ley, tener conocimiento de estas circunstancias y hacer estimaciones de la postura de ellos hacia el proyecto. Si lo apoyan, si tienen una postura neutral o si son definitivamente opositores.

En un momento avanzado del trámite y cuando tenemos información de la postura de los bloques y diputados,

el cabildeo tratará de asegurar los votos de los aliados, convencer a quienes no han decidido su apoyo o evitar que se pasen al lado de los opositores, y finalmente, disminuir la oposición de quienes están decididamente en contra del proyecto. Neutralizar su oposición al proyecto.

En países como Estados Unidos, hay grandes oficinas dedicadas al cabildeo, abogados que obran cifras millonarias de dinero que, por supuesto, hacen cabildeos más extensos que van desde pequeñas cartas, volantes, buscar el apoyo de grupos de presión, de personas

o personajes influyentes, hacen anuncios o discursos en la televisión, como lo que ha pagado Guatemala y muchos países latinoamericanos, para tratar de lavar su imagen, ayudando estos cabildeadores a convencer a los diputados de Estados Unidos para que la ayuda económica sea aumentada o, por lo menos, no se reduzca, o ciertas medidas sobre migración, justicia y lucha contra la corrupción, actividad comercial, etc.

14 Atrasos en el trámite de una iniciativa

A pesar que el trámite de una ley está indicado en la Constitución Política de la República, **(Artículos 174 al 180)** y desarrollado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el proceso legislativo deja espacios o vacíos que en ocasiones son aprovechados para entorpecer o retrasar el trámite de una iniciativa.

El privilegio que tienen los legisladores para aprobar una legislación es ejercer su voto, y hacerlo a favor o en contra de una propuesta de ley, incluso pueden abstenerse y asumir de esta forma su acuerdo o desacuerdo. Pero ahora nos ocupa hablar de una serie de "mecanismos parlamentarios", que son formas para retrasar o incluso bloquear la aprobación de una iniciativa.

Dichas prácticas inician, incluso, con la propia presentación de una iniciativa de ley, la cual se realiza materialmente en la Dirección Legislativa, como ya hemos apuntado. Es frecuente darse cuenta que las iniciativas no son presentadas al pleno, para que inicie su trámite legislativo en forma correlativa en el orden de su recepción. En este caso la Junta Directiva implementa un "filtro" que ni la Constitución o la Ley Orgánica prevén.

Lo que sucede es que, en la elaboración de las propuestas de orden del día, Junta Directiva incluye la lectura de proyectos de ley de su interés y va relegando la lectura y presentación de otros, los de la oposición o proyectos que no son del agrado de los bloques representados en Junta Directiva. Incluso un proyecto puede incluirse en agenda y tener un punto específico en el orden del día, pero modificarse antes de ser presentado al pleno.

Cada etapa del proceso legislativo encarna este tipo de dificultades. En la etapa de estudio y dictamen a cargo de una o más Comisiones de Trabajo, no se observa con puntualidad, el plazo de cuarenta y cinco días hábiles, ordenado por la Ley Orgánica del Organismo Legislativo **(Artículo 40)**. Aunque la misma norma contiene el procedimiento para que la Comisión solicite, al Pleno del Congreso, una prórroga del plazo.

Una tarea de quienes promueven la aprobación de una ley es entablar una buena comunicación con el Presidente de la comisión o comisiones que estudian y dictaminarán el proyecto, para tratar de que se cumpla el plazo. De igual manera procurar y colaborar en la medida de lo posible en la calidad del dictamen que se emita, puesto que un dictamen defectuoso o incompleto puede ser rechazado por el pleno y solicitar a la misma o a otra Comisión nuevo dictamen.

Pero el mayor riesgo en las comisiones es que el dictamen ni siquiera se emita. Cientos de proyectos de ley se archivan por no ser dictaminados por una Comisión y terminar el período de una legislatura.

De contar con un dictamen favorable, el proyecto vuelve a ser presentado a Dirección Legislativa, y a partir de allí, Junta Directiva y la instancia de Jefes de Bloque, decidirán el momento de incluir en la agenda de una sesión, Orden del Día, un proyecto para su primera, segunda y tercera lectura. Cada uno de estos pasos, incrementa la dificultad de incluir los proyectos en la agenda de trabajo del Congreso, por eso, toda la información que tengan los bloques, la información en medios, en redes, la presencia o la presión social, ayudan a promover nuestra ley en el Congreso.

Durante esta etapa de debate, o de las lecturas del proyecto en el Pleno, es muy importante la comunicación pública y hacia el Congreso, puesto que una sola intervención de un diputado opositor puede sembrar dudas o descalificarlo, y si no hay diputados que lo defiendan y puedan explicar su contenido y propósitos, causar temor o dudas sobre el apoyo de diputados que se consideraban aliados y sus votos a favor del proyecto. Por ejemplo, se puede proponer al pleno la necesidad de solicitar la consulta de un proyecto a la Corte de Constitucionalidad y con ello suspender su trámite, hasta después que la Corte emita formalmente su opinión colegiada, lo que no sucederá antes de varios meses, incluso años.

Llegar a la discusión por artículos y aprobación de la redacción final de un proyecto, ocurrirá hasta que el proyecto se conozca ampliamente por los diputados y bloques, y cuando se estime que el proyecto tiene el respaldo.

PROCESO DEL PROYECTO YA
APROBADO POR EL CONGRESO.



Una vez aprobado el proyecto de ley en sus tres debates -las que como dijimos antes, deben realizarse en tres sesiones distintas-, se aprobará por artículos, es decir, artículo por artículo, así como los nombres de los capítulos. Luego se procederá a la aprobación del preámbulo de la ley, es decir, los considerandos y el por tanto de la misma: para esto el secretario usará la frase **“A discusión el preámbulo”**. Aunque éste se ponga a discusión y sea aprobado, no es parte de la norma jurídica a aplicar y al igual que los epígrafes, no forman parte de la ley.

Una vez aprobado el proyecto de decreto, se procede a una última aprobación, la redacción final.

En esta aprobación el secretario procede a leer el proyecto de ley completo, es decir, desde el preámbulo hasta el último artículo, con las enmiendas ya incluidas y nuevamente se abre a discusión, el secretario normalmente usa la frase: **“A discusión en su redacción final”**.

Es en este momento, cuando se aprueba, en que el proyecto de ley pasa a ser lo que conocemos como Decreto y como mencionamos antes, le corresponde un número correlativo seguido por un guión y el año de la legislatura.

Todos aquellos diputados y todos aquellos que están presentes en la discusión, deben tener el cuidado que las enmiendas aprobadas, sean incluidas en la lectura

de su redacción final. Los particulares no pueden intervenir en la discusión, pero si alertar a los diputados, para que, en el momento de la discusión en su redacción final, hagan notar determinada omisión en el texto del futuro decreto legislativo.

Como siempre cabe la posibilidad de cometer errores, todo trámite en el Congreso de la República es enmendable, en este caso el secretario usa la frase: **“Se enmienda el trámite”**.

Luego se corrige el error y se repite el procedimiento y aquí no ha pasado nada.

Ya aprobados los decretos del Congreso pasan una **Comisión de Estilo**. La función de esta comisión es la de corregir o redactar en forma apropiada las leyes, dándoles la corrección gramatical más adecuada antes de enviarla al Ejecutivo para su sanción y promulgación.

La Comisión de Estilo la integran todos los miembros de la Comisión de Régimen Interior, la cual está compuesta por la junta directiva del Congreso de la República.

Hay que tener el cuidado de leer la ley cuando ésta salga publicada en el diario oficial, para observar los cambios que la Comisión de Estilo le hizo, nunca pueden cambiar el fondo de la ley. Los cambios son puramente de estilo, de forma, pero no de fondo.

Existen una serie de medios para cualquier verificación sobre el contenido de las leyes aprobadas en el Congreso, tales como grabaciones audiovisuales, las versiones taquigráficas de cada sesión -que son muy completas-, los diarios de sesiones, las actas de sesión y la propia memoria de documentos, mociones, enmiendas. Por lo tanto, es muy difícil que alguien pretenda alterar el contenido de una ley aprobada, o que cualquier alteración pase inadvertida.

El diario de sesiones del congreso debe ser impreso y compaginado para historia y constancia de lo que fue la intención del legislador, en el momento preciso de estar legislando. Ese documento es la única forma de comprobar que lo que se aprobó en el pleno del Congreso es diferente a lo que se publicó, si se diera el caso.

Para realizar su labor, la Comisión de Estilo cuenta con diez días, porque en ese plazo el Congreso debe remitir el Decreto al Organismo Ejecutivo para la continuación de su trámite.

Sanción y Promulgación

Este trámite ya corresponde al Organismo Ejecutivo: aunque es el Congreso el Organismo encargado de legislar, la sanción de la ley, es una función de Gobierno la cual debe cumplir en el plazo de quince días después de recibir un decreto, a menos que tenga razones para oponerse a la nueva ley y decida en dicho plazo emitir el veto parcial o

El veto de una ley

El veto de un decreto del Congreso de la República es una facultad asignada al Presidente, acompañado del Consejo de Ministros. Ocurre cuando el Organismo Ejecutivo no está de acuerdo con una ley y sus altas autoridades, el Presidente en Consejo de Ministros.

Puede resultar difícil entender que, si el Congreso de la República tiene asignada la facultad de aprobar la ley, la propia Constitución le otorgue esta facultad al Organismo Ejecutivo, específicamente al presidente actuando en Consejo de Ministros. Esta facultad pertenece a un sistema de pesos y contrapesos establecido dentro de los organismos del Estado para procurar un equilibrio y un control del poder. Sin embargo, para ratificar su potestad legislativa, la Constitución dota al Congreso con el principio de supremacía legislativa, el cual le permite, de manera calificada, con el voto de dos terceras partes de los diputados que integran el Congreso, rechazar el veto del Ejecutivo y reiterar, íntegramente o con cambios el decreto.

Incluso la ley permite al Congreso ordenar a las dependencias del Gobierno la publicación en el *Diario Oficial*, *Diario de Centroamérica*, la publicación de una ley si, luego de rechazado el veto, el ejecutivo no ordenara la publicación.

Resumiendo: el veto es la potestad o el derecho que tiene el presidente de la República de Guatemala, de no aprobar o de no estar de acuerdo con una ley que, según su criterio y el acuerdo de su Consejo de Ministros, no es conveniente para el país, aunque muchas veces la decisión se toma, lamentablemente porque la ley no es conveniente para el momento político o social que se está viviendo, o peor aún, porque no es conveniente a los intereses políticos o económicos de algún sector que tenga influencia sobre el gobierno.

La publicación de la ley

Si el Presidente de la República y sus ministros deciden sancionar para su promulgación, se procede a enviar la ley al diario oficial, conocido por su nombre *Diario de Centro América*, en donde será publicada para el conocimiento de la población.

Esta ley entra en vigor ocho días después de haber sido publicada íntegra en el diario oficial, según señala el **Artículo 180** de la Constitución, pero ese mismo artículo hace la salvedad que la propia ley puede ampliar o disminuir el plazo en que entrará en vigor, así como el ámbito territorial de su aplicación, es decir, a qué territorio del país se va a aplicar. Pero aunque el presidente de la República en Consejo de

Ministros decida vetar la ley, existe la obligación que tiene la Junta Directiva del Congreso de la República de poner al día siguiente en sesión, en conocimiento del pleno del Congreso de la República de decisión del Organismo Ejecutivo, para que los diputados decidan si aceptan o no las razones, el organismo Ejecutivo está obligado a sancionar y promulgar la ley ocho días después de recibir la decisión del Congreso; y de no hacerlo, el Congreso de la República a través de su junta directiva tiene que ordenar en no más de tres días que esta ley surta sus efectos como ley de la República.

No necesitan ser sancionadas las disposiciones del Congreso de la República que se refieren a asuntos internos (Régimen Interior) y todo lo relacionado a los **Artículos 165 y 170** de la Constitución y por supuesto los acuerdos y los puntos resolutivos.

ANEXOS



ANEXO 1

SOBRE LA CONFORMACIÓN DEL CONGRESO

ARTÍCULO **205** *De la integración del Congreso de la República*

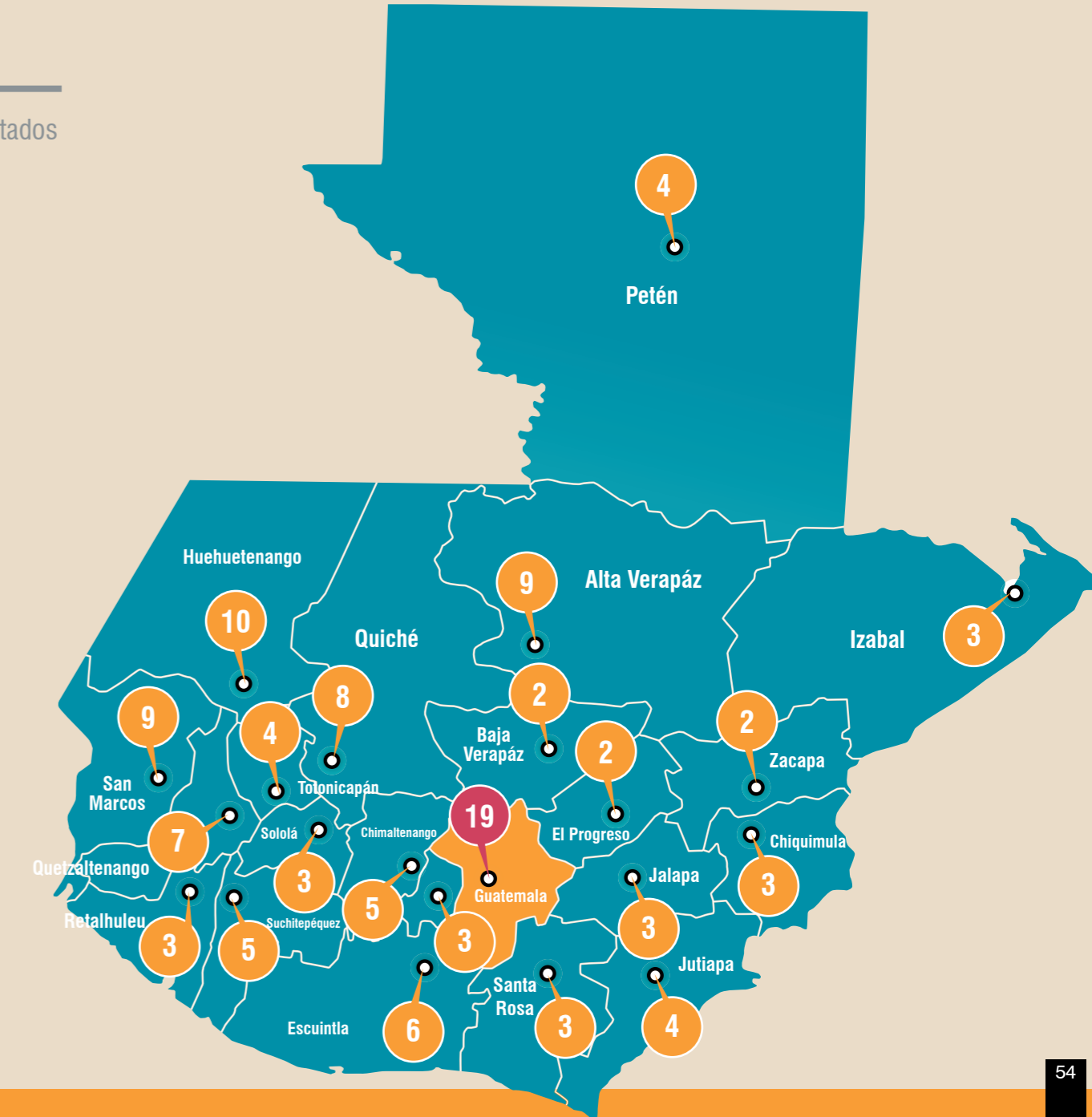
El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el Distrito Central y los restantes municipios constituirán el Distrito Departamental de Guatemala.

El número de diputados distritales no excederá de 128, el cual será distribuido de la forma siguiente:

Los **32 diputados** electos por el sistema de lista nacional constituyen el veinticinco por ciento (**25%**) del número total de diputados distritales que integran el **Congreso de la República**.

Distrito Central: 11 diputados

- ▶ **Distrito de Guatemala: 19** diputados
- ▶ **Sacatepéquez: 3** diputados
- ▶ **El Progreso: 2** diputados
- ▶ **Chimaltenango: 5** diputados
- ▶ **Escuintla: 6** diputados
- ▶ **Santa Rosa: 3** diputados
- ▶ **Sololá: 3** diputados
- ▶ **Totonicapán: 4** diputados
- ▶ **Quetzaltenango: 7** diputados
- ▶ **Suchitepéquez: 5** diputados
- ▶ **Retalhuleu: 3** diputados
- ▶ **San Marcos: 9** diputados
- ▶ **Huehuetenango: 10** diputados
- ▶ **Quiché: 8** diputados
- ▶ **Baja Verapaz: 2** diputados
- ▶ **Alta Verapaz: 9** diputados
- ▶ **Petén: 4** diputados
- ▶ **Izabal: 3** diputados
- ▶ **Zacapa: 2** diputados
- ▶ **Chiquimula: 3** diputados
- ▶ **Jalapa: 3** diputados
- ▶ **Jutiapa: 4** diputados



ANEXO 2

CITAS CONSTITUCION Y LEY ORGANICA DEL ORGANISMO LEGISLATIVO

I. SOBRE EL ORGANISMO LEGISLATIVO

ARTÍCULO 140 *Estado de Guatemala*

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

ARTÍCULO 141 *Soberanía*

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

ARTÍCULO 157 *Potestad legislativa e integración del CDR*

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos.

Cada uno de los Departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El Municipio de Guatemala forma el distrito central los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional.

En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.

*CDR = Congreso de la República.

II. ÓRGANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

ARTÍCULO 6 *Órganos*

Son órganos del Congreso de la República, mediante los cuales se ejerce la función legislativa:

- El Pleno.
- La Junta Directiva.
- La Presidencia.
- La Comisión Permanente.
- La Comisión de Derechos Humanos.
- Las Comisiones de Trabajo.
- Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.
- La Junta de Jefes de Bloque.

ARTÍCULO 7 *Autoridad Superior*

El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los casos de excepción, constituye quórum para el Pleno la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.

ARTÍCULO 9 *Integración*

La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.

Los miembros de Junta Directiva del Congreso, desempeñan el cargo en representación de sus respectivos bloques legislativos. Si un diputado miembro de la Junta Directiva deja de pertenecer al bloque legislativo que lo propuso, al recibir el Pleno la notificación, se le tiene por separado definitivamente del cargo que ejerce en Junta Directiva.

Dentro de los ocho días de notificada la separación del bloque legislativo, se elegirá al diputado, quien concluirá el periodo. Para el efecto, el Jefe de Bloque del cual se generó la vacante, propondrá al Pleno del Congreso el candidato de su respectivo bloque, para completar el período del diputado que abandonó o renunció del bloque. Si el bloque no cuenta con más miembros para ocupar la vacante, el Pleno podrá elegir entre sus integrantes a quien ocupe el cargo para el resto del periodo.

ARTÍCULO **23** *Funciones de la Comisión Permanente*

Durante el receso del Pleno, la comisión permanente asumirá todas las funciones de la Junta Directiva, además ejercerá las funciones que les asigna la Constitución Política y cualquier otra ley. También le corresponde vigilar la conservación de los archivos, edificio y demás enseres o pertenencias del Congreso.

En las horas y días laborales, habrá siempre un secretario de turno para atender al público, recibir memoriales y citar a sesión a la Comisión, cuando así fuere el caso.

La comisión permanente levantará acta en la que conste cuando delibere y resuelva.

ARTÍCULO **25** *Integración*

La Comisión de Derechos Humanos se forma por un diputado de cada partido político representado en el correspondiente período legislativo, electo a propuesta de sus respectivos partidos políticos.

En caso de renuncia justificada o ausencia definitiva de alguno de los miembros de la Comisión, el Congreso nombrará al sustituto el que debe pertenecer al mismo partido político del sustituido.

ARTÍCULO **27** *Naturaleza y Funciones de las Comisiones*

Para el cumplimiento de sus funciones, el Congreso de la República integrará comisiones ordinarias, extraordinarias y específicas. Las Comisiones constituyen órganos técnicos de estudio y conocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Pleno del Congreso de la República o que promuevan por su propia iniciativa.

Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso y podrán requerir la presencia y la colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública o privada, de conformidad con el **Artículo 4** de la presente Ley.

ARTÍCULO **48** *Igualdad de derechos de Bloques*

La junta de los Jefes de Bloque, presidida por el Presidente del Congreso de la República, se integra con la totalidad de los Jefes y Subjefes de bloques legislativos con representación en el Congreso de la República, integrados de conformidad con el **Artículo 46**. Todos los bloques legislativos gozan de idénticos derechos.

ARTÍCULO **52** *Junta de Jefes de Bloques Legislativos:*

Los jefes de bloque se reunirán semanalmente con el Presidente del Congreso, para:

- Conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno.
- Conocer de los informes de la Presidencia del Congreso.
- Conocer los asuntos que se presenten y tengan relación con el Congreso o se deriven de las actuaciones de este.
- Conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan que interés el Congreso.
- Conocer de cualquier otro asunto que a los jefes de Bloque pidan que se ponga a discusión.
- Anualmente al inicio del período de sesiones, acordar la propuesta que deberá elevarse a consideración del Pleno del

Congreso, para determinar los días y horas de las reuniones del Pleno.

g) Acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las comisiones.

h) Proponer a la Junta Directiva la terna para la contratación de la auditoria externa del Congreso.

La junta de Jefes de Bloque Legislativo, deberá llevar acta de lo acordado en sus reuniones, los que podrán ser consultadas por cualquier diputado.

ARTÍCULO 112 *Presentación del proyecto de ley y del dictamen al Pleno*

Presentación del proyecto de ley y del dictamen al pleno. Los integrantes de las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso tendrán que conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley o al diputado que represente a varios ponentes, para discutir dichas enmiendas. En caso que el ponente o el diputado que represente a varios ponentes no comparezca a las audiencias señaladas, los integrantes de la Comisión continuarán su estudio.

Las enmiendas aprobadas por los integrantes de la Comisión podrán ser incorporadas al emitirse el dictamen o bien presentarse en la discusión por artículos del proyecto, las que deberán ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión por artículos se proponga.

Finalizado el trámite en la Comisión, los proyectos se entregarán a la Dirección Legislativa, en soporte papel y formato digital, para su registro y difusión.

Conforme lo dispone la presente ley, el proyecto de ley se pondrá a discusión conjuntamente con el dictamen emitido por la comisión de que se trate.

Durante la discusión en primero, segundo y tercer debate, se omitirá dar lectura al proyecto de ley, dando lectura únicamente al dictamen durante el primer debate.

El dictamen de Comisión sólo podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. La dispensa de dictamen no implica la declaratoria de urgencia nacional, la que deberá solicitarse en forma específica, conforme lo establece el artículo 113 de la presente ley.

El debate sobre el proyecto de ley y dictamen se efectuará en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga “por suficientemente discutido en su tercer debate. Se exceptúan aquellos casos en que el Congreso declare el proyecto de urgencia nacional.

El voto favorable al proyecto obliga a que se continúe con la discusión de la ley por artículos y el voto en contra desechará el proyecto de ley.

Si el dictamen fuere desfavorable se pondrá a discusión en una-sola lectura y la votación resolverá lo procedente.

ARTÍCULO 39 *Dictámenes e Informes*

Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto. A su informe o dictamen, la comisión debe adjuntar el respectivo proyecto de decreto o resolución, cuando así proceda.

ARTÍCULO 40 *Plazo para rendir dictámenes*

Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste. En caso de no ser aprobada la prórroga por el Pleno, la comisión deberá emitir su dictamen o informe en un plazo improrrogable de diez días, contados a partir del rechazo de la prórroga.

ARTÍCULO 41 *Formalidades en los dictámenes e informes*

Siempre que una comisión emita un dictamen o informe lo entregará a la Dirección Legislativa por medios escritos y electrónicos, exclusivamente en formato con texto editable, adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración, para que ésta, por medio de la Secretaría, le dé el trámite correspondiente en las sesiones plenarias.

El dictamen o informe contendrá las firmas de los miembros de la comisión; si alguno de sus miembros no estuviere de acuerdo parcial o totalmente con el dictamen o proyecto, lo firmará, dejando constancia de su desacuerdo mediante voto razonado.

En todo caso, los dictámenes o informes deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Los diputados que no hayan firmado el dictamen ni razonado su voto podrán explicar en el Pleno la razón por la que no firmaron. Los dictámenes e informes deberán contener la fecha y lugar de su emisión.

ARTÍCULO **42** *Dictámenes e informes defectuosos*

Cuando el Pleno del Congreso considere que un dictamen o informe está incompleto o defectuoso, podrá disponer que vuelva a la misma o a otra comisión para que sea ampliado el dictamen o sujeto a nuevo estudio el asunto. El dictamen o informe deberá ser sometido nuevamente a conocimiento del Pleno del Congreso dentro del plazo máximo que para el efecto establece el artículo cuarenta de esta Ley.

ARTÍCULO **43** *Dictámenes Conjuntos*

Cuando por razón de la materia de que se trate, se requiera el dictamen de más de una comisión, el mismo será rendido conjuntamente y suscrito por los miembros de todas las comisiones a quienes les corresponda dictaminar. La convocatoria conjunta se realizará por los presidentes de las diferentes comisiones dictaminadoras.

Cuando existan criterios opuestos o diferentes entre dos o más comisiones en cuanto a la emisión del dictamen de una iniciativa o asunto en particular, requerido en forma conjunta, cada comisión deberá presentar al Pleno el respectivo dictamen favorable o desfavorable, según sea el caso, y será éste, por mayoría absoluta del total de los miembros que integran el Congreso, quien decida sobre la admisión de uno u otro dictamen.

En caso de admitirse un dictamen favorable, el mismo continuará su trámite. En caso contrario, cuando se apruebe el dictamen negativo o desfavorable, la iniciativa de ley se mandará a archivar.

ARTÍCULO **44** *Dictámenes Negativos*

En el caso de que una Comisión emita un dictamen negativo a una iniciativa de ley y el dictamen fuere aprobado por el Pleno del Congreso, la iniciativa a que se refiera será desechada y los antecedentes se mandarán a archivar.

Si el pleno del congreso no aprobara el dictamen negativo de la comisión, el proyecto o iniciativa de ley, volverá a nuevo estudio de la misma u otra comisión.

ARTÍCULO **45** *Transcurso del periodo legislativo*

Si transcurre un periodo legislativo sin que una iniciativa de ley hubiere sido objeto de dictamen por la respectiva comisión, salvo que algún diputado al Congreso de la República de la nueva legislatura que se instale reclame la emisión del dictamen dentro de los sesenta días de instalada esta, la iniciativa de ley se considerará desechada y se mandará a archivar el expediente.

ARTÍCULO **117** *Debates*

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

ARTÍCULO **118** *Retorno a Comisión*

El pleno del Congreso, a petición mediante moción privilegiada, podrá retornar el dictamen a la Comisión que lo emitió, para que haga un nuevo estudio y emita nuevo dictamen, cuando:

- Un dictamen o proyecto se considere defectuoso o incompleto;
- Se considere conveniente que se recabe la opinión de otra u otras comisiones;
- En la discusión por artículos el pleno haya aprobado enmiendas de fondo, de hasta el treinta por ciento (30%) con relación al número total de artículos del proyecto original, excepto que la comisión dictaminadora del proyecto las hiciere propias, en cuyo caso pasarán a formar parte del dictamen original.

ARTÍCULO **120** *Formalidades en los dictámenes e informes*

Siempre que una comisión emita un dictamen o informe lo entregará a la Dirección Legislativa por medios escritos y electrónicos, exclusivamente en formato con texto editable, adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración, para que ésta, por medio de la Secretaría, le dé el trámite correspondiente en las sesiones plenarias.

El dictamen o informe contendrá las firmas de los miembros de la comisión; si alguno de sus miembros no estuviere de acuerdo parcial o totalmente con el dictamen o proyecto, lo firmará, dejando constancia de su desacuerdo mediante voto razonado.

En todo caso, los dictámenes o informes deberán ser aprobados por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión.

Los diputados que no hayan firmado el dictamen ni razonado su voto podrán explicar en el Pleno la razón por la que no firmaron. Los dictámenes e informes deberán contener la fecha y lugar de su emisión.

ARTÍCULO **121** *Votación de los artículos*

Se tendrá por suficientemente discutido cada artículo cuando ya no hubiere Diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él y se pasará a votar seguidamente.

Antes de la votación, la Secretaría deberá clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación. Se votarán primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, después las que tiendan a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y finalmente las de adición. Si se aprobare una enmienda por supresión total, ya no se votará sobre el artículo, salvo que hubiere uno de sustitución total cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificar que sea votado separadamente.

ARTÍCULO **122** *Artículo enmendado*

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

ARTÍCULO **123** *Consulta Obligatoria*

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 **124** *Consulta Facultativa*

Durante cualquiera de los debates cinco diputados podrán proponer al Pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o 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 transcurridos 60 días no se hubiere recibido, el Pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley.





La democracia empieza con diálogo.

Netherlands Institute for
Multiparty Democracy

Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria

