

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Licenciatura en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia



**El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad
de las leyes**

Mario Abel Rosales Monterroso

Guatemala, agosto de 2019

**El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad
de las leyes**

Mario Abel Rosales Monterroso

Guatemala, agosto de 2019

Para efectos legales y en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 1º, literal h) del Reglamento de Colegiación del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, Mario Abel Rosales Monterroso elaboró la presente tesis con modalidad de artículo especializado titulada: El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad de las leyes.

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector	M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus
Vicerrectora Académica	Dra. Alba Aracely Rodríguez de Gonzáles
Vicerrector Administrativo	M. A. César Augusto Custodio Cóbar
Secretario General	EMBA. Adolfo Noguera Bosque

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS SOCIALES Y DE LA JUSTICIA

Decano	Mgtr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Vice Decana	M. Sc. Andrea Torres Hidalgo
Director de Carrera	M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán
Coordinador de Exámenes Privados	M. Sc. Mario Jo Chang
Coordinador de Postgrados	M. A. José Luis Samayoa Palacios
Coordinadora de Procesos Académicos	Licda. Gladys Jeaneth Javier Del Cid
Asesora de Tesis	M. Sc. Alba Lorena Alonzo Ortiz
Revisor de Tesis	Lic. Fredy Manuel Barrios Álvarez

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, diecinueve de enero de dos mil diecinueve. -----
En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y EL SEGUIMIENTO DE FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES**, presentado por **MARIO ABEL ROSALES MONTERROSO**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor a la **M.Sc. ALBA LORENA ALONZO ORTIZ**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



Guatemala 13 de mayo 2019.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

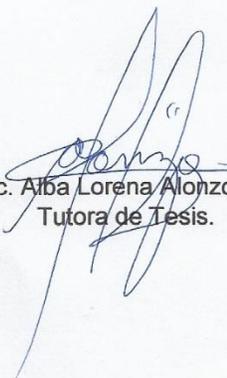
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **tutor** del estudiante: **Mario Abel Rosales Monterroso**, carné: **201301859**. Al respecto se manifiesta que:

- a) Brindé acompañamiento al estudiante en referencia durante el proceso de elaboración de la tesis denominada: **El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad de las leyes**.
- b) Durante ese proceso le fueron sugeridas correcciones que realizó conforme los lineamientos proporcionados.
- c) Habiendo leído la versión final del documento, se establece que el mismo constituye un estudio serio en torno al tema investigado, cumpliendo con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



M.Sc. Alba Lorena Alonzo Ortíz.
Tutora de Tesis.

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y JUSTICIA. Guatemala, diez de junio de dos mil diecinueve. -----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y EL SEGUIMIENTO DE FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES**, presentado por **MARIO ABEL ROSALES MONTERROSO**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico al **LIC. FREDY MANUEL BARRIOS ÁLVAREZ**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



DR. ENRIQUE FERNANDO SÁNCHEZ USERA
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

Guatemala 16 de Agosto de 2019.

Señores Miembros
Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Universidad Panamericana
Presente

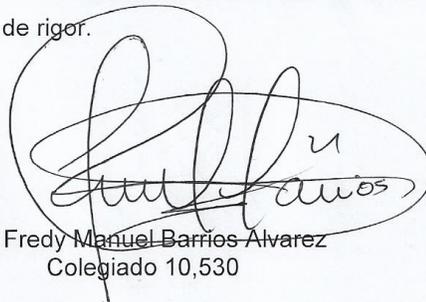
Estimados señores:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes, haciendo referencia a mi nombramiento como **Revisor** de la tesis del estudiante **MARIO ABEL ROSALES MONTERROSO**, carné 201301859, titulada **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y EL SEGUIMIENTO FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES**.

Al respecto me permito manifestarles que, la versión final de la investigación fue objeto de revisión de forma y fondo, estableciendo que la misma constituye un estudio serio que cumple con los requerimientos metodológicos establecidos por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia para esta modalidad académica.

En virtud de lo anterior, por este medio emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se continúe con los trámites de rigor.

Atentamente,



Lic. Fredy Manuel Barrios Alvarez
Colegiado 10,530

ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: MARIO ABEL ROSALES MONTERROSO
Título de la tesis: EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA Y EL SEGUIMIENTO DE FUNCIONALIDAD DE LAS LEYES

El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el (la) estudiante: ha desarrollado el proceso de investigación y redacción de su tesis de licenciatura.

Segundo: Que tengo a la vista los dictámenes del Tutor y Revisor, en donde consta que el (la) estudiante en mención ha completado satisfactoriamente los requisitos académicos y administrativos vigentes para el desarrollo de la Tesis de Licenciatura.

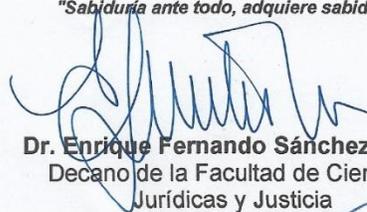
Tercero: Que tengo a la vista el documento, *declaración jurada del estudiante*, donde consta que el (la) estudiante autor de la presente tesis manifiesta, bajo juramento, que ha respetado los derechos de autor de las fuentes consultadas y ha reconocido los créditos correspondientes; así como la aceptación de su responsabilidad como autor del contenido de su Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

Se autoriza la impresión del documento relacionado en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 12 de septiembre de 2019.

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"



Dr. Enrique Fernando Sánchez Usera
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

c.c. Archivo

Nota: Para efectos legales únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo.

Dedicatoria

A Dios, que me iluminó y ayudó a alcanzar este nuevo objetivo.

A mi familia por su apoyo y sacrificio incondicional en todo momento.

Índice

Resumen	i
Palabras Clave	i
Introducción	ii
El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad de las leyes	1
Iniciativa de ley	1
Estructura de la iniciativa	8
Análisis de estructura de la iniciativa de ley	18
Comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala	22
Procedimientos actuales para medir la funcionalidad de las leyes	29
Creación de la comisión de análisis de resultados de leyes emitidas	32
Análisis de sentencia de la Corte de Constitucionalidad	39
Conclusiones	44
Referencias	45

Resumen

Se analizó en la presente investigación que las iniciativas de ley han mantenido un procedimiento para ser presentadas según lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala en su artículo 174, en este artículo se faculta a los diputados como parte del Organismo Legislativo, al Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, para proponer iniciativas de ley.

En el régimen jurídico que se ha desarrollado no se logra dar un seguimiento a los resultados de las leyes posterior a que entren en vigencia, es muy importante analizar esta parte ya que de continuar de la forma que se realiza en la actualidad se seguirá sumando leyes al ordenamiento jurídico sin lograr objetivos concretos. La ley estableció cuales son los requisitos de forma y de fondo que debe cumplir una iniciativa de ley antes de que se convierta en proyecto de ley, parte de los requisitos que se establecieron es que debe cumplir con una parte considerativa y expositiva en la que se debe presentar los estudios suficientes que permitan visualizar al legislador la necesidad de regular sobre determinadas circunstancias sociales.

Promulgada la ley no se ha tenido el cuidado de realizar los estudios o análisis que permitan determinar que los resultados obtenidos con la nueva legislación sean congruentes con lo esperado según lo planteado en la iniciativa de ley, una alternativa podría ser la creación de una comisión de trabajo del Congreso de la República de Guatemala que sea la responsable del análisis de las leyes posterior a su entrada en vigencia para medir los resultados obtenidos y en función de estos emitir dictámenes que permitan realizar modificación o ajustes a la ley, para con ello lograr los objetivos planteados.

Palabras Clave: Iniciativa de ley. Comisiones de Trabajo. Considerandos. Exposición de Motivos. Dictamen.

Introducción

En la presente investigación se abordará la materia de creación de nuevas leyes en Guatemala, este es un proceso cotidiano en el Congreso de la República de Guatemala, algunas son aprobadas con suficiente análisis, otras no son sometidas a estudios tan detallados debido a temas de urgencia y en algunos otros casos, las iniciativas de ley son convertidas en leyes por simples negociaciones políticas. Sin embargo, al no atender los requisitos que debieran de cumplir se tendrá a futuro una ley inoperante o que solamente engrosará el ya saturado sistema jurídico del país.

El problema se analizará principalmente sobre la carencia de análisis en las propuestas de nuevas leyes, obteniendo poca efectividad o resultados en el ordenamiento jurídico; se investigará sobre regulaciones que exijan soportar con datos reales de las circunstancias que se pretende legislar, es decir, condiciones actuales con indicadores bien definidos para que puedan ser comparados posterior a la promulgación de la ley, esto implica que en la parte de exposición de motivos y los considerandos se deberá realizar estudios profundos que reflejen la condición actual de las circunstancias que ameriten una legislación.

Es importante indicar que la justificación sobre la presente investigación radica en que las leyes vigentes en Guatemala se siguen acumulando sin que existe un ente encargado de medir la funcionalidad de las leyes promulgadas, ya que es vital que cada ley sea evaluada en intervalos de tiempo preestablecidos para determinar si se cumple con los objetivos planteados desde que ésta solo sea una iniciativa de ley; las comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala, en especial las que emitieron dictamen respecto del proyecto de ley, serían las indicadas para realizar los estudios sobre el impacto que la ley ha tenido desde el momento en que ha sido promulgada, de igual forma deberán de emitir dictamen para dar a conocer si los resultados son congruentes con lo esperado según lo propuesto en el proyecto de ley.

La presente investigación será de interés en el contexto social, esto se refiere a que las legislaciones afectan de manera directa o indirecta a toda la población, se centrará en conocer el desempeño respecto de las comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala que son las

responsables de analizar desde la propuesta de iniciativa de ley como también estudiar los resultados al convertirse en ley, así como las reformas a las leyes existentes; los cambios sociales son constantes y algunos podrían ocasionar conflictos sociales los que será necesario legislar para que se mantenga la armonía social, a esto se debe que cada ley deberá ser promulgada de forma objetiva atendiendo la necesidad social que la ha hecho nacer a la vida jurídica.

Los objetivos sobre los que se dirige la presente investigación son: Analizar la regulación y procedimientos actuales por medio de los cuales el Congreso de la República de Guatemala promulga las leyes y luego mide la funcionalidad de las leyes que entran en vigencia; Identificar en que parte de la iniciativa de ley se debe incorporar información medible con datos cualitativos y cuantitativos que permitan determinar la funcionalidad de la ley cuando entre en vigencia; Determinar la responsabilidad jurídica de las comisiones del Congreso de la República de Guatemala en el análisis de la funcionalidad de las leyes que han sido emitidas.

Para realizar la investigación y cumplir con los objetivos planteados en el presente artículo científico se utilizará el método de investigación documental, éste método permitirá que se analice las leyes que regulan el procedimiento para la promulgación de nuevas leyes, así como manuales y otros materiales que ha producido el organismo legislativo, también se estudiará los procedimientos que deben realizar las comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala al momento de emitir el dictamen de una iniciativa de ley.

Los subtítulos que se han considerado para la presente investigación son: iniciativa de ley: en esta parte se desarrollará de forma general lo relacionado al procedimiento actual para la promulgación de una ley, desde la presentación en el Congreso de la República de Guatemala, hasta que ésta se convierte en ley; análisis de estructura de la iniciativa de ley: este estudio se refiere a los requisitos de fondo y de forma que se debe cumplir para que sea recibida para su trámite; comisiones responsables de medir la funcionalidad de las leyes: se tratará las deficiencias existentes y las consideraciones que debería atender las comisiones de trabajo antes de emitir el dictamen, adicional se analizará una sentencia emitida por la Corte de Constitucionalidad en la que se declara inconstitucional una ley.

El Congreso de la República de Guatemala y el seguimiento de funcionalidad de las leyes

La función legislativa corresponde con exclusividad al Congreso de la República, esto lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 157, partiendo de esta premisa se puede inferir que será el Congreso de la República el responsable de velar por la creación de un sistema jurídico que regula las distintas relaciones entre los miembros de la sociedad, procurando que el ordenamiento legal de como resultado el desarrollo integral de la población; adicional a esto la Constitución Política de la República desarrolla otra serie de funciones que debe cumplir el Congreso de la República, para efectos del presente trabajo de investigación se tratará con preferencia la materia legislativa.

El Congreso de la República constituye el principal órgano del Organismo Legislativo, se compone por diputados electos democráticamente para un periodo de cuatro años, los requisitos para optar al cargo de diputado son ser guatemalteco de origen y que se encuentre en el goce de sus derechos como ciudadano, esto lo regula la Constitución Política de la República en su artículo 162, al tenor de este artículo se puede percibir la idea que cualquier guatemalteco que cumpla con estos requisitos podría optar a ser electo para el cargo de diputado.

Iniciativa de ley

La trascendencia que tuvo en la vida de los seres humanos el haberse organizado en sociedades, trae como consecuencia el tener que atender diversas necesidades de carácter social, se puede mencionar entre otras la salud, la educación y la seguridad, para poder lograrlo la sociedad moderna se organiza en Estados, teniendo cada uno sus propios fines, sin embargo, uno de los fines específicos entre estos siempre será garantizar las necesidades básicas de los habitantes o miembros de la sociedad.

Según se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 1, “El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia...” en este primer artículo se manifiesta un fin general que es la protección de manera individual de la persona y luego se extiende con más

amplitud hacia la familia, pensando en la familia como la base de la sociedad y el núcleo de formación de cada uno de los ciudadanos se entiende que el Estado se organiza para la protección de toda la sociedad.

El Estado guatemalteco tiene un sistema de gobierno “...republicano, democrático y representativo.”, según se establece en la Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 140, siendo republicano debido a que el poder se encuentra dividido en los tres poderes u órganos que son los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sobre estos tres poderes se distribuye todo el poder y no debe existir ninguna dependencia o subordinación entre ninguno de ellos, esto con el objetivo de evitar la concentración del poder.

Democrático y representativo, el poder es del pueblo, llamándolo algunos autores como soberano al referirse al pueblo, representativo por la razón que resultaría imposible consultar a toda una población al momento de tener que tomar una decisión, se delega esta responsabilidad en diversas personas que representarán los intereses de las mayorías y que han sido electas de manera libre y en elecciones populares.

Con el fundamento constitucional que Guatemala es un Estado libre, soberano y que el poder reside en la población, quien lo delega en el Estado y este a su vez lo ha repartido en los tres poderes, por ello, se puede inferir claramente que cada uno de estos poderes deberá tener funciones muy específicas, que para el interés de este trabajo de investigación se conocerá las principales actividades y funciones del organismo legislativo con énfasis en el proceso de promulgación de leyes.

De las atribuciones que le corresponden al Congreso de la República de Guatemala, por mandato constitucional está la función legislativa que consiste en decretar, reformar y derogar leyes, siendo esta una atribución que permitirá la consolidación de un Estado democrático, que por medio del proceso legislativo sea capaz de producir las regulaciones necesarias que creen el ambiente propicio para el desarrollo en sus distintos ámbitos de la sociedad guatemalteca.

La creación de la norma jurídica debe atender los principios doctrinarios relacionados con el Derecho, en este sentido se define el Derecho como el conjunto de principios, doctrinas y normas que regulan las relaciones entre las personas, otra acepción de Derecho "...conjunto de normas jurídicas que regulan la conducta externa de las personas..." (López Aguilar, 2012, p. 39), se refiere el jurista a un enfoque puramente de derecho objetivo y aplicado de manera general a toda la sociedad.

Teniendo como referencia las acepciones anterior se puede ampliar el concepto al definir que los principios son todos los dictados de la razón que son aceptados como buenos por todas las personas de una sociedad y que orientan el accionar de cada uno de sus miembros, otro elemento utilizado en la acepción de derecho es las doctrinas, se refiere a los pensamientos y opiniones que han emitido los estudiosos de la ciencia del derecho, estos pensamientos son cambiantes a través del tiempo ya que cada época ha tenido sus doctrinas y opiniones de los juristas, esto es natural dado que el comportamiento de la sociedad cambia debido a las distintas circunstancias como lo son los problemas sociales, económicos e incluso bélicos.

En la acepción de Derecho descrita anteriormente también se incluye el termino norma, "...es la que impone deberes y confiere derechos y son de cumplimiento obligatorio." (López Aguilar, 2012, p. 47) la norma es la forma de materializar las ideas abstractas como lo son los principios y doctrinas, es decir, la norma es el dictado que el órgano responsable de su emisión hace con respecto de la conducta o comportamiento que se debe tener siendo ésta obligatoria dentro de la sociedad.

El orden jurídico que rige un Estado proviene de varias fuentes, es decir, el Derecho posee fuentes que le han dado origen, entre estas se pueden indicar las fuentes reales, fuentes históricas y formales; estas fuentes son las que a través del tiempo han permitido que las sociedad creen sistemas jurídicos que permitan la estabilidad social y garanticen el bienestar de cada uno de sus miembros, provocando una justicia pronta y cumplida.

Al incluir como fuente del Derecho a las fuentes reales se refiere a todos los fenómenos que ocurren dentro de una sociedad, estos pueden ser: los aspectos económicos que se refiere a todo lo relacionado con los recursos y la escases de los mismos, la propiedad, la riqueza y los medios de producción, entre otros; aspecto político que se refiere a la forma de solucionar los problemas que surjan en la sociedad y principalmente a la forma de nombrar a los representantes de la sociedad que serán los encargados de velar por los intereses de la mayoría.

Las fuentes históricas del Derecho también contribuyen a la formación del Derecho actual, estas han servido de puntos de partida para que los ordenamientos jurídicos actuales se formen y se consideren los aspectos sociales que le dieron origen a normas antiguas para determinar la necesidad actual de legislar sobre los mismos fenómenos sociales e incluso anticiparse a sucesos que se pudieron evitar por medio de una legislación oportuna.

Las fuentes formales del derecho están constituidas principalmente por la ley, es decir, las leyes actuales que serán las normas que se deben atender por todos los miembros de la sociedad, en un plano secundario o complementario se posiciona la jurisprudencia y la costumbre, esto se encuentra regulado en la ley del Organismo Judicial, artículo 2, que incluso hace la salvedad que la costumbre se regirá exclusivamente cuando se adolezca de una ley específica o que la propia ley lo permita.

El ordenamiento jurídico actual se mantiene en constante crecimiento debido a la creación de leyes que pretenden regular y ordenar las distintas relaciones entre los guatemaltecos, se crean leyes que en muchos casos no alcanzan a cubrir los objetivos para lo cual fueron creadas, dando como resultado únicamente el crecimiento en la cantidad de leyes sin que se resuelvan de fondo los problemas sociales que el país presenta.

En el año 2005 el Congreso de la República de Guatemala, creó mediante el acuerdo 14-2005 la comisión extraordinaria encargada del estudio y análisis para la deslegislación, la comisión nombrada deberá analizar las leyes y proponer la eliminación del ordenamiento jurídico todas aquellas leyes que ya no tienen aplicación o que se habían vuelto obsoletas debido a los distintos cambios de hábitos de los ciudadanos como la incidencia de la tecnología.

En el primer considerando del acuerdo 14-2005 “...es necesario crear un programa que contemple la implementación de un registro de leyes seguro y confiable, la organización y sistematización del ordenamiento jurídico nacional, y el diseño de una metodología para identificar la legislación no vigente, derogada u obsoleta.”, se establece claramente que es necesario crear un registro de leyes que sea confiable por medio del cual se pueda identificar la legislación no positiva, derogada u obsoleta.

En este considerando se reconoce la gran necesidad de observar el funcionamiento del ordenamiento jurídico con respecto a conocer o tener la información de las leyes existentes, esto por medio de un sistema que esté al alcance de los interesados lo cual aportaría material importante en relación a la certeza jurídica y también respecto de la aplicación específica de las leyes en relación a un problema existente.

El segundo considerando del acuerdo 14-2005 plantea una de las realidades del sistema jurídico guatemalteco, que aún existen leyes obsoletas y fuera de la realidad social, esto produce un conjunto de legislaciones inoperantes que no permiten un correcto desarrollo de las entidades gubernamentales y para el público en general, lo cual solamente entorpece el desarrollo de los procesos jurídicos.

El Congreso de la República estableció:

Que actualmente existen leyes que ya perdieron su vigencia o que no se ajustan a la realidad de nuestro país, impidiendo con ello el buen manejo, adquisición y fluidez de la información legislativa para las entidades gubernamentales y para el público en general. (Acuerdo Legislativo 14-2005, segundo considerando)

El Congreso de la República de Guatemala crea la comisión extraordinaria que se encargue de tratar el tema de la saturación que existe en el sistema jurídico del país y será ésta la encargada de crear la modalidad que permita identificar todas aquellas leyes que ya no cumplen una función

debido a los cambios sociales y que las han convertido en obsoletas cayendo en un estatus de vigente pero no positivas. En la actualidad no se tiene un dato exacto sobre la cantidad de leyes existentes en Guatemala; sin embargo, para el año 2007 la comisión presidencial para la Reforma y Modernización del Estado indicó que existen más de 68,000 leyes vigentes de las cuales más de 30,000 son obsoletas o no tienen ninguna aplicación, estas leyes han perdido su aplicación debido a los cambios que sufre la sociedad y a los cambios de la problemática general del país.

No se debe seguir saturando de leyes el ordenamiento jurídico ya que llegará el momento en el que tantas leyes solamente van a entorpecer la aplicación de las mismas, y peor aun solamente se utilizarán para entorpecer los procesos de aplicación de justicia en las distintas ramas del derecho, producto de este desorden será la falta de certeza jurídica, lo cual podría ser aprovechado por algunas personas para producir retardos maliciosos en la aplicación de estas. Los procedimientos existentes actualmente no permiten evaluar los resultados obtenidos por las leyes que actualmente están vigentes, como tampoco de las que se implementan, simplemente se crean con las expectativas de satisfacer alguna necesidad existente, sin embargo, no existe el diseño que permita realizar una medición de lo obtenido como resultado de la aplicación de cada una de las leyes.

El sistema jurídico guatemalteco ha establecido quienes tienen la facultad para poder presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la República de Guatemala, la regulación la encontramos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 174 "...tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral." en este artículo se faculta a estas instituciones para proponer ante el pleno del congreso iniciativas de ley, sin embargo, el tenor de este artículo debería entenderse más allá de un derecho subjetivo como una función de las instituciones el estar encargadas de vigilar los distintos acontecimientos sociales y culturales, para con ello, crear la normativa que busque la protección, vigilancia y desarrollo poblacional.

A medida que la sociedad guatemalteca cambia debido a las influencias de otras culturas, los avances tecnológicos, las relaciones comerciales dentro y fuera de la nación, las tendencias económicas y todos los hechos que provoquen cambios en las preferencias o conductas de las

personas hacen que sea necesario crear nuevas leyes que permitan la buena relación entre los ciudadanos y la armonía de la nación. Las iniciativas de ley surgen como una respuesta a la necesidad social de regular la actividad o conducta humana que podría ser causa de discordias o alteración del orden social, con esta se pretende que el bien común prevalezca y mantener la armonía dentro de todos los ciudadanos.

Definición Iniciativa de ley

Documento elaborado formalmente cumpliendo con lo establecido en la ley y presentado por los órganos que poseen esa facultad, en el cual se presenta la propuesta de crear, modificar o extinguir alguna ley. Para la formación de leyes se requiere sea por escrito debiendo estar foliadas, como si se tratara de un decreto, que deberá incluir la parte considerativa, dispositiva, exposición de motivos y los estudios técnicos respectivos.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94,

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... (artículo 109)

La iniciativa de ley debe corresponder a un amplio estudio o proceso investigativo en el cual se tenga claramente definida la problemática, es decir, el origen de la investigación o la circunstancia social que motiva y que genera la necesidad de legislar sobre un tema en particular, partiendo del problema social al que corresponde el estudio, se debe exponer los motivos que hacen necesario que se legisle respecto del problema que se analiza. Aunque no existe taxativamente en la

legislación un esquema que enumere los puntos que debe contener un proyecto de iniciativa de ley, se puede analizar lo expuesto en el artículo 109 de la Ley Organiza del Organismo Legislativo.

En este artículo se identifica una generalidad que se refiere a que el proyecto de iniciativa de ley se debe presentar en forma de decreto, es decir, debe incluir una parte considerativa y dispositiva, para un proyecto de iniciativa de ley es importante considerar que es necesario dar a conocer un parámetro más amplio respecto del origen del proyecto, “La elaboración de un proyecto requiere de seis pasos básicos: a) Justificación o exposición de motivos, b) Los considerandos, c) El por tanto, d) Primeros artículos, e) Artículos principales, f) Artículos finales.” (Alejos, 1997, p.16). Según lo expuesto por este autor permite tener una idea más amplia y clara respecto de los elementos que se debe incluir en un proyecto de iniciativa de ley para que pueda ser presentado ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala, a la medida que un proyecto cumpla con lo recomendado por el autor Alejos Cámara y contenga la suficiente información relacionada con la problemática que es necesario regular, éste podrá ser entendido y la viabilidad para su promulgación como ley será más factible.

Estructura de la iniciativa

Exposición de motivos o justificación

En esta parte de la iniciativa de ley se presentan todas las circunstancias sobre la cual gira la necesidad de crear una nueva legislación o la necesidad de modificar alguna ley existente, los argumentos, razones e incluso resultado de estudios deben estar directamente relacionados con la propuesta de ley y además deben de presentar la justificación en la cual queda de manifiesto la necesidad de normar sobre la circunstancia que la sociedad necesita para mantener la armonía entre los ciudadanos, las razones o motivos pueden ser diversos, ya sea de carácter social, cultural, económico, político, etc.

Lo importante de esta etapa es la claridad de la necesidad existente de legislar sobre determinado asunto para que el legislador pueda percibir ese sentimiento e iniciar el proceso para promulgarla, en esta parte del proyecto de iniciativa de ley se plantea de forma amplia con la mayor cantidad de información recolectada y datos que la comunidad pudiera ofrecer respecto de la problemática y las consecuencias posibles de no regular tal situación.

Alejos Cambara (1997) expone:

La justificación ayuda a que el legislador entienda porqué se impulsa o promueve un determinado proyecto de ley. Pero la justificación no debe ser muy extensa. Incluirá datos verídicos, concretos, vigentes y de fácil entendimiento, para que produzca impacto. Es decir, basarla en estadísticas y argumentos que realmente fundamenten el trabajo. El documento que la contiene se conoce como exposición de motivos. (p. 17)

La justificación o exposición de motivos no constituye parte de la ley por lo cual esta parte no está sujeta a aprobación, sin embargo cuando se tiene necesidad de acudir al espíritu de la ley, es decir, a lo que el legislador pretendió legislar en ese momento, resulta de especial interés la exposición de motivos ya que en esta parte queda plasmada las circunstancias por las que se fue desarrollando la ley cuando ya se encuentra en vigencia, esta utilidad resulta en los casos en que los jueces o tribunales se ven la dificultad de analizar leyes que pudieran ser ambiguas o contradictorias.

Preámbulo de la ley

Esta parte del proyecto de iniciativa de ley se desarrolla con elementos muy concretos que deben ser el resultado de una extensa investigación del tema que está motivando a la iniciativa, en esta parte se incorporan los considerandos, estos son razonamientos directos y concretos en relación al tema que se pretende legislar, los considerandos son posturas o criterios que expresan la necesidad de legislar el tema en cuestión soportándolo son artículos principalmente de nuestra constitución política de la Republica, “b) Los considerandos. Generalmente se derivan de la exposición de

motivos. Suelen ser tres o cuatro, breves. Deben guardar un orden coherente. No constituyen parte de la ley en sí.” (Alejos Cambara, 1997, p. 17), sin que necesariamente se mencione los artículos, basta con tomar las ideas de los artículos que ya pueden ser de la parte dogmática, orgánica o procesal, en esta parte se reafirma la necesidad de legislar para poder cumplir con las obligaciones del Estado.

La parte del preámbulo en la que se incluye la base legal y la enumeración de los artículos que sustentan la iniciativa de ley hace referencia a los artículos constitucionales que facultan al Congreso de la República de Guatemala a emitir leyes, al igual que los considerandos sin estar estos sujetos a aprobación, es decir, no forma parte del cuerpo del proyecto de iniciativa de ley, en la actualidad estos solamente transmiten una idea general de la necesidad de legislar sobre alguna materia.

Parte dispositiva

En esta parte se inicia con los artículos que componen la iniciativa de ley, estos pueden estar agrupados en títulos, capítulos e incluso secciones, esto con el objeto de que se pueda comprender de mejor manera. El orden de importancia no constituye una condicionante en el proyecto de iniciativa de ley, es decir, se puede ordenar de lo general a lo particular, no siendo este orden imprescindible en el proyecto.

Alejos Cambara (1997) expone:

...los primeros artículos deben referirse a la ley en sí, principiando por la naturaleza de la actividad que se va a normar, fines y campo de aplicación. Deben dedicarse a la definición de lo que crea o modifica y a su ámbito de acción y toma de decisiones. (p. 18)

Los primeros artículos dan algunas definiciones para el mejor entendimiento de lo que se estará disponiendo en el transcurso de los demás artículos, en los siguientes artículos se indican

directamente las regulaciones que son el objeto de la iniciativa de ley, esta parte debe ser muy clara y objetiva, no debe dar lugar a ambigüedades ya que esto solo generaría confusión, aquí se desarrolla la parte medular de la iniciativa de ley y se debe incluir cuantos artículos sean necesarios para su mejor comprensión y aplicación, es decir, las prohibiciones, limitaciones, sanciones y multas a que se encuentra sujeto cada uno de los ciudadanos, con el objeto de no tener contradicciones al momento de aplicar la norma.

Al finalizar con aspectos generales como lo son las definiciones y el objeto de la ley se pasa a una parte específica o cuerpo del proyecto de iniciativa de ley, siendo esta parte en la que se plasma de forma directa las normas que son la manifestación clara de las conductas que se pretenden regular, la redacción de cada artículo deberá de ser congruente con la materia del derecho que se está tratando y con la problemática que se ha manifestado en los considerandos y exposición de motivos.

En el cuerpo del proyecto de iniciativa de ley queda plasmado en cada artículo las distintas regulaciones respecto de las conductas que se deben normar, materializándose toda la regulación requerida en función de la exposición de motivos, la justificación y parte de los considerandos, en ese sentido la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en el artículo 175 que “Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure.” adicional a ser congruente con el preámbulo se debe analizar que no se esté violentando los preceptos constitucionales, ya que de ser así serán nulas las disposiciones reguladas.

Parte final

En la parte final se procede a incluir algunos artículos transitorios y principalmente la vigencia que se propone, esta parte se considera como el cierre del proyecto de iniciativa de ley, la cual incluye algunos artículos relacionados con los controles, fiscalización, es decir, lo que también se conoce como disposiciones transitorias, en los casos que se desea modificar una ley existente es el mismo

procedimiento y en la parte final se hace mención de la derogación de la ley que da vida a la iniciativa de ley de que se trate.

Presentación de la iniciativa al Congreso de la República de Guatemala

La iniciativa de ley se presentará ante el Congreso de la República de Guatemala, atendiendo la forma de decreto, ante la dirección legislativa, deberá incluir un ejemplar físico, es decir, de forma escrita y física, además de una copia en medio electrónico que puede ser un CD, esto último para facilitar la distribución de la misma entre los diputados para que estos puedan tener acceso y disponibilidad a la información de la nueva iniciativa de ley.

Al momento de que se presenta la nueva iniciativa ante la dirección legislativa del Congreso de la República de Guatemala, ésta le asigna un número correlativo según el registro, este trámite se encuentra establecido como un mandato en la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 176 “...Presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará un procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo...” este número será con el que se identificará la nueva iniciativa durante todo su proceso.

Presentación ante el pleno del Congreso de la República de Guatemala

Se realiza por medio de una lectura, principalmente sobre la exposición de motivos, la lectura podrá ser realizada por el diputado ponente o el representante si fueren varios diputados, este procedimiento se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, artículo 110, “...Luego de su conocimiento por el Pleno al tenor del artículo 109 de la presente ley, el Diputado ponente si lo solicita, hará uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta.” para el caso que la iniciativa perteneciera al organismo ejecutivo la lectura podrá ser realizada por el ministro respectivo, para el caso de la presentación del proyecto de ley por parte de algún diputado éste podrá pedir se le conceda la palabra, esto con el fin de poder ahondar en la

parte de la exposición de motivos, concluida la exposición por parte del diputado ponente o representante, sin más trámite se enviará el proyecto de ley a la comisión respectiva para su análisis.

Para el caso en que la iniciativa se estuviera presentando por alguna otra de las instituciones facultadas en la ley para ejercer este derecho, el Presidente del Congreso de la República de Guatemala podrá pedir autorización al pleno para invitar a realizar la lectura al funcionario que represente al organismo que propone la nueva iniciativa, concluida esta etapa se envía a la comisión respectiva para que sea analizada con más detalle. Todos los proyectos de ley al ser recibidos por la Dirección Legislativo serán identificados con un número correlativo según la fecha y hora de recepción.

La iniciativa de ley es enviada a la comisión respectiva para realizar un análisis técnico y luego emitir un dictamen. La comisión respectiva deberá entregar al pleno del Congreso los dictámenes, estudios y análisis que pudieran ser requeridos. La comisión es responsable del estudio a profundidad de la propuesta de ley para determinar de forma clara si es realmente de aplicación o de necesidad para la sociedad guatemalteca, es decir, que prevalezca el bien común sobre el particular.

Posterior a realizar el estudio sobre la iniciativa de ley, la comisión según su criterios podrá decidir si la iniciativa obtiene un dictamen favorable, para que continúe su análisis por el pleno del congreso; el dictamen también puede ser desfavorable, lo cual implica que no avanzará para su trámite y por último puede la comisión tomar la opción de no emitir opinión y simplemente archivar la iniciativa, en esta etapa la comisión podrá conceder audiencia al ponente del proyecto de ley para hacer de su conocimiento que en base a los estudios y análisis realizados consideran que es necesario realizar enmiendas, estas pueden ser de tipo parcial o total en el proyecto de iniciativa, la regulación de este procedimiento se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, la cual establece:

Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94

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. (Artículo 112)

En este artículo se fundamenta la opinión que podrán emitir los integrantes de las comisiones para proponer cambios en los proyectos de ley que se les sometan a análisis, esta facultad permite que se propongan modificaciones con la finalidad de lograr el cumplimiento de los objetivos o la satisfacción de las necesidades de legislar respecto de la exposición de motivos propuestos en el proyecto de ley, estos análisis deberán sustentarse en la información contenida en el mismo proyecto de ley y en el caso de no encontrarse se deberán solicitar al ponente del anteproyecto para que facilite la información necesaria.

Procedimiento legislativo en el pleno del Congreso de la República de Guatemala

Conforme a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, la iniciativa de ley que ha obtenido el dictamen favorable de la comisión respectiva deberá ser presentada para su discusión al pleno del congreso, es importante considerar que la ley establece una excepción en el que no se necesita el dictamen de comisión, esta circunstancia ocurre cuando se realiza petición de declaratoria de urgencia nacional y se regula en:

Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94

La declaratoria de urgencia nacional se debe solicitar mediante moción privilegiada, caso en el cual no será necesario el dictamen de Comisión. La moción privilegiada será

privilegiada en su discusión, pero sin limitar el número de oradores que participen en ella. Para la aprobación de la declaratoria de urgencia nacional, será necesario el voto afirmativo de no menos de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. La totalidad del proyecto se lee en el primer debate, se analizará principalmente temas de constitucionalidad, la importancia y la necesidad que pudiera existir para su aplicación, en este primer debate no existe votación respecto de la iniciativa en discusión. (Artículo 113)

Al concluir los estudios respectivos la comisión debe presentar el dictamen por medio de la Dirección legislativa, en este momento cambia el nombre de iniciativa de ley a proyecto de ley. Si el dictamen fuera favorable es la Dirección Legislativa la responsable de hacer llegar copia a todos los diputados para que puedan estar informados respecto del proyecto de ley que posteriormente se presentará al pleno del Congreso de la República de Guatemala.

Como un instrumento de ayuda y referencia en el proceso legislativo se cuenta con un manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias, “Si el dictamen es favorable se entra a su discusión en primero, segundo y tercer debate.” (Congreso de la República de Guatemala, 2012, p. 43) este documento contiene de manera amplia muchos aspectos relacionados con los procesos legislativos para la creación de las normas jurídicas.

En el primer debate se tiende a tratar temas generales respecto del proyecto de ley, al expresar temas generales no se refiere a menos importantes, ya que dentro de ellos están: la constitucionalidad del proyecto de ley, vigilar que no contravenga ningún precepto o derecho que se encuentre garantizado por la Constitución Política de la República de Guatemala; la importancia que el proyecto pueda tener en la sociedad, de igual manera se debe tratar temas de conveniencia y oportunidad que pueda tener el proyecto de ley, como lo establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 117“...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. ”Cualquiera de los

diputados puede manifestar su inconformidad con respecto del proyecto de ley y proponer el voto en contra del proyecto de ley debido a que pudiera contener alguna inconstitucionalidad.

De los aspectos antes descritos es fácil notar que cuando nos referimos a importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto de ley se pueden considerar que son bastante subjetivos, sin embargo, cuando nos referimos a constitucionalidad de las leyes, se trata de un tema fundamental debido a que si el proyecto de ley se convierte en ley, al momento de entrar en vigencia cualquier ciudadano tiene derecho a plantear una inconstitucionalidad respecto de la ley, ya sea de carácter general o en algún caso concreto.

Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias, 2012.

Con la intención de preservar la constitucionalidad de las leyes, el congreso de la República podrá efectuar consultas a la Corte de Constitucionalidad sobre los proyectos de ley que se tenga en discusión. La consulta es obligatoria o bien puede ser facultativa. Es obligatoria la consulta, cuando se trate de proyectos de ley que propongan reformas constitucionales,..." (p. 44)

Para el segundo debate es costumbre solicitar que sea omitida la lectura material del proyecto o iniciativa en discusión, como lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el artículo 176, " Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días...", esta solicitud tiene el objeto de enfocarse propiamente en la continuación del análisis de la propuesta ya que los diputados podrán realizar la lectura por cuenta de cada uno, ya que poseen una copia de la misma, el segundo debate se deberá realizar un día distinto al primer debate, según lo establece la ley.

En el tercer debate la iniciativa de ley es discutida en su totalidad, con la diferencia a los dos debates anteriores que en este debate se somete a votación el proyecto de ley, previo a la votación se debe haber discutido de manera amplia todos los aspectos relacionados con el proyecto, se entenderá

que se ha discutido lo suficiente este tema cuando ningún diputado intervenga para seguir tratando sobre el proyecto de ley. “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.” (Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, 1994, artículo 121), si el voto es favorable la siguiente etapa es la discusión por artículos y por último la redacción final.

Para el caso en que el voto fuese negativo o desfavorable, la iniciativa es desechada y enviada a archivar. La Ley Orgánica del Organismo legislativo, establece en el artículo 120 “...podrán presentarse enmiendas por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total. Las enmiendas deberán ser presentadas por escrito...”, en los casos que la iniciativa sea sujeta a enmiendas, podrá ser enviada a la comisión para que realice nuevos estudios y análisis considerando las enmiendas propuestas por los diputados del pleno del Congreso de la República de Guatemala.

Redacción Final

En esta etapa del proceso se dará lectura completa al proyecto o iniciativa de ley, desde preámbulo y todos los artículos que la componen, se deberá realizar en la misma sesión en la que se realizó la votación o en cualquiera de las tres próximas sesiones, contando con la aprobación de esta etapa la iniciativa pasa a formar parte de un decreto al cual se le asigna un número correlativo del que lleva el control el Organismo Legislativo.

Previo a que el decreto sea enviado al Organismo Ejecutivo, se deberá entregar copia a todos los diputados para que puedan leer el proyecto de ley que ahora se ha convertido en decreto, esto con la finalidad que puedan comprobar que el decreto contenga claramente todo lo discutido en el pleno del Congreso de la República de Guatemala, en los tres debates respectivo, dentro de los siguientes cinco días podrán realizar observaciones al decreto, de no recibir ninguna observación se enviará el decreto al Organismo Ejecutivo.

Sanción y promulgación

Al estar constituida la iniciativa de ley ahora en un Decreto del Organismo Legislativo es enviado al Organismo Ejecutivo, en esta fase el Presidente de la República realiza las revisiones y estudios que consideren necesarios para poder emitir una respuesta a dicho Decreto. La decisión del Presidente de la República puede ser: sancionarlo, vetarlo y también podría considerarse una actitud pasiva si este no se pronuncia respecto del decreto en los siguientes quince días de la fecha de recepción, para este caso se considerará sancionado.

La promulgación se refiere al acto de publicar la ley en el Diario Oficial para que sea del conocimiento de la población antes de su entrada en vigencia. En esta parte del trabajo de investigación se muestra resumido el procedimiento desde que nace una iniciativa de ley hasta lograr su promulgación, existiendo variantes en función del tipo de iniciativa y de las circunstancias que están impulsando el origen la nueva normativa, sin embargo, en general lo descrito constituye un procedimiento general de la forma en que actualmente es cada una de las etapas para su aprobación.

Análisis de estructura de la iniciativa de ley

En el régimen jurídico actual no se logra dar un seguimiento o evaluación a los resultados de las leyes posteriormente a su entrada en vigencia, es muy importante analizar esta parte ya que de continuar de la forma que se realiza en la actualidad, se seguirán sumando leyes al ordenamiento jurídico sin lograr objetivos concretos, quedando sin resolver la problemática que se originó desde la iniciativa de ley hasta su promulgación.

Cuando se emite una nueva ley se esperan ciertos resultados que debieron de haber quedado plasmados en la ley de que se trate, por ello, se debe tener bien definida el área social, económica, política, etc., sobre la que impactará la nueva ley, para poder realizar las evaluaciones y determinar si ha cumplido o no con lo esperado, de este análisis se podría obtener adicionalmente información

que permitan promover alguna enmienda a la ley para lograr satisfacer la necesidad social que se pretendía alcanzar.

Parte introductoria

Al iniciar el desarrollo de un proyecto de iniciativa de ley, lo que se busca es limitar o regular actuaciones en la sociedad, las cuales deben ser medibles para posteriormente poder realizar un análisis del impacto social que esta trae consigo, ya sea que dicha evaluación se oriente en razón de los objetivos planteados inicialmente o incluso en algún momento el estudio podría enfocarse en los efectos que produzca la nueva ley, pudiendo dar resultados totalmente contrarios a los esperados.

El problema en el proceso legislativo tiene sus orígenes desde el momento de plantear los objetivos, la justificación y los motivos, en esta parte se debe realizar un análisis a fondo y preciso de la situación o problemática social que requiere de una regulación directa, siendo este análisis un dato medible que pueda ser el punto de partida y vital que al mismo tiempo justifique de manera sustancial, clara y concreta el objeto del proyecto de iniciativa de ley.

Pareciera algo complicado establecer los objetivos de forma medible y de hecho lo es, sin embargo, se debe realizar las comparaciones y encontrar los métodos adecuados para poder medirlos, ya sea que pretendan legislar sobre derecho penal, tributario, civil o cualquier otra rama del Derecho, y así tener una tabla de desarrollo de dichos objetivos que permita medir a través del tiempo, esto debe realizarse antes de la entrada en vigencia de la nueva ley y posterior a la misma.

La medición del resultado de las leyes posterior a su entrada en vigencia posee muchos beneficios, entre ellos se pueden considerar importantes aportaciones en relación al comportamiento de la población en relación a la nueva legislación, los procesos de transparencia se ven altamente favorecidos, con este seguimiento se puede prever errores futuros relacionados con la legislación y se podrá realizar las enmiendas necesarias.

Esta etapa en el sistema legislativo es una tarea pendiente de cumplir ya que no existe ningún procedimiento que permita realizar los análisis respectivos, esta mala gestión da como resultado la redundancia y acumulación de leyes que no logran sus objetivos, se puede considerar que el procedimiento para la promulgación de leyes está incompleto, esto debido a que no se regula en ninguna normativa la medición de la funcionalidad de las leyes que se han emitido.

Parte considerativa y dispositiva

En el proyecto de iniciativa de ley se incluyen actualmente los considerandos y principalmente todo el desarrollo de la parte dispositiva, sin embargo, estos se hace de forma muy general y no trata aspectos puntuales, el principal vacío que existe es la falta de una referencia que se pueda medir, es decir, que nos permita tener una referencia actual y con los objetivos poder definir los puntos a los que se desea llegar con la aplicación de la nueva norma, e incluso si es una ley que pudiera ir dando resultados de forma paulatina a través del tiempo se debe dejar indicados en los objetivos, los considerandos y en todos los artículos los resultados esperados en los periodos de tiempo proyectados con respecto a su aplicación.

Si algo no lo podemos medir es muy difícil poder conocer la magnitud del avance, si retrocede o simplemente estamos en el mismo lugar, este criterio aplica incluso para la creación de nuevas leyes, para poder determinar la funcionalidad de una ley es necesario que se mejore la estructura desde el proyecto de iniciativa de ley, regulando que para presentar dicho proyecto sea necesario el desarrollo de estudios profundos respecto de las necesidades que se pretende regular, estos estudios se deberán realizar en todos los campos que se considere podría impactar la nueva legislación.

En esta parte del trabajo de investigación se hace mención relacionada a los objetivos, los motivos y los considerandos, esta es una de las debilidades que se posee en el proceso de crear o modificar leyes, actualmente en la exposición de motivos o justificación se hace mención de estos, sin embargo, no es un requisito fundamental para el trámite del proyecto iniciativa de ley al grado que, no están sujetos a aprobación por parte del pleno del Congreso de la República de Guatemala.

Para mejorar los resultados en las leyes que se están creando es necesario que la parte de la justificación o exposición de motivos, presente de forma clara y una estructura que permita medir la situación o necesidad actual sobre la que se desea legislar, y que esta parte de la iniciativa sea fundamental y sometida a consideración del pleno para poder continuar su trámite antes de convertirse en decreto.

Si fuese el caso de estar presentando una iniciativa de ley que se refiera a un tema de comercio, como podría ser el caso de la calidad mínima que debiera de poseer ciertos productos se deberá tener una tabla comparativa de las calidades actuales del producto y los aspectos que nos llevan a determinar la calidad, como el objetivo es determinar una calidad mínima se da la idea que en la actualidad algunos productos de inferior calidad a la que se pretende establecer aún se encuentran en el mercado, como un indicador del cumplimiento de la nueva ley se puede establecer un plazo a partir del cual esos productos ya no deben estar a disposición del público y solo se comercialicen los que cumplan como mínimo con lo que la ley exige.

Tomando como referencia el caso anterior podemos esperar como resultados que la población tenga acceso a productos con una mínima calidad controlada, esto impactará aspectos económicos y de calidad de vida de la población, estos aspectos son medibles y se debe establecer en los objetivos, los considerandos y ampliamente en la parte dispositiva el proyecto de iniciativa de ley que esperamos cumplir con la aplicación de la nueva normativa.

Parte final del proyecto de iniciativa de ley

Entendiendo esta parte como el cierre del proyecto de iniciativa de ley, se necesita determinar con mayor claridad y de forma específica los parámetros de medición que se deberán utilizar para determinar la funcionalidad de la ley, esto se logrará por medio de instituciones de control y fiscalización que permitan medir conforme el tiempo transcurre el impacto de la nueva legislación, ya que los objetivos están bien desarrollados y permiten determinar si es necesario realizar alguna modificación en el caso de no cumplir con lo esperado sin necesidad de tener que crear una nueva ley.

Comisiones de trabajo del Congreso de la República de Guatemala

Con el objeto de realizar de manera ordenada y principalmente de cumplir con los mandatos constitucionales el Congreso de la República de Guatemala se organiza en comisiones de trabajo, las comisiones de trabajo son órganos técnicos con estudios y conocimientos especializados, estas comisiones reunirán características muy especiales cada una, lo cual les permitirá atender con un buen grado de especialización algunos casos, por ello, para el control de las atribuciones de las comisiones de trabajo se ha desarrollado el Acuerdo Legislativo 20-2016 que se denomina Reglamento para el funcionamiento de comisiones de trabajo.

Los temas que debe tratar a diario el Congreso de la República de Guatemala es muy amplio, adicional cada día surgen nuevas necesidades en la población, estas circunstancias es necesario primero estudiarlas y luego crear las regulaciones que permitan que permitan mantener el orden social y principalmente cumplir con la obligación del Estado que es el bien común, es decir, legislar en favor y beneficio de la población.

Las comisiones se constituyen en el congreso como órganos técnicos, esto les permite analizar casos específicos que son requeridos por el pleno del congreso, la participación de las comisiones toma relevancia al realizar estudios sobre iniciativas de ley que son presentadas ante el Congreso de la República de Guatemala, según los que establece en los considerandos del acuerdo 20-2016, denominados Reglamento para el funcionamiento de comisiones de trabajo.

Reglamento para el funcionamiento de comisiones de trabajo.

Que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su artículo 153 Bis, literal e) establece que la Junta Directiva del Congreso de la República podrá aprobar manuales para el mejor desempeño de las diferentes funciones administrativas y técnicas del personal del Organismo.
(Acuerdo 20-2016, tercer considerando)

El pleno del Congreso de la República de Guatemala debe crear las condiciones para que los integrantes de las comisiones de trabajo puedan ejercer su función, también es importante que se provea de las herramientas que les permitan desempeñar un trabajo de calidad en los análisis y opiniones que les corresponde emitir, y que esto se vea reflejado en cada uno de los dictámenes que emitan.

Funciones de las Comisiones

Con base en lo que establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, y en específico en el artículo 27, define a las comisiones como órganos técnicos de estudio, analizando esta definición se puede determinar que órgano es una unidad administrativa que coadyuva al desempeño de las funciones del órgano principal, al indicar técnico se refiere a la aplicación de ciencia o artes en el desempeño de sus funciones, por último utiliza el término de estudio, se refiere en esta parte en especial al trato sistemático dirigido a entender y analizar los asuntos sometidos a su consideración.

Según lo expuesto en el párrafo anterior, se entiende como funciones de las comisiones, proponer, recibir y promover la creación de las leyes, mediante proyectos de ley propios o los asignados a la comisión, fiscalizar las distintas instituciones del Estado, especialmente al Organismo Ejecutivo, y las instituciones públicas que utilizan recursos del Estado, todas las comisiones permanentes o extraordinarias fiscalizan, el Reglamento para el funcionamiento de comisiones de trabajo, establece en el artículo 2 "...El presente reglamento tiene por objeto normar y estandarizar la forma en que se realiza el trabajo técnico de las comisiones de trabajo,..."", además para casos concretos son designadas comisiones pesquisidoras de probables delitos cometidos por funcionarios, magistrados y dignatarios.

Las comisiones se deben integrar con diputados del Congreso de la República de Guatemala, según lo establece la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su artículo 28, los diputados tienen la obligación de participar como mínimo en dos comisiones y como máximo en cuatro comisiones,

en este mismo artículo se establece también la obligación de asistir por parte de los diputados miembros de una comisión a todas las sesiones a las que convoque el presidente de la comisión respectivo, de las regulaciones importantes que se realizan en este artículo es importante mencionar el hecho que cuando un diputado no sea miembro de una comisión, éste podrá asistir cuando se trate un tema de su interés, pudiendo participar con voz pero sin voto.

La participación de los distintos bloques legislativos en el pleno no se encuentra limitada a la participación en comisiones, todos los bloques tienen derecho a que alguno de sus miembros sea nombrado en la participación de cualquiera de las comisiones, de igual manera será para los diputados que desarrollen su labor de manera independiente, para ello deberán presentar solicitud al presidente de la comisión en la que deseen participar y éste deberá analizar la solicitud y según lo que corresponda lo hará saber al interesado, estos aspectos se encuentran regulados en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en su artículo 29, en este artículo establece de forma clara y directa que una comisión de trabajo deberá contar con el mínimo de siete miembros y que no podrá exceder de veinte y uno.

La organización de todas las comisiones se encuentra regulada en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, estableciendo primeramente lo que es la presidencia de la comisión, la persona que sea nombrada en este cargo lo deberá desempeñar durante el periodo de un año, con la limitante que podrá participar solamente en otra comisión adicional sin ser parte de su directiva; además de la presidencia de la comisión se debe nombrar la Directiva de Comisión, la cual está compuesta por un vicepresidente y un secretario, tanto el presidente, vicepresidente y secretario de la comisión deberán de pertenecer a distintos partidos políticos, estos aspectos se encuentran regulados en la ley mencionada en los artículos 34 y 35.

La comisiones al momento de integrarse deberán proponer personas afines en conocimiento o experiencia relacionado con los temas que tratará la comisión, esto con el objeto que cada análisis sometido a su consideración tenga un alto nivel de especialización, adicional a esto cada comisión podrá disponer de una asesoría legislativa, este aspecto se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, en el artículo 38 y literal a), en esta parte de la ley se

establece el derecho que poseen las comisiones de solicitar personal que esté designado a la Dirección de Estudios en Investigación Legislativa.

Este personal cuenta con alto nivel de especialización en temas legislativos debido a su capacitación y a los procesos de selección, adicional a este apoyo, según quedó establecido en la reforma realizada a la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, decreto 35-2016, se reforma la literal d) del artículo 38, asignándole el derecho a las comisiones de trabajo de tener un asesor permanente, este será contratado en el renglón presupuestario 029, de esta manera podrán tener un mejor desempeño cada una de las comisiones de trabajo.

Con respecto a las funciones de las comisiones de trabajo en el Congreso de la República de Guatemala, se establece una generalidad con respecto de las actividades que deben atender como parte de sus funciones, aplicando esto para las comisiones ordinarias, extraordinarias y singulares, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, desarrolla las funciones específicas o principales para tres comisiones en particular, estas son: Comisión de Derechos Humanos, se regulan sus funciones en los artículos 25 y 26 de la ley indicada; Comisión de Apoyo Técnico, sus funciones se encuentran establecidas en los artículos 27 bis de la ley indicada; Comisión de Finanzas, se le asignan sus funciones en el artículo 14 literal m), de la ley indicada. Estas comisiones a diferencia de las otras en la ley se establecen características importantes como lo es la forma de integración y las funciones principales que deben desarrollar.

Comisiones Ordinarias

Su función principal es proveer estudios y análisis al pleno del congreso con la finalidad de fortalecer el conocimiento respecto de diversas situaciones que podrían suceder en el trabajo diario del pleno. Dentro de las funciones que estas realizan es someter a estudios los distintos proyectos de ley que se presentan al pleno con el objetivo de emitir un dictamen técnico que pueda ilustrar las necesidades que se pretende cubrir con la emisión de dicho proyecto, deben estar integradas por

un número mínimo de siete diputados y deberán de tomar en cuenta al menos un miembro de cada bloque legislativo que tenga el interés en participar.

Ley orgánica del Organismo Legislativo

Siempre que una comisión emita un dictamen o informe deberá entregarlo a la Secretaría, adjuntando al mismo los antecedentes que sirvieron de base para su elaboración. El dictamen o informe deberá ir firmado por 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. En ausencia de uno o más miembros de la comisión podrá la mayoría presentar dictamen con el fin de no demorar su trámite, explicando el motivo para que el Pleno resuelva lo procedente. Estas comisiones se encuentran plenamente definidas y establecidas en la ley que regula las actividades del Congreso de la República de Guatemala, es decir, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 63-94, el objetivo de estas comisiones es por un lado poder apoyar en la elaboración de leyes que se necesitan y también tener un grado de especialización en determinados temas o materias para mejor comprensión de los hechos o necesidades generales del país. (Artículo 41)

Las comisiones ordinarias se conforman cada año y constan de un presidente, vicepresidente y secretario, esto como mínimo, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en el artículo 42 establece “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.” Estas comisiones constituyen el mayor número de comisiones, durante el proceso que se realiza en las comisiones de trabajo es posible que se cometa

algún error o se deje de analizar algún tema en especial, para este caso el pleno del Congreso de la República de Guatemala, podrá regresar el dictamen a la comisión para que esta corrija los errores o amplía la información.

Comisiones Específicas

Tienen un carácter muy similar a las ordinarias, sin embargo su diferencia radica en que los temas a tratar son de carácter muy particular y en el Congreso de la República de Guatemala no existe ninguna comisión a donde se pueda referir el proyecto de iniciativa de ley, estas comisiones constituyen un grado mayor de importancia, eso se debe a que son para tratar temas sociales y jurídicos sobre los cuales se desarrolla la estabilidad tanto social como económica de la nación.

Dentro de estas comisiones encontramos: comisión específica de asuntos electorales, comisión específica de paz y desminado, comisión específica para la integración y desarrollo de peten, comisiones extraordinarias, específica de asuntos de seguridad nacional y de inteligencia, estas son creadas según las necesidades que el Congreso estime según casos que amerite atender para los cuales no exista una comisión ya establecida, esta libertad o disposición de que dispone el Congreso de la República de Guatemala, es una gran herramienta debido a que en la actualidad los eventos sociales, políticos y económicos, se mantienen en constantes cambios y como es de esperarse crean la necesidad de crear nuevos marcos jurídicos que permiten regular todas las diversas situaciones que podrían crear discrepancias dentro de la sociedad.

Dentro del marco jurídico actual no existe ningún límite para la creación de comisiones de trabajo en el Congreso de la República de Guatemala, solamente se necesita determinar la necesidad que se presente e identificar la idoneidad de la comisión que debiera de ser la responsable respecto de la materia que se necesita analizar, estas comisiones deben crearse con un alto nivel de especialización para lograr cumplir con las expectativas de su creación, esto se debe a que actualmente las circunstancias actuales son muy cambiantes al igual que los procesos tecnológicos.

Comisiones extraordinarias

El Congreso de la República de Guatemala tiene la obligación de atender los requerimientos o necesidades de la población respecto de la regulación de determinadas acciones o eventos que surgen dentro de la sociedad guatemalteca, estos eventos son productos de los constantes cambios tecnológicos a nivel mundial, procesos de transculturización, cambios de hábitos, variantes en la economía, etc., para atender tanta diversidad de situaciones la Ley Orgánica del Organismo Legislativo faculta al Congreso de la República de Guatemala en el artículo 32 “El Congreso de la República de podrá crear comisiones extraordinarias...” a que pueda crear comisiones extraordinarias, esto dependiendo de las necesidades que se le presenten.

Estas comisiones constituyen órganos técnicos de estudio al igual que las comisiones ordinarias, la diferencia principal que su creación dependerá de circunstancias o necesidades que requieren de un trato específico o especializado, como parte de estas necesidades se podría considerar la emisión de un dictamen respecto de un proyecto de ley que trate un asunto para el cual no exista una comisión que cuente con el dominio del tema, el propósito que el Congreso de la República de Guatemala cuente con la facultad de este tipo de comisiones es permitir la adaptación a necesidades que irán surgiendo como resultado del desarrollo económico, cultural y social en general.

Comisiones singulares

Son las encargadas de cumplir con funciones muy particulares como lo es la etiqueta, ceremonias o representación del congreso en actividades de cualquier índole. Para los casos en que la representación es en el extranjero esta comisión estará integrada por diputados de distintos partidos. La última regulación realizada en el Congreso de la República de Guatemala, relacionada con estas comisiones se encuentra en el acuerdo legislativo 14-2017, en este acuerdo se establece:

Reglamento de representaciones, comisiones oficiales y viáticos del organismo legislativo

El presente reglamento tiene como objeto regular la designación de las de los señores diputados al Congreso de la República, los funcionarios y trabajadores del Organismo Legislativo; representaciones, comisiones singulares, misiones internacionales y comisiones oficiales de los señores diputados al Congreso de la República, los funcionarios y trabajadores del Organismo Legislativo;... (Acuerdo 14-2017)

Procedimientos actuales para medir la funcionalidad de las leyes

Las comisiones de trabajo dentro de las distintas actividades que realizan tienen la función de analizar los proyectos de iniciativa de ley que se presentan ante el Congreso de la República de Guatemala, las comisiones son las responsables de analizar y emitir un dictamen respecto del asunto que se les ha encomendado, en la ley se ha establecido que las comisiones son órganos técnicos de estudio, esto implica que al emitir un dictamen debe ser estudiado y analizado utilizando parámetros técnicos que puedan indicar la viabilidad del proyecto, esto se encuentra regulado en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo “Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos...” (artículo 39), los aspectos que un dictamen debe considerar son los siguientes:

Debe considerar el tiempo que la ley otorga para que pueda realizar el estudio que ha sido sometido a su consideración, según lo establecido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el artículo 40, establece que el tiempo para presentar el dictamen al pleno del Congreso es de cuarenta y cinco días hábiles, para ayudar a cumplir con este plazo fue creada en el Congreso de la República de Guatemala, la Guía de Buenas Prácticas para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, en esta guía se propone un cronograma para que las comisiones puedan cumplir con el plazo que la ley establece para la presentación del dictamen.

Constitucionalidad del proyecto de iniciativa de ley, tomando como referencia la Constitución Política de la República de Guatemala, en sus artículos 175, 266 y 267, se debe realizar un análisis a fondo del proyecto de iniciativa de ley para determinar que no contraríe ninguno de los preceptos constitucionales y que cumpla con la jerarquía que le corresponda sin que sus artículos violenten cualquier derecho constitucional o una ley superior, este análisis es fundamental para que al nacer a la vida jurídica el proyecto de iniciativa de ley no sea sujeto de inconstitucionalidades ya sea en caso concreto o de carácter general.

Importancia del proyecto de iniciativa de ley, en este aspecto se encierran varios temas como lo es la necesidad real producto de situaciones sociales, económicas, ambientales, etc., que sean las causales de la importancia de crear una legislación específica que atienda las circunstancias que ameriten su legislación, otro aspecto a considerar es el interés que representa para algún sector específico o si fuera el caso el interés nacional que sea manifiesto en el proyecto de iniciativa de ley.

Viabilidad del proyecto de iniciativa de ley, se refiere a que si las circunstancias que se presentan en el país como lo es el ambiente político, social y económico, sean propicios para que el proyecto de iniciativa de ley se pueda convertir en parte del sistema jurídico del país, en esta parte del análisis se debe considerar el impacto que tendrá en la sociedad, en el campo económico e incluso en el aspecto político en general del país, se debe considerar que las regulaciones que se traten no afecten la convivencia entre los habitantes del país.

Verificación de estudios, como parte del proyecto de iniciativa de ley en la exposición de motivos y los considerandos se debe presentar datos relacionados con estudios o análisis realizados que darán la posibilidad de tener una base de partida que permita resaltar la importancia del proyecto presentado, para la realización del dictamen de la comisión correspondiente, ésta deberá verificar toda la información recabada por el ponente del proyecto de iniciativa, adicional si se llegara a considerar que es necesario ampliar los estudios se le dará audiencia al ponente y comunicarle los puntos importantes que deberán ampliarse.

La Guía de Buenas Prácticas para el Funcionamiento de las Comisiones de Trabajo del Congreso de la República, en su página 25 indica otros aspectos que es necesario evaluar con la finalidad de lograr un dictamen completo que haya reunido toda información para lograr un análisis profundo del tema sometido a su consideración, entre estos aspectos se puede mencionar provisión presupuestaria, esto para el caso en que la nueva ley implica erogación económica; novedad, se refiere a que el tema que trate el proyecto de iniciativa de ley no cuente con legislación previa; claridad y precisión, todos los artículos que se proponen como parte del proyecto de iniciativa de ley deberán tener total claridad, de tal manera que por ningún caso creen confusión al momento de tener que aplicarse.

Al finalizar los análisis arriba indicados la comisión respectiva deberá emitir el dictamen respectivo, es importante entender que dictamen se refiere a la opinión técnica que emite la comisión basándose en el estudio y análisis del proyecto de iniciativa de ley, los dictámenes que puede emitir la comisión son: dictamen favorable, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 39, establece “Las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos...”, para este caso el que un proyecto de iniciativa de ley obtenga un dictamen favorable significa que podrá continuar su proceso para convertirse en una nueva ley.

El dictamen también podrá ser negativo, la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, artículo 44, establece “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...” cuando la comisión correspondiente haya realizado los estudios respectivos al proyecto de iniciativa de ley y concluya con la determinación que el proyecto de iniciativa de ley no debería proceder según los argumentos que hará saber el pleno, éste podrá también aprobar el dictamen de la comisión y por consiguiente se enviará a archivar el proyecto de iniciativa de ley.

Relación entre los motivos de una ley y sus resultados

Toda ley que se emita o enmiende debió de haber seguido los procedimientos establecidos en la ley, esto según lo descrito anteriormente, este procedimiento debe de atenderse con mucha dedicación, el proyecto de iniciativa de ley debe contener en su presentación una parte considerativa y la exposición de motivos, aunque estos puntos no están sujetos a aprobación, son parte fundamental tanto en el proyecto de iniciativa de ley como al convertirse en derecho vigente.

En la parte considerativa y expositiva del proyecto de iniciativa de ley se establece con claridad las necesidades existentes que hacen necesario que se legisle o regule respecto de algunas circunstancias, en esta parte se debe incluir los estudios relacionados con el tema que se trata los cuales deben contener datos estadísticos de las condiciones actuales, e incluso se debería considerar una proyección de lo que se pretende obtener con la nueva legislación, en la actualidad la ley establece requisitos para la aceptación de una iniciativa de ley, la limitante que existe es que al convertirse en derecho vigente la iniciativa de ley no existe por parte del Congreso de la República de Guatemala un órgano que se encargue de verificar que los considerando y motivos que dieron origen a la nueva ley se cumplan, se debe crear una comisión que asuma esas funciones para lograr un sistema jurídica más eficiente.

Creación de la comisión de análisis de resultados de leyes emitidas

Esta es una comisión de carácter técnico jurídico que deberá ser creada por el Congreso de la República de Guatemala y será la encargada de someter a un análisis estricto todos los resultados que se obtengan de las leyes que se emiten; posterior a su entrada en vigencia se debe medir el cumplimiento y también el impacto que se tiene en la sociedad y realizar las comparaciones respectivas con relación al planteamiento de los objetivos propuestos en la iniciativa de ley.

Para cumplir con esto será necesario reformar las leyes actuales relacionadas con la promulgación de nuevas leyes, la exposición de motivos y los considerandos incluidos en un proyecto de iniciativa de ley deberán de incluir un soporte de información estadística y datos reales actualizados

sobre el que se basará el análisis tanto para su aprobación en el proceso de promulgación de ley como para el posterior estudio sobre los resultados obtenidos cuando ya ha entrado en vigencia la ley.

Con el propósito que la comisión de análisis de resultados propuesta pueda cumplir su objetivo se requiere que se reformen los artículos 110, 111 y 112 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, decreto 64-94, y en estos se establezca como requisito fundamental para la propuesta de una iniciativa de ley, los estudios actuales con sus respectivas estadísticas de la problemática que se requiere legislar como también los resultados esperados en periodos de tiempo establecidos.

El análisis de la ley debe estar sujeto a los siguientes objetivos: determinación del cumplimiento de los objetivos planteados en la iniciativa de ley, plantear medidas de ajuste a la ley cuando no se alcance los objetivos propuestos, obtener la percepción de la ciudadanía con respecto a la ley que se analiza, determinar la existencia de sesgos que pudieran dar resultados contrarios a los esperados en los objetivos de la iniciativa.

Al momento de proponer iniciativas de ley se debe considerar los aspectos que impactará tanto dentro de la sociedad como en la funcionalidad propiamente del Estado, estos cambios en los comportamientos de las personas es necesario que sean analizados por la comisión de análisis de resultados, se debe considerar aspectos cualitativos y cuantitativos de la situación actual, con estos datos se puede determinar las principales necesidades a regular y comprender de mejor manera la necesidad de legislar.

Aspectos a Evaluar

Al proponer un proyecto de iniciativa de ley se debe conocer las distintas áreas sociales o materias del derecho sobre los que tendrá efectos, estos aspectos tienen vital importancia conocerlos ya que a partir de estos resultados se podrá determinar necesidades, como también se podrá determinar los buenos resultados con respecto de la ley que se analiza, este análisis debe contener datos actuales

y reales respecto de las necesidades que es necesario regular, de los datos obtenidos se desarrollarán estadísticas y estudios que establezcan necesidades reales de una nueva legislación.

Circunstancias sociales

Esta área de impacto de la nueva ley debe medir el beneficio que se espera para la sociedad en general, o si fuera el caso para un segmento de la sociedad que estuviera vulnerable, en el caso de una ley que proteja a la niñez se debe tener la referencia de la condición actual y como consecuencia de la ley que se implementa se debe determinar el objetivo de forma clara y del impacto en el segmento social hacia el que va dirigida la normativa.

Medio ambiente

Uno de los temas que Guatemala se encuentra aún muy limitado es en la legislación ambiental, esta legislación se debe desarrollar de forma específica y en los casos que sea necesario se deberá incluir como parte de los aspectos a legislar dentro de nuevas leyes que pudieran tener algún impacto ambiental negativo. En la elaboración de leyes se debe de contemplar desde que se encuentran como proyectos de ley el impacto que tendrá en el medio ambiente, es decir a todo el entorno en que el ser humano desarrolla sus actividades.

Efectos sobre la economía y finanzas del país

La implementación de las leyes generará costos económicos e impactos financieros los cuales se deben visualizar de manera clara en el planteamiento de los objetivos, estos análisis son los que permitirán dar seguimiento sobre los resultados obtenidos al momento de entrar en vigencia la nueva ley, para determinar estos efectos se debe considerar aspectos desde la macro economía y la microeconomía, inflación y producto interno bruto y cualquier otro parámetro que corresponda a la legislación que se está tratando.

Incidencia sobre otras leyes

Los proyectos de ley al convertirse en leyes tendrán incidencia en el ámbito legal del país, lo que podría si no es previsto de manera correcta, tener resultados negativos ya que dentro de los aspectos legales se podría incurrir en inconstitucionalidades, ambigüedades, lagunas o contrariedades con otras normas, se debe tener de forma clara las distintas materias del derecho sobre las que tendrá incidencia.

Funciones de la comisión de análisis de resultados

La comisión de análisis de resultados de leyes emitidas tendrá como principal responsabilidad la determinación del cumplimiento de los objetivos planteados en la iniciativa de ley, este proceso se deberá realizar mediante el seguimiento a lo planteado desde los objetivos, exposición de motivos y considerandos de la iniciativa de ley, un análisis técnico jurídico será fundamental para poder medir el grado de cumplimiento con los objetivos propuestos.

Los objetivos deberán de estar planteados en todas las áreas en que se tiene proyectado impactar con el proyecto de ley, estos podrán estar enfocadas a áreas sociales, económicas, financieros, culturales etc. La comisión de análisis de resultados podrá plantear medidas de ajuste a la ley cuando no se alcance los objetivos propuestos, en función de los resultados obtenidos en un periodo de tiempo de estar vigente una ley será posible realizar propuestas para enmendar el curso de dicha ley, de esta manera se evitará que tener que legislar sobre el mismo tema, como sucede actualmente, sino solamente se actualizará la ley para lograr los objetivos.

Será también responsabilidad de la comisión obtener la percepción de la ciudadanía con respecto a la ley que se analiza, dentro de los países de régimen democrático constituye un elemento esencial la opinión de la población, esta percepción se deberá realizar por muestreos aleatorios que permitirán obtener un criterio sobre cómo la población logra entender las leyes y su funcionamiento.

Una de las grandes debilidades en la promulgación de leyes es que se informa por medios de comunicación que no están al alcance de toda la población y como un extremo sucede que en algunos casos el segmento de la población que será el que impactará la legislación es el que menos se informa; en los estudios y análisis relacionados con este aspecto se podrá determinar la necesidad de socializar y educar a la población con respecto de las leyes, los objetivos esperados por la ley se pueden ver severamente limitados por la falta de conocimiento de la población.

Determinar la existencia de sesgos que pudieran dar resultados contrarios a los esperados en los objetivos de la iniciativa, para algunos casos se podrá obtener resultados muy contrarios a los propuestos en la ley, un caso muy reciente en nuestra legislación lo constituye la modificación a la obligación de presentación de planillas del Impuesto al Valor Agregado -IVA- a los empleados en relación de dependencia, esta modificación tuvo un impacto negativo debido a que muchas personas ya no exigieron las facturas que respaldaban las compras realizadas pues ya no existía motivación ya que nos les serían de utilidad, es por ello que se debe de tener toda la información plasmada en los objetivos de las condiciones antes de entrar en vigencia la ley para realizar las comparaciones y emitir los criterios para la corrección de la ley respectiva.

La comisión de análisis de resultados deberá de tener como fundamento de los criterios a emitir basados en realidades del desarrollo de la ley y el análisis del cumplimiento de objetivos y en ningún momento permitir que se realicen sesgos debido a afinidades políticas, se deberá de limitar a explicar aspectos técnicos jurídicos. La participación de personas expertas en las áreas a evaluar debe ser un requisito fundamental para la integración de la comisión de análisis de resultados, de esta manera se podrá contar con el mayor grado de especialización que podrá permitir un buen nivel de certeza en cuanto a los estudios o dictámenes que se emitan por medio de esta comisión.

No será tan sencillo por desarrollar este tipo de evaluaciones ya que se depende de la voluntad política de los miembros del Congreso de la República de Guatemala, de debe mejorar la parte de la forma en que se diseñan, implementan y se siguen las leyes actualmente. Esta comisión no debe encontrar limitaciones económicas para su funcionamiento, esto permitirá que se puedan realizar

los análisis que permitan emitir dictámenes respecto de las leyes que componen nuestro ordenamiento jurídico.

En Guatemala se habla de cambios y es algo muy normal dentro de la sociedad ir constantemente cambiando, en especial cuando se habla de cambio en función de mejorar los procesos, sin embargo, los cambios no se dan sin que sean provocados, es decir, no podemos esperar cambios si se continúa haciendo lo mismo. El sistema legislativo actualmente consume grandes recursos económicos y sin embargo la calidad de lo que entrega, las leyes que emite, no reúnen características integrales necesarias para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, es necesario cambiar procedimientos y estructuras actuales con el objeto de obtener mejores leyes que permiten orientar el desarrollo del país a ser competitivos a nivel mundial y eliminar la redundancia o poca efectividad de las leyes, como se mencionó al principio de este artículo, no se tiene un dato exacto sobre la cantidad de leyes existentes actualmente, sin embargo para el año 2007 la comisión presidencial para la reforma y modernización del Estado, indicó que existen más de 68,000 leyes vigentes de las cuales más de 30,000 son obsoletas o no tienen ninguna aplicación.

Derecho Comparado

En los Estados Unidos de Norteamérica existe la *Government Accountability Office* (GAO) tiene como función principal fiscalizar, llevar a cabo investigaciones, y evaluar los programas, operaciones y actividades del gobierno. Según comenta la revista Actualidad Jurídica (2009) “Fue creada en 1921 y está dirigida por el Contralor General, quien es elegido por el presidente de la República, previo acuerdo del Senado, y ejerce su cargo por 15 años no renovables.” (página 595), éste es un órgano privado en el que el Congreso de los Estados Unidos se apoya para evaluar el impacto que tienen las distintas normas que aprueban, también han nombrado órganos internos que al igual que los privados emiten informes que permiten obtener información importante para determinar si las leyes que se incorporan a los sistemas jurídicos cumplan con los objetivos planteados desde el inicio.

A mediados de los años noventa fue sometida a una revisión y se redujo su presupuesto y personal. Entre sus funciones actuales se cuenta realizar auditorías y evaluaciones de programas federales, conducir investigaciones, establecer estándares mínimos de eficiencia para el trabajo del ejecutivo y asesorar a las comisiones del congreso en las áreas de competencia, el objetivo de estos órganos es mantener una evaluación constante del trabajo realizado, esto permite que se monitoreen las actividades legislativas y poder rectificar procedimientos o procesos para que el trabajo que se realice sea dirigido a atender las necesidades de la población.

Una segunda institución relevante al momento de evaluar las leyes de *Congressional Research Service* (CRS), que depende de la biblioteca del congreso nacional y entrega el análisis técnico e independiente de los más variados temas. Su origen se ubica en 1914, según comenta la revista *Actualidad Jurídica* (2009) "...esta institución tiene un rol de asesoría legislativa independiente, sin embargo, es común que sus informes citen las evaluaciones de la legislación vigente, tanto las positivas como las negativas, con el objeto de informar adecuadamente a los congresistas." (página 596), este es otro órgano que se encarga de evaluar los resultados de las leyes que promulgan los congresistas y les rinde informes que incluyen estudios y datos estadísticos que permitirán realizar las enmiendas correspondientes hasta lograr cumplir con los objetivos propuestos desde la iniciativa de ley.

En la Unión Europea todas las propuestas incluidas en el programa anual de trabajo de la comisión, sea cual sea su naturaleza, es decir, tanto si se trata de nuevos programas de gasto como si se trata de propuestas legislativas, deben ir acompañadas de una evaluación ex ante o análisis de impacto. Además, una comunicación de la comisión de julio del 2000 requiere que todas las actividades de la comisión han de ser objeto de una evaluación ex post a medio plazo cada seis años.

La evaluación sobre los procesos legislativos es un aspecto de mucha importancia para el desarrollo del sistema jurídico en la unión europea, las evaluaciones se realizan desde que se propone la iniciativa de ley y luego que ha entrado en vigencia, esta disposición dio inicio a partir de los años noventa con la expectativa de mejorar el sistema jurídico. Lo importante de la idea de mejorar el sistema jurídico con respecto del impacto que debe de tener las leyes en la conducta de

la sociedad y principalmente que se cumpla con legislar en función de satisfacer necesidades sociales que favorezcan a la población. El sistema de evaluación de la comisión es descentralizado, ya que no existe un organismo único encargado de las evaluaciones. Para la obtención de información sobre la aplicación de las normas por parte de los Estados que conforman la Unión Europea, algunas directivas contienen exigencias de evaluación legislativa.

En Chile existe la Comisión de Expertos, que se encarga de realizar el monitoreo de la forma en que impacta el sistema legislativo en la sociedad, otros países al igual que Guatemala, tienen el problema que sus sistemas jurídicos han crecido tanto que se dificulta la aplicación de justicia provocando que los órganos jurisdiccionales se vean saturados debido a que para un mismo caso sea aplicable más de una ley vigente.

El desarrollo y crecimiento constante de los sistemas jurídicos en todos los países se debe a lo rápido que cambia nuestra sociedad por la constante evolución de la tecnología, dando lugar a nuevos conflictos que son el resultado de la interacción comercial o social, por esta razón se debe cuidar que las leyes que se están promulgando sean acordes a las necesidades y que los resultados que se obtienen cuando entren en vigencia sean los esperados según los objetivos propuestos desde que se propone el proyecto de iniciativa de ley.

Análisis de sentencia de la Corte de Constitucionalidad

En el año 2015 el Congreso de la República de Guatemala, decretó la Ley de Tarjetas de Crédito, decreto 7-2015, se registró el proyecto de iniciativa de ley con el número 4651, conociéndola el pleno en septiembre del año 2013, pasando a la comisión de legislación y puntos constitucionales, y de economía y comercio exterior, para que realicen el dictamen correspondiente; en la exposición de motivos se hacen notar algunas necesidades que requieren se realice una nueva legislación, entre estos motivos se plantea, Iniciativa de ley (2013) “El número de personas que hacen uso del servicio de tarjeta de crédito en el país ha registrado un aumento considerable del 1970 en que fue aprobado el Código de Comercio guatemalteco y con él la regulación del capítulo sexto...” (iniciativa 4651), se entiende claramente que el aumento de la población tiende a crecer de forma exponencial y que

definitivamente este crecimiento incluye también al comercio sin que sea la excepción las tarjetas de crédito, también se establece lo antiguo de la ley vigente aplicable en la actualidad, misma que tiene muchas deficiencias debido a la época en la que se creó.

Otro motivo que se expone es que la problemática se origina en el cobro excesivo de intereses que realiza la entidad emisora de la tarjeta de crédito, justificando que sea pretende eliminar la discrecionalidad en la fijación de los intereses, esto por medio de la fijación de un tope que limite la tasa de interés que podrá ser cobrada a los usuarios de tarjeta de crédito, en beneficio de los usuarios se tendría la posibilidad de no exponerse a una arbitrariedad por parte de la entidad emisora.

Respecto del contrato entre el usuario y el emisor expone esta iniciativa la necesidad de establecer los requisitos necesario con los que se debe cumplir, estableciendo condiciones y normativas claras con respecto de las partes con el objeto de eliminar el abuso principalmente por el emisor de la tarjeta, esto debido a cláusulas leoninas que solo van en perjuicio de lo usuarios; estableciendo también la obligación por parte del emisor de realizar un estudio de crédito al solicitante, con el objeto de determinar la capacidad de pago.

En la parte expositiva se hace mención nuevamente de lo antiguo de la legislación vigente y la necesidad de actualizar la legislación, hace notar el desarrollo que aunque se haya realizado reformas al Código de Comercio, decreto 2-70, no se pudo regular de forma adecuada las relaciones jurídicas que surgen por la contratación de servicios de tarjeta de crédito, dando como consecuencia que los usuarios no gocen de certeza jurídica y justicia social.

Con el antecedente expuesto en los párrafos anteriores se puede identificar que la exposición de motivos no profundiza con respecto al estudio del tema que trata, ésta es una necesidad muy clara que existe en el ordenamiento jurídico actual, en los motivos de esta iniciativa se debió realizar estudios que permitieran tener una idea cuantificable en relación a lo que se expone, en el caso de las personas que hacían uso de las tarjetas de crédito en el año 1970 se debió de investigar la cantidad de usuarios de esa época y los montos a que ascendía los consumos realizados con tarjetas

de crédito, adicional se pudo haber incluido el segmento de la población que tenía acceso al uso de la tarjeta de crédito en esos años, tomando estas variables se podría tener un parámetro de comparación con el comportamiento de la sociedad en la actualidad.

En el entendido que una de la partes principales que se enfoca esta iniciativa, es la regulación de la tasa de interés que pueden cobrar las entidades emisoras, se pudo hacer el mismo estudio de las condiciones de la época de la creación del código de comercio, con el objeto de hacer una comparación con los datos actuales relacionado con la capacidad de pago de las personas, segmento económico y social del usuario; manteniendo la idea central de limitar la tasa de interés que pudiera cobrar la entidad emisora se debió incluir información de los intereses que actualmente se cobran y adicional un dato muy importante a considerar debió de haber sido la cantidad de usuario que se encuentran perjudicado debido a los altos intereses que son obligados a pagar.

Esta ley al entrar en vigencia tendría las mismas limitantes que todas las leyes que se emiten, esto debido a la falta de estudios a fondo y estadísticos que en primera parte justifiquen la necesidad de la creación de la nueva norma y posteriormente a su entrada en vigencia no se tendría los elementos suficientes que permitieran desarrollar un dictamen de funcionalidad de la ley como tampoco se puede determinar si cumplirá con lo esperado.

El acuerdo que le dio vida a esta iniciativa de ley, fue emitido el cinco de noviembre del año dos mil quince, decreto 7-2015, en el artículo 43 se estable que entrará en vigencia tres meses después de su publicación en el Diario Oficial; como era de esperarse fue sujeto de inconstitucionalidades principalmente por las empresas emisoras de las tarjetas de crédito y otras instituciones que resultarían con sus intereses perjudicados.

Los expedientes acumulados que trató la Corte de Constitucionalidad el veinte de diciembre de dos mil diez y ocho fueron: 1028,1029,1036,1037,1038,1042, 1043,1044,1047,1051,1053,1061, 1062 Y 1294-2016. Los fundamentos en que sustentaron jurídicamente los accionantes es violación al debido proceso de promulgación de las leyes según lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 171 y 176, artículos 112 y 113 de Ley Orgánica del Organismo

Legislativo. No se realizaron las consultas relacionadas con el tema tratado en la iniciativa, que para este caso aplica el artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el artículo 26 literal a) de la Ley Orgánica del Banco de Guatemala, con estos fundamentos fueron planteando los expedientes que se acumularon y que resuelve en esta fecha la Corte de Constitucionalidad, basándose en el análisis jurídico correspondiente.

La Corte de Constitucionalidad con el objeto de resolver de forma clara todos los expedientes acumulados, realiza un estudio sobre cada uno de ellos y establece que los puede ordenar en dos grupos, estos son: a) los que accionan por considerar que la normativa impugnada fue aprobada con un número de votos inferior al exigido por la ley, b) la normativa impugnada fue aprobada sin dar participación ni requerir informes a las instituciones encargadas, por mandato constitucional, de velar por la estabilidad del sistema crediticio del país.

Para dictar la sentencia la Corte de Constitucionalidad hace referencia al artículo 43 del decreto 7-2015, ley impugnada, en este artículo se indica que el decreto fue declarado de urgencia nacional, indicando que se reconoce la facultad que posee el Congreso de la República de Guatemala de poder disponer del trámite que le pudiera dar a la iniciativa de ley, pero que ello no implica la falta de observancia de dictámenes técnicos debido a la especialidad e importancia del tema que se está legislando, hace referencia al artículo 133 de la Constitución Política de la República de Guatemala, haciendo notar que no se debió dejar fuera de toda participación a la Junta Monetaria y que ésta debió emitir los dictámenes correspondientes dada la naturaleza técnica de la ley que es trataba.

Basándose en una violación clara a la Constitución Política de la República de Guatemala, debido a la inobservancia del proceso legislativo respecto de la solicitud de dictamen, para este caso de la Junta Monetaria, la Corte de Constitucionalidad declarara la inconstitucionalidad de la totalidad del decreto impugnado, 7-2015, aclarando que de los expedientes acumulados algunos ya no se tratarán dado que no tiene ya ninguna relevancia debido a que ya se ha declarado la inconstitucionalidad total del decreto.

Calderón (2013) afirma:

El Control Constitucional es el que ejerce la Corte de Constitucionalidad, para que la administración pública y otros órganos del Estado no violen con sus actos, preceptos y garantías que la Constitución Política de la República garantiza. (p. 349)

Para este caso se trató el tema de una ley que requiere atenderse debido a lo antiguo de la ley que actualmente regula el tema y que fue declarada inconstitucional, cuando se limita a observar las razones de inconstitucionalidad que llevaron a que fuera retirada del sistema jurídico se puede apreciar que hubieron errores dentro del proceso legislativo para la promulgación de leyes consistente en la falta de dictamen, para este caso técnico, por parte de la Junta Monetaria, esto implica mayor atención en cada una de las etapas establecidos dentro del proceso legislativo, siendo uno de los principales el análisis de inconstitucionalidades.

Cuando se amplía un poco más la visión respecto de las iniciativas de ley, se puede notar que existen deficiencias técnicas en cuanto a la estructuración de los motivos e igual con la parte considerativa, se tiene claro que tanto los motivos como los considerandos no están sujetos a aprobación, sin embargo, la finalidad de estos dos elementos se encuentra centrada en establecer los objetivos y los resultados que se espera obtener, con la referencia de estudios técnicos a fondo se podrá proyectar los resultados a obtener y así tener las herramientas necesarias para medir la funcionalidad de la ley que se ha promulgado.

Con el procedimiento actual para la promulgación de una nueva ley o para las reformas a leyes actuales, lo único que se estará es acumulando leyes que probablemente nunca lleguen a cumplir sus objetivos o regular las circunstancias que motivaron su creación, de igual manera para las reformas de leyes vigentes, esto trae consecuencias muy negativas al sistema jurídico del país desde el punto de la certeza jurídica y confianza en las leyes.

Conclusiones

Del análisis expuesto se determinó que, la deficiencia dentro del ordenamiento jurídico inicia desde la estructura en que se presenta la iniciativa de ley, al no existir una regulación actual que exija objetivos claros y medibles que justifiquen de forma estructurada y clara cada iniciativa, aunque se tiene establecido el proceso legislativo éste resulta muy general y superficial, sin regular las calidades de estudios técnicos y científicos relacionados con el tema o la necesidad social que se necesita legislar.

Se concluye que, en la actualidad se siguen emitiendo leyes que en algunos casos solo incrementan la cantidad de normas jurídicas sin que estas realmente muestren una aplicación, siendo necesario definir parámetros que permitan analizar el comportamiento de las leyes posterior a su entrada en vigencia, basándose en datos obtenidos y analizados como parte de la exposición de motivos y los considerandos del proyecto de ley que se pretenda.

Se determinó que, por la falta de una comisión u organismo que mida el desempeño de la aplicación de las leyes y al no ser estas analizadas de forma objetiva, no se cuenta con dictámenes que puedan enmendar las desviaciones surgidas al momento de aplicarlas, esta deficiencia deberá ser responsabilidad de la comisión de trabajo que emitió el dictamen favorable para el proyecto de ley, como también se podría tener la una comisión de trabajo que tenga la función específica de medir la funcionalidad de las leyes que se promulgan.

Se estableció que las deficiencias que motivaron que el decreto 7-2015, Ley de Tarjetas de Crédito, fuera declarado inconstitucional, es producto de un procedimiento que necesita ser revisado, actualizado y mejorado, para que durante el proceso de creación de una ley desde la iniciativa se pueda considerar a fondo lo que la ley persigue regular y plantearse de forma clara, así como los objetivos que se pretende alcanzar y que estos puedan ser medibles, teniendo desde su inicio un punto de partida de la situación actual y los resultados que se pretenden obtener.

Referencias

Fuentes de consulta

Alejos Cámara, R. (2000). *Como presentar proyectos de ley*. Guatemala: s.e.

Calderón Morales, H. (2013). *El Derecho Procesal Administrativo Guatemalteco*.
Guatemala: Litografía MR

Congreso de la República de Guatemala. (2012). *Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias*. Guatemala: se

López Aguilar, S. (2012). *Introducción al Estudio del Derecho*. 3ª. Ed. Guatemala: Fenix

Valverth Morales, V. M. (2009). *Colección parlamentaria*. Guatemala: Legis.

Legislación

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*.
Guatemala: Tipografía Nacional

Congreso de la República de Guatemala. (1994). *Decreto 63-94. Ley Orgánica del Organismo Legislativo*, Guatemala: Tipografía Nacional

Congreso de la República de Guatemala. (2005). *Acuerdo 14-2005*. Guatemala: Tipografía Nacional

Congreso de la República de Guatemala. (2016). *Acuerdo 20-2016. Reglamento para el funcionamiento de comisiones de trabajo*, Guatemala: Tipografía Nacional