

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

**PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE
INICIATIVA DE LEY QUE POSEE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA**

LUIS MIGUEL SAMANIEGO DUARTE

GUATEMALA, NOVIEMBRE 2013

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE
INICIATIVA DE LEY QUE POSEE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LUIS MIGUEL SAMANIEGO DUARTE

Previo a conferírsele el Grado Académico de
LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Y los títulos profesionales de
ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, Noviembre 2013.

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

DECANO:	M.A. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II:	Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Víctor Andrés Marroquín Mijangos
VOCAL V:	Br. Rocael López González
SECRETARIA:	Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera fase:

Presidente:	Lic. Gamaliel Sentés Luna
Vocal:	Lic. Lester Haroldo Flores Arana
Secretario:	Licda. Telma Olinda Villanueva Najarro

Segunda fase:

Presidente:	Licda. Crista Ruiz de Juárez
Vocal:	Licda. Mirza Eugenia Irungaray López
Secretario:	Licda. Lidia Argentina Almengor

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

BUFETE JURÍDICO
Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
8ª. Avenida 20-22 zona 1 oficina No. 8
Nivel medio edificio Castañeda Molina.
TEL. 22381390.



Dr. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetuosamente lo saludo y me dirijo a usted en calidad de Asesor de Tesis del Bachiller **LUIS MIGUEL SAMANIEGO DUARTE** con carné **200541121**, en la elaboración del trabajo titulado **“PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE INICIATIVA DE LEY QUE POSEE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA”**, me permito emitir dictamen expresando que dicho trabajo contiene:

1. El estudiante desarrolla su trabajo de tesis utilizando el ordenamiento jurídico así como información doctrinaria acerca del proceso de formación de la ley y la relación que con esta tiene la Universidad de San Carlos de Guatemala, para abordar posteriormente la temática administrativa en la que se centra. Además realiza una investigación exhaustiva en relación a la historia del derecho a presentar iniciativas de ley que tiene la Universidad de San Carlos. La tesis cierra con una propuesta de reglamentar el proceso de creación de iniciativas de ley por parte de la Universidad de San Carlos, con lo que busca ordenar y establecer tiempos y formas para lograr alcanzar con diligencia y celeridad tal mandato constitucional. La técnica en la realización de la tesis se ha desarrollado con orden, empeño y diligencia.
2. El estudiante empleó y aplicó los métodos: Analítico, para facilitar la investigación analizando diferentes fuentes que fueron importantes para obtener información actualizada. Sintético y científico, al relacionar las diferentes fuentes de información y conocimientos. Así mismo, inductivo y deductivo, que facilitaron producción de conocimientos y criterios válidos para llegar a las conclusiones. En cuanto a las técnicas, fundamentalmente se ve investigación y bibliográfica.
3. Analicé el contenido del tema, mismo que reúne los requisitos de redacción del nivel académico del estudiante, de igual manera el aspecto normativo. La lectura del trabajo es sencilla y de fácil comprensión para cualquier lector.



BUFETE JURÍDICO
Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
8ª. Avenida 20-22 zona 1 oficina No. 8
Nivel medio edificio Castañeda Molina.
TEL. 22381390

4. Se destaca la importancia de la contribución científica de este trabajo de investigación, procurando la tecnificación y ordenamiento de un proceso administrativo sin regulación en la Universidad de San Carlos de Guatemala. Su aporte es buscar la presentación de más y mejores iniciativas de ley que sean beneficiosas para la población además de llenar un vacío bibliográfico en el tema.
5. La conclusión discursiva del trabajo permite determinar que en la Universidad de San Carlos de Guatemala actualmente se desarrolla un procedimiento administrativo sin regulación. Se establece la Necesidad de implementar una regulación reglamentaria adecuada al proceso de creación de iniciativas de ley dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
6. La bibliografía doctrinaria y legal utilizada fue adecuada y proporcionó contenido al presente trabajo de investigación. Por lo que la fundamentación bibliográfica llena satisfactoriamente los requerimientos de la investigación científica.
7. En el presente trabajo de tesis se realizaron correcciones necesarias las cuales fueron atendidas por el estudiante, como la reestructuración de algunos capítulos.

El contenido del presente trabajo de tesis, cumple con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, por lo cual emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe su trámite y culmine su discusión y aprobación en el examen público de tesis.

Expresamente hago constar y declaro que no soy pariente del estudiante LUIS MIGUEL SAMANIEGO DUARTE dentro de los grados de ley.

Sin otro particular, me suscribo atentamente

"ID Y ENSEÑAD A TODOS".

Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
Asesor. Colegiado 7188

Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
ABOGADO Y NOTARIO



USAC
TRICENTENARIA
 Universidad de San Carlos de Guatemala



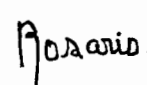
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 26 de septiembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante LUIS MIGUEL SAMANIEGO DUARTE, titulado PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE INICIATIVA DE LEY QUE POSEE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/silh.


 Lic. Avidan Ortiz Orellana
DECANO




SECRETARIA





DEDICATORIA

- A DIOS:** Padre bueno, todo poderoso y eterno; siempre estas a mi lado, sin importar cuánto te decepcione. Sin ti, nada soy y en ti, todo lo puedo, a tus pies este pequeño logro.
- A SANTA MARÍA:** Totus tuus ego sum!
- A MIS ABUELOS:** Enrique (+) y Joaquina (+), por el amor incondicional y el ejemplo en valores familiares.
- A MIS PADRES:** Santiago (+) y Dorita, Ramón y Lubia; gracias por el amor de toda la vida, el ejemplo, la enseñanza, el regaño, el aliento, el apoyo y el sacrificio. Este es triunfo de ustedes, no mío.
- A MIS HERMANOS:** Ramón José y Juan Pablo, gracias por el apoyo de siempre y el amor que siempre nos ha unido.
- A MI FAMILIA:** Por todas las muestras de cariño y apoyo.
- A POLLO:** Emmanuel Recinos Nufio (+) ¡Que Dios te guarde siempre en su Santa Gloria mi querido amigo!
- A MIS AMIGOS:** Por todas las alegrías, tristezas y aventuras que hemos compartido.
- AL PUEBLO DE GUATEMALA:** A quienes me debo y espero servir con verdad, honor, lealtad y humildad.



AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

- A:** Centro Universitario Ciudad Vieja y la Prelatura del Opus Dei, por ser parte de mi formación integral y darle sentido sobrenatural a mis estudios.
- A:** La sección penal de la Corte de Constitucionalidad por su apoyo, enseñanza y confianza.
- A:** El programa permanente de preparación para el Examen Técnico Profesional de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por el apoyo y confianza durante mi pasantía;
- A:** Juan Pablo y Bárbara, por todas las idas y vueltas en este camino universitario.
- A:** La tricentenaria y pontificia Universidad de San Carlos de Guatemala, sobre todo a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, gratitud por ser mi alma mater y especialmente a la Jornada Matutina.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
---------------------------	---

CAPÍTULO I

1. La iniciativa de ley como facultad constitucional de la Universidad de San Carlos de Guatemala	1
1.1. La iniciativa de ley como facultad constitucional	1
1.1.1. Definición	1
1.1.2. Iniciativa de ley en la Constitución Política de la República	2
1.2. Fundamento de la facultad de Iniciativa de Ley por la Universidad de San Carlos de Guatemala	3
1.2.1. Autonomía.....	4
1.2.2. Historia.....	4
1.2.3. Desarrollo de la autonomía universitaria.....	7
1.2.4. Autonomía universitaria y la revolución de octubre de 1944.....	8
1.2.5. Autonomía universitaria en la historia constitucional post-revolucionaria.....	12
1.2.6. La autonomía universitaria en la actualidad.....	13
1.2.7. Elementos de la autonomía universitaria	15
1.2.8. Concepto de autonomía universitaria.....	16
1.3. El derecho de iniciativa de ley como mandato y conquista social.....	17

CAPÍTULO II

2. Técnica legislativa en la creación de anteproyectos de ley	19
2.1. Antecedentes históricos	19



	Pág.
2.2. Concepto.....	20
2.3. Generalidades.....	21
2.4. El anteproyecto de ley.....	22
2.4.1. El título de la ley.....	23
2.4.2. Justificación o exposición de motivos	25
2.4.3. Parte considerativa	26
2.4.4. Parte legal o Por Tanto	26
2.4.5. Parte dispositiva o contenido de la ley.....	26
2.4.6. Forma estructural del articulado.....	31

CAPÍTULO III

3. El proceso de formación de la ley	37
3.1. Generalidades.....	37
3.1.1. Ley material	38
3.1.2. Ley formal	39
3.2. Iniciativa de ley.....	40
3.2.1. Concepto.....	40
3.2.2. Definición	40
3.2.3. Objeto	42
3.3. Presentación de la iniciativa de ley	42
3.4. Admisión	43
3.5. Dictamen de comisión.....	43
3.6. Discusión.....	44
3.6.1. Declaratoria de Urgencia Nacional.....	47

	Pág.
3.6.2. Discusión por artículos.....	47
3.7. Aprobación.....	49
3.8. Redacción final del Decreto.....	49
3.9. Sanción.....	50
3.10. Promulgación.....	51
3.11. Publicación.....	52
3.12. Inicio de vigencia.....	52
3.12.1 Vacatio Legis.....	52
3.12.2. Sistemas de iniciación de vigencia.....	52
3.13. La facultad presidencial del veto.....	53
3.14. Primacía del Congreso de la República.....	54
3.15. Impugnación de las leyes.....	55
3.15.1 Inconstitucionalidades.....	56
3.15.2. Inconstitucionalidades de leyes y reglamentos de carácter general.....	56

CAPÍTULO IV

4. Administración pública descentralizada y la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	59
4.1. Descentralización administrativa.....	59
4.1.1. Características de la descentralización administrativa.....	59
4.1.2. Confusión descentralización-autonomía-autarquía.....	60
4.1.3. Clasificación de la descentralización administrativa.....	61
4.1.4. Límites y controles de la descentralización administrativa.....	62



Pág.

4.1.5. Coordinación del Estado con las entidades descentralizadas	62
4.1.6. Supresión de entidades descentralizadas y autónomas	64
4.2. Organización directiva de la Universidad de San Carlos de Guatemala	64
4.2.1. Consejo Superior Universitario	64
4.2.2. Rectoría	65
4.2.3. Juntas Directivas de las facultades	65
4.2.4. Decanos de las facultades	66
4.3. Descentralización en la Universidad de San Carlos de Guatemala	66
4.3.1. Descentralización electoral	67
4.3.2. Descentralización funcional	70
4.3.3. Descentralización patrimonial y presupuestaria	72
4.3.4. Descentralización territorial	75
4.3.5. Descentralización estatutaria y normativa.....	76

CAPÍTULO V

5. El Reglamento Administrativo como solución al problema de falta de regulación del procedimiento de creación de iniciativas de ley en la Universidad de San Carlos de Guatemala	79
5.1. Generalidades.....	80
5.1.1. El Reglamento administrativo	80
5.2. Propuesta de reformas al Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	85
5.2.1. Adición del Artículo 11 Bis del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala	85



Pág.

5.2.2. Reforma del Artículo 24 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala	86
5.2.3. Reforma del Artículo 30 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala	87
5.2.4. Reforma del Artículo 32 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	88
5.3. Propuesta de reforma al Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario.....	88
5.4. Propuesta de creación del Reglamento General de Iniciativas de Ley	89
5.4.1. Reglamento General de Iniciativas de Ley.....	90
CONCLUSIONES	95
RECOMENDACIONES	97
BIBLIOGRAFÍA	99



INTRODUCCIÓN

La Universidad de San Carlos de Guatemala carece de un reglamento que regule el procedimiento de creación y planteamiento de iniciativa de ley ante el Congreso de la República; La hipótesis del presente trabajo radica en que la ausencia de un reglamento, podría dar lugar a que quienes se encargan de desarrollar el proceso, se demoren de más y a que no se cumpla con las expectativas técnicas y jurídicas que una iniciativa de ley requiere, cayendo en la pasividad.

Hace muchos años se debió emitir una regulación como la propuesta en la presente investigación; pues es preocupante que debido en parte a la ausencia de esta, el privilegio que la Constitución Política de la República le otorga a la Universidad de San Carlos de Guatemala, al darle iniciativa de ley no sea aprovechado del todo con posibles leyes de beneficio social, económico, científico y cultural para la población guatemalteca.

El objetivo primordial del Reglamento debe ser la ordenación y establecimiento de funciones y plazos dentro del proceso de creación y planteamiento de iniciativa de ley ante el Congreso de la República, suprimiendo espacios y tiempos innecesarios, reduciendo la burocracia; y finalmente incrementando el número de iniciativas de ley con calidad, presentadas al Congreso de la República.

Al emitir un Reglamento que cumpla este objetivo, se justificará completamente el derecho a iniciativa de ley otorgado a la Universidad de San Carlos por la Constitución Política de la República, cumpliendo con la labor social encomendada por la Carta Magna a nuestra Alma Mater, en la búsqueda de leyes justas y equitativas para la población del país.

Se dividió el presente trabajo en cinco capítulos, en el primero se desarrolla la iniciativa de ley como facultad constitucional, desde conceptos básicos como el de iniciativa de ley y autonomía hasta los antecedentes históricos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, centrándose en el origen y evolución de la autonomía universitaria y la



relación de esta con el derecho de iniciativa de ley. El segundo capítulo trata de la técnica legislativa en la creación de anteproyectos o iniciativas de ley; pues se busca crear iniciativas que lleguen al Congreso de la República con calidad. El capítulo tercero desarrolla el proceso de formación de la ley, desde la presentación del anteproyecto o iniciativa que dará forma a la futura ley, hasta su promulgación, sanción y vigencia. El cuarto se centra en la Universidad de San Carlos de Guatemala, específicamente en la administración pública descentralizada o autónoma y su importancia para su auto regulación. El capítulo final explora el Reglamento Administrativo como posible solución a la falta de regulación, además se sugieren algunas reformas a reglamentos y estatutos de la Universidad, para lograr tener un Reglamento apegado a estos cuerpos normativos; para cerrar con la propuesta de Reglamento General de Iniciativa de Ley que busca regular y establecer plazos y etapas para crear y presentar iniciativas de ley.

Para la presente investigación se utilizó el método sintético, analítico, inductivo y deductivo, así como la técnica bibliográfica y de investigación documental.

Un Reglamento Administrativo como el propuesto en el presente trabajo, por sí mismo no generará un gran cambio; serán las autoridades universitarias, quienes tomando conciencia de la importancia de esta regulación, las que promoverán ese cambio que contribuya eficientemente a la solución de los grandes problemas nacionales, utilizando los mecanismos legales para participar activamente en esta. Espero que con este punto de partida, yo mismo contribuya a una comprensión adecuada de la facultad de iniciativa de ley; para así, lograr poco a poco que la Universidad de San Carlos de Guatemala salga de la pasividad en que se encuentra con respecto a este tema y sea una verdadera fuente de solución de los problemas del país.



CAPÍTULO I

1. La iniciativa de ley como facultad constitucional de la Universidad de San Carlos de Guatemala

A lo largo de la historia guatemalteca, se puede encontrar muchos ejemplos de luchas internas en busca del reconocimiento de ciertos derechos y conquistas sociales de diversos estratos sociales, económicos y culturales, la iniciativa de ley, el derecho de generarla y presentarla al Congreso de la República de Guatemala es un claro ejemplo de esto, que se analiza en el presente capítulo.

1.1. La Iniciativa de ley como facultad Constitucional

La historia del siglo XX muestra la forma en la que paulatinamente se reguló el derecho a presentar iniciativas de ley en las constituciones políticas que Guatemala ha tenido.

1.1.1. Definición

La iniciativa de ley vista desde la óptica de la Constitución tiene diversas definiciones por juristas, entre las que encontramos:

“La facultad de proponer las leyes que deben ser discutidas por el poder Legislativo”.¹

¹ Cabanellas de Torres, Guillermo, **Diccionario jurídico elemental**, Pág. 205.

“Facultad que tienen los Organismos del Estado y algunas instituciones de carácter público, para presentar anteproyectos de ley que consideren necesarios para el ordenamiento jurídico, ya sea en asuntos de su competencia o en materias no propias de su rol administrativo o jurisdiccional”.²

1.1.2. La Iniciativa de ley en la Constitución Política de la República

La Constitución Política de la República de Guatemala, como texto fundamental del orden político, social y jurídico del país, contiene todas las normas básicas de organización y administración del Estado de Guatemala; establece derechos, obligaciones y facultades. Estas últimas son aptitudes que otorga a diversas instituciones públicas para coadyuvar a estas a cumplir los fines propios para los cuales han sido establecidas.

Por mandato constitucional el Congreso de la República es el único órgano del Estado que puede crear, modificar y derogar las leyes del ordenamiento jurídico del país. La facultad del Congreso de la República de crear leyes es exclusiva para las leyes de carácter ordinario.

Sin embargo, la Constitución Política de la República también establece que no solo el Congreso de la República está facultado para presentar iniciativas o anteproyectos de ley; pues la iniciativa es la facultad otorgada por la norma constitucional con el objeto de

² Villegas Lara, René Arturo, *Temas de Introducción al estudio del Derecho*. Pág. 97.



que determinados entes, puedan someter a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley que se presume es acorde a las necesidades del ordenamiento jurídico del país

En este contexto, para presentar iniciativas de ley, la Constitución Política de la República ha facultado a las siguientes instituciones:

- Los diputados al Congreso de la República;
- El Organismo Ejecutivo;
- La Corte Suprema de Justicia;
- El Tribunal Supremo Electoral; y
- La Universidad de San Carlos de Guatemala.

1.2. Fundamento de la facultad de Iniciativa de Ley por la Universidad de San Carlos de Guatemala

Muchos pueden ser los fundamentos en los que descansa la facultad de proponer anteproyectos de ley al Congreso de la República por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala; sin embargo atendiendo a la historia de la institución, se puede afirmar que dos son los fundamentos principales: Las conquistas social en defensa del pueblo de Guatemala y la Autonomía universitaria. Por lo tanto se aborda a continuación ambos temas.



1.2.1. Autonomía

De acuerdo a Manuel Ossorio, la autonomía es "...Potestad de que, dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones, u otras entidades de él para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios..."³

1.2.2. Historia

El 31 de enero de 1,676 se funda la Universidad para el Reino de Guatemala por cédula real. La propuesta de erigir una universidad en Guatemala que hiciera el Obispo Francisco Marroquín 128 años antes, al monarca de España, por fin se hizo realidad, creándose la Universidad de San Carlos.⁴ Sin embargo, tal cédula se conoció en Guatemala nueve meses después, esto es en octubre de 1676.

Esta Real Cédula del monarca español, además de contener la fundación oficial de la Universidad de San Carlos de Guatemala y lo referente a la organización, funcionamiento y financiamiento de esta casa de estudios, contiene uno de los grandes tesoros de la gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala; esto es la autonomía que esta universidad gozaría.

³ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Ed. Electrónica.

⁴ Hernández Canos, Jorge Alberto. **Origen, desarrollo y concepto actual de la autonomía universitaria, su incidencia en la solución de los problemas nacionales**. Pág. 7

1.2.2.1. Origen de la autonomía universitaria

El origen primitivo de la autonomía que goza la Universidad de San Carlos de Guatemala apunta a las universidades europeas del siglo XV, tales como París, Oxford, Cambridge, Montpellier, Salamanca, Roma y Nápoles mismas que en aquel entonces ya gozaban de autonomía; es lógico que al crear las primeras universidades latinoamericanas, se tomaran las europeas existentes como modelo; de acuerdo a estas afirmaciones, el origen más antiguo de la autonomía de la Universidad de San Carlos reside probablemente en la Universidad de Salamanca, España.

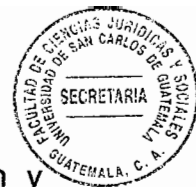
1.2.2.2. Análisis de la Real Cédula de fundación de la Universidad

El punto que nos compete dentro de la Real Cédula es la declaración de autonomía, conferida a la nueva Universidad, sin injerencia docente de ninguna institución, sujeta eso sí, al Real Patronato, que la obligaba a reconocer al Rey como su fundador, y a esculpir las armas reales en el frontispicio de la Universidad. Esta categoría de dependencia del Real Patronato desligaba a la Universidad de San Carlos de las órdenes religiosas, ayuntamiento, cabildos, etcétera.⁵

1.2.2.3. Estatutos iniciales de la Universidad

Los Estatutos de la Universidad, creados al inicio de su existencia como centro de

⁵ Hernández Canos. *Ob. Cit.*; Pág. 11.



estudios superiores, constituyeron el régimen jurídico relativo a la organización y funcionamiento de la Universidad. Estos Estatutos fueron elaborados por uno de los precursores de la Universidad, el licenciado Francisco Sarassa y Arce, quien redactó los estatutos universitarios en el año 1,681.⁶

El contenido de dichos estatutos es de máxima importancia para establecer el origen de la autonomía universitaria, pues en estos se establece expresamente el principio de autonomía y de libertad de cátedra.

En lo que respecta a la autonomía, porque se establece que no puede intervenir ninguna autoridad que no sea el Claustro Pleno Doctoral, es decir las autoridades universitarias; en este sentido, se daba sus propios maestros y contaba con fondos propios producto de legados de benefactores que le permitía mayor independencia. En el sentido de la libertad de cátedra porque se admitió el estudio de todas las doctrinas filosóficas, con libertad de ideas y derecho de contradecir, argumentar y discutir las ideas.

Algunos autores niegan el nacimiento autónomo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, señalando que posteriormente a su fundación, fue elevada a la categoría de Pontificia por Bula del Papa Inocencio XI, queriendo señalar con esto la injerencia de la Iglesia en la universidad; la realidad es que dicha Bula papal se dio once años

⁶ González Orellana, Carlos. **Historia de la educación en Guatemala**. Pág. 133.



después de la fundación de la Universidad de San Carlos, el 18 de junio de 1,687, constituyendo este hecho un acto de adhesión, no de primacía.⁷

1.2.3. Desarrollo de la Autonomía Universitaria

Desde su fundación, durante la época colonial se mantuvo fiel a los estatutos iniciales, sin embargo desde la independencia y especialmente durante los gobiernos dictatoriales sufrió serios altibajos; principalmente la autonomía que durante estos gobiernos desapareció por completo, prácticamente desde los inicios de la república hasta la revolución de 1,944.

En 1,832 con el gobierno conservador determinando que la educación universitaria debía ser regida de acuerdo a la doctrina de la Iglesia, llamándole Pontificia Universidad de San Carlos Borromeo; posteriormente, con la llegada del régimen liberal de Justo Rufino Barrios, la Universidad era de nuevo transformada creando el 1 de julio de 1,875 la Universidad Nacional de Guatemala. Dentro de la sucesión de dictadores liberales, se modela la Universidad desde sus cimientos; pues esta vuelve a depender directamente del gobierno central.

Y así, llegamos hasta la época ubiquista, que será determinante en la recuperación de la autonomía universitaria. Ubico ejerció una fuerte represión contra la Universidad de San Carlos, cancelando la Huelga de Dolores. Todo el desarrollo científico y creativo

⁷ Hernández Canos. *Ob. Cit.*; Pág. 13.



fue sancionado, por lo que la Universidad se quedó durante este período académica y culturalmente estancada.

El marco jurídico de la Universidad antes de la revolución de 1,944 era restrictivo de la autonomía; y dejaba a nuestra alma mater en relación de dependencia absoluta con el gobierno central. Tan marcado era esto que todos los asuntos universitarios, hasta los más internos como las cuotas estudiantiles, se regulaban por medio de Decretos Legislativos y Gubernativos.⁸

1.2.4. Autonomía Universitaria y la Revolución de Octubre de 1944

La revolución que acabó con la dictadura tuvo una sobresaliente y destacada participación de estudiantes y profesionales de la Universidad de San Carlos.

La consecuencia más importante para nuestro estudio derivada de tal gesta revolucionaria de libertad es la verdadera, real y formal autonomía universitaria; plasmada en el decreto 12 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que tomó el poder el 20 de Octubre de 1,944, integrada por el mayor Francisco Javier Arana, el Capitán Jacobo Arbenz Guzmán y el ciudadano Jorge Toriello.

El 9 de noviembre de 1,944 se emite el Decreto número 12 de la Junta Revolucionaria de Gobierno antes mencionada, en el cual se establece la autonomía universitaria.

⁸ Hernández Canos. *Ob. Cit.*; Pág. 20.



Dada la importancia y valor histórico de este Decreto y buscando que el mismo tenga una difusión un tanto más amplia; se transcribe este textualmente, el cual está redactado de la manera siguiente:

“DECRETO NÚMERO 12. LA JUNTA REVOLUCIONARIA DE GOBIERNO

CONSIDERANDO

Que uno de los anhelos más legítimos de los sectores del país ha sido la organización de la Universidad Nacional; en forma que responda a las realizaciones de auténtica cultura que el pueblo espera de ella:

CONSIDERANDO

Que fue fermento valioso de la revolución trascendental que vivimos, la decisión de estudiantes y profesionales dignos, de llegar a la autonomía universitaria para poner al Alma Máter a salvo de las agresiones dictatoriales que la había convertido en una mera fábrica de profesionales, donde la libre investigación era anulada, y el pensamiento perdía toda eficacia, al quedar bajo control hasta en sus más mínimos detalles;

CONSIDERANDO

Que la investigación de los numerosos problemas que confronta el país y la difusión de la cultura exigen nueva orientación para la Universidad, y Libertad para decidir acerca de su organización, propósitos y fines;



POR TANTO

En uso de las facultades que le confiere el artículo 77 de la Constitución de la República, en su inciso 23

DECRETA

Artículo 1º. La Universidad Nacional de San Carlos, con sede en la Capital de la República, es autónoma en el cumplimiento de su misión científica y cultural, y en el orden administrativo.

Artículo 2º. La Universidad Nacional tiene la personalidad jurídica necesaria para el desarrollo de sus fines y para adquirir, administrar, poseer y enajenar bienes, contraer obligaciones y ejercer toda clase de acciones de acuerdo con la ley.

Artículo 3º. Integran la Universidad Nacional las siguientes Facultades:

- 1) De Ciencias Jurídicas y Sociales
- 2) De Ciencias Económicas
- 3) De Ingeniería
- 4) De Ciencias Médicas
- 5) De Ciencias Naturales y Farmacia
- 6) De Odontología
- 7) De Humanidades.



Y las demás facultades e institutos que en lo sucesivo se establezcan.

Artículo 4º. Mientras se emite la nueva Ley Orgánica de la Universidad Nacional y los correspondientes estatutos y reglamentos, estarán en vigor las leyes que la rigen, en cuanto no afecten el espíritu del presente decreto.

Artículo 5º. El ejecutivo dispondrá la manera de asegurar la autonomía económica de la Universidad Nacional.

Artículo 6º. La Ley Orgánica decidirá la forma en que el ejecutivo verificará la suprema inspección que le corresponde de conformidad con lo dispuesto por el artículo 77, inciso 7º. De la Constitución de la República.

Artículo 7º. Este Decreto entrará en vigor el día primero de diciembre próximo entrante, y se dará cuenta de él a la Asamblea Legislativa de la República en sus próximas sesiones ordinarias.

Dado en el Palacio Nacional, en Guatemala, a los nueve días del mes de noviembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.

J. Arbenz.

Jorge Toriello

Francisco J. Arana"



1.2.5. Autonomía Universitaria en la historia constitucional post – revolucionaria

Con el triunfo de la revolución de mil novecientos cuarenta y cuatro y la emisión del decreto de gobierno transcrito, se da una evolución en la participación de la Universidad de San Carlos de Guatemala en muchas instancias gubernamentales, así como el desarrollo y perfeccionamiento de la autonomía universitaria, signo inequívoco de la descentralización de la universidad estatal.

1.2.5.1. Constitución de 1,945

En la Constitución de 1,945 se eleva a rango constitucional la autonomía de la Universidad de San Carlos; garantizando así la existencia de la universidad, así como su autonomía y permanencia de esta en el tiempo, protegiéndola de reformas por leyes ordinarias.

Dentro de este contexto, y en aras de proteger no solo la ansiada autonomía, sino a la universidad misma, la autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala fue establecida en los artículos 84 y 85 de aquella Constitución de la República. El Artículo 84 establecía: “La Universidad de San Carlos de Guatemala es autónoma y se gobierna de acuerdo con la ley respectiva y sus estatutos. El Estado contribuirá a asegurar y acrecentar el patrimonio universitario y consignará anualmente en el presupuesto la partida destinada al sostenimiento de la Universidad”.



1.2.5.2. Constitución de 1,956

La Constitución de 1,956, emanada en consecuencia al movimiento de derecha denominado "Liberación Nacional", respetó la autonomía universitaria, incorporándola, manteniendo así la jerarquía constitucional, además le dio a la Universidad de San Carlos de Guatemala personalidad jurídica, le asignó un 2% del Presupuesto de Ingresos de la Nación y le exoneró de toda clase de tasas e impuestos; no está de más mencionar que es en esta Constitución en la que se permite la creación y funcionamiento de universidades privadas.

1.2.5.3. Constitución de 1,965

La nueva Constitución de la República entra en vigencia el 5 de Mayo de 1,966, introduciendo varias reformas que afectan a la Universidad de San Carlos de Guatemala; principalmente le otorga tres características que seguirán rigiendo hasta la actual Carta Magna: Es una institución, es autónoma y tiene personalidad jurídica – Artículo 99 de la Constitución de la República de 1,965.

1.2.6. La Autonomía universitaria en la actualidad

En la actual Constitución Política de la República, cuya vigencia data de 1,986, acerca de la autonomía universitaria, el texto constitucional expresa:



“Artículo 82.- Autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala. La Universidad de San Carlos de Guatemala, es una institución autónoma con personalidad jurídica. En su carácter de única universidad estatal le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal, así como la difusión de la cultura en todas sus manifestaciones. Promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales.

Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes.”

A lo largo de la historia hemos visto los cambios que la Universidad de San Carlos de Guatemala ha sufrido junto al pueblo, cada golpe de Estado, cada nueva Constitución, cada gota de sangre derramada por los mártires universitarios ha culminado en el artículo anteriormente citado; y es que ha sido a pulso de coraje y amor patrio que la autonomía universitaria ha sido defendida de varios intentos de suprimirla. Uno de los tesoros más grandes de la Universidad es su autonomía y el reconocimiento constitucional de la misma. Hemos ganado el sitio de honor a un costo altísimo, pues grandes intelectuales han pagado con su sangre la defensa del pueblo y de la academia.



El citado artículo 82 deja en claro la descentralización administrativa de la Universidad, que será estudiada posteriormente en el presente trabajo.

Tal es el peso histórico que la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene y tantas veces ha sido el grito clamando justicia por el pueblo, que la Constitución Política de la República de Guatemala le asignó puestos dentro de las estructuras de gobierno del Estado, sembrando sin quererlo la semilla de la posible corrupción y politización dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Sin embargo es nuestro deber luchar por mantener altos los estándares académicos de nuestra Alma Mater aun a pesar de la posible politización de la misma.

1.2.7. Elementos de la Autonomía Universitaria

Cuatro son los elementos fundamentales de la autonomía universitaria de acuerdo con el Lic. Hernández Canos:

- **Autolegislar:** Darse sus propias leyes, estatutos y reglamentos. La auto legislación debe comprenderse como la potestad que el Estado le confiere a la Universidad de darse sus propias leyes.

- **Autogobierno:** Entendido como la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria en sus organismos de decisión. En la Universidad de



San Carlos hay representación de los tres grandes cuerpos electores dentro del gobierno de la Universidad: estudiantes, profesionales y catedráticos.

- Jerarquía: Vista como la subordinación de acuerdo a las funciones y puestos en los que el estudiante, personal docente y administrativo se desenvuelve dentro de la Universidad.
- Independencia: Libertad y protección frente a los factores externos de poder. Este elemento aún siendo el más importante de todos ya que integra la libertad de cátedra, de expresión, de pensamiento, etcétera. Se ha puesto en entredicho muchas veces debido a sospechas de injerencia de fuerzas externas con intereses particulares en la Universidad.

1.2.8. Concepto de Autonomía Universitaria

De acuerdo al desarrollo histórico que hemos estudiado, así como a los elementos necesarios para la autonomía, podemos conceptualizar la Autonomía Universitaria como:

La capacidad de la Universidad de formular su propia legislación, designar sus autoridades, planificar su actividad académica con total libertad de cátedra fomentando el diálogo sobre diferentes ideologías sin restricción o discriminación; administrando su patrimonio y disponiendo de sus recursos con total libertad.



1.3. El derecho de iniciativa de ley como mandato y conquista social

El derecho a presentar iniciativas de ley al Congreso de la República por parte de la Universidad de San Carlos de Guatemala debe ser visto con orgullo como una conquista social y a la vez como un mandato; y como tal debe cumplir con el propósito de defender al pueblo de Guatemala, promoviendo iniciativas con alto sentido humano, creadas técnicamente y que se distingan por la celeridad con la que son desarrolladas y presentadas.

Con el afán de lograr esto, debe normarse adecuadamente el procedimiento de creación de iniciativas de ley, encontrando los mecanismos más eficientes para desarrollar esto de manera óptima. Cuestiones que en los siguientes capítulos del presente trabajo se analizarán.





CAPÍTULO II

2. Técnica legislativa en la creación de anteproyectos de ley

Crear anteproyectos de ley no se trata solo de redactarlos y presentarlos al Congreso de la República de Guatemala, hay toda una técnica más o menos estandarizada para que los anteproyectos o iniciativas de ley sean presentados con estética, utilizando un lenguaje técnico jurídico y teniendo un determinado orden o secuencia en su contenido.

2.1. Antecedentes históricos

La técnica legislativa se remonta al año 1869, en los países anglosajones se denominaba “Legal Drafting”, sistema en el cual la redacción de proyectos de ley se encargaba específicamente a una oficina gubernamental que se denominada “Parlamentari Counsel Office” -PCO-, integrada por especialistas en la redacción de anteproyectos de ley.

Referente a la evolución de la técnica legislativa, hasta las últimas décadas que los países orientados por el “Civil Law” han empezado a establecer criterios en cuanto a la redacción de legislación de alta calidad; sin embargo en los países con sistema “Common Law” sus orígenes son más antiguos y cuentan con rica bibliografía. Esta disparidad se explica de la siguiente manera: “(...) en cuanto a la existencia de la técnica legislativa en uno y otro sistema, el doctor Pablo Salvador atribuye a dos

factores fundamentales: a) La organización centralizada para la redacción de los proyectos de ley en el sistema anglosajón en contraposición con la descentralizada (ministerial) en el sistema de los ordenamientos del “Civil Law”.

En Inglaterra existe una oficina encargada de la redacción de las leyes, formada por un grupo considerable de profesionales especializados precisamente en redacción legal. b) La esencia misma del sistema del “Civil Law” y del “Common Law” impone dos maneras de actuar diferentes”.⁹

Importante es destacar lo que establece el ordenamiento jurídico guatemalteco; el Decreto 2-89 Ley del Organismo Judicial preceptúa: Artículo 3. “Primacía de la ley. Contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia, desuso, costumbre o práctica en contrario”.

Una buena técnica legislativa, propicia facilidad de acceso y conocimiento de las leyes, tanto en su transparencia como en la certeza jurídica, siendo esto tan necesarios dentro de un Estado democrático de derecho. Una ley desordenada y confusa genera dudas, argumento que no favorece su interpretación, ni su ejecución.

2.2. Concepto

Es el “(...) conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar

⁹ Valverde, Carmen. **El lenguaje de la Ley**. Pág. 8.

la ley. Se trata de un esfuerzo para codificar criterios por medio de catálogos, directrices o normas, que no tienen en general carácter jurídico, pero son de gran utilidad en la preparación de la ley”.¹⁰

Es el conjunto de reglas lingüísticas, jurídicas e interdisciplinarias, cuya finalidad es lograr mejorar la calidad de la ley, consiguiendo así una mejor comprensión, interpretación y aplicación adecuada.

2.3. Generalidades

Esta disciplina crea una serie de reglas que buscan plasmar la voluntad política del Legislador de tal manera que pueda ser aplicada adecuada y uniformemente. La función esencial de dicha técnica es dar formulaciones lingüísticas y jurídicas a un instrumento que posteriormente brindará soluciones a los conflictos políticos, sociales o económicos de un país.

La vertiente lingüística es considerada de suma importancia para la formación de la ley, con el objetivo que ésta sea de fácil comprensión por las grandes mayorías, pues el contenido de una ley y el imperativo cumplimiento son para el pueblo.

“El Legislador al fundamentarse sobre bases técnicas, produce una legislación con mayor racionalidad jurídica, más armonía, coherencia y solidez. Así, su decisión no es

¹⁰ Muñoz, Hugo Alfonso. **Elementos de la Técnica Legislativa**. Pág. 70.

producto simplemente de una discrecionalidad o de la arbitrariedad política; debe resultar de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y, eventualmente, en la justicia”.¹¹

Se considera de vital importancia que el Congreso de la República desarrolle buena técnica legislativa, con la finalidad de unificar criterios lingüísticos y jurídicos en la redacción de proyectos de ley, con el objetivo de presentar proyectos bien formulados y fundamentados en la realidad de su objeto.

La excesiva emisión de leyes, influye en la calidad de estas y la certeza jurídica que otorgan, por lo que en algunos casos debido a la inadecuada aplicación de la técnica legislativa encontramos conflicto entre leyes vigentes.

2.4. El anteproyecto de Ley

Un anteproyecto es el “estudio de la posibilidad y conveniencia del propósito que luego se proyecta definitivamente y con detenimiento”.¹²

El anteproyecto de ley se debe redactar en forma de Decreto, así lo indica el artículo 109 de la Ley del Organismo Legislativo; el Decreto debe incluir exposición de motivos, dictámenes técnicos y jurídicos y otros documentos relativos a la materia; la parte

¹¹ Muñoz. *Ob. Cit.*; Pág. 71.

¹² Cabanellas de Torres, Guillermo. *Diccionario jurídico elemental*.

considerativa debe estar separada de la dispositiva.

Para la elaboración de un anteproyecto de ley, se debe definir con precisión lo que el legislador quiere plasmar en una disposición jurídica. Los objetivos a alcanzar con la nueva ley deben estar bien definidos, identificar y analizar las diferentes tareas y actividades e iniciar un amplio estudio e investigación sobre el tema en particular.

Quien participa en la elaboración de proyectos de ley debe auxiliarse de personas técnico-jurídicas conocedoras en la materia a tratar, pues ayudará a determinar cuáles son las deficiencias que se deben regular. Esta regulación debe tomar en cuenta los resultados de la investigación.

2.4.1. El título de la Ley

El título de la ley es una forma de identificarla, además de los otros elementos como lo son la fecha y el número, para que éste cumpla con su cometido debe ser preciso, exacto, completo, breve y conciso; también debe dar los elementos esenciales que determinan su contenido, es necesario evitar incluir dentro de su texto o redacción elementos ajenos a la materia propia que se está tratando.

Con respecto al título de las leyes en Guatemala, a lo largo de la historia de la república, se ha seleccionado diversas formas de numerar y nombrar las nuevas leyes que entrarán en el ordenamiento jurídico guatemalteco; actualmente en el Artículo 128

del Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo únicamente se ha dispuesto que la numeración de los Decretos sea correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados; además la numeración correlativa iniciará cada año.

2.4.1.1. Valor jurídico del título

Al analizar el contenido del Artículo de la ley se analiza el texto completo, incluyendo el título y la parte integral del mismo. Por lo tanto debe ser claro, completo y ajustado a la técnica legislativa. Debe ser descriptivo y no dispositivo, no debe contener declaraciones ya que éstas se realizan dentro de articulado de la ley, su función principal es la describir o reflejar el contenido de la ley.

Valverde recomienda tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- “Debe ser completo en sus elementos, a saber, fecha, número, tema;
- Debe ser conciso, pero suficientemente representativo del objeto de la disciplina normativa;
- Debe contener las mismas palabras que tiene el texto del articulado;
- En el caso de una ley que modifica a otra ley, debe repetirse el título mismo de la ley que se modifica;
- Debe ser, en lo posible, políticamente neutro”.¹³

¹³ Valverde. Ob. Cit.; Pág. 44.

2.4.2. Justificación o Exposición de motivos

La exposición de motivos equivale a la justificación de la razón o circunstancia de la ley, ésta debe expresar la causa, necesidad o motivación del Legislador para presentarlo; todo proyecto de ley debe de ir acompañado de una exposición de motivos y de antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre el mismo, con la finalidad de justificar la necesidad, el contenido, alcance y la viabilidad política para convertir el proyecto en ley.

De acuerdo con la teoría tridimensional del derecho, la exposición de motivos es norma, realidad y valor; por lo tanto debe ser un reflejo de las realidades imperantes que hacen necesaria la emisión de una ley; esta debe contener todos los hechos y realidades que dieron origen a su creación y presentación.

La exposición de motivos al igual que el título determinan el contenido de la ley, además de esto y de la oportunidad y viabilidad que le garantiza al proyecto de ley, también le otorga claridad y aporta elementos que en el futuro pueden servir para la interpretación de la ley; sin embargo, debemos saber que la exposición de motivos no es parte del texto de la ley, no es motivo de aprobación y por lo tanto, carece de obligatoriedad.

Resalta el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo al establecer que en toda iniciativa de ley se debe incluir una completa exposición de motivos.

2.4.3. Parte Considerativa

La parte considerativa, constituye los argumentos concretos y precisos del contenido de la ley que se presenta. Indudablemente los “considerandos” del primero al último deben guardar un orden lógico, utilizando el método deductivo, para que el último establezca en sí que es lo que se persigue con la ley.

Deben redactarse en forma breve; no deben elaborarse resúmenes, antecedentes o exposiciones doctrinarias, pues estas se escriben en la exposición de motivos.

2.4.4. Parte Legal o Por Tanto

Consiste en el fundamento legal, especialmente constitucional, que faculta u ordena la emisión de determinada norma jurídica. Éste debe ir inmediatamente después de los considerandos, siendo único epígrafe, en él se indica el fundamento de derecho y la facultad que tiene el Congreso de legislar. Básicamente es el Artículo 171 literal a) de la Carta Magna, el que lo facultad para decretar, reformar y derogar leyes. Previo a entrar al cuerpo de la ley, después del por tanto, se debe de escribir la palabra Decreta, seguido del título de la ley.

2.4.5. Parte dispositiva o contenido de la ley

La parte dispositiva, comprende específicamente los artículos de la ley, que pueden

estar divididos por títulos, capítulos y secciones, para su mejor comprensión y entendimiento.

Como ha sido señalado con anterioridad, debe estar separada de la parte considerativa; además es de naturaleza distinta a la exposición de motivos ya que constituye las normas que regulan determinada materia, problema u objeto; deberá referirse a un campo específico y ajustarse al objeto que se pretende regular, debe guardar estricta relación del objeto con el contenido de la ley.

Por lo anterior, el título, la exposición de motivos y el contenido de la ley deben estar estrechamente ligados y responder claramente a los objetivos que dieron origen al proyecto de ley.

Existen tres principios doctrinarios que versan sobre la técnica legislativa, que son afines con el objeto y el contenido:

- “El contenido normativo ha de referirse a un sólo objeto, a una materia determinada por regular.
- Dicho contenido debe ser preciso y que sean incluidos únicamente aspectos que guardan relación directa con el objeto de la ley. Para alcanzar la conexidad, todas y cada una de las ideas o temas desarrollados deben relacionarse siempre con el objeto principal de la regulación.

- El objeto regulado en el contenido no debe ser extraño, distinto del principal, pues además de la dispersión y confusión señaladas, hace perder la congruencia entre la razón o motivo del proyecto y su finalidad".¹⁴

2.4.5.1. El Articulado

La redacción de cada Artículo debe ser sencilla, breve y clara, procurando integrar una unidad de contenido jurídico. Cada Artículo debe ser redactado en tal forma que sea comprendido por una persona sin conocimientos técnicos jurídicos.

Las unidades básicas de la organización de la ley son los Artículos, en caso que una ley sea extensa debe de agruparse de acuerdo a su relación y contenido. Si la estructura de la ley requiere unidades de división superiores al Artículo, en razón de la extensión del texto legal, debe tomarse en cuenta que si lo amerita el texto se dividirá en capítulos, títulos y hasta libros, en el caso de los códigos, pero no podrá utilizarse una división sin haber pasado por la inmediata anterior con la sola excepción de las secciones que carecen de autonomía.

Una ley debe dividirse en libros solamente cuando es muy extensa y recoge toda la normativa sobre un tema; por ejemplo, en la legislación guatemalteca, el Código Civil que se encuentra dividido en cinco libros. La división en títulos se aplica en aquellas leyes que cuentan con dos partes o áreas claramente definidos por ejemplo parte sustantiva y

¹⁴ Muñoz. Ob. Cit.: Pág. 101.

parte procesal. Cuando un título deba ser dividido en capítulos éstos deben iniciar la numeración en cada nuevo capítulo sin seguir la numeración del título anterior.

Si la redacción de los Artículos de una ley no es clara, genera un problema para su aplicación, éstos deben redactarse utilizando terminología propia de la legislación nacional, así también un lenguaje claro, de manera que ni un solo habitante de la nación pueda dejar de entenderla; debe ser precisa, para que no exista interpretación errónea y caprichosa a la hora de su aplicación.

2.4.5.2. Extensión y Contenido del Artículo

El contenido de los Artículos, no debe enunciar más de una regla por cada uno, además no deben tener más de tres párrafos, para lograr este objetivo debe utilizarse oraciones cortas en su redacción.

2.4.5.3. Epígrafe y su valor jurídico

Doctrinariamente conocido como título o rúbrica, el epígrafe, al igual que el título de la ley, presenta un cuestionamiento en cuanto a su valor jurídico. La legislación guatemalteca, de acuerdo a varios cuerpos normativos, establece que los epígrafes no tienen valor jurídico. Por ejemplo, La Constitución Política de la República de Guatemala en las disposiciones transitorias y finales establece lo siguiente: "Artículo 20. Epígrafes. Los epígrafes que preceden a los Artículos de esta Constitución, no tienen

validez interpretativa y no pueden ser citados con respecto al contenido y alcances de las normas constitucionales.”

El Decreto 2-89, Ley del Organismo Judicial preceptúa: “Artículo 207. Epígrafes. Los epígrafes que encabezan los Artículos de esta ley no tienen más valor ni función que el de facilitar la consulta y carecen de carácter legal.”

Derivado de los Artículos citados en los párrafos que preceden se puede concluir que la única función de los epígrafes es facilitar el uso de la norma jurídica, sin otorgarles ningún carácter jurídico ni interpretativo. Los epígrafes deben redactarse conceptualizando lo que se dispone establecer en la norma específica.

2.4.5.4. Numeración o identificación de los Artículos

Dentro de la legislación guatemalteca, de manera uniforme, para identificar e individualizar los Artículos, se utiliza la numeración de éstos, que sirve para individualizar y distinguirlo de los demás, por lo que deben ser numerados progresivamente, con número arábigos. Debe considerarse que en algunos casos podrán utilizarse fórmulas como Artículo único o disposición final.

La legislación guatemalteca en este sentido es uniforme pues a través del tiempo se ha seguido una misma tipología en la numeración de los mismos.

2.4.6. Forma estructural del articulado

La estructura lógica de la legislación corresponde un "(...) orden sistemático de la regulación del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo en razón de la materia concreta a que cada precepto se refiere y de la funcionalidad de cada uno".¹⁵

Una ley debe de tener congruencia, concordancia, constitucionalidad, estilo, técnica legislativa, impacto y además debe llenar requisitos de forma y fondo para su aprobación. La temática a tratar dentro de una ley se hará de la manera siguiente: "(...) los temas deben desarrollarse de una manera jerárquica y ordenada y hay que evitar que la regulación deje lagunas o huecos indeseados".¹⁶

Una ley se divide en tres partes, la exposición de motivos, la parte dispositiva y parte final. La última no es unitaria, puede constar de un sólo componente de disposiciones o de cuatro formas de disposiciones: adicionales, transitorias, derogatorias y finales.

2.4.6.1. Parte inicial del articulado

La primera parte o los primeros artículos deben comprender lo que se pretende crear o establecer. Por ejemplo, si se dispone aprobar un nuevo impuesto debe comprender la naturaleza de la ley, qué clase de licores se gravará, del hecho generador y su base

¹⁵ Muñoz. **Ob. Cit.**: Pág. 103.

¹⁶ Valverde. **Ob. Cit.**; Pág. 56.

imponible, entre otros. Comúnmente en la legislación guatemalteca notamos que sobresalen los siguientes aspectos:

- Principios que inspiran la ley: en los primeros Artículos de la norma jurídica se debe hacer referencia a los objetivos que la inspiraron, a los principios y valores. El objeto de las normas es una realidad social que no puede ni debe ignorarse.
- Pautas generales: Muestran la finalidad de la legislación a las que se recurre en caso de interpretación de la ley, se colocan entre los primeros Artículos de la ley y tratan de reflejar las ideas principales.
- El Objeto de la ley: Es la disposición central de la parte inicial pues establece la materia de aplicación de la norma jurídica.
- Definiciones: su finalidad es despejar dudas sobre el significado técnico del concepto definido, nos permite transformar el texto de un lenguaje especializado al lenguaje común.

En cuanto a la inclusión de definiciones dentro de las leyes, hay diversos criterios, hay quienes consideran que definir no es una función del legislador, y de hecho no aparece dentro de las atribuciones que le asigna la Constitución Política de la República; otros criterios consideran que según sea el caso de la definición, los legisladores sí pueden incluirla dentro de la ley.

Si el Legislador antepone el principio de certeza jurídica al de la equidad o el de la flexibilidad de la norma, se abstendría de definir algunos términos en aras de dar mayor espacio de intervención a quienes aplican la norma. Entre los propósitos de las definiciones se puede mencionar: explicar el significado de un término, eliminar ambigüedades y vaguedades. La definición legal busca dar mayor precisión a un término, al restringir su alcance.

Recomendaciones de técnica legislativa en cuanto a la redacción de las definiciones:

- “Definir sólo si es necesario para establecer un significado legal.
- Establecer un significado legal determinado o una definición estipulativa, cuando se pretende darle un determinado sentido jurídico a una expresión lingüística.
- No se debe definir varias veces de modo distinto una misma expresión.
- Al definir debe delimitarse lo mejor posible el ámbito de aplicación. Es importante establecer si la definición se aplica para toda la ley o para una parte de ella.
- Definir de modo completo y autosuficiente.
- Éstas deben situarse al inicio de ley o en la parte a la que se hace referencia”.¹⁷

¹⁷ Muñoz. Ob. Cit.; Pág. 117.

Dentro de las disposiciones iniciales es común encontrar una que establezca la supletoriedad de la ley, esto hace referencia a la aplicación de otra norma vigente en determinados casos establecidos dentro de la nueva ley.

2.4.6.2. Parte intermedia o Sustantiva

Esta es la parte central de la ley, establece las disposiciones propias de la materia a tratar y la estructura deberá adaptarse a la temática y extensión de la normativa jurídica a emitirse. Es considerada la más importante de la legislación y además la más flexible, en virtud que debe ajustarse las necesidades de la materia a regular.

2.4.6.3. Parte Final

Este es el cierre del anteproyecto de ley, usualmente se encuentra dividido en secciones, sin embargo por técnica, estas deben redactarse en el orden siguiente: disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposiciones derogatorias y disposiciones finales. A continuación, se explican los usos de estas disposiciones:

- Disposiciones adicionales: únicamente regulan los regímenes especiales, dispensas o excepciones de la aplicación de alguna norma.

- Transitorias: regulan aquellos problemas de transición o coyuntura que generara la nueva ley, regulando el régimen jurídico de estas situaciones.



- Derogatorias: deben incluirse expresamente las normas que perderán vigencia y validez al momento de entrar en vigencia el nuevo Decreto.

En la legislación guatemalteca es común realizar derogatorias genéricas; esto causa problemas y debería ser evitado, redactando derogatorias expresas e individualizadas. Pues las genéricas pueden crear confusión en la determinación de la norma aplicable.

El Decreto 2-89, Ley del Organismo Judicial regula lo relativo a la derogación de las leyes: “Artículo 8. Derogatoria de las leyes. Las leyes se derogan por leyes posteriores:

- a. Por declaración expresa de las nuevas leyes;
- b. Parcialmente, por incompatibilidad de disposiciones contenidas en las leyes nuevas con las precedentes;
- c. Totalmente, nueva ley regule por completo la materia considerada por ley previa;
- d. Total o parcialmente, por declaración de inconstitucionalidad, en sentencia firme de la Corte de Constitucionalidad.

Por el hecho de la derogación de una ley no recobran vigencia las que ésta hubiere derogado.”



Por último las disposiciones finales establecen que estas deberán contener: las habilitaciones, delegaciones y mandatos legislativos y las reglas sobre inicio y término de la vigencia de una norma.



CAPÍTULO III

3. El proceso de formación de la ley

El proceso de formación de la ley se refiere al conjunto de reglas y de actos del Pleno del Congreso, cuya finalidad es aprobar o rechazar una propuesta legislativa ya sea un proyecto o propuesta de ley.

3.1. Generalidades

Desde una concepción doctrinaria, en el proceso de formación de la ley se deben considerar tres fases fundamentales:

- Fase de iniciativa: consiste en la presentación de una iniciativa de ley ante el Congreso de la República.
- Fase constitutiva: se refiere al conjunto de actos internos del Congreso de la República que mediante deliberación sobre el proyecto de ley se decide si se le da trámite o se rechaza.
- Fase integradora o final: es la incorporación del proyecto o proposición de ley aprobada por el Congreso de la República, en el ordenamiento jurídico guatemalteco mediante su sanción, promulgación y publicación.

Para tener una mejor ilustración del proceso de formación de la ley se considera necesario, abordar y entender el concepto de ley formal y ley material.

3.1.1. Ley material

Manuel Ossorio, indica que ley material; “alude a toda norma jurídica cuyo contenido regula una multiplicidad de casos, haya sido dictada o no por el órgano legislativo.”

“Ley material es toda disposición jurídica estatal obligatoria del Presidente de la República, en los casos en que está facultado en forma expresa por la Constitución”.¹⁸

El concepto de ley material comprende toda disposición jurídica estatal. Su significado es amplio en virtud que abarca toda disposición gubernativa que contenga normas jurídicas.

El Presidente de la República está facultado por la Constitución Política de la República de Guatemala para dictar Decretos o leyes, los acuerdos gubernativos y reglamentos los cuales se constituyen en leyes materiales.

Los Ministros de Estado están facultados para dictar acuerdos ministeriales y reglamentos basados en diversas leyes ordinarias. Los Gerentes, Directores o Presidentes de las entidades descentralizadas o autónomas, o Juntas Directivas,

¹⁸ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho Administrativo guatemalteco**. Pág. 57.

Corporaciones, Asambleas o Consejos, dictan acuerdos fundándose en sus propias leyes interiores. La Corte Suprema de Justicia también dicta acuerdos con carácter de leyes materiales. El único ente que no puede dictar leyes materiales es el Congreso de la República.

El Tribunal Supremo Electoral, también está facultado para emitir Decretos, para realizar la convocatoria a elecciones. Lo anterior se encuentra regulado en el Decreto 1-85, de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley Electoral y de Partidos Políticos, contenido en el Artículo 196 el cual establece que éste órgano convocará a elecciones por medio de Decreto que emitirá con por lo menos ciento veinte días de anticipación.

3.1.2. Ley formal

Para Manuel Ossorio la ley formal; "(...) se refiere a la que ha sido dictada por el Poder Legislativo conforme a los procedimientos específicamente preestablecidos."

La ley formal es considerada como: "la decisión formal exclusiva del Estado que cuenta con institución legislativa. En Guatemala la institución legislativa es el Congreso de la República. En otros países es el Parlamento, Asamblea o Consejo".¹⁹

El citado autor establece que para la emisión de una ley formal deben observarse los requisitos siguientes: que el Congreso represente la voluntad popular. En la emisión de

¹⁹ Castillo González. **Ob. Cit.**; Pág 43.

la ley se siga el proceso o procedimiento definido en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la ley Orgánica del Organismo Legislativo; la ausencia o el incumplimiento de estos requisitos produce consecuencias políticas y jurídicas.

3.2. Iniciativa de ley

El anteproyecto o iniciativa de ley abre el camino a la formación de una nueva ley en la república de Guatemala, su objetivo es determinar con claridad el fondo y forma de esta, entregando un proyecto de fácil comprensión para la población.

3.2.1. Concepto

La Iniciativa de ley es un proyecto escrito presentado ante el Congreso de la República por determinadas instituciones facultadas para ello. Dicho proyecto contiene una posible ley de aplicación amplia (nacional) o restringida.

3.2.2. Definición

El diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la iniciativa de la forma siguiente; "(...) Procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas; como sucede en Suiza y en algunos Estados de Norteamérica."

De acuerdo a Manuel Ossorio, la expresión “iniciativa de ley”, se refiere como expresión en el Derecho Político, no a quienes pertenece dictarlas sino a quienes corresponde proponerlas. Agrega el citado autor que, en lo que se refiere a la manera de gestarse las leyes, en su sentido estricto, resulta imposible establecer una norma general ni siquiera generalizada, porque se trata de cuestión relacionada con la organización del Estado. No es lo mismo tratándose de un régimen autocrático (tiránico, totalitario, dictatorial) que de una monarquía absoluta, de una monarquía constitucional o de una república representativa; como tampoco lo es según se trate de un Estado unitario o de uno federal. Ni siquiera cabe establecer una norma única referida a los sistemas constitucionales, ya sean monarquías, repúblicas parlamentarias o repúblicas presidenciales.

“La iniciativa de ley es exclusiva facultad concedida a determinadas personas, organismos del Estado e instituciones para que puedan presentar al Congreso de la República, para su discusión y aprobación de, proyectos de leyes de rango ordinarias”.²⁰

La iniciativa de ley, consiste en la presentación de un proyecto de ley, redactada en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.

²⁰ Pereira-Orozco, Alberto. **Introducción al estudio del Derecho**. Pág. 90.

Maurice Duverger sostiene que la iniciativa, en sentido estricto, consiste en el derecho de depositar un texto –de ley, de resolución, de presupuesto, etcétera. – para que sea discutido y votado por el Parlamento.

3.2.3. Objeto

La iniciativa de ley se encamina a servir de base para una futura ley dentro del ordenamiento jurídico del país; pretende ser un bosquejo inicial de lo que la ley será. En este sentido, ilustra a los legisladores en el contenido de la misma.

3.3. Presentación de la Iniciativa de ley

Consiste en dar a conocer al Congreso de la República de Guatemala un proyecto de ley, para que este resuelva si es procedente someterlo a discusión ante el pleno del mismo.

“La presentación de la iniciativa deberá hacerse por escrito, en hojas numeradas y rubricadas por los ponentes y, además, se debe presentar en formato digital, para que inmediatamente después de que el pleno tome conocimiento de la iniciativa por la lectura de la exposición de motivos, se ponga en disponibilidad de todos los diputados al Congreso de la República por los medios electrónicos que para ese efecto ha implementado el Congreso”.²¹

²¹ Mijangos Contreras, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Pág. 48.

Al respecto el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece los requisitos mínimos para la presentación de una iniciativa de ley: “Artículo 109. Forma de las Iniciativas de ley. Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactado en forma de Decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa.”

3.4. Admisión

Recibida la iniciativa por la Dirección Legislativa del Congreso de la República, esta la identificará con el número de registro que en su orden le corresponda conforme la fecha y la hora de su recepción, posteriormente se presenta al Pleno del Congreso para ser leída su exposición de motivos.

Concluida la lectura de la exposición de motivos la iniciativa de ley es enviada a una o varias Comisiones de trabajo que integran el Congreso de la República, para su estudio y dictamen correspondiente.

3.5. Dictamen de comisión

La Comisión o Comisiones competentes deberán emitir el dictamen en el plazo establecido en la ley, a este respecto el Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece: “Artículo 40. Plazo para rendir Dictámenes. Las Comisiones

están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo, mediante informe que deberá presentar al Pleno y aprobado por este.”

De acuerdo al Manual “Cómo presentar proyectos de ley” de Roberto Alejos Cámara, la comisión o comisiones específicas tienen un plazo de 2 meses para rendir sus dictámenes. En el momento en que la comisión o comisiones redacten su dictamen, el anteproyecto de ley pasa a ser llamado proyecto de ley.

Las Comisiones de trabajo al estudiar una iniciativa de ley pueden proponer enmiendas parciales o totales al proyecto. Estas enmiendas pueden ser incorporadas al emitir el dictamen o bien durante la discusión por Artículos del proyecto. El dictamen de la Comisión sólo podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de los Diputados que integran el Congreso de la República.

3.6. Discusión

El ordenamiento jurídico guatemalteco implementa el procedimiento de discusión, el cual tiene su génesis en el dictamen de las comisiones de trabajo. Si éste es desfavorable, se someterá a discusión del pleno con la finalidad aceptarlo o no, en el supuesto de aceptarse el dictamen desfavorable; la iniciativa se enviará al archivo legislativo. Si la opinión desfavorable no es aceptada, el proyecto de ley volverá a la

misma comisión o en su caso a otra, para un nuevo estudio y dictamen correspondiente; pero si el mismo es favorable el proyecto de ley se someterá a discusión en su primer debate y proseguirá el trámite establecido.

Dos días antes de celebrarse el primer debate de un proyecto de ley, deben entregarse copias del mismo y del dictamen de la Comisión a todos los Diputados, incluyendo las enmiendas que la Comisión proponga; así lo dispone el Artículo 114 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Las iniciativas de ley deberán ser discutidas en tres sesiones distintas (debates) y podrá votarse hasta que esté suficientemente discutida o bien se declare de urgencia nacional.

Según el Artículo 116 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, si en plazo de 18 meses la Comisión o Comisiones a quienes se les haya encomendado el trámite correspondiente, no emitiera dictamen, se tiene por desestimado el anteproyecto de ley, y se manda al archivo, a menos que la institución interesada reclame por escrito al pleno a que la Comisión emita dictamen.

En la primera lectura se lee el proyecto en su totalidad, no importando el número de Artículos y se somete a discusión de igual forma la totalidad del mismo, sin embargo no se llega a la votación de este.

En la segunda lectura, el procedimiento es igual. Se acostumbra sin embargo, pedir que se omita la lectura material, es decir leer artículo por artículo para ganar tiempo, a través de una moción privilegiada propuesta por las dos terceras partes del total de Diputados que integren el Congreso de la República. Luego se pone a discusión el proyecto en su totalidad, ya sea por títulos o capítulos y esta vez, tampoco se vota.

En estos dos primeros debates se deliberará sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto de ley, este es el momento en que cualquier Diputado podrá proponer al pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional, por este voto en contra el proyecto puede ser desechado.

En la tercera lectura, el proyecto se discute en su totalidad, pero esta vez sí se vota, cumpliéndose el mandato constitucional de discutir un proyecto en tres sesiones.

El Decreto 63-94, Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece:

“Artículo 117. Debates. En los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto.

Al finalizar cualquiera de los debates cualquier diputado podrá proponer al Pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; por



el voto en contra el proyecto de ley será desechado. Después del tercer debate, el Pleno del Congreso votará si se sigue discutiendo por Artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley.”

3.6.1. Declaratoria de Urgencia Nacional

La urgencia nacional es la declaratoria que constitucional o legalmente se aparta del procedimiento común; y cuya función es agilizar el proceso legislativo para la aprobación de leyes ordinarias.

El Congreso de la República autoriza esta declaratoria mediante la aprobación de una moción privilegiada, con la declaración y aprobación de la urgencia nacional se dispensa del dictamen de las Comisiones de trabajo correspondientes, seguidamente la iniciativa de ley se someterá a consideración y discusión del pleno del Congreso de la República, en único debate, dispensando así también de las tres lecturas o debates obligatorios para la aprobación de las leyes ordinarias.

3.6.2. Discusión por artículos

El Artículo 120 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo indica que al aprobarse el proyecto en cada una de sus tres lecturas, se procederá a discutirlo Artículo por Artículo, en esta fase se puede presentar modificaciones al proyecto.

En la discusión por Artículos es el momento oportuno para la presentación de las enmiendas, éstas constituyen el mecanismo mediante el cual los diputados pretenden efectuar modificaciones al proyecto de ley.

“La enmienda consiste en modificaciones o reformas a los proyectos de ley o de resoluciones, los cuales deben formularse por escrito y presentarse a la Secretaría, la cual les leerá y las pondrá a discusión para su aprobación o no”.²²

Las enmiendas pueden ser:

- por supresión total o parcial
- por sustitución total o parcial
- por adición.

La enmienda por supresión se presenta con la intención de suprimir o quitar una palabra, una frase, un párrafo del Artículo o el Artículo completo. La enmienda por sustitución es la que puede sustituir una palabra por otra, una frase por otra, un párrafo por otro o, incluso un Artículo por otro. La enmienda por adición agrega una palabra, una frase, o párrafos al artículo.

Previo a la votación, se debe clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación. Se votarán primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tienden a la

²² Soberanis Gatica. Hernán. **El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento**. Pág. 33.

supresión de una frase o palabra, luego las que tiendan a la sustitución parcial, después las de sustitución total y por último las de adición.

3.7. Aprobación

Es el acto mediante el cual el Congreso de la República en su actividad Legislativa aprueba un proyecto de ley. “El resultado favorable de la votación de la mitad más uno del total de diputados, equivale a la aprobación de un proyecto”.²³

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.

Para la aprobación de una ley ordinaria se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los legisladores que lo integran, es decir la mitad mas uno, actualmente 80 diputados; salvo los casos en que la ley exija un número especial. Cuando se discute la aprobación de reformas a una ley constitucional, es menester el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso; previo dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad.

3.8. Redacción final del decreto

Una vez discutidos y aprobados los Artículos, la ley deberá leerse en la misma sesión ó

²³ Castillo González, **Ob. cit.**; Pág. 46



a más tardar en las próximas tres sesiones, los decretos aprobados de urgencia nacional se deben leer en la misma sesión. Se podrá hacer objeciones a la redacción, pero no se permitirá enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado. Finalizada la discusión se votará el texto completo.

Posteriormente, la Junta Directiva del Congreso ordenará que se examine y corrija en su estilo, exclusivamente. Por último la numeración de los Decretos la cual debe ser correlativa, seguida de un guión y de los últimos números del año en que hayan sido aprobados.

3.9. Sanción

Es el acto mediante el cual el Organismo Ejecutivo acepta una iniciativa de ley aprobada por el Congreso de la República; se entiende que es el visto bueno que el Presidente de la República da a la nueva ley.

Al respecto la Constitución Política establece: “Artículo 177. Aprobación, sanción y promulgación. Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.”

Existen dos clases de sanciones: expresa y tácita.

- Sanción expresa: esta se produce cuando el Presidente se manifiesta por escrito dentro del plazo legal, ordenando que la ley se publique y se cumpla. Acto refrendado con su firma.
- Sanción tácita: Es la que se produce cuando transcurrido el plazo que establece la ley, el Presidente de de la República no se ha pronunciado sobre la nueva ley enviada por el Congreso de la República, en consecuencia la ley estima que el Presidente la ha sancionado y en este caso el Legislativo la promulga como ley dentro de los 8 días siguientes.

3.10. Promulgación

El Diccionario de la real academia de la lengua española define la promulgación:

Promulgar, del latín promulgare, que significa publicar algo solemnemente. Publicar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad, a fin que ésta sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria.

Es la orden de publicación solemne de una ley, siendo ésta una de las funciones asignadas constitucionalmente al Presidente de la República; la Constitución Política de la República preceptúa: "Artículo 183. Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República: (...) e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes..."

3.11. Publicación

Es el acto por el cual el Ejecutivo ordena que el Decreto una vez sancionado sea dado a conocer por el Estado a toda la población, a través de la publicación en el Diario de Centro América, órgano de publicación oficial de la República de Guatemala. La Constitución establece que la ley se publique íntegra y completa.

3.12. Inicio de vigencia

La ley rige en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley restrinja o amplíe el plazo. Para el cómputo de este, todos los días son hábiles según el artículo 6 de la Ley del Organismo Judicial.

3.12.1. Vacatio legis

Consiste en el lapso de tiempo que media entre la publicación y el inicio de vigencia de la ley; cuyo objetivo es dar a conocer a la población el contenido de la ley, con ello se supone conocida al expirar este período de tiempo. Esto se fundamenta en el axioma que contra la observancia de la ley no puede alegarse ignorancia.

3.12.2. Sistemas de iniciación de vigencia

Diversos sistemas jurídicos y la doctrina establecen dos sistemas de iniciación:

- Sucesivo: cuando la ley entra en vigencia por espacios geográficos parciales dentro del territorio de un Estado, lo cual puede ser convenido por períodos determinados, en forma escalonada hasta cubrir la totalidad del territorio de un Estado.
- Sincronizado: es el sistema mediante el cual la ley empieza a regir en todo el territorio del Estado, después de extinguida la *vacatio legis*. Éste es el que se aplica en Guatemala.

3.13. La facultad presidencial del Veto

El veto es la facultad que tiene el Presidente de la República en Consejo de Ministros de no sancionar una ley que ha sido aprobada por el Congreso de la República en virtud de que a su juicio considere que la misma no se encuentra conforme a las necesidades del país, tenga lagunas, deficiencias o adolezca de inconstitucionalidades y en este caso deberá devolverla al Congreso para que éste reconsidere las observaciones que el Presidente de la República ha realizado sobre la ley vetada. Con relación al veto presidencial, la Constitución Política de la República establece:

“Artículo 178. Veto. Dentro de los quince días de recibido el Decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el Presidente de la República podrá devolverlo al

Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente.

Si el Ejecutivo no devolviera el Decreto dentro de los quince días siguientes a la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y el Congreso lo deberá promulgar como ley dentro de los ocho días siguientes. En caso de que el Congreso clausurara sus sesiones antes de que expire el plazo en que puede ejercitarse el veto, el Ejecutivo deberá devolver el Decreto dentro de los primeros ocho días del siguiente período de sesiones ordinarias.”

Así, el veto emitido por el Presidente de la República, que implica un quehacer positivo y no un actuar por omisión, es conocida también como alternativa negativa. El veto no es una fase normal sino un procedimiento peculiar dentro de la formación de la ley. En teoría, su fin es corregir defectos de la labor legislativa.²⁴

3.14. Primacía del Congreso de la República

El veto como alternativa parlamentaria, implica el accionar de un principio instituido en la Constitución Política de la República de Guatemala que reafirma las facultades del Congreso, “Artículo 179. Primacía legislativa. Devuelto el Decreto al Congreso, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión, y el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo.

²⁴ Castillo González. *Ob. Cit.*; Pág. 49.



Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República.”

Es derecho del Congreso de la República no aceptar el veto presidencial; con el voto de las dos terceras partes del total de diputados ratifican el Decreto. En este caso el Ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ocho días siguientes a su recepción. Transcurrido ese término, si el Ejecutivo no lo hiciere el Congreso ordenará su publicación.

Cuando se acuerda la reconsideración del Decreto vetado, se dará lectura: al dictamen de la Comisión original, a los antecedentes pertinentes, al Decreto aprobado por el Congreso, al veto, y a la nueva opinión o dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una Comisión especial; luego se pondrá a discusión en una sola lectura y agotada la discusión se pasará a votar sobre la ratificación o no del Decreto original.

3.15. Impugnación de las leyes

Cuando alguna ley adolece de vicios, debe actuarse oportunamente para subsanarlos, para esto debemos saber que tipo de vicio o error adolece. Se puede afirmar que el

más importante de todos, es la inconstitucionalidad, es decir, la oposición de una ley a una disposición constitucional.

3.15.1. Inconstitucionalidades

El Artículo 115 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, indica que serán nulas de pleno Derecho las leyes y las disposiciones gubernativas o de cualquier otro orden que regulen el ejercicio de los derechos que la Constitución garantiza, si los violan, disminuyen, restringen o tergiversan. Ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución.

Los Artículos 116, 117, 118 y 119 de la ley en mención indican que se interpone Inconstitucionalidad en los casos concretos siguientes:

- Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos
- Inconstitucionalidad de una ley en casación
- Inconstitucionalidad de una ley en lo administrativo
- Inconstitucionalidad de una ley en el ramo laboral.

3.15.2. Inconstitucionalidad de leyes, y reglamentos de carácter general

La inconstitucionalidad de las leyes, reglamentos, o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán directamente

ante la Corte de Constitucionalidad y tienen legitimación para plantearlo:

- La Junta Directiva del Colegio de Abogados por medio de su presidente.
- La Procuraduría General de la Nación.
- El Procurador de los Derechos Humanos en contra de leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que afecten intereses de su competencia;
- Cualquier persona con el auxilio de tres abogados colegiados activos.





CAPÍTULO IV

4. Administración Pública descentralizada y la Universidad de San Carlos de Guatemala

El sistema de gobierno administrativo de la Universidad de San Carlos de Guatemala se funda en la descentralización administrativa, pero para comprender mejor el gobierno universitario, se debe estudiar por aparte la descentralización administrativa.

4.1. Descentralización administrativa

Consiste en organizar entidades con personalidad jurídica de derecho público, con capacidad legal para elegir a sus autoridades, nombrar personal, emitir estatutos, reglamentos u ordenanzas con base en su Ley Orgánica, tener y manejar su patrimonio y presupuesto para prestar servicios públicos; sometidos a controles políticos y jurídicos, que deben desarrollar sus funciones en coordinación con los planes de Estado.

4.1.1. Características de la descentralización administrativa

- Se transfiere el poder de decisión o competencia del órgano supremo hacia la nueva persona jurídica de derecho público.

- La nueva Persona jurídica de derecho público forma parte de la estructura estatal, pues lo que se le otorga es independencia funcional. Es decir, es distinta del Estado pero sigue encontrándose dentro de este.
- Concesión de relativa Independencia política para poder elegir a sus autoridades de entre las personas que intervienen dentro de la nueva persona jurídica.
- Patrimonio relativamente propio y manejo de su presupuesto. Es relativo pues deben hacerlo dentro de los límites que dicta su Ley Orgánica, la ley Orgánica del Presupuesto, la ley de Compras y Contrataciones, Estatutos, etcétera.
- Independencia estatutaria y reglamentaria; sin violar la ley orgánica que le da vida ni la Constitución Política de la República de Guatemala. No pueden legislar más allá de lo que les permite la ley ordinaria.

4.1.2. Confusión Descentralización-Autonomía-Autarquía

En Guatemala hay una tendencia a confundir estos términos debido a errores de técnica legislativa, así en la Constitución Política de la República de Guatemala se dice “Descentralizadas” a entidades que son desconcentradas, tal es el caso del Instituto Nacional de Electrificación –INDE-, el Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT-, el Instituto Nacional de Transformación Agrícola –INTA-, etcétera. Y los calificados como entes autónomos, en realidad son descentralizados, también llamados autárquicos

como el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS–, la Universidad de San Carlos de Guatemala –USAC–, Los municipios, etcétera.

Doctrinariamente, las condiciones de la descentralización son: capacidad en lo jurídico, en lo político y en lo técnico para controlarse y administrarse a sí mismas dentro de los fines para los que la entidad fue creada.²⁵

4.1.3. Clasificación de la descentralización administrativa

Dentro del estudio de la descentralización administrativa, se puede clasificar a esta en tres formas distintas de constituirse, siendo estas:

- Territorial: Facultad legal de prestar servicios públicos a un territorio específico. Por ejemplo las Municipalidades.

- Institucional o por servicio: Se organizan para desarrollar y prestar un servicio público específico, tal es el caso del IGSS, CDAG, USAC, etcétera.

- Por colaboración: Surge por iniciativa de particulares que se asocian para prestar un servicio público. Son concesiones, establecimientos de utilidad pública y empresas de economía mixta.²⁶

²⁵ Godínez Bolaños, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública**. Pág. 4.

²⁶ **Ibíd.** Pág. 6.

4.1.4. Límites y controles de la descentralización administrativa

Descentralización no significa independencia absoluta hacia el Estado. La Constitución Política de la República de Guatemala establece que entre las entidades descentralizadas, autónomas y el Estado, debe existir colaboración, pues ambos buscan objetivos sociales colectivos. Entre los medios de control del Estado hacia las entidades descentralizadas se puede mencionar:

- Transferencia de fondos del presupuesto general del Estado a la entidad, por medio de asignaciones mensuales.
- Intervención permanente de la Contraloría General de Cuentas en el manejo de fondos públicos.
- Emisión y reformas a su ley orgánica por parte del Congreso de la República de Guatemala.
- Control judicial común, privativo, político y especial en casos de inconstitucionalidad o amparos.

4.1.5. Coordinación del Estado con las entidades descentralizadas

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el artículo 134 las



normas de coordinación entre el Estado y las entidades descentralizadas y autónomas. Dicha norma establece además que las entidades antes mencionadas existen por delegación del Estado y deben reunir dos condiciones para ser declaradas como tales: Lograr la mayor eficiencia en la entidad y el mejor cumplimiento de sus funciones.

Las obligaciones mínimas que la Constitución manda a las entidades descentralizadas y autónomas son:

- Coordinar su política con la del Estado, especialmente con la del ramo al que pertenezcan, por ejemplo la Universidad de San Carlos de Guatemala debe coordinarse con los Ministerios de Educación, Cultura y Deportes, Salud, Ambiente y Recursos Naturales, etcétera.
- Mantener estrecha coordinación con el órgano de planificación del Estado.
- Remitir al Congreso de la República y al Organismo Ejecutivo, sus presupuestos ordinarios y extraordinarios. La Universidad de San Carlos de Guatemala está constitucionalmente exenta de esto.
- Remitir su memoria de labores al Congreso de la República y al Organismo Ejecutivo cuando esta sea requerida.
- Facilitar el desempeño eficaz de la Contraloría General de Cuentas.

4.1.6. Supresión de entidades descentralizadas y autónomas

Las entidades descentralizadas se suprimen cuando son consideradas inoperantes por el Congreso de la República con el voto de dos terceras partes del total de sus miembros. Esto no aplica a las entidades autónomas, como la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala y el municipio; que deben ser suprimidas por un proceso legislativo constitucional de reforma del artículo que les otorga la autonomía.²⁷

4.2. Organización Directiva de la Universidad de San Carlos de Guatemala

La Universidad de San Carlos de Guatemala para su funcionamiento y operación se organiza administrativamente de tal manera que cada dirección, coordinación, jefatura, departamento, división, centro, etcétera. Trabaje coordinadamente con las directrices que emanan de las autoridades superiores universitarias.

4.2.1. Consejo Superior Universitario

El Consejo Superior Universitario es el órgano superior de gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala, su integración está regulada en el Artículo 83 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Artículo 13 del Decreto 325 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de

²⁷ *Ibíd.* Pág. 6.



Guatemala, el cual establece que lo conforman: El Rector, quien lo preside; los decanos de todas las facultades que funcionan en la universidad; un representante de los estudiantes de cada facultad, un representante de los catedráticos de cada facultad y un representante de cada colegio profesional, egresado de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Además, el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala establece en el Artículo 10 que integran el Consejo Superior Universitario, con voz pero sin voto, el Secretario y el Tesorero-Director General Financiero de la universidad.

4.2.2. Rectoría

De acuerdo a la Constitución Política de la República de Guatemala, el Rector es el encargado de presidir el Consejo Superior Universitario. El Artículo 25 del Decreto 325 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala establece además, que el Rector es el representante legal de la universidad y debe velar por el cumplimiento y ejecución de las resoluciones del Consejo Superior Universitario. Además, el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala establece en el Artículo 13 que el Rector es el único órgano de comunicación entre la universidad y el Gobierno central de la República.

4.2.3. Juntas Directivas de las Facultades

Las facultades conforman las unidades académicas dentro de la Universidad de San



Carlos de Guatemala, están integradas por las personas que hayan obtenido u obtengan su correspondiente diploma facultativo o bien su incorporación con arreglo a la ley.

La Junta Directiva es el órgano máximo de decisión dentro de una Facultad de la Universidad de San Carlos de Guatemala; de acuerdo al Artículo 39 del decreto 325 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cada facultad tiene una Junta Directiva que está integrada por el Decano quien la preside, un secretario y cinco vocales, de los cuales dos son catedráticos, un profesional no catedrático y dos estudiantes, que ocupan en ese orden las vocalías de la 1 a la 5.

4.2.4. Decanos de las Facultades

En el espíritu de la descentralización administrativa, los decanos son los facultados para representar a sus respectivas Facultades y suscribir los respectivos contratos administrativos. Como fue visto at supra, presiden la Junta Directiva de la facultad y deben velar por el cumplimiento de sus resoluciones.

4.3. Descentralización en la Universidad de San Carlos de Guatemala

Al tener una idea clara acerca de la descentralización administrativa y de la organización directiva de la Universidad de San Carlos de Guatemala, es más sencillo



demostrar las maneras en que la universidad desarrolla esta descentralización. Pues, es en la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala y en su Estatuto en donde se encuentra esta regulación. Para el estudio del tema, se puede ver la descentralización desde varios puntos de vista, entre estos:

4.3.1. Descentralización electoral

La Universidad de San Carlos de Guatemala se encuentra facultada para elegir a sus propias autoridades y hacer los nombramientos pertinentes con exclusión de los organismos del Estado o de cualquier otra autoridad ajena a la propia universidad. Así lo establece el Artículo 83 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Artículo 10 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Artículo 13 del decreto 325 del Congreso de la República, Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

A su vez, hay modalidades previstas para la elección de los integrantes del Consejo Superior Universitario, de conformidad con lo establecido en el Artículo 14 de la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos: “Los profesionales serán electos por mayoría absoluta de votos, en el acto eleccionario, de los miembros presentes del Colegio a que pertenezcan; y los estudiantes por mayoría absoluta de votos de los estudiantes electores presentes de cada Facultad”.²⁸

²⁸ Universidad de San Carlos de Guatemala. **Compendio de leyes y reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala**. Pág. 6.



Del Rector, según lo establecido en el Artículo 26 del cuerpo legal citado at supra:

“Durará en el ejercicio de sus funciones un período de cuatro años; pero puede ser reelecto para un período más si obtiene, por lo menos, el voto favorable de las dos terceras partes del Cuerpo Electoral Universitario”.²⁹

De las vocalías de las Juntas Directivas de las facultades, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento de Elecciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en los artículos transcritos a continuación:

“ARTÍCULO 24. Los catedráticos titulares, Vocales de Junta Directiva, serán electos por los catedráticos titulares de cada Facultad e igual número de estudiantes por mayoría absoluta de votos.

ARTÍCULO 25. Los dos vocales estudiantes serán electos por mayoría absoluta de votos presentes, de los estudiantes con derecho a voto de la Facultad respectiva.

ARTÍCULO 26. El Vocal no Catedrático, o sea el Vocal Tercero, será electo por mayoría absoluta de votos de los miembros graduados o incorporados a la Universidad de San Carlos de Guatemala, del Colegio que corresponda a cada Facultad, presentes en el acto eleccionario”.³⁰

²⁹ *Ibíd.* Pág. 8.

³⁰ *Ibíd.* Pág. 221.



De los Decanos, al tenor del Artículo 34 del Reglamento de Elecciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala que textualmente establece:

“ARTÍCULO 34. Eligen a los Decanos de cada Facultad: Los catedráticos titulares con derecho a elegir y ser electos, igual número de estudiantes electores y de profesionales no catedráticos del Colegio respectivo, graduados o incorporados a la Universidad de San Carlos de Guatemala. El Decano será electo por mayoría absoluta de votos de electores presentes, siempre que concurran las dos terceras partes más uno del total”.³¹

Se puede apreciar que las facultades eligen a sus autoridades con exclusión de las demás facultades, del Consejo Superior Universitario y del Rector Magnífico. De esta manera, es la misma Universidad de San Carlos de Guatemala quien se da sus autoridades electas dentro de la universidad y con procedimientos plenamente reconocidos y regulados, sin interferencia de órganos ajenos a la misma.

Son los integrantes de cada facultad, los que elige a sus representantes y autoridades, así por ejemplo: la Facultad de Ingeniería no puede participar en las elecciones de miembros de Junta Directiva, Decano y representantes al Consejo Superior Universitario de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales y viceversa. Esto significa que hay un completo respeto entre unidades académicas y una clara división administrativa, académica, electoral y funcional dentro de la misma universidad.

³¹ *Ibid.* Pág. 222.



4.3.2. Descentralización funcional

De la misma forma en que se da la descentralización electoral, se puede decir que trabaja la descentralización funcional, tanto externa como internamente.

A lo externo, ninguna entidad estatal puede interferir en las funciones que desarrolla la Universidad de San Carlos de Guatemala, pues la Constitución Política de la República establece en el Artículo 82 que a la universidad le corresponde con exclusividad dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado y la educación profesional universitaria estatal.

Así, el Estado descentraliza en la Universidad de San Carlos la función de educación profesional universitaria estatal, en la que no puede intervenir ninguna entidad fuera de esta.

Didáctica y pedagógicamente entre otras, la Universidad de San Carlos de Guatemala es autónoma y en este campo tampoco puede interferir ningún órgano estatal ajeno a la universidad.

Los nombramientos y remociones de catedráticos son exclusivos de la Universidad y sus órganos. Así lo establece la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala:



“ARTÍCULO 8. El personal docente será designado por el Consejo Superior Universitario, atendiendo a la calificación de méritos en examen de oposición. Los estatutos determinarán la forma de llevar a cabo dichos exámenes”.³²

Los fines de la Universidad de San Carlos se establecen en los Artículos 2 de la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala y del 5 al 9 del Estatuto de la universidad, principalmente:

“ARTÍCULO 5. El fin fundamental de la Universidad es elevar el nivel espiritual de los habitantes de la República, promoviendo, conservando, difundiendo y transmitiendo la cultura en todas sus manifestaciones...”³³

Internamente, esta descentralización se ve en las distintas facultades que funcionan en la Universidad de San Carlos de Guatemala; cada unidad académica se dirige y funciona independientemente de las demás, respetando los límites de cada una; cada una remite sus programas de estudio al Consejo Superior Universitario para su aprobación, según lo establece el Artículo 11 literal d del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Así mismo, el Estatuto establece que a cada facultad le corresponde la enseñanza teórica y práctica de las profesiones que les están encomendadas, demostrando la

³² *Ibíd.* Pág. 5.

³³ *Ibíd.* Pág. 13.

descentralización por especialización de la enseñanza superior.

4.3.3. Descentralización patrimonial y presupuestaria

En este campo, a nivel constitucional se marca la separación del Estado, pues la Constitución Política de la República de Guatemala establece específicamente el porcentaje del presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado que corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala en concepto de asignación privativa: “Artículo 84. Corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado...”.

Es claro que el Estado viola la norma constitucional en este sentido pues tal asignación presupuestaria nunca ha llegado al cinco por ciento, provocando que la Universidad de San Carlos priorice las asignaciones presupuestarias internas, funcionando con deficiencias y con algunas instalaciones en estado precario. En este sentido, los gobiernos de turno deben tener conciencia de que faltar a este precepto constitucional en específico causa serios daños a la educación superior de los guatemaltecos.

La Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala establece la conformación del patrimonio universitario:

“ARTÍCULO 48. Forman el patrimonio de la Universidad:

1. Los bienes de cualquier clase que se le hayan adjudicado y los nacionales que hubiere tenido a su servicio y administración;
2. Las rentas, productos y emolumentos que provengan de sus bienes propios;
3. El producto de los impuestos, arbitrios, derechos, cuotas y tasas establecidas y las que se establezcan a su favor; y
4. Los demás bienes que haya adquirido o adquiriera de conformidad con la ley.”.

De esta forma la ley otorga a la Universidad de San Carlos de Guatemala un patrimonio autónomo del Estado, esto significa que los bienes universitarios no pueden ser enajenados ni dispuestos por ninguna entidad estatal; de hecho ni siquiera la Universidad de San Carlos de Guatemala puede disponer de estos bienes si no es para cumplir los fines que le son inherentes, de acuerdo al artículo 49 de la ley citada at supra.

Internamente, la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene definidos los mecanismos para repartir los bienes e ingresos de esta; de acuerdo a la literal f) del Artículo 11 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala establece la facultad del Consejo Superior Universitario para aprobar el presupuesto general de la universidad y el de gastos e ingresos de sus unidades ejecutivas o facultades.³⁴

Estos Presupuestos, es el Decano quien debe formarlos y someter a dictamen de la Junta Directiva de la Unidad Académica correspondiente; las Juntas Directivas de las

³⁴ **Ibíd.** Pág. 15.



facultades son competentes para dictaminar el presupuesto ordinario de estas previo su envío al Consejo Superior Universitario para su aprobación;. Esto de acuerdo a los artículos 24 literal o) y 30 literal e) del Estatuto de la Universidad de San Carlos.³⁵

Además, dicho Estatuto regula la propiedad de los bienes de unidades académicas, institutos y dependencias de la universidad, de acuerdo al artículo 126, en los siguientes:

- Los muebles, bibliotecas, hemerotecas, colecciones, obras de arte, instrumentos, equipos, material científico, artístico y deportivo, y demás útiles y enseres que se destinen para su servicio permanente;
- Las asignaciones que les fije el presupuesto General de la Universidad y los subsidios que se les otorguen para fines especiales;
- Las cuotas por derechos de inscripción, de examen y de incorporación;
- El producto de sus publicaciones y actos o de sus eventos particulares, y los provenientes de sus actividades de Docencia Productiva; y
- Los legados, herencias y donaciones que reciba de manera específica y exclusiva.³⁶

³⁵ **Ibíd.** Pág. 19.

³⁶ **Ibíd.** Pág. 35.



Es adecuado anotar que la Universidad de San Carlos de Guatemala no está sometida a la auditoría y fiscalización de la Contraloría General de Cuentas, solamente a glosa de esta. Pues para su auditoría se tiene un auditor interno. Dando una muestra más de su independencia funcional y financiera.

4.3.4. Descentralización territorial

Esta es la muestra más clara de descentralización que da la Universidad de San Carlos de Guatemala, pues para alcanzar los fines que han sido encomendados a esta y alcanzar a la mayoría de la población de la república, ha tenido que abrir centros regionales en los que funcionan diversas facultades a través de coordinaciones académicas y se imparten varias carreras para tener una oferta amplia a nivel nacional. De esta forma la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene los Centros Regionales Universitarios siguientes:

Centro Universitario de Occidente en Quetzaltenango (CUNOC)

Centro Universitario de Sur Oriente en Jalapa (CUNSURORI)

Centro Universitario del Norte en Cobán (CUNOR)

Centro Universitario del Sur en Escuintla (CUNSUR)

Centro Universitario de Izabal (CUNIZAB)

Centro de Estudios del Mar y Acuicultura (CEMA)

Centro Universitario de El Progreso (CUNPROGRESO)

Centro Universitario de Jutiapa (JUSAC)

Centro Universitario de Sololá (CUNSOL)

Centro Universitario de Zacapa (CUZAC)

Centro Universitario de Petén (CUDEP)

Centro Universitario de Oriente en Chiquimula (CUNORI)

Centro Universitario de Santa Rosa (CUNSARO).

Centro Universitario de Totonicapán (CUNTOTO)

Centro Universitario de Quiché (CUSACQ)

Centro Universitario de Chimaltenango (CUNDECH)

Centro Universitario de Baja Verapaz (CUNBAV)

Además, dentro de la región occidente funcionan los centros de San Marcos (CUSAM), Centro Universitario de Noroccidente en Huehuetenango (CUNOROC) y Centro Universitario de Suroccidente en Mazatenango (CUNSUROC).

4.3.5. Descentralización Estatutaria y normativa

A efectos del presente trabajo, esta forma de apreciar la descentralización es la que más interesa, pues otorga la libertad de normarse a sí misma a la Universidad de San Carlos de Guatemala, y es dentro de esta facultad de generar normas internas a través de reglamentos, que se puede mejorar la forma en que los anteproyectos de ley son creados, trabajados y presentados al Congreso de la República para que estos, luego del proceso de formación de la ley, se conviertan en leyes de la república de

Guatemala; y la universidad finalmente logre cumplir con ese mandato constitucional de proponer iniciativas de ley al Congreso de la República.

El fundamento legal de la autonomía estatutaria y reglamentaria es constitucional:

“Artículo 82. La Universidad de San Carlos de Guatemala...Se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita...”

De esta cuenta, la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Decreto 325 del Congreso de la República estipula en el Artículo 24 literal b) que es facultad del Consejo Superior Universitario elaborar Estatutos y aprobar reglamentos que le sometan Juntas Directivas de Facultades y jefes de Institutos.³⁷

El Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala profundiza en lo referente a la emisión de reglamentos y modificación del Estatuto, al establecer en el Artículo 11 literal b) que es atribución del Consejo Superior Universitario: “Reformar total o parcialmente los Estatutos de la Universidad; emitir, reformar o derogar Reglamentos Generales que sometan a consideración. El Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala tendrá jerarquía normativa superior a los reglamentos.”³⁸

Es muy importante la diferenciación y jerarquización que el citado artículo hace del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala con respecto a los reglamentos

³⁷ *Ibíd.* Pág. 7.

³⁸ *Ibíd.* Pág. 15.



que el Consejo Superior Universitario pueda emitir. Añadiendo que además, establece que a ningún reglamento se le puede denominar "Estatuto".

Los artículos citados at supra son el fundamento de la facultad creadora de normas internas que tiene la Universidad de San Carlos de Guatemala por medio del Consejo Superior Universitario.

Además de algunas reformas al Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala y al Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario, es la emisión de un Reglamento General lo que se necesita para normar el procedimiento de emisión de anteproyectos de ley dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala.



CAPÍTULO V

5. El Reglamento Administrativo como solución al problema de falta de regulación del procedimiento de creación de iniciativas de ley en la Universidad de San Carlos de Guatemala

Puede haber distintas formas de abordar esta problemática, desde la creación de un Centro de Gestión de Iniciativas de Ley, hasta la reforma de la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que dicho sea de paso, sería la forma de solucionar el problema al nivel jerárquico ideal.

Sin embargo, la fundación de un Centro de Gestión de Iniciativas de Ley, que podría darse en el futuro, actualmente no es una realidad viable, sobre todo por la falta de recursos que aqueja a la Universidad de San Carlos de Guatemala. Y la reforma de la Ley Orgánica de la universidad requiere de la llamada voluntad política del Congreso de la República, actualmente tan convulso y enfrascado en discusiones y problemas que poco o nada tienen que ver con la Universidad de San Carlos de Guatemala; y al cual de igual manera, poco o nada le interesan los problemas o el funcionamiento de la universidad.

Ambas podrían ser soluciones para pensar en el largo plazo, una vez se tenga estabilidad política y económica en Guatemala. Por estas razones, la forma más práctica de obtener herramientas que ayuden a guiar y orientar un procedimiento como



el de creación de iniciativas de ley, es la generación de un reglamento administrativo y algunas reformas, emitidas ambas por el Consejo Superior Universitario a nivel interno de la universidad, sin dependencia o necesidad de entidades externas.

5.1. Generalidades

Como se ha apuntado at supra, la manera más viable de abordar y solucionar el problema objeto de la presente investigación, consiste en dos pasos. En primer lugar, reformar el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario. En segundo lugar, la emisión por parte de dicho consejo, de un reglamento administrativo que regule el procedimiento de creación de iniciativas de ley dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

5.1.1. El Reglamento Administrativo

Para comprender mejor la función del reglamento administrativo, es menester explicar qué es un reglamento de esta naturaleza.

5.1.1.1. Concepto

Es toda declaración escrita y unilateral emanada de las autoridades administrativas, creadora de normas jurídicas de aplicación general y obligatoria; con valor subordinado al de la ley.

Orgánicamente son actos de la administración pública, pero materialmente son actos-reglas; es decir que implican la creación de normas jurídicas, pero no tienen el mismo valor jerárquico ni formal que la ley.³⁹

5.1.1.2. Naturaleza jurídica

Es la de un acto administrativo, sea del Presidente de la República en Consejo de Ministros o de cualquier órgano administrativo centralizado, desconcentrado o entidad descentralizada, facultada legalmente para emitir reglamentos. Es un acto administrativo unilateral, de cumplimiento obligatorio y que produce efectos jurídicos directos e inmediatos entre este y las personas a quienes va dirigido.

5.1.1.3. Clasificación

De acuerdo a su contenido, los reglamentos pueden ser:⁴⁰

- De aplicación. Se dictan para asegurar la ejecución y aplicación de la ley. Este reglamento presupone la existencia de una ley que determina sus efectos y alcances y a la cual no puede contradecir, de ahí que se les denomine también subordinados. Los dicta el Organismo Ejecutivo en ejercicio de sus atribuciones para posibilitar la aplicación y facilitar el cumplimiento de una ley.

³⁹ Ballbé, Manuel y Franch, Marta. **Manual de Derecho Administrativo**. Pág.85.

⁴⁰ **Ibíd.** Pág. 88.

Actualmente pueden ser dictados por órganos no pertenecientes al Organismo Ejecutivo sino a la administración descentralizada.

- Autónomos. Estos reglamentos son independientes de cualquier ley. No dependen ni requieren de una ley anterior que condicione su existencia pues ya están comprendidos dentro de las facultades propias de la administración pública.

Esto no significa que estos reglamentos no tengan limitaciones, siempre estarán sujetos a los límites generales de cualquier reglamento.

- De necesidad. Son las disposiciones reglamentarias que el Organismo Ejecutivo dicta para hacer frente a situaciones de emergencia. Se emiten en casos en los que, por graves alteraciones de la paz o del orden público o por desastres naturales, peligra la existencia misma del Estado o de sus habitantes y en todo caso su seguridad o salubridad. Son reglamentos que norman situaciones imprevistas que requieren de una pronta decisión por parte del Presidente de la República. Están previstos constitucionalmente en el artículo 183 literal f).
- Delegados. Son los reglamentos que emite el Organismo Ejecutivo por delegación o autorización expresa del Organismo Legislativo. Es decir que se dan cuando este comparte su facultad legislativa con el otro. En Guatemala no se dan actualmente, pues no están regulados.

En otra clasificación se pueden dividir en Reglamentos Internos y Ordenanzas; estas últimas son reglamentos con efectos externos, es decir, de aplicación a los ciudadanos y emitidos por autoridades municipales.

Por su parte, los Reglamentos Internos, de acuerdo con Escola, citado por Ballbé y Franch, se dividen en:⁴¹

- Circulares. Son instrucciones de servicio de carácter general y dirigidas a órganos de la administración pública. Contienen normas técnicas operativas y reglamentarias.
- Instrucciones de Servicio. Son órdenes y directivas que los órganos superiores de la Administración dan a sus subordinados para determinar la forma concreta en que deben ejercer su actividad. Son normas obligatorias e internas de la Administración.
- Reglamentos de Organización. Son dictados para establecer la estructura de los órganos, señalando integración, competencia interna, relaciones, etc. Igual que las Instrucciones de Servicio y las Circulares, no obligan ni afectan a los particulares y su observancia sólo aplica a la propia Administración o parte de ella.

5.1.1.4. Límites a la potestad reglamentaria

Los reglamentos al ser inferiores a la ley, tienen limitaciones; esto se da para evitar

⁴¹ *Ibíd.* Pág. 89.

violaciones a los derechos de los ciudadanos provocados por excesos de parte de la Administración pública. Los límites generales de los reglamentos son:⁴²

- Principio de legalidad. Los reglamentos no pueden violar normas de nivel constitucional, como tampoco pueden transgredir normas contenidas en leyes. La actuación de toda administración pública siempre está sujeta a la ley, nunca por encima de esta.
- Principio de la Zona de Reserva Legal. De acuerdo a este principio, los reglamentos no pueden regular asuntos reservados a la ley. Por ejemplo, no se puede crear impuestos por medio de reglamentos; pues es un asunto reservado a la legislación del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 239 de la Constitución Política de la República.

Cualquier disposición que emita una norma jerárquicamente inferior a la ley, que contradiga o tergiverse esto, será nula ipso jure.

- Principio de preferencia de la Ley. Lo establecido por una ley no puede ser modificado en ningún sentido ni derogado, sino es por otra ley.
- Principio de Jerarquía. Ningún reglamento dictado por órgano subordinado puede contrariar preceptos del dictado por otro superior.

⁴² **Ibíd.** Pág. 87.



- El contenido de un reglamento no puede sobrepasar la competencia del órgano que lo ha creado.

5.2. Propuesta de reformas al Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala

El Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala contiene las normas y regulaciones básicas de funcionamiento de la universidad, desde la organización administrativa y académica hasta la relación laboral que une a la universidad con sus trabajadores.

Dentro de este marco, encontramos que están reguladas las funciones del Consejo Superior Universitario, Rector, Juntas Directivas de facultades, Decanos y demás funcionarios de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

La facultad legal para reformar el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la otorga el mismo estatuto al Consejo Superior Universitario.

5.2.1. Adición del Artículo 11 Bis del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

El Artículo 11 de dicho estatuto regula las atribuciones del Consejo Superior Universitario. Como ente superior de la Universidad de San Carlos de Guatemala, le

corresponden funciones de dirección, aprobación, autorización, orientación pedagógica, etcétera. Sin embargo, al analizar dicho artículo, se aprecia que no se encuentra una mención a la facultad de formular anteproyectos de ley para luego presentarlos al Congreso de la República; por lo tanto, en aras de la certeza jurídica, en este trabajo se propone la adición de un artículo específico que regule tan importante tema, el cual quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 11 Bis. Corresponde al Consejo Superior Universitario, la aprobación, improbación o modificación de los anteproyectos de ley que sean presentados por los Decanos de las unidades académicas para su posterior presentación al Congreso de la República.

El Consejo Superior Universitario tiene un plazo no mayor a 30 días desde que el anteproyecto fuere presentado, para emitir su resolución. Vencido este plazo, se tendrá por resuelto en sentido negativo.”

Con la adición de este artículo se pretende ordenar y agilizar el proceso de aprobación de anteproyectos de ley para su posterior remisión al Congreso de la República.

5.2.2. Reforma al Artículo 24 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Este Artículo regula las atribuciones y funciones de los Decanos de las distintas

unidades académicas, al analizarlo se aprecia que no hace mención alguna a anteproyectos de ley, por lo que es necesario reformar dicho artículo por medio de la adición de una literal el cual quedaría de la forma siguiente:

“Artículo 24. ...s) Presentar ante el Consejo Superior Universitario en un plazo no mayor de 10 días desde su aprobación, los anteproyectos de ley que fueren aprobados por la Junta Directiva de la respectiva Facultad.”

Con esta adición se busca establecer el canal por medio del cual son presentados los anteproyectos de ley ante el Consejo Superior Universitario.

5.2.3. Reforma al Artículo 30 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala

El Artículo 30 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala regula lo relativo a las atribuciones y funciones de las Juntas Directivas de las Facultades de la universidad. Es necesario añadir una literal a este artículo para regular la aprobación de anteproyectos de ley surgidos de entre los estudiantes, profesores o investigadores de cada facultad para su posterior presentación ante el Consejo Superior Universitario. Por lo tanto la literal añadida quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 30. ...p) Aprobar, modificar o improbar en un plazo de 15 días, los anteproyectos de ley presentados ante Junta Directiva por estudiantes, profesores o



investigadores pertenecientes a la respectiva facultad, para su posterior remisión ante el Consejo Superior Universitario”.

5.2.4. Reforma al Artículo 32 del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Este artículo regula las atribuciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala por medio de sus unidades académicas; por lo tanto se debe añadir una literal al mismo para estipular como atribución la elaboración de anteproyectos de ley para su posterior aprobación por el Consejo Superior Universitario y remisión al Congreso de la República. Dicha reforma quedaría así:

“Artículo 32. ...e) Elaborar anteproyectos de ley de acuerdo a las necesidades y problemas nacionales que según los investigadores, docentes o estudiantes de cada Unidad Académica o Centro de Investigación puedan resolverse con la emisión de nuevas leyes.”

5.3. Propuesta de reforma al Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario

El Consejo Superior Universitario, para su funcionamiento tiene un Reglamento Interior que regula entre otras cosas, su integración, el Rector, sus funciones, sesiones, votaciones, etc. En este sentido y dentro del funcionamiento del mismo, establece



diversas comisiones en las que los miembros del Consejo Superior Universitario se dividen para solucionar las cuestiones sometidas al pleno del Consejo de una forma más expedita.

Resulta necesario normar el establecimiento de una nueva comisión ordinaria, encargada de analizar, revisar y dictaminar todos los anteproyectos de ley que sean ingresados al Consejo Superior Universitario para su aprobación. Tal reforma quedaría de la siguiente manera:

“Artículo 4 “A”. ...j) Comisión de Anteproyectos de Ley.”

Dicha comisión estaría encargada de recibir los anteproyectos de ley inmediatamente después de presentados estos por el Decano de cualquier Facultad al Consejo Superior Universitario, y es esta misma comisión la que debe remitir de vuelta al pleno del Consejo Superior Universitario tal anteproyecto con su respectivo dictamen para que este sea aprobado, improbadado o modificado.

5.4. Propuesta de creación del Reglamento General de Iniciativas de Ley

Con base en la facultad de auto regularse que tiene la Universidad de San Carlos de Guatemala por medio del Consejo Superior Universitario, el presente trabajo propone la creación de un Reglamento General que regule la emisión y presentación de iniciativas o anteproyectos de ley ante el Consejo Superior Universitario y su posterior aprobación



y remisión al Congreso de la República. Dicho reglamento debe ser aprobado por el Consejo Superior Universitario para que se aplique en toda la universidad.

Este reglamento debe especificar plazos fijos en concordancia con el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, para agilizar el trámite que un anteproyecto de ley debe pasar con la finalidad de llegar al Congreso de la República con la debida técnica legislativa en su redacción.

5.4.1. Reglamento General de Iniciativas de Ley

A continuación un ejemplo de cómo podría ser el Reglamento General de Iniciativas de Ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Reglamento General de Iniciativas de Ley

Capítulo I

Objeto

Artículo 1. El objeto del presente reglamento es normar el procedimiento de creación, análisis, aprobación y remisión de iniciativas o anteproyectos de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala al Congreso de la República.



Capítulo II

Creación de Iniciativas de ley

Artículo 2. Las iniciativas o anteproyectos de ley se crean dentro de las unidades académicas y centros de investigación por los estudiantes en sus trabajos de graduación, por los catedráticos o investigadores en sus respectivos trabajos.

Artículo 3. Por iniciativa propia o por requerimiento de autoridad facultativa, los trabajos que sirvan de base para la creación de anteproyectos de ley, serán presentados ante la Junta Directiva de la Facultad que corresponda para ser analizados, aprobados, modificados, improbados y en su caso, remitidos al pleno del Consejo Superior Universitario.

Artículo 4. Una vez presentado el trabajo, la Junta Directiva de la Facultad, en el plazo de 15 días debe analizar el fondo del mismo y si lo encuentra ajustado a las necesidades que busca solucionar y con viabilidad, lo aprobará y remitirá por conducto del Decano, al Consejo Superior Universitario.

Artículo 5. El Decano de la facultad respectiva, deberá presentar el posible anteproyecto de ley ante el pleno del Consejo Superior Universitario en el plazo de 10 días de haberse aprobado por la Junta Directiva de la facultad.



Capítulo III

Procedimiento ante el Consejo Superior Universitario

Artículo 6. Al momento de ser presentado el posible anteproyecto ante el pleno del Consejo Superior Universitario, este debe remitirlo a la Comisión de Anteproyectos de ley del Consejo Superior Universitario para su análisis, ajuste a forma legislativa y dictamen.

Artículo 7. La Comisión de Anteproyectos de ley del Consejo Superior Universitario analizará el fondo del trabajo y lo ajustará a forma legislativa, emitiendo finalmente su dictamen que será favorable si opina viable la iniciativa de ley o desfavorable si desaconseja su presentación ante el Congreso de la República. En ambos casos deberá remitir al pleno del Consejo Superior Universitario en el plazo de 30 días de haberlo recibido, el posible anteproyecto de ley junto con su dictamen.

Artículo 8. El Consejo Superior Universitario deberá conocer el dictamen de la Comisión de Anteproyectos de ley, así como el posible anteproyecto en la sesión ordinaria del Consejo inmediatamente posterior a la recepción de dicho dictamen.

Artículo 9. Una vez conocido el dictamen y el posible anteproyecto de ley, el pleno del Consejo Superior Universitario debatirá la viabilidad de este último. Este debate se

debe dar en una única sesión del Consejo, debiendo votar la aprobación o improbación del posible anteproyecto de ley en la sesión siguiente.

Artículo 10. Si el resultado de la votación es desfavorable, se ordenará el archivo del expediente que contiene el posible anteproyecto de ley.

Capítulo IV

Aprobación y presentación ante el Congreso de la República

Artículo 11. Si el resultado de la votación es favorable, inmediatamente se comisionará al Rector y cinco miembros del Consejo Superior Universitario para entregar el anteproyecto de ley al Congreso de la República.

Artículo 12. La comisión encargada de entregar el anteproyecto de ley ante el Congreso de la República debe hacerlo en el plazo de 10 días desde que recibió su comisión. Debiendo remitir al pleno del Consejo Superior Universitario un informe de la entrega del mismo.

Artículo 13. Cualquier situación no prevista en el presente Reglamento deberá ser solucionada por el pleno del Consejo Superior Universitario en la sesión ordinaria siguiente de acaecida la situación imprevista.





CONCLUSIONES

1. La Universidad de San Carlos de Guatemala tiene el derecho y facultad de presentar iniciativas de ley al Congreso de la República como resultado de luchas y conquistas sociales que se dieron en el devenir histórico del país. Sin embargo, este derecho únicamente se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Por mandato constitucional, la Universidad de San Carlos de Guatemala puede darse a sí misma sus propios Estatutos y Reglamentos, otorgando así una gran ventaja al momento de necesitar reformar sus normas internas.
3. No existe dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala una regulación legal ni reglamentaria, que norme el procedimiento para crear, aprobar y presentar iniciativas o anteproyectos de ley ante el Congreso de la República, lo que constituye una deficiencia jurídica y legal de este tema.
4. Como consecuencia de la inexistencia de un Reglamento interno que norme e incentive la creación de iniciativas de ley, la Universidad de San Carlos de Guatemala incumple sus funciones constitucionales al ignorar y por tanto excluir de sus normas internas y políticas administrativas, la promoción del uso del derecho de iniciativa de ley, limitando así el desarrollo educativo y la posible solución de muchos problemas nacionales.



RECOMENDACIONES

1. Se debe tomar conciencia de la importancia que reviste el hecho que la Universidad de San Carlos de Guatemala, junto a los tres Organismos del Estado y el Tribunal Supremo Electoral; tenga derecho de iniciativa de ley. Es necesario que el Consejo Superior Universitario se encargue de las reformas necesarias para que esta facultad constitucional sea respetada y cumplida.
2. Es de suma importancia que el Consejo Superior Universitario reforme el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala para actualizarlo de manera integral al tiempo actual, haciendo énfasis en reformas que regulen la participación en el proceso de iniciativas de ley que puedan tener las autoridades universitarias.
3. La emisión por parte del Consejo Superior Universitario de un Reglamento General de Anteproyectos de Ley, que regule el procedimiento de creación, análisis, aprobación y remisión de iniciativas de ley, con la finalidad de dar certeza jurídica a esta importante facultad constitucional.
4. Una vez solucionado el problema de falta de regulación reglamentaria, es necesaria la difusión de este derecho dentro de la Universidad para promocionar e incentivar a estudiantes e investigadores, a presentar iniciativas de ley que redunden en beneficio para la población guatemalteca.





BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS CÁMBARA, Roberto. **Cómo presentar proyectos de ley**. Guatemala. Fondo de Desarrollo Democrático. 2ª. ed. 1997.
- BALLBÉ, Manuel y Franch, Marta. **Manual de derecho administrativo**. España. Ed. Marqués Tallers Grafics. 1ª. ed. 2002.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliasta. 15ª. ed. 2001.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. Guatemala. Ed. Impresiones Gráficas. 15ª. ed. 2004.
- Diccionario de la lengua española**. España. Ed. Océano. 1994.
- GODÍNEZ BOLAÑOS, Rafael. **Los sistemas de organización en la administración pública**. Guatemala. Colección Juritex 17. (s.e) 2007.
- GONZÁLEZ ORELLANA, Carlos. **Historia de la educación en Guatemala**. Guatemala. Ed. USAC. 6ª. ed. 2007.
- HERNÁNDEZ CANOS, Jorge Alberto. **Origen, desarrollo y concepto actual de la autonomía universitaria**. Guatemala. Tesis Universidad de San Carlos de Guatemala. 1974.
- MIJANGOS CONTRERAS, José Luis. **Guía sobre prácticas parlamentarias**. Guatemala. Ed. Legis. 2006.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso. **Elementos de la técnica legislativa**. Costa Rica. Ed. Asamblea Nacional de Costa Rica. 1996.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**. Guatemala. Datascan SA. 1ª. ed. electrónica. 2002.
- PEREIRA-OROZCO, Alberto. **Introducción al estudio del derecho I**. Guatemala. Ed. De Pereira. 5ª. ed. 2007.
- SOBERANIS GATICA, Hernán. **El Congreso guatemalteco, historia y funcionamiento**. Guatemala. Ed. Comercial. (s.f.).



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. **Recopilación de leyes y reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala.** Guatemala. Ed. Universitaria. 2008.

VALVERDE ACOSTA, Carmen María. **El lenguaje de la ley.** Costa Rica. Ed. Programa de desarrollo legislativo. 1995.

VILLEGAS LARA, René Arturo. **Temas de introducción al estudio del derecho.** Guatemala. Ed. F&G. 3ª. ed. 2002.

Legislación:

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

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. Asamblea Nacional Constituyente, Decreto 1-86, 1986.

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

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

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

Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 325, 1947.

Estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Nacional y autónoma). Universidad de San Carlos de Guatemala. 2001.

Reglamento Interior del Consejo Superior Universitario. Universidad de San Carlos de Guatemala.

Reglamento de Elecciones de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala.