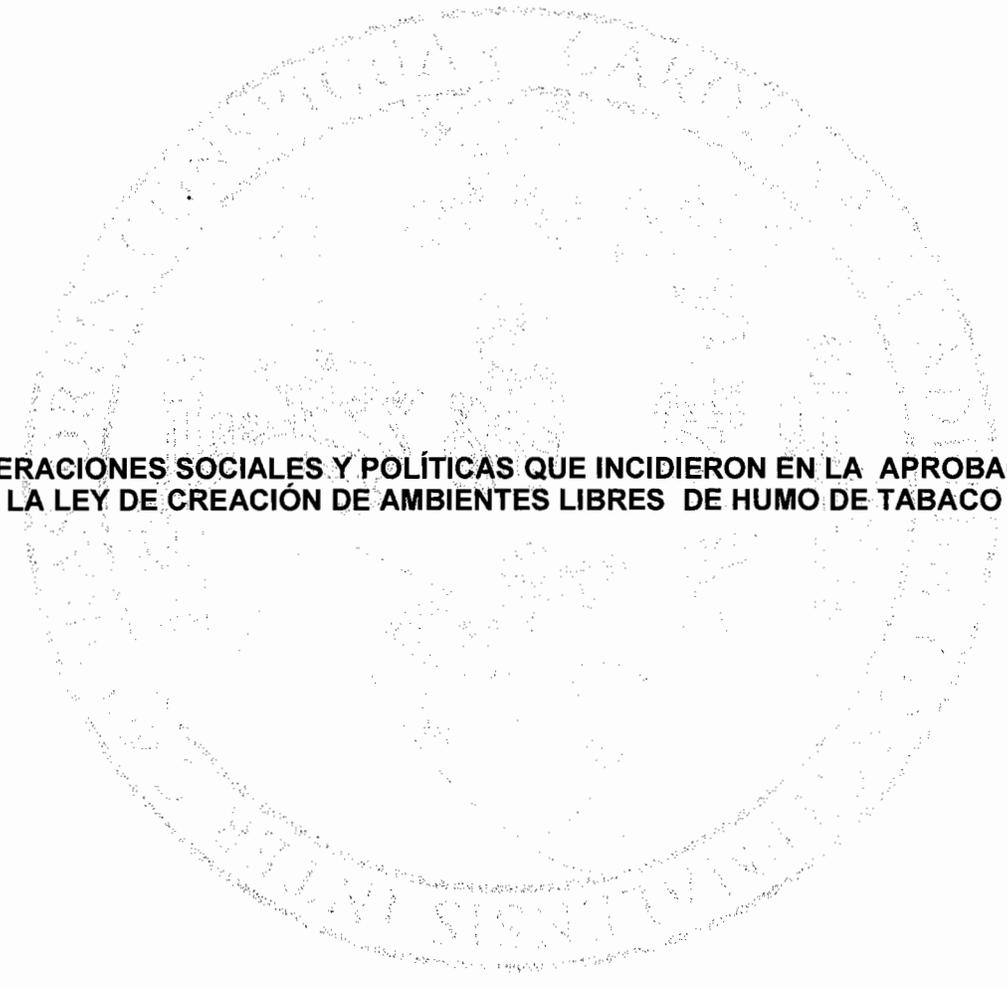


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**



**CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE
LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO**

ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2014

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

**CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE
LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2014

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

DECANO:	MSc.	Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I:	Lic.	Luis Rodolfo Polanco Gil
VOCAL II:	Licda.	Rosario Gil Pérez
VOCAL III:	Lic.	Juan José Bolaños Mejía
VOCAL IV:	Br.	Mario Roberto Méndez Alvarez
VOCAL V:	Br.	Luis Rodolfo Aceituno Macario
SECRETARIO:	Lic.	Luis Fernando López Díaz

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic.	Víctor Hugo Barrios Barahona
Secretaria:	Licda.	Rosa María Ramírez Soto
Vocal:	Lic.	Daniel Mauricio Tejeda Ayestas

Segunda Fase:

Presidente:	Lic.	Menfil Osberto Fuentes Pérez
Secretaria:	Licda.	María del Carmen Mancilla Girón
Vocal:	Licda.	Crista Ruíz Castillo de Juárez

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).



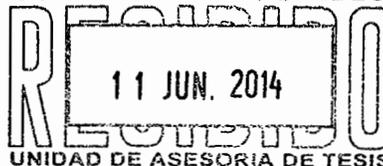
Bufete Jurídico

Lic. Dixon Díaz Mendoza



Doctor
Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Guatemala, 22 de mayo 2014
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES



Hora: _____
Firma: _____

Respetable Doctor Mejía:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que conforme a resolución de fecha ocho de mayo del año dos mil trece, he asesorado el trabajo de tesis de la estudiante: **ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA**, intitulado: **“ANÁLISIS JURÍDICO Y DOCTRINARIO DE LA INICIATIVA QUE DISPONE APROBAR LA LEY DE CREACIÓN DE LOS AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO DECRETO NÚMERO 3309 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”** De conformidad con el nombramiento como asesor, procedí a recomendar la modificación del anterior tema por: **“CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO.”**

A este respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- I. El contenido científico y técnico de la tesis, es de gran importancia y trascendencia en el ámbito jurídico principalmente en el derecho a la salud, pues el estudio trata de aspectos preventivos y dañinos relacionados al consumo de cigarrillos por una parte de la población guatemalteca y de la normativa que prohíbe en lugares expuestos al público dicho consumo para que la sociedad tenga derecho a un medio ambiente sano.
- II. La metodología utilizada, constituye un valioso aporte, para el efecto se utilizó el método analítico, pues la temática requiere de diversos análisis, en cuanto a la técnica utilizada, ésta fue de carácter bibliográfica ante la diversidad de información existente tanto de autores nacionales como extranjeros, además de la legislación e instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia de derechos constitucional, salud y tabaco, respectivamente.



Bufete Jurídico

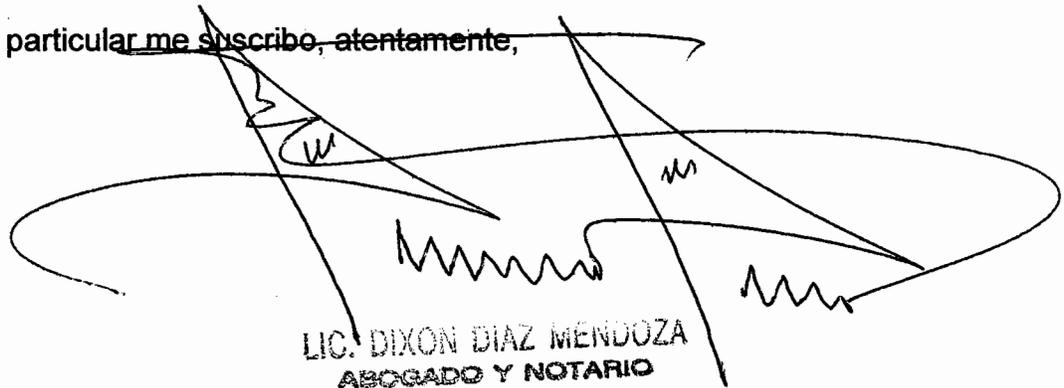
Lic. Dixon Díaz Mendoza



- III. Con respecto a la redacción, ortografía y puntuación contenida en la presente investigación jurídica, presentada por la estudiante **ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA**, son congruentes con lo que para el efecto determina el Diccionario de la Real Academia Española.
- IV. La contribución científica, básicamente el aporte científico del presente estudio se refiere al análisis social y político además de instrumentos internacionales aplicados a nivel mundial respecto a la prevención y daños causados a la salud de los fumadores y las distintas acciones para su erradicación en Guatemala.
- V. Las conclusiones y recomendaciones contenidas en la presente investigación jurídica, son acordes con los capítulos, temas y subtemas contenidos en la totalidad de la investigación.
- VI. En cuanto a la bibliografía utilizada para el desarrollo de la presente investigación, ésta es acorde al tema investigado, por lo que considero que la misma es suficiente ante la diversidad de información existente en Guatemala en materia de salud, tabaco, derecho constitucional entre otros.

Por lo antes indicado, considero que la investigación presentada por la estudiante **ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA**, llena los requerimientos exigidos por ésta casa de estudios superiores y en virtud de ello, emito **DICTAMEN FAVORABLE** con el objeto de continuar con el trámite académico respectivo.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,



LIC. DIXON DIAZ MENDOZA
ABOGADO Y NOTARIO



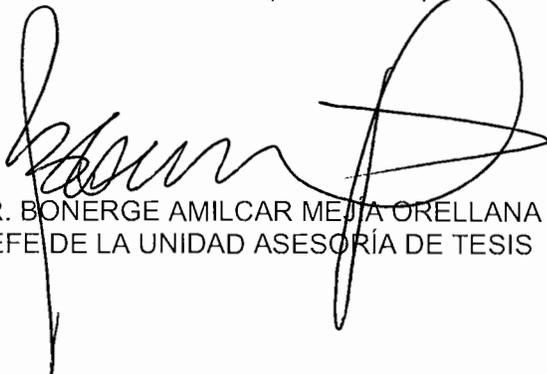
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 24 de julio de 2014.

Atentamente, pase a el LICENCIADO CARLOS RAMIRO CORONADO CASTELLANOS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA, intitulado: "CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir 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, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".



DR. BONERGE AMILCAR MEJÍA ORELLANA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc.Unidad de Tesis
BAMO/srrs.





Licenciado Carlos Ramiro Coronado Castellanos
Abogado y Notario



Guatemala, 08 de agosto 2014
FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES
RECEBIDO
14 AGO. 2014
UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS
Hora: _____
Firma: _____

Doctor
Bonerge Amílcar Mejía Orellana
Jefe de Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Mejía:

Atentamente me dirijo a usted con el objeto de informarle que conforme a resolución de fecha 24 de julio del año 2014, he revisado la tesis de grado de la estudiante: **ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA**, intitulado: **"CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO."**

A este respecto y en cumplimiento a lo que se establece en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, me permito rendir a usted el siguiente informe:

- I. El contenido científico y técnico del estudio presentado es trascendental principalmente en materia ambiental, tomando en consideración que la normativa contenida en el tema investigado contribuye a un medio ambiente sano que ya es considerado como un derecho humano en beneficio de la sociedad guatemalteca para las presentes y futuras generaciones.
- II. La metodología aplicada al presente estudio, constituyó un valioso aporte, principalmente el método analítico, ya que en materia ambiental existe diversidad de información, misma que requirió un análisis jurídico para su incorporación al presente informe. en cuanto a la técnica, se aplicó la bibliográfica, existiendo diversidad de autores nacionales y extranjeros que han presentado estudios, análisis, investigaciones y textos en materia ambiental.

Dirección:
4 avenida 3-27 Amatitlán
Tel. 6633-2391 y 5649-5984



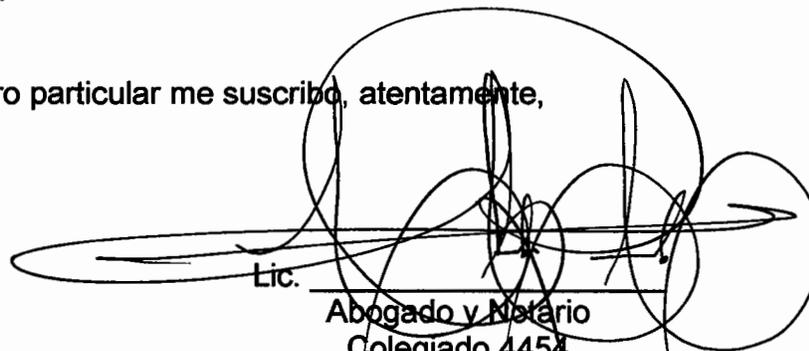
Licenciado Carlos Ramiro Coronado Castellanos
Abogado y Notario



- III. En el presente estudio efectuado, la redacción, ortografía y puntuación, son congruentes con las disposiciones del Diccionario de la Real Academia Española para esta clase de investigaciones.
- IV. La contribución científica del estudio presentado, se basa principalmente en un análisis jurídico, social y ambiental de las causas que motivaron al Organismo Legislativo en la aprobación de la Ley de Ambientes Libres de Humo de Tabaco para regular y prohibir que las personas estén expuestas a humo de segunda mano en lugares concurridos y con ello permitir no solo la libre locomoción sino el derecho a un medio ambiente sano.
- V. Las conclusiones y recomendaciones contenidas en el presente estudio, son congruentes con los capítulos, temas y subtemas contenidos en el bosquejo desarrollado.
- VI. Respecto a la bibliografía utilizada para el desarrollo del presente estudio, es acorde al tema investigado, por lo que considero que la misma es suficiente ante la diversidad de información existente en Guatemala en materia de derecho ambiental y de tabaco respectivamente.

Por lo antes expuesto, estimo que el estudio presentado por la estudiante **ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA**, se ajusta a los requisitos exigidos por ésta casa de estudios superiores y en virtud de ello, emito **DICTAMEN FAVORABLE** con el objeto de continuar con el trámite académico correspondiente.

Sin otro particular me suscribo, atentamente,


Lic. _____
Abogado y Notario
Colegiado 4454

Lic. Carlos Ramiro Coronado Castellanos
ABOGADO Y NOTARIO

Dirección:
4 avenida 3-27 Amatitlán
Tel. 6633-2391 y 5649-5984



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 15 de octubre de 2014.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante ELBA MELISA SÁNCHEZ LIMA, titulado CONSIDERACIONES SOCIALES Y POLÍTICAS QUE INCIDIERON EN LA APROBACIÓN DE LA LEY DE CREACIÓN DE AMBIENTES LIBRES DE HUMO DE TABACO. 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/srrs.



Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO





DEDICATORIA

A DIOS:

Por su eterno e incondicional amor, porque siempre estuvo a mi lado sosteniéndome y guiándome por el camino correcto y por hacer realidad este anhelo de mi corazón, mil gracias Padre Celestial, la Gloria y la Honra sean para él, mi alma le alaba.

A MI AMADO ESPOSO:

Carlos Mauricio, por complementar mi vida y ser quien está a mi lado al final de este largo caminar y compartir conmigo este sueño que hoy se hace realidad, con amor.

A MIS HIJOS:

Andrea Melisa, por ser la mayor y haber sido el motor que me impulsaba día tras día para lograr mi tan anhelado sueño, y a Carlos Roberto, por darme fuerzas para seguir adelante, a los dos con amor infinito agradezco su comprensión por los desvelos y ausencia que me demandaba este logro que hoy completo.

A MIS PADRES:

Especialmente a mi madre María Elba Orizabal García, por su apoyo incondicional, por creer siempre en mí, por ser mi mentora aun sin ser mi madre biológica, por los momentos difíciles que pasamos juntas, porque hoy que culmino este logro me doy cuenta que todo ese esfuerzo valió la pena.

A mi papito Carlos, que con su amor y protección en mi niñez sembró principios que hoy me hacen ser lo que soy.

A mis padres Guillermo y Sandra, por darme la vida.

A MIS TÍOS Y TÍAS:

Muy especialmente a mi tía Tere y tío René por estar presentes siempre en mi vida, por sus sabios consejos por ser para mí ese ejemplo de vida y amor, a mi tío Alfredo, que colaboró a que este sueño se hiciera realidad.

A MIS SUEGROS:

Licenciado Carlos Ramiro Coronado Castellanos, y su esposa Rosa Edelmira Ochoa Calito, que me han ayudado a culminar esta meta, con su apoyo incondicional, muchas gracias por sus muestras de cariño.



AL PROFESIONAL:

Licenciado Dixon Díaz Mendoza, con admiración y respeto por su valioso aporte y el apoyo brindado como asesor de este trabajo de investigación.

AL INGENIERO:

Juan Roberto Estrada Vargas, amigo del alma pieza clave en este camino indudablemente sin su apoyo no hubiese sido posible alcanzar esta meta.

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Muy especialmente a mi amigas de la infancia Leslie Ibeth, Cam lin, Janeth y Marleny.

**A MIS AMIGOS Y
COMPAÑEROS DE ESTUDIO:**

Licenciada Silvia Barrios, Marco Antonio, Manuel, José, Harold, Claudia, Evelyn, Alejandra gracias por su amistad, y por los momentos compartidos en las aulas universitarias.

A MIS PADRINOS:

Con admiración y respeto.

**A LA UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA:**

Por abrirme las puertas de sus aulas y hacer realidad mi sueño.

Y A USTED QUE LA RECIBE:

Gracias, por compartir conmigo este logro.



ÍNDICE

	Pág.
Introducción.....	i

CAPÍTULO I

1. El Estado.....	1
1.1. Aspectos generales.....	1
1.2. Origen.....	3
1.3. Concepto.....	7
1.4. Elementos.....	8
1.5. Funciones.....	13

CAPÍTULO II

2. Organismo Legislativo.....	21
2.1. Aspectos generales.....	21
2.2. Origen.....	22
2.3. Funciones.....	29
2.4. Organización.....	35
2.5. Proceso de formación de la ley.....	36

CAPÍTULO III

3. El tabaco.....	45
3.1. Aspectos generales.....	45
3.2. Concepto.....	51
3.3. Efectos del consumo en la salud.....	52
3.4. Sistema de salud en Guatemala.....	58
3.4.1. Fuentes de financiamiento del sistema de salud.....	60



3.4.2. Captación de los fondos para cada una de las fuentes	60
3.4.3. Aseguramiento de la salud en la población.....	61
3.4.4. Protección social en la salud	62

CAPÍTULO IV

4. La comercialización del tabaco en Guatemala	65
4.1. Aspectos generales de los comerciantes	65
4.2. Aspectos generales de los actos de comercio	67
4.3. Aspectos generales del uso de tabaco.....	69
4.4. La comercialización del tabaco.....	73

CAPÍTULO V

5. Consideraciones Sociales y Políticas que Incidieron en la Aprobación de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco.....	77
5.1. Aspectos sociales establecidos por el Congreso de la República de Guatemala con respecto a la aprobación de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco	77
5.2. Aspectos políticos establecidos por el Congreso de la República de Guatemala con respecto a la aprobación de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco	82
5.3. Análisis de los mecanismos de verificación y cumplimiento de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco	84
CONCLUSIONES	89
RECOMENDACIONES	91
BIBLIOGRAFÍA	93



INTRODUCCIÓN

En su observancia y estricto cumplimiento redundará en la salud y protección de la población en general de los efectos nocivos del consumo de tabaco y del humo de tabaco ambiental, razones que llamaron la atención de la investigadora para abordar el presente objeto de estudio. Tomando en consideración que la Organización Mundial de la Salud, ha estimado al tabaquismo como una epidemia que constituye un problema mundial, por las graves consecuencias para la salud pública y que el aumento del consumo de cigarrillos y otros productos de tabaco en el mundo entero, especialmente en los países en desarrollo, constituyen un grave riesgo para la salud y la economía familiar por la carga que le impone a las familias de escasos recursos económicos y a los Estados en materia de salud. Así como que la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, han determinado que es de vital importancia proteger a los no fumadores, de los daños que causa el humo de tabaco y que los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco, ha probado ser una medida costo efectiva para disminuir la prevalencia y el consumo de tabaco, así como la mortalidad por enfermedad cardiaca y la incidencia de cáncer de pulmón.

La inobservancia de la Ley para la Creación de Ambientes Libres de Humo y Tabaco, ha limitado la búsqueda de ambientes libres de humo y de tabaco y con ello se veda el derecho a un mejor nivel de vida y de salud de todas aquellas personas que sin ser fumadoras están expuestas al humo de segunda mano, razón por la cual las Autoridades deben sancionar severamente a los infractores de esta Ley.

Comprobar la inobservancia de la aplicación y cumplimiento del Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Ambientes Libres de Humo y de Tabaco en la Ciudad de Guatemala; establecer si los propietarios, gerentes, administradores o encargados de lugares públicos cerrados, lugares de trabajo y medios de transporte de uso público, en donde existe la prohibición expresa de fumar conocen la existencia de la Ley de creación de los ambientes libres de humo de tabaco;



determinar quiénes son las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de la Ley de creación de los ambientes libres de humo de tabaco.

La presente investigación, se divide en cinco capítulos, iniciando con el capítulo uno, el cual hace referencia al Estado, sus aspectos generales, su origen, el concepto, sus elementos, y sus funciones; el capítulo dos, contiene lo referente al Organismo Legislativo, con sus aspectos generales, su origen, las funciones, su forma organización, y el proceso de formación de la Ley; en el capítulo tres, se menciona el tabaco, sus aspectos más generales, el concepto, los efectos del consumo en la salud, y el sistema de salud en Guatemala; en el capítulo cuatro, se presenta la comercialización del tabaco en Guatemala, los aspectos generales de los comerciantes, así como los aspectos generales de los actos de comercio, además, los aspectos generales del uso del tabaco y la comercialización del tabaco; por último el capítulo cinco, hace mención a las consideraciones sociales y políticas que incidieron en la aprobación del Decreto número 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco, los aspectos sociales y políticos establecidos por el Congreso con respecto a la aprobación del citado Decreto, y por último, el análisis de los mecanismos de verificación y cumplimiento de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco.

Método analítico, consiste en la extracción de las partes de un todo, con el objeto de estudiarlas y examinarlas por separado; método sintético, consistió en un proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos. Consiste en la reunión racional de varios elementos dispersos en una nueva totalidad; con el método deductivo, se aplicaron los principios descubiertos a casos particulares, a partir de un enlace de juicios, el mismo consistió en encontrar principios desconocidos, a partir de los conocidos; las técnicas utilizadas fueron la bibliográfica para la consulta de libros, periódicos, revistas y documentos, así como de doctrina relacionada con el problema y la legislación aplicable; documental para la lectura de textos con la finalidad de la comprensión, interpretación y análisis y resúmenes así como notas al margen.

CAPÍTULO I

1. El Estado

Históricamente se ha estudiado el nacimiento del Estado como una sociedad humana, establecida en un territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, creado, definido y sancionado por un poder soberano para obtener el bien común.

1.1. Aspectos generales

La cuestión del Estado adquiere actualmente una importancia singular, tanto en el aspecto teórico como en el aspecto político práctico. El Estado de Guatemala, según la Constitución Política de la República de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia.

El Estado es el centro de poder que toda comunidad tiene para organizarse y reproducirse con pretensiones de control sobre una población, que viven en un territorio bien delimitado; al hacerlo así; establece un espacio interior como un marco de soberanía frente al exterior; dispone de una estructura institucional, de un conjunto de burocracias que la movilizan y de recursos financieros con los cuales opera. Como poder, establece su propia legalidad, un conjunto normativo que fija sus formas, sus mecanismos, sus procedimientos y las políticas consecuentemente con la voluntad general que el Estado expresa.

Ello ha demandado la existencia de una estructura política y jurídica denominada Estado, la cual constituye un ordenamiento producto de un pacto social, que emana de la convivencia cotidiana. En la época actual, el Estado garantiza el desarrollo, la seguridad y la defensa de la sociedad y de los entes que le dan vida a los principios básicos de solidaridad interna y externa, aspirando al logro de la paz mundial.

Los Estados se transforman dentro de diferentes eventos y mitos históricos, que inciden en la vida de las naciones. El Estado no es un fenómeno físico susceptible de percibirse por los sentidos, sino un hecho social que conlleva la interacción jerárquica de sus miembros, normado por un orden jurídico.

Se ha expresado que el Estado es un fenómeno colectivo que se da en un horizonte espacio-temporal. La afirmación parecería sugerir que están definidos como un fenómeno físico, contradiciendo lo manifestado en líneas precedentes. El carácter espacio-temporal del Estado se halla definido por la vigencia del orden jurídico en un territorio y en un período determinado. El orden jurídico de un Estado no es válido eternamente, ni tampoco para todos los Estados. Su validez es restringida a un cierto ámbito territorial y durante un cierto período.

Todo Estado es, evidentemente, una organización, y toda organización no se forma sino en vista de algún bien, puesto que los hombres, cualesquiera que ellos sean, nunca hacen nada sino en vista de lo que les parece ser bueno. Es claro, por tanto, que todas las organizaciones tienden a un bien de cierta especie, y que el más importante de

todos los bienes debe ser el objeto de la más importante de las organizaciones, de aquella que encierra todas las demás, y a la cual se llama precisamente Estado y organización política.

La organización de muchos pueblos forma un Estado completo, que llega, si puede decirse así, a bastarse absolutamente a sí mismo, teniendo por origen las necesidades de la vida, y debiendo su subsistencia al hecho de ser éstas satisfechas.

1.2. Origen

Cuando se habla del Estado, debe hacerse alusión que etimológicamente tiene varias acepciones y aun dentro de la terminología jurídica se aplica para significar varios conceptos. La palabra Estado proviene del vocablo latín status que significa situación, posición o postura en que se encuentra una persona o cosa.

El origen del vocablo Estado, “en la Grecia antigua, la organización política tiene su antecedente que se conoció con el nombre de polis, que quiere decir ciudad, palabra que identificaba la realidad política de esa época. Su extensión solamente comprendía los límites de la ciudad, luego en Roma, que hereda la política griega, aparece dicho fenómeno político con las mismas características que la polis pero con el nombre de Civitas, vocablo latino que significa ciudad”.¹ De acuerdo a lo anterior, el vocablo Estado se origina en la Grecia antigua, luego Roma es quien hereda la política de los griegos.

¹ Prado, Gerardo. **Teoría del Estado**. Pág. 19.

Para Engels, "Supone que bajo el régimen de la comunidad primitiva, no se conocía aún el Estado, pero reconoce una organización social empírica denominada gens. A la cabeza de la gens, de la tribu o de la agrupación de tribus se hallaban personas elegidas por toda la población, encargadas de ejercer determinadas funciones sociales. Los griegos del período ateniense se agrupaban por gentes patrias y tribus, y las tribus se agrupaban en ramas étnicas".² Para este autor, la comunidad primitiva no conocía lo que era el Estado, pero si reconocía una organización llamada gens.

Con la escisión de la sociedad en clases hostiles, surgió la necesidad de una institución llamada a velar por la propiedad privada, que el régimen de la comunidad primitiva no reconocía y que se declaró como fundamento sagrado e intangible del nuevo régimen que se fue plasmando. Esta institución era el Estado. Su misión consistía en defender los privilegios de los poseedores contra los desposeídos.

En la Edad Media surgió como elemento nuevo la teoría de que el poder emanaba del conjunto de la comunidad y, por tanto, el rey o el emperador debían ser elegidos o aceptados como tales por sus súbditos para que su soberanía fuese legítima. Este enfoque, según el cual el poder terrenal era autónomo con respecto al orden divino, dio lugar al nacimiento de la doctrina de un pacto que debía convenirse entre el soberano y los súbditos, en el que se establecían las condiciones del ejercicio del poder y las obligaciones mutuas, con la finalidad de conseguir el bien común. La ley humana, era reflejo de la ley divina y que debía apoyarse en la razón.

² Engels, Friedrich. **El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado.** Pág. 177.

Asimismo, el materialismo histórico expone al Estado y al derecho, como parte de supra estructura política y jurídica erigida sobre la base económica. Los materialistas estiman que el Estado es una categoría histórica que no ha existido siempre, sino que surgió al llegar a una determinada fase del desarrollo, al escindirse la sociedad en clases irreconciliablemente hostiles. Engels, afirma que “El Estado nació de la necesidad de refrenar los antagonismos de clase y como, al mismo tiempo, nació en medio del conflicto de esas clases, es por regla general, el Estado de la clase más poderosa, de la clase económicamente dominante, que, con ayuda de él, se convierte también en la clase políticamente dominante, adquiriendo con ello nuevos medios para la represión y la explotación de la clase oprimida.”³ Este autor afirma que el Estado nace por el conflicto de las diferentes clases existentes en ese momento.

El Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa: la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables.

El origen, integración y las tareas del Estado constituyen tarea de estudio y distintas acepciones de los expertos en materia, tratando de describir con exactitud este fenómeno, el cual ha sido un protagonista importantísimo en la vida social, y que se hace presente en los aspectos más insignificantes de la cotidianidad mediante

³ Engels. *Ob. Cit.* Pág. 182.



mecanismos de control que se renuevan de acuerdo con la creciente complejidad de las relaciones humanas.

Para alcanzar esta relevancia, el Estado moderno tuvo que trascender y dejar atrás diversas estructuras políticas que le precedieron (los feudos, principalmente) para lo que se valió de los nuevos valores e intereses que conformaron el Renacimiento, durante el siglo XV y que ubicaron al hombre como centro del universo.

Para el caso de Guatemala, el Estado es heredera del poder colonial español, la República no introdujo en el Estado sino cambios parciales y generalmente orientados al proyecto de fortalecer una visión autoritaria del poder. Así, el perfil liberal del Estado, con el que comienza el siglo XX, revela una orientación oligárquica que mantiene hasta 1944. Es decir, es parte de una estructura de poder que acentúa su dimensión coactiva, y cuyo propósito es guardar a cualquier precio el orden político interno y asegurar una oferta disciplinada de la mano de obra indígena, vital para los cultivos de exportación.

Este perfil del Estado se reflejó en ciertas peculiaridades de su base financiera. En primer lugar y no obstante cierta modernización inicial de la administración tributaria, reflejada en la sustitución del colonial Consulado de Comercio por un Ministerio de Hacienda en 1872, durante la primera mitad del siglo XX se mantuvo una estructura tributaria centrada en la aplicación de impuestos al consumo y a las importaciones.

El Estado es la comunidad que engloba a todos los individuos que habitan un territorio determinado en una corporación única, dotada de un poder de mando originario y que fue determinado sobre la base del interés general y común que une entre sí, a pesar de las diferencias que separan a los hombres que viven juntos en un mismo país.

1.3. Concepto

En su acepción gramatical amplia Estado equivale a manera de ser o estar de las cosas; es lo distinto del cambio. En la ciencia política, el Estado también expresa una situación, algo que permanece dentro del cambio: la manera de ser o de estar políticamente.

En un sentido amplio, el Estado es la manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana. Pero si se examina a la sociedad humana, se encuentra que dentro del Estado existen otros grupos sociales; que el hombre se relaciona con sus semejantes en asociaciones de distinto orden: la familia, la iglesia, la corporación, las sociedades civiles y mercantiles.

El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente.

El sustrato de esa corporación lo forman los hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes, derechos y deberes que crean en el hombre la personalidad jurídica y en los entes colectivos la personalidad moral.

El tratadista Jellinek define al Estado como: “La corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio”.⁴ Para este autor, el Estado consiste en gran parte, en la corporación territorial que se dota de un poder de mando originario.

1.4. Elementos

a) Población

La población se encuentra integrada por el conjunto de seres humanos que habitan dentro de las fronteras territoriales de cada Estado.

La población no debe verse únicamente desde el punto de vista general, sino que como la resultante de la estructura económica de cada Estado. Así, en los estados esclavistas, la población estaba dividida en señores esclavistas y esclavos; en los

⁴ Jellinek, George. **Teoría general del Estado**. Pág. 105.

estados feudales, eran los señores feudales y siervos de la gleba. En los estados capitalistas era la burguesía y el proletariado, siendo las clases dominantes, los señores esclavistas, los feudales o terratenientes feudales y la burguesía respectivamente. Son éstas clases sociales las únicas propietarias de los medios de producción y las que someten a explotación a las clases sociales dominadas.

El derecho surge precisamente para regular la conducta externa de una población, por lo que se dice que las normas jurídicas tienen un ámbito personal de validez, siendo desde luego determinante la clase social a que se pertenezca para el ejercicio de la libertad o el sojuzgamiento.

b) Territorio

Inicialmente se manifiesta como concepto de territorio que es el soporte físico común de las comunidades políticas. Algunos autores lo califican como elemento previo del Estado y su estudio está adjudicado a ciencias como la Geografía, la Geología o la Geopolítica. A la primera, porque se ocupa de la descripción de la tierra; a la segunda, porque tiene a su cargo el estudio de las materias que la componen; y la tercera, porque expone la dependencia de los hechos políticos con relación al suelo. Así la definió su sistematizador más avanzado, “Kart Haushofer al estudiar los factores geográficos, económicos y raciales de los pueblos para determinar su política”.⁵ Por su

⁵ Jellinek, George. **Ob. Cit.** Pág. 109

cuenta, la teoría del estado estudia al territorio científicamente como lugar donde reside la población estatal.

El filósofo alemán Hans Kelsen indica que territorio es “el ámbito de validez espacial de un sistema normativo. Como elemento del Estado, el territorio entra en el ámbito del conocimiento científico a través del problema jurídico de su relación con el mismo, para superar la relación puramente patrimonial que lo consideraba unido al principio como un derecho análogo al de propiedad”.⁶ Para este autor el territorio da la importancia suprema al orden jurídico vigente en un país.

Con el fin de determinar las características que el territorio desempeña en el estado, existen tres teorías las cuales son:

- a) La del territorio-sujeto, que lo considera como un elemento de la personalidad misma del estado, llegándose al extremo de pensar que sin el territorio ese estado no podría expresar su voluntad.
- b) La del territorio-objeto, que lo plantea como objeto de una especie de dominio o de propiedad para el Estado y surge, entonces, el punto de vista de los derechos jurídicos del estado.
- c) La del territorio-límite, que consiste en percibir al territorio como la circunscripción en cuyo interior ejerce su poder el estado, es decir significa el límite material de la

⁶ Kelsen, Hans. **La teoría pura del derecho**. Pág. 88.

acción de los gobernantes y el límite para el asiento de la población. Esta teoría es la más aceptada en la actualidad.

c) Poder

Poder es el ejercicio de la voluntad de la clase dominante; la clase dominante en los regímenes sujetos al sistema de propiedad privada, actúa por la garantía e incremento de la misma. En los regímenes de propiedad social, la clase dominante es el proletariado y su voluntad es la protección a esa propiedad en beneficio de toda la población.

La voluntad de la clase dominante se expresa principalmente a través del ordenamiento jurídico, que es preparado por los órganos del poder del Estado, a cargo de quienes también está la aplicación del mismo.

d) Soberanía

El problema de la soberanía y su concepto ha constituido obsesión especial desde el siglo XIX, en particular hasta el triunfo del constitucionalismo. Es la fuerza de imposición del poder estatal sin la cual dichas normas jurídicas, el Estado no las puede imponer. La soberanía radica en el pueblo y se delega en ciertos organismos para el ejercicio del poder (no en el Estado porque el Estado son todas las personas).

Como características de la misma, que constituyen los calificativos más encomiásticos, se afirma que es única, excluyente e indivisible, porque no puede existir otra dentro del territorio estatal ni es posible su fraccionamiento, so pena que la organización política desaparezca, ya que el Estado es titular de la soberanía total, aspecto que se confirma, principalmente, cuando se habla de un Estado unitario; además, pertenece al Estado en su conjunto y así se concibe como poder social del grupo estructurado dentro del mismo.

El principio de la soberanía estatal, considerado en términos jurídico-políticos, constituye uno de los elementos más significativos del Estado y, por la misma razón, debe ser abordado de una forma histórico-dialéctica al igual que la propia realidad estatal de la que participa.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 141 establece: "Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio en el Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismo es prohibida".

Para Vladimiro Naranjo Mesa, el ejercicio de la soberanía trae consigo dos consecuencias: "La primera consiste en que el Estado posee un poder de auto-organización, ya que fija o establece sus propias reglas al respecto y no se concibe la intervención de otros estados. Esa operación la hace el Estado a través de la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual es el resultado del poder

constituyente. La segunda consiste en que el Estado tiene el poder de expedir normas jurídicas, cuyo cumplimiento es obligatorio para quienes lo integran, transitoria o definitivamente; esto no significa que los órganos emisores de esas normas sean soberanos. En cualquier caso, si hubiere un problema de esa índole, surge el control constitucional de las leyes”.⁷ Este autor considera que el ejercicio de la soberanía en base a sus consecuencias, permite que el Estado posea un poder de auto-organización y que tenga el poder de expedir normas jurídicas, cuyo cumplimiento es obligatorio para quienes lo integran.

Por lo tanto, la soberanía es el derecho que tiene el pueblo a elegir a sus gobernantes, sus leyes y que se le sea respetado su territorio.

1.5. Funciones

El Estado de Guatemala está estructurado de una pluralidad de órganos, razón por la cual se dice que es un ente organizado y complejo.

Las funciones del Estado tienen un apoyo lógico y jurídico. “Por medio de los fines se reconocen las etapas para alcanzar una meta, por las funciones se concretan y se consagran procedimientos en la legislación que necesitan para su realización de las tres funciones esenciales del Estado”.⁸ Por lo tanto, las funciones del Estado se reconocen

⁷ Naranjo Mesa, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas**. Pág. 110.

⁸ Serra Rojas, Andrés. **Derecho administrativo, Tomo I**. Pág. 40.

diversas etapas para que se llegue a la meta establecida en base a los procesos y sus funciones principales.

La Constitución Política de la República de Guatemala incorpora a su normativa la corriente de la división de poderes. El Estado, es el encargado de velar por el bien común de todos sus habitantes, razón por la cual debe cumplir con ciertas funciones: creadora, juzgadora y ejecutora. Estas funciones fueron estudiadas por el francés Montesquieu, quien en su obra el Espíritu de las Leyes, establece lo siguiente: “en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace las leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial y al otro poder ejecutivo del Estado.”⁹

De lo anterior, se indica que para el caso de Guatemala, los poderes encargados de velar por la población cada uno desde su jurisdicción son el Organismo Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para lo cual a continuación se hace una breve reseña de cada uno, específicamente en lo relativo a sus funciones.

⁹ De Secondat Montesquieu, Carlos. **Del espíritu de las leyes**. Pág. 108.

a) Legislativa

La función legisladora tiene a su cargo la formación de leyes de carácter general por medio del proceso específico que la misma Constitución Política de la República de Guatemala establece. Según el Artículo 157 de la Constitución guatemalteca, la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por la población con voto secreto, utilizando dos sistemas, el de distrito electoral (cada uno de los departamentos de la República) y por listado nacional, quienes tendrán el cargo por un periodo de cuatro años pudiendo ser electos. El Congreso es un órgano colegiado, de tipo ordinario y permanente, de carácter representativo cuya legitimidad proviene del voto en sufragio universal, el cual tiene las siguientes características:

- a) Está constituido por varios individuos, por lo tanto es un órgano de decisiones consensuadas, negociadas o por mayoría y mancomunadas.
- b) Le corresponde dictar leyes ordinarias, es decir, desarrolla el texto constitucional y cuando la misma carta Magna lo permite, pueden realizarle reformas por los mecanismos establecidos para el efecto.
- c) Se instala de forma continua y no limita su existencia a la elaboración de una norma particular (como la asamblea constituyente, que es particular).
- d) En ese organismo se presume se representan todos los sectores de la población
- e) En vista de que para integrarlo se acude a un sistema electoral de la distribución por distritos, en caso de Guatemala por lista nacional.

La función legislativa se regula en la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Capítulo II del Título IV, así como en su Ley Orgánica, Decreto número 63-94 del Congreso de la República de Guatemala. Entre las principales se hallan:

- a) Decretar, reformar y derogar leyes;
- b) Aprobar, modificar o improbar a más tardar 30 días antes de entrar en vigencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado;
- c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme las necesidades del Estado y decretar las bases para su recaudación;
- d) Aprobar o improbar anualmente el detalle y justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas;
- e) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la nación;
- f) Declarar la guerra, aprobar o improbar tratados de paz;
- g) Declarar amnistía por delitos políticos o públicos, ya sea para la conveniencia pública;
- h) Fijar las características de la moneda con opinión de la junta monetaria;
- i) Contraer, convertir, consolidar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del ejecutivo y la junta monetaria.
- j) Aprobar o improbar los objetos de ley sobre reclamaciones del Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el ejecutivo, y señalara asignaciones especiales para su pago y amortización,

k) Decretar a solicitud del organismo ejecutivo reparaciones o indemnización en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje en un juicio internacional y aprobar antes de su ratificación los tratados, convenio cualquier arreglo internacional.

b) Ejecutiva

Esta función se puede ver desde un sentido amplio, confundiéndose con la ejecución de la ley y se extiende al reglamento en cuanto que desarrolla la ley. También se puede entender en sentido estricto, en el caso de los actos administrativos como resultado de la actividad pública que desarrolla la ley y tiende a establecer concretamente un derecho, mediante una declaración de voluntad, o crea una obligación o una situación objetiva, expresa un juicio, manifiesta un deseo o autentica un hecho. La función administrativa aparece como la contraposición dialéctica del contenido de la ley, pues al carácter normativo general o abstracto se pone la concreta actuación o decisión jurídica.

A esta función, también se le ha denominado administrativa, pues consiste en el actuar del Estado promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. En ella se encuentra comprendida la función gubernamental o alta dirección del Estado.

Carlos de Secondat Montesquieu, indica que “Hizo su brillante separación de los poderes, habló de un poder ejecutivo unitario que ahora ha sido dividido en sus funciones, pues las hay de carácter político o de gobierno y propiamente administrativas”.¹⁰ Aunque sigue siendo la misma función administrativa del Estado, simplemente se considera desde distintos ángulos de vista: la función política o de Gobierno fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general; y la función propiamente administrativa, como faceta del poder ejecutivo, se encargará de la realización práctica del programa formulado.

El Organismo Ejecutivo se encarga de todo lo concerniente al orden político e institucional del Estado, mediante el gobierno. También ejerce una función colegislativa en vista de que tiene iniciativa de ley y además posee la facultad de sancionar, promulgar y publicar o vetar las leyes decretadas por el legislativo. Así mismo realiza la reglamentación de las normas ordinarias. Finalmente ejecuta los actos propios de la Administración Pública en su función administrativa. En Guatemala, el titular de este órgano es el presidente de la República.

c) Judicial

La función judicial ha sido llamada jurisdiccional; es la actividad característica del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, o sea que está dirigida a obtener, en casos concretos, la declaración del derecho y la observancia de la norma jurídica pre

¹⁰ De Secondat Montesquieu, Carlos. **Ob. Cit.** Pág. 154.



constituida mediante una resolución de controversia que surge por conflictos de intereses, tanto entre particulares y el poder público, mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

Tal como se ha indicado, la función de este órgano es la de aplicar leyes y declarar, modificar o ampliar derechos que en las controversias son sometidas a su conocimiento. El Artículo 203 de la Carta Magna guatemalteca establece que la función jurisdiccional corresponde con exclusividad a la Corte Suprema de Justicia y de demás tribunales que la ley establece. La Corte de Constitucionalidad es independiente a este organismo, y ejerce su jurisdicción privativa de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico nacional.



CAPÍTULO II

2. Organismo Legislativo

El Organismo Legislativo, es uno de los organismos del Estado de la República de Guatemala, el cual dentro de su función principal tiene crear las leyes que favorezcan al desarrollo integral del país, así como procurar el bienestar común entre sus habitantes.

Este organismo ejerce el Poder Legislativo y está compuesto por los diputados del Congreso de la República y por el personal técnico y administrativo.

2.1. Aspectos generales

El Organismo Legislativo también conocido como Poder Legislativo o entendido como el Congreso de la República de Guatemala, es uno de los tres organismos del Estado de Guatemala (junto con el Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial), al que le compete hacer, reformar y derogar las leyes que rigen en la República de Guatemala.

En todo Estado “tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar el Estado y en segundo término reglamentar las relaciones del Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí”.¹¹ El autor anterior manifiesta que en cualquier Estado deben de

¹¹ Pineda, Melvin. **Fundamentos de derecho.** Pág. 66



haber formulas encaminadas a estructurar el Estado y las relaciones entre el Estado y los ciudadanos.

Por lo tanto, necesariamente en todo Estado existe una función legislativa, es decir, la función de crear las leyes

El Organismo Legislativo de Guatemala o el Congreso de la República de Guatemala, es uno de los organismos donde se toman decisiones vinculatorias para el resto de los ciudadanos, pues actúan en representación de los demás miembros de la colectividad.

2.2. Origen

El Organismo Legislativo ha sido el cuerpo normativo que establece los cambios sufridos por los organismos del Estado en el transcurso del tiempo, tomando como base, entre otros aspectos, la realidad existente en la época, la búsqueda en la corrección de errores, evitar el resurgimiento de los ya cometidos, dando muestra del avance de la legislación fundamental dentro de la historia de Guatemala. Por ello, resulta ilustrativo presentar una reseña histórica del Legislativo con el fin de determinar la evolución del Estado y específicamente, los cambios que ha experimentado a través de ésta.

El Palacio del Organismo Legislativo fue construido en tiempos del General Ubico y del Presidente Chacón. "Se encuentra ubicado en la 9a. avenida entre 9a y 10a calle de la

zona 1, frente a la antigua Facultad de derecho de la Universidad de San Carlos de Guatemala y de la Escuela Central para Varones”.¹² De acuerdo a lo anterior, este Organismo es la actual sede del Congreso de la República de Guatemala.

En su interior, al igual que el Palacio Nacional construidos en la misma época, se aprecian paredes muy altas y frías, pero que gracias al trabajo en madera y en piedra que acompañan la obra arquitectónica, le dan a este edificio una elegancia con tinte de solemnidad; sin embargo, cuando la población fue creciendo el número de diputados también y aunque el Hemiciclo Parlamentario fue hecho para 114 diputados sentados cada uno en curul, más la junta directiva son 119; (actualmente son 158) el trabajo de aquel entonces no ocupaba mucho personal ni tampoco exigía que los diputados tuvieran oficinas, ni oficinas para sus bancadas ni comisiones; en 1944 el Congreso de la República tenía 56 diputados y 16 miembros del personal.

a) Historia arquitectónica del Palacio Legislativo y los Edificios del Congreso de la República de Guatemala

La edificación del actual Congreso de la República de Guatemala, posee una larga e interesante historia que hunde sus raíces en la célebre Sociedad Económica de Amigos del País, la que ocupó, exactamente, el espacio físico en que hoy se levanta en el Congreso de la República.

¹²Soberanis Gatica, Hernán. **El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento.** Pág. 10.



La Sociedad Económica de Amigos del País fue fundada a finales del siglo dieciocho, propiamente en el año de 1794. “Durante su existencia, esta Sociedad funcionó en la novena avenida sur, en un edificio cuya estructura arquitectónica era primordialmente neoclásica, aunque con ciertos elementos del estilo ultra barroco, resabio del asiento del Reino de Guatemala, en lo que hoy es la Ciudad de Antigua Guatemala. El edificio de la Sociedad Económica de Amigos del País era sobrio. La construcción, aunque neoclásica, era masiva, con una torre baja y muros gruesos. La reciente y devastadora experiencia de un movimiento telúrico de la magnitud de los terremotos de Santa Marta, en la Antigua Guatemala, en 1773 justifica en el inmueble de la Sociedad, la utilización de techumbre de teja y los consabidos alfarjes y artesonados; sin embargo, la ornamentación arquitectónica siguió utilizando arcos de medio punto, cañones corridos y cúpulas de media naranja, prevaleciendo la magnificencia sin ostentación de las construcciones antiguas. Transcurrido el tiempo y en la tercera década del siglo veinte, la Sociedad Económica de Amigos del País fue trasladada a otro inmueble capitalino y, el entonces Presidente de la República, General de División Jorge Ubico Castañeda, ordenó la demolición del vetusto y dañado edificio de la Sociedad para construir en ese terreno urbano el Palacio de la Asamblea Legislativa”¹³

De lo anterior se indica que por largos años, el terreno que había albergado a la Sociedad Económica de Amigos del País, fue demolido durante el gobierno del General Jorge Ubico como se estableció anteriormente.

¹³ Soberanis Gatica, Hernán. **Ob. Cit.** Pág. 12.

La actual edificación principal del Congreso de la República data del año de 1931 cuando se iniciaron los arduos trabajos de su construcción. Sobre la novena avenida sur de la Ciudad de Guatemala se alza la imponente fachada de cincuenta metros de longitud que ostenta dieciocho columnas de cemento armado, de estilo jónico. El Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa está sobria, sólida y elegantemente construido, desde los cimientos, de ladrillo y concreto, hasta su madera que es de caoba seleccionada, así como de algunas otras exóticas y finas maderas procedentes de las selvas peteneras, el guayacán, el cedro y el lustroso conacaste. Las puertas y ventanas, tanto exteriores como interiores, ofrecen una bella y rica ornamentación de cobre, que transmiten el aspecto de severidad de las antiguas manufacturas grecorromanas.

Originalmente, las oficinas interiores del actual Congreso de la República fueron decoradas cuidadosamente con pinturas al óleo; muchas de éstas eran murales, asimismo, se utilizaron en el empapelado de aquéllas, finísimas tapicerías, algunas de las cuales aún se conservan y protegen; otras, desafortunadamente fueron víctimas del paso de los años y de las inclemencias del tiempo. Los altos zócalos, que se aprecian en los despachos del Palacio Legislativo, fueron cuidadosamente tallados, también en costosísimas maderas, los umbrales de todas las puertas interiores fueron trabajados por los más famosos ebanistas de la época y, aunque se impone una marcada tendencia al estilo neoclásico conservador, también pueden apreciarse interesantes combinaciones, magistralmente alcanzadas, con elementos artísticos del barroco, del ultra barroco, del rococó, del churrigueresco y hasta del musulmán.

Los cielos, en las principales dependencias legislativas interiores, son de finísimo estuco. Formas geométricas cuadradas y rectangulares sirven de marco a rosetones y frisos que hoy son verdaderas joyas ornamentarias.

Según el diseño primigenio, de la administración ubiquista, el Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa estaba dividido en dos alas. Obviamente más de seis décadas después de su construcción, el Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa ha requerido reformas funcionales y organizacionales, si bien, la estructura arquitectónica se ha mantenido intacta puesto que se trata de un Monumento Nacional y de una invaluable joya cuya historicidad y riqueza artística son más que evidentes.

La llamada Sala de Sesiones, también es denominada Hemiciclo Parlamentario, Sala del Pleno o Salón Plenario. Contiene más de ciento cincuenta y ocho curules; éstas fueron, originalmente, forradas de terciopelo rojo y de terciopelo azul. Según los estudiosos de la Heráldica, el azul es color patrio y simboliza soberanía y libertad; se significa en el cielo y en los anchurosos océanos que flanquean; asimismo, el rojo simboliza majestad, imperio y dignidad; se significa en el plumaje pectoral del Quetzal. Los curules constituyen un hermoso mobiliario, primorosamente talladas por manos de artesanos nacionales, con suaves tonalidades verdes que dan una impresión de bronce antiguo. El trabajo de manufactura de estas curules fue esmeradísimo; ha de tenerse en cuenta el profundo simbolismo de la silla edil en la legislatura romana que, incluso fue construida de valiosísimo marfil en el senado del Imperio.

Verdaderas obras de arte son las ánforas y los altorrelieves egipcios que decoran las columnatas en que rematan los pasamanos y las balaustradas. “A ambos lados del Salón o Hemiciclo Parlamentario, las tribunas o palcos: a la izquierda el del honorable Cuerpo Diplomático y Consular; a la derecha, el de los miembros de la Prensa nacional e internacional y los cronistas parlamentarios. Detrás de las curules centrales se extiende la plataforma oficial destinada para las autoridades civiles, ediles, militares y eclesiásticas, así como personalidades e invitados especiales. En el piso superior una amplia y hermosa galería en semicírculo, con cómodas lunetas, constituye el sitial destinado al público en general. Los detalles de pilares y columnas de la fachada principal, así como de sus respectivos remates y capiteles dan fe de un trabajo concienzudo y espléndido. Muchos años fueron invertidos en la manufactura de cada uno de estos elementos de soberbia arquitectura. Es de apreciar el granito martelinado con que se lograron los altorrelieves que orlan los umbrales de las puertas interiores; asimismo el finísimo trabajo conseguido en el tímpano de la puerta principal del Palacio Legislativo (sobre la novena avenida).”¹⁴

Asimismo, se indica que una de las áreas más llamativas de toda la edificación de la Asamblea Legislativa es el denominado Salón los Pasos Perdidos; éste constituye el vestíbulo principal de Salón de Sesiones o Hemiciclo Parlamentario, el nombre de Pasos Perdidos se debe, según algunos estudiosos, cronistas e historiadores a que en ese pequeño espacio parlamentario han quedado perdidos en el tiempo los pasos que han constituido mitos en la vida política y gubernativa del país.

¹⁴ Soberanis Gatica, Hernán. **Ob. Cit.** Pág. 15.

El vestíbulo del Hemiciclo se encuentra hermosamente ornamentado; son dignos de mencionarse: el mosaico de estilo veneciano que revela el conocimiento supremo del artista en la milenaria técnica nacida en la isla de Murano; remata aquél en la figura central de una antorcha griega cuya llama simboliza la libertad. Grecas y formas ojivales que se hallan geométrica y sistemáticamente logradas, así como estudiosamente obtenidas, figuras florales de riquísimo contorno; asimismo, las pinturas murales que flanquean la elegante puerta de acceso a la sala capitular plenaria: a la derecha, el escudo de armas de las Provincias Unidas de Centro América ostentando los cinco volcanes y el gorro frigio; a la izquierda, el escudo de armas de la República de Guatemala.

Los cristales de la puerta principal del Hemiciclo Parlamentario tienen grabado el escudo del antiguamente denominado Poder Legislativo. Realizado por Marvin Haroldo García Buenafé y que además fue electo como Diputado para el período 2004 – 2008.

El Palacio de la Asamblea Nacional Legislativa o Congreso de la República fue solemnemente inaugurado el 1 de marzo de 1934, durante la gestión administrativa del General de División Jorge Ubico Castañeda. Los planos del suntuoso y magnífico Palacio Legislativo y la dirección técnica de su construcción estuvieron a cargo del competente y gratamente recordado arquitecto Manuel Moreno; fungió como maestro constructor y de modelados el señor Manuel Domínguez, y los revestimientos, tanto interiores como exteriores, fueron encomendados a los famosos Talleres Pullin.

Como es natural, el Organismo Legislativo ha sufrido grandes reformas en su organización y estructura interna desde la gestión presidencial del General Ubico Castañeda hasta el presente. De cara al nuevo siglo y al nuevo milenio, el Congreso de la República ha requerido más espacio físico para la instalación cómoda y eficiente de sus dependencias. Las Comisiones de Trabajo son más; las oficinas de las diversas bancadas necesitan infraestructura apropiada y el programa de modernización y tecnificación del Organismo Legislativo supone también un ensanchamiento en las distintas áreas de trabajo.

2.3. Funciones

De conformidad con el Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala, le corresponde al Congreso de la República las siguientes funciones:

- “a) Abrir y cerrar sus períodos de sesiones.
- b) Recibir el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República, al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos.
- c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva.
- d) Dar posesión de la Presidencia de la República, al Vicepresidente en caso de ausencia absoluta o temporal del Presidente.

- e) Conocer con anticipación, para los efectos de la sucesión temporal, de la ausencia del territorio nacional del Presidente y Vicepresidente de la República. En ningún caso podrán ausentarse simultáneamente el Presidente y Vicepresidente.
- f) Elegir a los funcionarios que, de conformidad con la Constitución y la ley, deban ser designados por el Congreso; aceptarles o no la renuncia y elegir a las personas que han de sustituirlos.
- g) Desconocer al Presidente de la República si, habiendo vencido su período constitucional, continúa en el ejercicio del cargo. En tal caso, el Ejército pasará automáticamente a depender del Congreso.
- h) Declarar si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente y Vicepresidente de la República, Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Supremo Electoral y de la Corte de Constitucionalidad, Ministros, Vice-Ministros de Estado cuando estén encargados del despacho, Secretarios de la Presidencia de la República, Sub-Secretarios que los sustituyan, Procurador de los Derechos Humanos, Fiscal General y Procurador General de la Nación. Toda resolución sobre esta materia ha de tomarse con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso.
- i) Declarar, con el voto de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso, la incapacidad física o mental del Presidente de la República para el ejercicio del cargo. La declaratoria debe fundarse en dictamen previo de una comisión de cinco médicos, designados por la Junta Directiva del Colegio respectivo a solicitud del Congreso.
- j) Interpelar a los ministros de Estado; y



j bis) Conceder condecoraciones propias del Congreso de la República, a guatemaltecos y extranjeros.

k) Todas las demás atribuciones que le asigne la constitución y otras leyes.”

Con respecto al Artículo antes citado, se observa que las funciones del Congreso de la República de Guatemala, son amplias, ya que esté organismo es el encargado de todo lo relativo al Presidente y Vicepresidente, así como a la elección de algunos ministros.

El Artículo 170 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regula las atribuciones específicas, como son:

- “a) Calificar las credenciales que extenderá el Tribunal Supremo Electoral a los diputados electos.
- b) Nombrar y remover a su personal administrativo. Las relaciones del Organismo Legislativo con su personal administrativo, técnico y de servicios, será regulado por una ley específica, la cual establecerá el régimen de clasificación, de sueldos, disciplinario y de despidos; Las ventajas laborales del personal del Organismo Legislativo, que se hubieren obtenido por ley, acuerdo interno, resolución o por costumbre, no podrán ser disminuidas o tergiversadas.
- c) Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros.
- d) Llamar a los diputados suplentes en caso de muerte, renuncia, nulidad de elección, permiso temporal o imposibilidad de concurrir de los propietarios; y
- e) Elaborar y aprobar su presupuesto, para ser incluido en el del Estado.”



El Artículo antes citado, hace referencia a que dentro de las atribuciones del Congreso de la República de Guatemala, se encuentran verificar por las credenciales que debe extender el Tribunal supremo Electoral, dentro de sus principales atribuciones se encuentran la elaboración y aprobación del presupuesto.

Asimismo el Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala, señala otras atribuciones del Congreso, las cuales son:

- “a) Decretar, reformar y derogar las leyes.
- b) Aprobar, modificar o improbar, a más tardar treinta días antes de entrar en vigencia, el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado. El Ejecutivo deberá enviar el proyecto de presupuesto al Congreso con ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal. Si al momento de iniciarse el año fiscal, el presupuesto no hubiere sido aprobado por el Congreso, regirá de nuevo el presupuesto en vigencia en el ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso.
- c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios conforme a las necesidades del Estado y determinar las bases de su recaudación.
- d) Aprobar o improbar anualmente, en todo o en parte, y previo informe de la Contraloría de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas, que le presente el Ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

- e) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación. En ningún caso podrán ser otorgados al Presidente o Vicepresidente de la República, en el período de su gobierno, ni a ningún otro funcionario en el ejercicio de su cargo.
- f) Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz.
- g) Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública.
- h) Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria.
- i) Contraer, convertir, consolidar o efectuar otras operaciones relativas a la deuda pública interna o externa. En todos los casos deberá oírse previamente las opiniones del Ejecutivo y de la Junta Monetaria; Para que el Ejecutivo, la Banca Central o cualquier otra entidad estatal pueda concluir negociaciones de empréstitos u otras formas de deudas, en el interior o en el exterior, será necesaria la aprobación previa del Congreso, así como para emitir obligaciones de toda clase;
- j) Aprobar o improbar los proyectos de ley que sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos, sean sometidos a su conocimiento por el Ejecutivo y señalar asignaciones especiales para su pago o amortización. Velar porque sean debidamente pagados los créditos contra el Estado y sus instituciones derivados de condenas de los tribunales.
- k) Decretar, a solicitud del Organismo Ejecutivo, reparaciones o indemnizaciones en caso de reclamación internacional, cuando no se haya recurrido a arbitraje o a un juicio internacional.
- l) Aprobar, antes de su ratificación, los tratados, convenios o cualquier arreglo internacional cuando:



- 1) Afecten a leyes vigentes para las que esta Constitución requiera la misma mayoría de votos.
 - 2) Afecten el dominio de la Nación, establezcan la unión económica o política de Centroamérica, ya sea parcial o total, o atribuyan o transfieran competencias a organismos, instituciones o mecanismos creados dentro de un ordenamiento jurídico comunitario concentrado para realizar objetivos regionales y comunes en el ámbito centroamericano.
 - 3) Obliguen financieramente al Estado, en proporción que exceda al uno por ciento del Presupuesto de Ingresos Ordinarios o cuando el monto de la obligación sea indeterminado.
 - 4) Constituyan compromiso para someter cualquier asunto a decisión judicial o arbitraje internacionales.
 - 5) Contengan cláusula general de arbitraje o de sometimiento a jurisdicción internacional; y
- m) Nombrar comisiones de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional.”

De acuerdo a lo anterior, el Organismo Legislativo encuentra formas concretas en la determinación de un conjunto de funciones, mediante las cuales se establecen ordenamientos constitucionales para los parámetros de la relación entre poderes.



Haciendo énfasis en este sentido, al funcionamiento, composición y funciones que corresponden al Organismo Legislativo, las cuales estarán en proporción directa con el desarrollo del país.

2.4. Organización

De conformidad con el Artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, dicho órgano se encuentra organizado de la siguiente manera:

- “a) Pleno.
- b) La Junta Directiva.
- c) La Presidencia.
- d) La Comisión Permanente.
- e) La Comisión de Derechos Humanos.
- f) Las Comisiones de Trabajo.
- g) Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas.
- h) La Junta de Jefes de Bloque.”

Con respecto a la organización del Organismo Legislativo, el Artículo antes citado, hace referencia a las siete unidades o comisiones en las cuales se organiza el mismo, asimismo, la normativa respectiva hace señala las diferentes funciones y atribuciones de cada una.

2.5. Proceso de formación de la ley

Desde una concepción doctrinaria el proceso de formación de la ley se debe considerar de acuerdo a las fases fundamentales de formación y sanción de las leyes ordinarias.

A. Iniciativa

Es la facultad jurídica, que se le otorga a ciertos órganos estatales y autónomos para que presenten ante el Congreso de la República, ante proyectos de ley, con la finalidad que éste, los conozca apruebe y siguiendo todos los procedimientos necesarios los transforme en leyes vigentes dentro del territorio nacional.

La Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 174 establece que “Para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral”. Tal y como lo establece la normativa constitucional, solamente las anteriores instituciones son las encargadas de la formación de leyes en Guatemala, siempre y cuando estas llenen los requisitos de ley.

B. Admisión

Toda iniciativa de ley que reúna los requisitos establecidos y sea presentada por el órgano legitimado para tal efecto, debe ser admitidos sin más trámite, tal como lo



establece el Artículo 111 de la Ley del Organismo Legislativo “Las iniciativas de Ley que presenten a consideración del Congreso los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como las demás instituciones que conforme a ley tienen este derecho, después de su lectura en el pleno del Congreso, pasaran a la comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites.” El artículo antes citado, es claro al establecer que las propuestas de ley deben pasar después de su lectura a una determinada comisión, pues se debe cumplir con lo establecido en la ley y por ende la misma no debe seguir otros trámites más que los establecidos en la normativa legislativa guatemalteca.

C. Dictamen de la comisión

Siendo Guatemala un país en vías de desarrollo, con una triste historia en la cual los gobiernos que han guiado la nación, nunca se han preocupado por hacer los ajustes necesarios en la política estatal para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes para que puedan tener acceso a educación, salud, trabajo entre otros, ha propiciado que se cuente con una cultura general muy pobre. Durante muchos años en Guatemala la educación, más que una necesidad para la población y una obligación para el Estado, ha sido un lujo reservado para un grupo muy pequeño. Esto ha sido la consecuencia que en casi toda la historia política de nuestra nación los dirigentes políticos han sido personas muy poco preparadas.

Desafortunadamente no todos los integrantes del Organismo Legislativo tienen la misma capacidad ni los conocimientos especializados necesarios para poder emitir su



criterio en torno a los proyectos de ley. Esto se debe al error, por así decirlo, que se cometió en la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 162 “Requisitos para el cargo de diputado. Para ser electo diputado se requiere ser guatemalteco de origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos”, sin establecer que para ocupar un cargo tan importante sea necesario contar con una preparación académica mínima que permita tener un criterio más amplio y acertado con las diversas exigencias que se presentan dentro de la actividad parlamentaria. Esto ha propiciado que dentro del Congreso existan diputados con escasa preparación académica.

Debido a la deficiencia educativa en algunos casos de los diputados que integran el pleno del Congreso y a la carga de trabajo se hace necesario que se integran comisiones que se especialicen en el conocimiento de los proyectos de ley, según la materia de que se trate, para que previamente a la discusión se emita un dictamen y de esa manera poder cumplir con las funciones propias del Organismo Legislativo. Se exceptúan los casos donde se declare de urgencia nacional el conocimiento de un proyecto de ley determinado, para lo cual se necesita las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso. El Artículo 30 de la Ley del Organismo Legislativo, regula “Las comisiones, en lo posible, estarán integradas por diputados que por su experiencia, profesión, oficio o interés, tengan especial idoneidad en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda...”



La Ley del Organismo Legislativo establece, la creación de tres tipos de comisiones, ordinarias, extraordinarias y específicas, las que constituyen órganos técnicos de estudios de todos aquellos asuntos que son sometidos a su consideración por parte del Congreso de la República, o por iniciativa propia. Las comisiones ordinarias están determinadas por la Ley del Organismo Legislativo en el Artículo 31 se menciona:

- a) De derechos humanos.
- b) De gobernación.
- c) De relaciones exteriores.
- d) De educación, ciencias y tecnología, cultura y deportes.
- e) De economía, comercio exterior e integración.
- f) De finanzas públicas y monedas. Entre otros.

Para integrar dichas comisiones se seleccionan a los Diputados según su experiencia, profesión, oficio o interés, o que sean idóneos en los asuntos cuyo conocimiento les corresponda, cumpliendo con lo estipulado por el Artículo 30 de la Ley del Organismo Legislativo. Aunque el resto de los diputados pueden participar en las reuniones de las diversas comisiones pero su participación es con voz pero sin voto.

Las comisiones extraordinarias y las específicas, serán creadas a consideración del pleno del Congreso de la República para poner al conocimiento de estas, algún tema en particular, que no esté determinado en la propia ley.



Una vez entregado un anteproyecto de ley a cualquier comisión, ésta tiene la obligación de presentar a consideración del pleno el Congreso los informes o dictámenes que les sean requeridos, siendo su principal objeto ilustrar al pleno sobre los estudios que hayan hecho del asunto planteado. Para rendir el respectivo informe las comisiones tiene un plazo no mayor de 60 días a partir, de la fecha en que reciban el expediente que se trate, acompañando a este si es favorable el proyecto del Decreto que se trate, para su discusión por el pleno del Congreso. En el caso que el dictamen fuere negativo y este fuere aprobado por el pleno del Congreso, la iniciativa a que se refiera el dictamen se desecha y se mandan a archivar los antecedentes.

D. Discusión

Este paso para la aprobación de un proyecto de ley es uno de los más importantes aunque él más sencillo de explicar ya que no se debe aprobar una ley de la cual no se conoce su contenido o no se han recibido opiniones de quienes están llamados a aprobarlas. Para tal efecto, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 176 expresa “Se pondrán a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrán votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión.”

Como se puede observar, el Artículo arriba señalado, hace referencia a que los diputados deben conocer el antecedente específico de una ley, y de esta manera poder

aprobar la normativa ya que de ellos depende la efectividad de una normativa para los guatemaltecos.

E. Aprobación

Es el momento en que se vota para aprobar el proyecto de ley y que termina con él trámite interno dentro del organismo especializado. La fase de la aprobación está sujeta a requisitos especiales, como por ejemplo, que la mayoría de leyes pueden aprobarse con el voto favorable de la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno del total de miembros del Organismo Legislativo, pero excepcionalmente se necesita del voto favorable de las dos terceras partes del total de miembros. Ejemplo la aprobación de leyes cuyo objetivo sea la obtención de préstamos.

Las fases descritas con anterioridad son competencia exclusiva del órgano legislador para aprobar el proyecto de ley. El trámite siguiente corresponde al Organismo Ejecutivo y en particular al Presidente de la República. Tal como lo establece el Artículo 177 de la Constitución Política de la República de Guatemala. “Aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de 10 días, lo enviara al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación”. Lo que establece el anterior Artículo, es referente al voto que debe dar cada diputado al momento de estar de acuerdo con una ley, pues como se indicó anteriormente, son ellos los encargados que la ley se cumpla y por lo mismo, son quienes deben procurar una normativa acorde a las necesidades de los guatemaltecos.

F. Veto

Es la facultad que se concede al Presidente de la República como representante del Organismo Ejecutivo, que debe de cumplir con la segunda parte en la creación de la ley, para oponerse a sancionarla devolviéndola al órgano especializado de la legislación, con las observaciones que crea conveniente. El Artículo 178 de la Constitución, faculta al Presidente de la República, vetar en el plazo de 15 días a partir de la fecha en que se haya recibido el proyecto de ley aprobado en el Congreso.

Pero, en contraposición a la facultad o derecho de veto que posee el Presidente de la República, la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 179 establece el principio de primacía legislativa, “Devuelto 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 30 días, podrá reconsiderarlo o rechazarlo. Si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el Ejecutivo deberá, obligadamente sancionar y promulgar el Decreto dentro de los ochos días siguientes de haberlo recibido. Si el Ejecutivo no lo hiciere la Junta Directiva del Congreso ordenara su publicación en un plazo que no excederá de tres días, para que surta efecto como ley de la República.”

Como se puede observar, el veto es una atribución solamente del Presidente de la República de Guatemala, sin embargo, es el Congreso de la República, el encargado de revisar nuevamente el proyecto de ley y enmendar los errores que ellos consideren

necesarios, y en un plazo establecido presentarlo nuevamente para su aprobación o rechazo.

G. Sanción

Se le da el nombre de sanción al acto por el cual el Organismo Ejecutivo por medio del Presidente de la República, aprueba el proyecto de ley que fue enviado por el Congreso de la República, con lo cual se cumple con la segunda fase de la creación de las leyes, ordenando su promulgación.

H. Promulgación

También se le denomina publicación y es el acto por medio del cual la nueva ley se da a conocer a quienes es aplicable. En Guatemala la publicación se realiza por medio del Diario de Centroamérica, también llamado Diario Oficial.

I. Vigencia

Es el tiempo que media entre la fecha en que se inicia su aplicación y el fin de la misma. Es muy común que una ley no empiece su vigencia el día en que es publicada en el Diario Oficial, sino que dentro de la misma norma jurídica se establece la fecha a partir de la cual la nueva ley tomará vigencia. Tomando como ejemplo la propia Constitución Política de la República de Guatemala, en ella el Artículo 21 del Título VIII del Capítulo



Único, promulgada el 31 de Mayo de 1985, entrará en vigencia el 14 de enero del año de 1986. Para este período que media desde la fecha de su promulgación y el inicio de su vigencia se le denomina vacatio legis.

CAPÍTULO III

3. El tabaco

3.1. Aspectos generales

Al referirse en la historia al consumo del tabaco ha evolucionado, tanto en la cantidad como en la forma de consumirlo. “La planta de tabaco fue asociada a la mitología y la magia en ceremonias propiciadas por behiques o sacerdotes, donde el misterio del humo ascendente y la embriaguez que les producía el tabaco o la cohiba (como la llamaban ellos) hizo surgir leyendas y visiones del mundo espiritual.”¹⁵ Por lo tanto, el tabaco también algunos lo usaban en ritos como soplarlo en el rostro de guerreros antes de la lucha.

De la misma manera el tabaco también es utilizado con fines terapéuticos en verde (cocimiento y destilados), en polvo (uso tópico en heridas, esnifado como estornutatorio), fumado o inhalado puntualmente.

El consumo por placer, por el simple disfrute o como estimulante en situaciones adversas, es el que se ha extendido hasta la actualidad, siempre fumado, mascado o chupado; y aunque hoy día la lucha antitabaco emprendida es feroz, son millones los

¹⁵ Puente Martínez, Luis Manuel y Ángel Patricio García Serrano. **Los secaderos de tabaco en la provincia de Granada**. Pág. 10.

consumidores de esta planta que se vuelven a ver conducidos por los senderos de la mitología y de la magia.

Lo general del tabaco es que se produce por medio de plantas, cuyas hojas son tratadas a fin de comercializar el producto, convirtiendo las mismas en cigarrillos, habanos y productos para masticar.

También se puede producir tabaco de la enfermedad de algunos árboles, que consiste en descomponerse la parte interior del tronco, convirtiéndose en un polvo de color rojo parduzco o negro, o color marrón semejante al de las hojas de tabaco.

El curado del tabaco es una operación lenta que debe vigilarse con cuidado para obtener hojas de color, marchitamiento y grado de sequedad bien determinados. “Los métodos que se utilizan son aire, humo y calor, cada uno de los cuales aporta a la hoja un aroma característico. El tabaco recién curado es amargo, y es destinado a fabricar cigarrillos casi siempre se seca, enfría y rehidrata antes de almacenarlo durante dos o tres años. De este modo la hoja se fermenta y se vuelve más suave y oscura.”¹⁶

Con respecto a lo anterior, existen diferentes clases de tabaco, a los cuales también se le dan diferentes usos, entre ellos los siguientes:

¹⁶ Revista del Colegio de Escribanos del Perú. **Historia del cigarrillo**. Pág. 27.

- a) El tabaco capero es el apropiado para la elaboración de capas de cigarros de hojas escogidas de tabaco que sirven para la elaboración de puros. Del humo el que se fuma, de mascar, es el preparado de modo especial para mascar.

- b) El tabaco de pipa, es el cortado en forma de hebra para fumarlo en pipa. El tabaco de polvo es el tabaco para tomarlo por las raíces. El tabaco de regalía, es el de superior calidad.

- c) El tabaco de vena, es la picadura para los cigarrillos de papel que se elabora de las venas y tallo de la planta.

- d) El habano es el cultivo en las islas de Cuba. El tabaco maduro, es el cigarrillo de color oscuro y de mucha fortaleza.

- e) El tabaco negro, es el que, aderezado con miel, se elabora en forma de mecha retorcida y flexible para picarlo y fumarlo en papal o pipa.

- f) El tabaco rapé, es el de polvo, más grueso y más oscuro que el ordinario y elaborado con hoja cortada algún tiempo después de madurar.

- g) El tabaco rubio, es el que resulta de la mezcla, procede principalmente de Virginia (EE.UU.) y se presenta en forma de cigarrillos.

Al establecer las cualidades botánicas del tabaco, estas se dividen y ampliamente se mencionan sus características porque el tabaco es una planta dicotiledónea y vivaz, que rebrota al cortarse. Suele cultivarse como planta anual, aunque en los climas de origen puede durar varios años, pudiendo alcanzar el tallo hasta dos metros de altura.

- a) Hojas: son lanceoladas, alternas, sentadas o pecioladas.
- b) Flores: hermafroditas, frecuentemente regulares.
- c) Corola: en forma de tubo más o menos hinchado, terminado por un limbo con 5 lóbulos.
- d) Raíces: el sistema radicular es penetrante, aunque la mayoría de las raíces finas se encuentran en el horizonte más fértil.
- e) Fruto: cápsula recubierta por un cáliz persistente, que se abre en su vértice por dos valvas bíficas.
- f) Semillas: son numerosas, pequeñas y con tegumentos de relieves sinuosos más o menos acentuados.
- g) El tabaco es una planta dicotiledónea y vivaz, que rebrota al cortarse. Suele cultivarse como planta anual, aunque en los climas de origen puede durar varios años, pudiendo alcanzar el tallo hasta dos metros de altura.

Las hojas del tabaco se fuman, se mascan o se aspiran en forma de rapé. La especie más cultivada alcanza entre uno y tres metros de altura y produce de 10 a 20 hojas anchas, alternas que brotan de un tallo central. Contiene un alcaloide, la nicotina. Es

tóxica y puede producir alteraciones en el aparato circulatorio y los pulmones del ser humano. En ocasiones, se ha utilizado como insecticida.

El tabaco moderno deriva en gran parte de la especie *nicotiana tabacum*, "es oriunda de la América tropical y su cultivo es tan antiguo que no se conoce en estado silvestre. Menor importancia tienen las especies *nicotiana rústica*, llamada tabaco rústico, del Brasil, turco, etc., procede de Norteamérica, donde fue muy cultivado por los indios. Es importante destacar que en la actualidad esta se cultiva sobre todo en el sur de Europa y en el oriente. La nicotina listísima comprende los diversos tipos de tabaco de Maryland, que dan un producto excelente para fumar. La *nicotiana chinensis* (tabaco de China, turco, etc.) da buen producto para pipa"¹⁷. De acuerdo a lo anterior, el tabaco ha adquirido gran popularidad, y su cultivo se ha extendido por todo el mundo. Su principal interés en el gran consumo que se hace de sus hojas para fumar.

La parte de la planta que tiene valor son las hojas. Éstas, una vez curadas por un proceso de fermentación, adquieren un aroma suave, en el componente más característico del tabaco es el alcaloide nicotina, que se halla en las hojas en proporción muy variable, según las clases (desde menos del 1% hasta el 12%), el tabaco para fumar suele contener del uno al tres por ciento de este alcaloide. A él deben las cualidades narcóticas y calmantes de la planta. El tabaco se adapta a climas y suelos muy diversos. Su área de cultivo va desde las zonas tropicales hasta unos 60 grados de latitud norte y 40 grados de latitud al sur, generalmente se trata como una planta anual.

¹⁷ Revista del Colegio de Escribanos del Perú. **Ob. Cit.** Pág. 29.

Las principales enfermedades de esta planta son de origen fúngico y vírico. “La raíz y el cuello son atacados por la podredumbre del cuello (*Pythiumdebarianum*), y las hojas, por el mildiu (*Peronosporanicotinae*, *peronosporatabacina* y *peronosperabyoscyimi*) y el virus *Nicotiana*, agente de la enfermedad comúnmente conocida como mosaico del tabaco. Entre las enfermedades de esta planta de origen fisiológico tiene gran interés la deficiencia de boro”¹⁸. Una vez recogido, el tabaco se criba y se somete a un proceso de fermentación, después de lo cual se pone a sacar en determinadas consideraciones de temperatura y humedad, que le confieren el aroma característico de cada clase de tabaco. Después se confeccionan las pacas o balas de tabaco, con hojas de igual tamaño y de condiciones semejantes, y se envían a las fábricas.

En éstas, las hojas se secan en caliente y pasan a formar las diversas labores, que se clasifican en picadura, cigarrillos y cigarros puros. La picadura se hace en máquinas de picar, compuestas de unos rodillos que comprimen y empujan las hojas hacia una boquilla donde sufren la acción de una cuchilla graduable con movimiento de guillotina. A continuación se hace pasar el tabaco por unos tamices mecánicos y luego se tuesta en torre factores y se deseca; se expende en unas masas cuadrangulares comprimidas llamadas cajetillas.

Para fabricar cigarrillos se separa la hoja del tallo y se corta a máquina en pequeñas tiras. Después se caldea en hornos que eliminan toda su humedad y avivan su aroma. A continuación, el tabaco pasa a una máquina que confeccionan los cigarrillos.

¹⁸ Revista del Colegio de Escribanos del Perú. **Ob. Cit.** Pág. 30.

3.2. Concepto

Cuando se habla de una definición de tabaco el Diccionario de la Lengua Española, define al tabaco como: “Planta solanácea de porte herbáceo que contiene el alcaloide de nicotina y un principio activo oloroso, la nicocianina. Hoja de esta planta curada y preparada para sus diversos usos. Polvo a que se reducen las hojas secas de esta planta para tomarlo por la nariz.”¹⁹ Esta definición, hace relevancia a que el tabaco es una hoja que tiene varios usos, la cual puede ser curativa en el mismo caso.

El tabaco es una planta originaria del continente americano. Observó Cristóbal Colón, que los indígenas del Caribe fumaban el tabaco valiéndose de una caña en forma de pipa llamada tobago, de donde deriva el nombre de la planta. Al parecer le atribuían propiedades medicinales y lo usaban en sus ceremonias. Francisco Hernández de Toledo llevó la semilla a España, cincuenta años después lo introdujo en Francia el diplomático Jean Nicot, al que la planta debe el nombre genérico (Nicotiana). En 1585 lo llevó a Inglaterra el navegante sir Francis Drake; el explorador inglés Walter Raleigh inició en la Corte Isabelina la costumbre de fumar el tabaco en pipa. El nuevo producto se difundió rápidamente por Europa y Rusia, y en el siglo XVII llegó a China, Japón y la costa occidental de África.

La variedad maya conocida como Cikar (fumar), se extendió por todo el continente gracias al comercio. “Rodrigo de Jerez y Luis de la Torre, compañeros de Cristóbal

¹⁹ Diccionario Ilustrado Océano de la Lengua Española. Pág. 1065.

Colón, fueron los primeros occidentales en conocer su existencia. Rodrigo, a su vuelta a España, fue encarcelado por la inquisición acusado de brujería, ya que sólo el diablo podía dar a un hombre el poder de sacar humo por la boca”.²⁰

De conformidad con lo anterior, el tabaco fue evolucionando, hasta introducirse en todo el continente gracias al comercio.

3.3. Efectos del consumo en la salud

Al establecer los efectos que causa el consumo de tabaco en la salud, primero se debe hablar sobre la realidad de las causas que la adicción tiene, tomando en cuenta las ideas preconcebidas que se han vendido desde los medios de comunicación, entre los que destacan los diarios, los anuncios por televisión, los boletines del serio daño que causa en la salud de los consumidores.

Los inicios de la mayoría de fumadores suelen tener condicionantes sociales; reconocimiento, aceptación, transgresión de las prohibiciones, entre otros. Posteriormente pueden encontrarse otros motivos de carácter psicológico, tales como el placer que produce fumar, así como la sensación de relajación y concentración. También se le pueden atribuir ciertas propiedades terapéuticas, como antidepresivo o para calmar la ansiedad.

²⁰ Regás Molina, Carlos. **Usos y costumbres étnicas**. Pág. 48.

Al establecer los efectos que causan en el cuerpo de los consumidores la incidencia del tabaco en la salud es tan amplia como grave.

Uno de los riesgos que con más frecuencia puede correr el consumidor de tabaco es el de padecer cáncer de pulmón. Se estima que un 90% de casos guarda relación directa con el tabaco. Igualmente se le asocia con otros muchos tipos de cáncer, como el de esófago, de faringe, de páncreas, de estómago, de hígado o de cuello uterino, asociado muchas veces con el virus del papiloma humano.

Las enfermedades del aparato circulatorio, como la hipertensión, la insuficiencia cardíaca o la aterosclerosis, también son muy comunes entre los fumadores. La nicotina es un potente vasoconstrictor; su acción provoca la disminución del grosor de las arterias y vasos coronarios, aumentando el ritmo cardiaco y, por consiguiente, la presión arterial.

Así mismo el tabaco únicamente no ataca a los pulmones o esófago, pues otro de los grandes perjudicados en la salud de los consumidores es el corazón, siendo mucho más frecuentes los infartos en personas fumadoras que en el resto de la población.

El aparato digestivo, con enfermedades como la úlcera o la gastritis, es otro de los órganos en peligro. La impotencia o la pérdida del deseo sexual también están asociadas al tabaquismo. La vista, los dientes o el oído están igualmente expuestos a sufrir deterioro a causa del tabaco.

La osteoporosis, la bronquitis, las enfermedades renales, la esclerosis múltiple o el enfisema pulmonar son otras enfermedades en las que el fumador está más expuesto a padecer.

El consumo de tabaco constituye, “junto a los malos hábitos alimentarios y la inactividad física, la tríada maligna que incide fundamentalmente en la aparición de las principales enfermedades crónicas no transmisibles responsables del 80% de las muertes en las poblaciones de muchos países del mundo.”²¹ De lo anterior, es importante señalar que el hábito de fumar perjudica a casi todos los órganos del cuerpo, provocando casi el 80% de las muertes como se menciona anteriormente.

La vida del fumador se ve reducida en un promedio de 6 a 9 años en función del consumo de tabaco y de la duración del consumo estos cambios se promedian dependiendo del tiempo que haya ingerido tabaco el consumidor. En los hombres, hasta un 40% de las muertes pueden atribuirse al consumo de tabaco. En las mujeres, debido a su incorporación más tardía en el consumo de tabaco y a una menor prevalencia (que tiende a igualarse a la de los hombres) la mortalidad atribuible es en la actualidad de alrededor de un 20%.

Cuando se establece que el humo del tabaco es uno de los principales responsables de causar las enfermedades en los consumidores también se tiene que hacer mención que este humo causa serios daños, no solo en el consumidor, sino también en las personas

²¹ García Ortega, Octavio. **El tabaquismo la epidemia desconocida.** www.revistahph.sld.cu/hph0108/hph01808.ht. consultado el 10 de Mayo de 2014.

que involuntariamente se encuentran a su alrededor y respiran este humo a estas personas también causadas serias enfermedades y daños en su salud. Aunque sutil e insidioso al inicio, el perjuicio a la salud se manifiesta con el paso del tiempo en graves enfermedades que casi sin excepción afectan a todos los órganos y sistemas.

El humo del tabaco o del cigarro se encuentra conformado por dos componentes los cuales son: “la llamada corriente principal que es la que el fumador inhala y la corriente lateral que es la que se desprende, entre pitada y pitada, del extremo encendido del cigarrillo, cigarro o pipa. Es una mezcla de gases y partículas en la que se han identificado más de 4.000 sustancias que incluyen tóxicos, irritantes, mutágenos y más de 50 carcinógenos.”²² Alrededor de la mitad de los componentes químicos se encuentran originalmente en la hoja de tabaco, otros son agregados durante el proceso de cura o de industrialización y otros se producen durante la combustión.

La industria tabacalera añade sustancias con el fin de cambiarle algunas características, entre ellas el potencial adictivo.

Al humo de tabaco en el ambiente también se le conoce como humo de segunda mano, humo de los otros y otras denominaciones. “Es la mezcla del humo principal exhalado por el fumador (15%) y del humo lateral (85%)”.²³ El humo lateral tiene propiedades diferentes al humo inhalado por el fumador porque entre las pitadas se produce una combustión incompleta del tabaco, que lleva a mayores concentraciones de varias de

²² Esteves Di Carlo, Elba. **Proyecto ambientes libres de humo de tabaco**. Pág. 15.

²³ Esteves Di Carlo, Elba. **Ob. Cit.** Pág. 16.



las sustancias tóxicas y carcinógenas. Esta mezcla permanece en el aire y es inhalada por fumadores y no fumadores. El humo de segunda mano está clasificado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos como un carcinógeno humano para el cual no existe nivel seguro de exposición.

Los niños son especialmente vulnerables a dicho humo por su menor volumen corporal y su mayor frecuencia respiratoria, lo cual determina una mayor absorción de químicos por kilo de peso ante la misma exposición que un adulto. La mujer embarazada que fuma o que respira el humo de los demás expone a su hijo a los tóxicos del tabaco.

Se ha demostrado científicamente que la ventilación no previene los daños producidos por la exposición al humo de segunda mano, pues si bien puede quitar la percepción del humo, no elimina los tóxicos. “Para que la ventilación fuera efectiva se requerirían corrientes de aire similares a un huracán dentro de la habitación.”²⁴

Por otra parte, la separación en un mismo ambiente de fumadores y no fumadores, tampoco es una solución eficaz tal como lo demuestran los estudios de monitorización de nicotina ambiental que evidencian la presencia de los compuestos del humo en sectores de no fumadores. La única solución efectiva para evitar los perjuicios del humo de segunda mano es lograr que los ambientes cerrados sean 100% libres de humo de tabaco.

²⁴ Esteves Di Carlo, Elba. **Ob. Cit.** Pág. 16.

El aerosol formado por el humo del cigarrillo contiene más de 3 mil compuestos químicos diferentes, de los cuales se han identificados más de un mil doscientos.

Estos compuestos están agrupados tanto en la fase gaseosa como en la fase particulada. Por término medio se obtienen unos 200 mg de materia total al fumar un cigarrillo, de los cuales el 85% es de nitrógeno (N₂), oxígeno (O₂) y dióxido de carbono (CO₂); un 8% de materia húmeda particulada, sobre un alquitrán o brea, que es la sustancia aceitosa marrón-amarillenta que mancha los dientes y manos de los fumadores, así como la que impregna las ropas y cabellos de los fumadores activos (el que fuma) y fumadores pasivos (el que inhala el humo de los fumadores activos) produciendo el fuerte y desagradable olor conocido y padecido por todos. El 7% restante es monóxido de carbono CO (gas sumamente tóxico que compite con el oxígeno por la hemoglobina formando la carboxihemoglobina e impidiendo el transporte de oxígeno a nuestras células), hidrógeno (H₂), argón (Ar), cianuro de hidrógeno HCN (gas venenoso) y otros gases.

El cigarro es un objeto que no sólo contiene nicotina, también está compuesto de cadmio (sirve para baterías), ácido esteárico (candelas de parafina), hexamina (encendedor de barbacoa), tolueno (solvente industrial), nicotina (insecticida), amonio (limpiador de sanitarios), ácido acético (vinagre), metano (gas de desagües), butano (líquido de encendedor), arsénico (veneno), metanol (líquido de cohetes), monóxido de carbono y pintura.

3.4. Sistema de salud en Guatemala

La organización Mundial de la Salud (OMS), define al sistema de salud como aquel que: “incluye, todas las actividades cuyo propósito principal es promover, restaurar o mantener la salud”.²⁵ Con respecto a lo anterior, se observa que la organización en cuestión es la encargada de velar por la salud a nivel mundial, para lo cual el Estado de Guatemala debe cumplir con las indicaciones proporcionadas por la misma.

Cuando se habla sobre un sistema de salud especialmente en Guatemala este se encuentra con varios componentes que a continuación se detallaran brevemente:

- a) Todos aquellos individuos que prestan servicios de salud, sean públicos o privados que utilizan medicina occidental o tradicional, con licencia o sin licencia (médicos, enfermeros, hospitales, clínicas, farmacias, promotores de salud y curanderos).
- b) Los mecanismos que hacen que fluya el dinero para financiar el sistema ya sean oficiales o no, a través de intermediarios o pagos de bolsillo de los pacientes
- c) Las actividades de aquellos que prestan insumos especializados al sistema de salud, tales como las escuelas de medicina y enfermería y los productos de medicamento, insumos y equipos médicos
- d) Los profesionales cuya labor es planificar, regular y ser los intermediarios financieros cuyos propósitos es controlar, financiar e influir a los prestadores de servicios de salud. Estos profesionales pertenecen a los ministerios de salud, finanzas,

²⁵ Flores Walter. **El sistema de salud en Guatemala**. Pág. 29.

planeación instituciones aseguradoras de tipo sociales y privado, e instituciones reguladoras.

- e) Las actividades de las organizaciones que prestan servicios de salud preventiva, (como las de vacunación, planificación, control de enfermedades, infecciosas y educación en salud.) estas organizaciones pueden ser públicas, privadas, locales nacionales e internacionales.

El sistema de salud en Guatemala se caracteriza por estar segmentado en varios subsistemas (público, seguridad social y privado), que brindan atención a diferentes grupos poblacionales. “El sistema también se caracteriza por una fragmentación al interior de los subsistemas, con prestadores múltiples, bajo esquema de diversos, lo cual resulta en duplicidad de funciones y serias ineficiencias”.²⁶

Existen tres subsistemas principales; el público (Ministerio de salud pública y asistencia social) la seguridad social (Instituto Guatemalteco de Seguridad Social) y el privado. Cada uno de estos sistemas realiza funciones de captación, financiación y asignación de recursos, así como entrega directa de servicios. También poseen centros de formación de recurso humano para prestación de servicio de salud (en forma directa o en asociación con universidades privadas).

²⁶ Flores Walter. **Ob. Cit.** Pág. 29.

3.4.1. Fuentes de financiamiento del sistema de salud

El estudio más completo y actualizado de las cuentas nacionales de salud para el periodo 1999-2003 indican que durante ese transcurso de tiempo las fuentes financieras y su porcentaje de contribución al gasto total de salud fueron así: “gobierno; diecinueve por ciento; hogares un sesenta y cinco por ciento, empresas aportaron un diez por ciento, la cooperación internacional un dos punto nueve por ciento, y entre otros u otros aportaron un dos punto cinco por ciento”.²⁷

Las cifras anteriores indican que el sistema de salud es financiado principalmente por la iniciativa privada (hogares y empresas) el cual representa tres cuartas partes del total del gasto en salud.

3.4.2. Captación de los fondos para cada una de las fuentes

Los fondos que provienen de fuentes públicas son captados a través de los impuestos, este financiamiento es sin embargo problemático, pues recae principalmente en impuestos directos que son regresivos, una vez recolectados por el Ministerio de Finanzas Públicas, los recursos son trasladados en forma anual a las diferentes instituciones públicas que prestan servicios de salud.

²⁷Flores Walter. **Ob. Cit.** Pág. 30.



El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social sus recursos son directamente las contribuciones obligatorias de patronos y trabajadores asalariados. La contribución es proporcional al salario y se realiza en forma mensual.

Es importante notar que la totalidad de servicios prestados por el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) no está disponible en todo el territorio nacional. Debido a ello las tasas contributivas varían entre los diferentes departamentos del país. En adición, como patrono, el Estado debe aportar un subsidio al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Sin embargo el aporte se ha incumplido desde hace más de 50 años, acumulando más de tres mil millones de quetzales.

La capacitación de los fondos que provienen de los hogares se hace directamente del bolsillo durante el uso de servicios y pago por primas de aseguramientos. Es importante notar que los establecimientos públicos también captan recursos de los bolsillos de la población, aun cuando legalmente no es autorizado. Esto lo hace a través de la figura de los patronos en los hospitales. No existen estimaciones recientes de la cantidad de recursos que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social recolecta de los usuarios.

3.4.3. Aseguramiento de la salud en la población

La cobertura de aseguramiento es extremadamente baja en Guatemala; la encuesta de condiciones de vida del año 2000 estimó que un once por ciento de la población tiene



cobertura de aseguramiento, ya sea del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) o de una entidad privada. La mayoría que posee aseguramiento se encuentra en los dos quintiles de mayor riqueza y predominantemente urbana.

Es importante notar que aun cuando el marco legal define al IGSS como universal y obligatorio, existen barreras de ingreso al subsistema. Un claro ejemplo es que pequeñas empresas con menos de cinco trabajadores no pueden afiliarse, tampoco trabajadores por cuenta propia ni aquellos que residan en departamentos donde existan servicios limitados del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). Todo es relevante si se toma en cuenta que la población trabajadora cubierta puede llegar a realizar gastos de bolsillo por servicios de salud en una cantidad similar o mayor a la cuota anual que pagan los trabajadores afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS).

Un bajo aseguramiento también ocasiona ineficiencia importante a todo el sistema de salud. Esto es porque entre mayor sea el tamaño de la población cubierta por un seguro, mayor es la probabilidad de distribuir el resto entre la población.

3.4.4. Protección social en la salud

Se define como “la garantía que los poderes públicos otorgan para que un individuo o grupo puedan obtener servicios de salud de una manera adecuada, a través de alguno o algunos de los subsistemas de la salud en el país”.²⁸

²⁸ Flores Walter. **Ob. Cit.** Pág. 33.

Sin una adecuada protección social a la salud, se generan gastos exagerados e ineficientes para las personas que no gozan de un acceso regular a los servicios de salud.

Para el caso de Guatemala, ante un sistema que se financia principalmente con gasto de bolsillo y un aseguramiento muy bajo, la población depende de la disponibilidad financiera individual o del hogar para atender sus problemas de salud.

La necesidad de disponibilidad financiera para la búsqueda de atención se aplica aún en establecimientos de salud públicos, que en teoría no acarrearán costos directos a los usuarios.

Todo se debe a que en la mayoría de los casos, los usuarios deben comprar medicamentos y pagar pruebas diagnósticas, además de otros costos indirectos como transporte y tiempo de espera.

Cabe destacar que la segmentación de la población dentro del sistema indica que "únicamente el 11% de la población en el país tiene acceso regular a servicios de salud cuando lo necesita. Esta situación sucede en la población con afiliación al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, o a un seguro privado que le asegura la atención médica. Alrededor de un 30% de la población tiene acceso y utiliza la red pública de servicios, sean el primer, segundo o tercer nivel de atención. Existe un 35% de la población que tiene acceso únicamente a un paquete básico de servicios que presta el



Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. El resto de la población, lo cual lo constituye un 25% del total, acude a los servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social o privados, pero aquí el acceso y la atención está en función de su capacidad de pago”.²⁹

Por lo anterior, debería de brindarse un mejor servicio en cuanto a los que presta el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, ya que algunas personas si lo reciben, mientras que el resto de la población por carecer de recursos económicos, no está en la disposición de pagar un servicio privado, y por lo tanto acude a los centros de salud.

²⁹ Flores Walter. **Ob. Cit.** Pág. 34.

CAPÍTULO IV

4. La comercialización del tabaco en Guatemala

4.1. Aspectos generales de los comerciantes

El concepto de comerciante, ya se determine por el criterio material o por el formal, es único, se aplica por igual a todos los que reúnen las características legales adecuadas con independencia del volumen o importancia de su negocio o de cualquier otra consideración.

Joaquín Rodríguez, señala con respecto al comerciante que es: “El sujeto jurídico del derecho mercantil, el personaje central del mismo, aunque el Código de Comercio mexicano se basa en un criterio subjetivo-objetivo, para la delimitación de la materia que le es propia”.³⁰ Para este autor, el comerciante es aquel sujeto jurídico por ser parte del derecho mercantil, que tiene capacidad legal para ejercer el comercio.

Cuando se hace referencia a que el sujeto debe tener capacidad se entiende como la aptitud para contraer obligaciones y a la vez exigir el cumplimiento de ellas, para el efecto. Lo anterior, se basa en que el sujeto de derecho debe tener capacidad para contratar y además debe hacer del comercio su profesión habitual.

³⁰ Rodríguez Rodríguez, Joaquín. **Derecho mercantil**. Pág. 21.



Asimismo, el comerciante debe tener capacidad legal para ejercer el comercio; pues, las personas que, según las leyes comunes, sean hábiles para contratar y obligarse se deben con los requisitos que establece el Código Civil guatemalteco, al que también se alude bajo la denominación del derecho común en el cual se define la capacidad de ejercicio que se atribuye, en principio, a los mayores de 18 años que no estén incurso en los motivos de incapacidad tales como locura, imbecilidad, sordomudez, ebriedad o toxicomanía habituales, por lo que se debe tener claro que la capacidad legal es una auténtica capacidad de ejercicio; esto es, la capacidad necesaria para actuar en el mundo del derecho creando, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas.

No es preciso que el Código de Comercio de Guatemala determine que para poder ejercer el comercio es necesario tener una capacidad de ejercicio, ya que en este ordenamiento legal, se establecen las condiciones para adquirir la calidad profesional de comerciante.

El Código de Comercio de Guatemala determina como capacidad necesaria para adquirir la calidad de comerciante, la capacidad de ejercicio del Código Civil, con la misma libertad con que pudo establecer una capacidad absolutamente distinta de ella. Por esto, se debe distinguir entre la capacidad para ser comerciante y la capacidad para realizar actos aislados de comercio.

4.2. Aspectos generales de los actos de comercio

Cualquiera que sea el sistema legal que se siga para la delimitación de la materia propia del derecho mercantil, el concepto que estará siempre en el centro del criterio diferenciador, será el comerciante. Criterio diferenciador del derecho mercantil es que es un derecho profesional; es decir, el derecho de los comerciantes, porque entonces es necesario precisar el concepto, cuyo alcance vendría a determinar el de la materia mercantil; o, si se quiere, el derecho mercantil es el de los actos mercantiles, porque no hay ni un solo sistema en el campo del derecho comparado en el que no haya actos de comercio que no lo sean en razón de ser realizados por comerciantes.

Es importante señalar que los actos de comercio no absorben por completo al derecho mercantil, sino sencillamente fija el límite del derecho que se realiza por medio de los actos de comercio, porque son ellos los que reclaman un tratamiento distinto al de los actos sometidos al derecho civil.

Para el efecto y para una adecuada conceptualización de acto de comercio, se debe tomar la idea de lo que significa acto jurídico en general y el hecho jurídico. Acto jurídico, es una manifestación de voluntad humana, que produce consecuencias de derecho. Mientras que, el hecho jurídico, no se encuentra bajo la dependencia de la voluntad humana sino del acontecimiento de fenómenos de la naturaleza; que son productores de consecuencias de derecho.

De lo anterior, Rafael Zea Ruano señala con respecto a los actos de comercio lo siguiente: "Los actos de comercio o actos mercantiles, son actos jurídicos que producen efectos en el campo del derecho mercantil. Como ejemplos de los mismos cabe citar la constitución de una sociedad mercantil, la compraventa de mercaderías, la suscripción de títulos de crédito, la apertura de un establecimiento mercantil, la emisión de acciones y las prestaciones periódicas de bienes o servicios."³¹ Para este autor, los actos de comercio son aquellos actos jurídicos que surten sus efectos en lo que respecta al mercantil.

Javier Arce, afirma con respecto a los actos de comercio: "Son los que se rigen por el Código de Comercio y sus leyes complementarias, aunque no sean comerciantes quienes los realicen."³² Para este autor, los actos de comercio son los que se llevan a cabo de acuerdo a las normas legales, y por aquellas personas que no se consideren como comerciantes.

De lo anterior, el acto de comercio es el regido por las leyes mercantiles y juzgado por los tribunales con arreglo a ellas, o los que ejecutan los comerciantes; asimismo, se considera que los actos de comercio son actos jurídicos que producen efectos en el campo del derecho mercantil.

Los actos de comercio se dividen en actos subjetivos y actos objetivos:

³¹ Zea Ruano, Rafael. **Lecciones de derecho mercantil**. Pág. 47.

³² Arce Gargollo, Javier. **Contratos mercantiles atípicos**. Pág. 12.

- a) **Actos de comercio subjetivos:** son los que toman en cuenta a la persona como comerciante, para establecer si el acto es mercantil o no. La definición subjetiva pretende condicionar el acto de comercio a que una o más de las personas que lo realizan sean comerciantes o empresarios.
- b) **Actos de comercio objetivos:** Este se da cuando las operaciones o negocios que se llevan a cabo conllevan en sí una nota comercial, de forma independiente de la persona que los realice sea o no comerciante. La definición objetiva pretende establecer los requisitos de hecho que un acto de comercio debe de tener para que sea tal. Por ejemplo, la constitución de una sociedad anónima es un acto de comercio, con independencia de quién sea el que la constituye; o una compraventa puede definirse como mercantil si se hace con la intención de revender lo comprado, teniendo ánimo de lucro en ello.

Con respecto a los conceptos señalados, el acto de comercio, es un acto jurídico en el que hay una manifestación de voluntad expresada por comerciantes, ya sea por una persona física o moral y que su consecuencia es producir efectos jurídicos dentro de la esfera mercantil, por ello, uno de ellos enajena y el otro adquiere mercancías o servicios.

4.3. Aspectos generales del uso de tabaco

El tabaquismo es un problema que se vive en todas las sociedades del planeta tierra. Lamentablemente en Guatemala 7 de cada 10 personas tienen el hábito de fumar



cigarrillo. El cigarrillo causa diferentes problemas que perjudican a la salud del consumidor.

El uso por los adolescentes de sustancias que producen dependencia como el tabaco, sigue siendo uno de los problemas de salud pública más serios que enfrentan casi todas las sociedades occidentales. En todos los países, el fuerte potencial de que se produzca una adicción para toda la vida, con sus consecuentes problemas de salud y sociales hace que la prevención del uso de tabaco entre los jóvenes sea una alta prioridad de salud pública.

En muchas culturas, las investigaciones llevadas a cabo de las causas que empujan a los adolescentes al consumo de tabaco han identificado las siguientes: El tener mayor edad, ciertos atributos de personalidad o problemas psiquiátricos (como ansiedad o depresión), problemas de tabaco de los padres o los hermanos, malas relaciones familiares afiliación con pares delincuentes o que consuman tabaco, poco compromiso con la escuela y la percepción de que el uso de tabaco no es dañino.

Aunque generalmente son los varones los que con mayor probabilidad han fumado cigarrillos, las niñas también empiezan a tener incidencia en el abuso del tabaco.

Los esfuerzos preventivos realizados por el sector de salud pública en la comunidad intentan reducir el consumo de tabaco entre los jóvenes, no solo por los serios daños a la salud, psicológicos y sociales que causan al usuario del tabaco, su familia y la

sociedad: si no porque también se sabe que los jóvenes que fuman tabaco enfrentan un mayor riesgo de formar parte de maras, de abandonar la escuela, de tener embarazos tempranos, pensamientos y llevar a cabo actos suicidas y de cometer actos delictivos, entre otros problemas.

Un método disponible para los trabajadores del campo de la prevención tomando en cuenta las limitaciones de financiamiento que hay para el mismo, es centrar los recursos existentes en los grupos de alto riesgo. Las personas que se encuentran en esos grupos comparten características que se tiene el conocimiento de que elevan la probabilidad de que muestren el fenómeno que se busca prevenir. Un ejemplo clásico de este método es el de enfocar la prevención de las enfermedades del corazón en los obesos, en las personas que tienen antecedentes de enfermedades cardiacas en la familia, que fuman cigarrillos o tienen presión sanguínea alta o niveles dañinos de colesterol.

Existe evidencia científica de los graves daños a la salud relacionados con el consumo del tabaco, se demuestra una clara relación entre el tabaquismo y el aumento de la morbi- mortalidad.

Desde los años 60 el mensaje ha ido llegando a la opinión pública con mayor intensidad. Sin embargo, la adicción al tabaco a nivel mundial se sigue incrementando sobre todo en los países en desarrollo que debemos continuar en la lucha contra el tabaquismo.

En efecto, el tabaquismo es un freno al desarrollo, reduce la salud y productividad de sus víctimas, pues sus efectos nocivos se expresan en el período más productivo de la vida. Las acciones para evitar estos daños a la salud, deben reforzarse, ya que se debe prevenir que los niños inicien el consumo del tabaco en forma temprana y ayudar a los que ya fuman para que dejen de hacerlo, así como, ayudar y respetar los espacios libres del humo de tabaco para proteger a los no fumadores.

Es importante hacer referencia al Artículo 11 del Convenio Marco para el control del tabaco, que entró en vigor el 25 de febrero del año 2005 se determina: “Se requiere que cada Parte adopte medidas que incluyan la presentación de una serie rotativa de advertencias sanitarias y otros mensajes apropiados en los paquetes de productos de tabaco, que cubran idealmente el 50% o más de las superficies principales expuestas y que preferentemente incluyan imágenes o pictogramas, entre otras. Las Partes también se asegurarán de que en el empaquetado y etiquetado no se promocióne un producto de tabaco de manera falsa, equívoca, engañosa o que pueda directa o indirectamente crear una impresión errónea sobre sus características, efectos para la salud, riesgos o emisiones.”

Del Artículo anterior, se indica que si bien Guatemala está obligada por ley a la inclusión de advertencias sanitarias en el empaquetado de los productos de tabaco, las mismas no son consistentes con las recomendaciones del Convenio antes señalado, ni de sus guías de implementación. Por lo que se debe indicar lo siguiente:

- a) Las advertencias sanitarias grandes, enérgicas y con imágenes salvan vidas. Son más efectivas que una advertencia pequeña o sólo de texto.
- b) Cuando se muestran los daños causados por el tabaco las advertencias resultan particularmente efectivas para comunicar riesgo y motivar cambios de comportamiento como dejar de fumar.
- c) Las imágenes permiten transmitir el mensaje sanitario a poblaciones no alfabetizadas.
- d) Las advertencias gráficas también pueden tener un efecto disuasorio para los jóvenes, al reducir el atractivo general de los paquetes de tabaco.

4.4. La comercialización del tabaco

Con beneficios directos para más de “165.000 guatemaltecos y US\$ 346,8 millones generados al fisco en cinco años, además de US\$ 347,6 millones en concepto de exportaciones en el mismo período, el tabaco mantiene un alto impacto económico y social en Guatemala, de acuerdo con un estudio dado a conocer por una fuente del sector”.³³

British American Tobacco Sucursal Guatemala presentó los resultados del estudio Impacto económico y social de la Industria del Tabaco en Guatemala. El estudio fue realizado por la firma internacional Deloitte, con el objetivo de cuantificar la importancia de la cadena de producción y comercialización de los productos del tabaco en el país.

³³ Castellanos, Amafredo. **Resaltan impacto económico del tabaco en Guatemala.** Pág. 1.

Dicha investigación, primera de su tipo en el país, estableció la cadena de valor y abastecimiento, explicando cuáles son los procesos y principales actores sociales involucrados en el sector.

El estudio demostró que “el cultivo y la manufactura de productos de tabaco es de importancia crítica para la economía de Guatemala y es una de las pocas actividades agrícolas que ha continuado siendo próspera, inclusive durante la crisis económica mundial”.³⁴ Entre los principales descubrimientos resaltan los aportes en el ámbito laboral, en donde se comprobó que más de 165 mil guatemaltecos dependen directamente de la actividad tabacalera, incluyendo a los empleados directos e indirectos, así como a sus familias.

En términos de recaudación fiscal, en los últimos 5 años, la industria tabacalera ha sido un importante contribuyente tanto para el Fisco como para los gobiernos locales, aportado más de US\$345, 870,000 en impuestos.

En el último quinquenio, las exportaciones de Guatemala también se vieron positivamente impactadas por el sector, logrando un volumen de exportación, incluyendo la exportación de la planta del tabaco y de los productos derivados de ella y que son manufacturados en el país.

³⁴ Castellanos, Amafredo. **Ob. Cit.** Pág. 1.



En cuanto al aporte a la economía local, es importante resaltar que en su mayoría tiendas y pequeños comercios, perciben ingresos procedentes de la venta de cigarrillos. Para lo cual se comprueba el gran impacto que tiene la industria del tabaco en la economía guatemalteca y por ello, es importante analizarla en su totalidad y no como un producto específico o una actividad aislada.

En la mayoría de las ocasiones, se presenta la cadena de valor del tabaco desde la perspectiva de la industria del cigarrillo y los puros, y sus implicaciones para la salud. Pero, desde una visión más integral, se puede apreciar el grado de importancia que tiene el sector en la economía de Guatemala, abarcando desde el cultivo del tabaco, la manufactura de los productos y su posterior comercialización.





CAPÍTULO V

5. Consideraciones sociales y políticas que incidieron en la aprobación del Decreto número 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco

5.1. Aspectos sociales establecidos por el Congreso de la República de Guatemala con respecto a la aprobación del Decreto número 74-2008

En el ámbito social, fueron diversas las causas, razones y argumentos que diferentes grupos de la sociedad civil organizada presentaron ante la comisión de salud del congreso de la república una vez que tuvieron conocimiento de la iniciativa presentada que posteriormente fue aprobada por el Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala.

Para el efecto es importante señalar que prácticamente la venta y comercialización del tabaco es libre a nivel nacional tanto para menores como mayores de edad lo que generó en algunas personas cierto malestar porque generaba que niños y niñas así como adolescentes tuvieran acceso a la venta y consumo de cigarrillos, lo cual podría generar adicción y otras enfermedades perjudiciales para la salud.

Además, la sociedad guatemalteca que no consume tabaco también se manifestó en algunos lugares públicos o de reuniones donde no existía ninguna limitación para que



los fumadores no solo hicieran uso de los cigarrillos sino que el humo del mismo alcanzaba a otras personas que sin ser fumadores también ponía en riesgo la salud de estos así como a niños de todas las edades adolescentes y personas mayores de edad.

Tomando en cuenta el aspecto antes indicado, la Comisión de Salud del Congreso de la República debió analizar algunos estudios e informes presentados con la finalidad de establecer que efectivamente causaba un daño a la sociedad el no delimitar con una normativa específica la prohibición para algunas personas de no fumar en lugares públicos o expuestos al público lo cual fue bastante difícil asimilar tomando en cuenta la libertad existente tanto en la compra, comercialización y consumo de los cigarrillos a nivel nacional.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social durante muchos años no ha desarrollado planes, programas, proyectos o políticas para minimizar el consumo de tabaco en los sectores de la sociedad guatemalteca y como consecuencia de ello muchos jóvenes ante la libertad antes expresada, se volvieron adictos al consumo de los cigarrillos, lo cual se hacía y se hace notar en los diferentes centros educativos principalmente de adolescentes y otros lugares de concentración de personas.

Asimismo, no se elaboró por parte de los hospitales nacionales, centros y puestos de salud ninguna campaña publicitaria para minimizar los altos índices de consumo de cigarrillos lo cual generó que muchos adolescentes crearan adicción al mismo.



Respecto al punto de vista de los padres de familia, en relación al consumo de cigarrillos por parte de adolescentes tanto de hombres como mujeres, debieron de implementar a nivel nacional y de hogar algunas prohibiciones o limitaciones para los hijos para que éstos si ya consumían cigarrillos los dejaran y los que no les recomendaron y asesoraron sobre los perjuicios que causan a temprana edad el consumo de los mismos.

Fueron diversos los sectores que se manifestaron ante el Congreso de la República en favor de la creación de una normativa que prohibiera en lugares públicos el consumo de cigarrillos, y dichos argumentos fueron también recibidos por la Comisión de Salud del Congreso de la República, pues los niños, adolescentes y la sociedad en su conjunto que no tenían la adicción a cigarrillos estaban expuestos, dejando la responsabilidad en los Diputados al Congreso de la República, quienes debieron recibir, negociar y aprobar una Ley que prohibiera que en algunos lugares públicos los consumidores de cigarrillos lo realizaran con plena libertad.

Respecto a los daños ocasionados a la salud, se ha demostrado que en materia de fumadores de cigarrillos que estos son de carácter activo; es decir, los que en forma permanente tienen dicha adicción y los pasivos quienes sin tener la adicción antes mencionada al inhalar el humo de los fumadores activos también estaban expuestos a ciertos daños en la salud, razón por la cual debía de legislarse para prohibir desde una normativa vigente en Guatemala y que todas las personas pudieran convivir con sus amigos y familiares en un ambiente libre de humo de cigarrillo.



De conformidad con algunos informes presentados por organismos internacionales, principalmente por la Organización Mundial de la Salud y la Organización Panamericana de la Salud, en muchas partes del mundo y Guatemala no es la excepción el consumo de cigarrillos así como la inhalación del humo de los fumadores pasivos, lo que incrementó las enfermedades en los consumidores y no consumidores. Sin embargo, tampoco se realizaron campañas de publicidad para motivar o minimizar el consumo de cigarrillos por parte de la población guatemalteca, ya que los informes únicamente señalaban los perjuicios ocasionados.

Otro aspecto de suma importancia en el ámbito social, es que en muchas actividades sociales, culturales, deportivas y religiosas, por costumbre y no por prohibición, las personas se limitaban a consumir cigarrillos, principalmente presenciando actividades religiosas, pues allí el respeto a los principios y a los demás feligreses quienes generalmente cuando asisten no desarrollan dichas prácticas.

En el ámbito educativo, prácticamente el consumo de cigarrillos es prohibido, tomando como referencia el contrato educativo celebrado por los padres de familia con los colegios donde en alguna de las cláusulas de la relación contractual, se prohíbe terminantemente el uso y consumo de cigarrillos y para los estudiantes que violaran dichas normas las sanciones son conocidas por los padres de familia que puede ser desde la suspensión de clases hasta la cancelación de la matrícula correspondiente, pues dichas directrices son emanadas por el Ministerio de Educación.



En materia de educación superior, también el consumo de cigarrillos por parte de los estudiantes tanto hombres como mujeres es bastante elevado lo que incidió en que las autoridades universitarias de todas las universidades autorizadas legalmente en el país, emitieran disposiciones reglamentarias con la finalidad de prohibir el consumo de cigarrillos en las aulas universitarias, lo cual tuvo un efecto inmediato como la implementación de restaurantes en los alrededores de las universidades permitiendo el consumo de cigarrillos así como de bebidas alcohólicas sin ninguna restricción lo cual la concentración de estudiantes también fue en aumento.

Dentro de los estudios realizados a nivel mundial se ha demostrado que, en su mayoría, los fumadores han probado su primer cigarrillo siendo menores de edad, influyendo la accesibilidad, el precio y los lugares en que pueden realizar dicha actividad.

El incremento de la publicidad y la supuesta aceptación de los cigarrillos han incrementado y con ello la intención y consumo de los adictos; además, el mercadeo y las promociones derivadas para la accesibilidad y la comercialización efectiva de dichos productos ha generado el aumento considerable y constante de los consumidores de todas las edades.

La estimulación por parte de todos los medios de comunicación masivos así como las redes sociales ha incrementado y despertado el interés en los jóvenes y los menores de edad causando que los mismos prueben dichos productos por considerarlo como una actividad prohibida y de gente adulta.



5.2. Aspectos políticos establecidos por el Congreso de la República de Guatemala con respecto a la aprobación del Decreto número 74-2008

Como consecuencia de un proceso electoral, es importante señalar que en materia de Diputados al Congreso de la República, éstos son electos libre y democráticamente, con la finalidad que la población en general esté representada ante dicho organismo del Estado. En la actualidad son 158 Diputados que representan a toda la sociedad guatemalteca; sin embargo, existen muchas diferencias entre el Diputado y los ciudadanos que lo eligieron pues en muchas ocasiones las personas de determinadas regiones desconocen las funciones que desarrollan los Diputados al Congreso de la República y principalmente sus representantes, pues durante su mandato, es decir, el período de cuatro años, son pocos los avances en materia de desarrollo comunitario que realizan.

Sin embargo, instalados en el Congreso de la República, la mayoría de electos responden a las ideologías de diversos partidos políticos siendo ahí donde se debe promover cuando se presenta una iniciativa de Ley la negociación, los acuerdos o consensos con la finalidad que una vez dicha iniciativa esté en discusión en el pleno ésta no tenga limitaciones para su aprobación, algo que desde hace algún tiempo es bastante difícil, pues existen muchas iniciativas que no han sido conocidas por los Diputados al Congreso de la República de Guatemala.



Una de las prácticas que ejerce la sociedad con respecto a una iniciativa presentada a la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala es el ejercicio de la presión popular mediante manifiestos en diversos medios de comunicación social y otro tipo de presiones como las protestas populares, manifestaciones en las principales calles y avenidas o afuera del Congreso de la República.

Además, se presentan en algunas ocasiones el cierre de carreteras o vías de acceso con la finalidad de ser escuchados, pues generalmente los Diputados reciben muy pocas oportunidades a los ciudadanos, y si los reciben, no muestran mayor interés en promover leyes que beneficien a la sociedad guatemalteca.

Con relación a la aprobación del Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, la iniciativa generó diversas reuniones a lo interno del Congreso de la República desde las bancadas así como las jefaturas de bloques parlamentarios con el propósito de establecer acuerdos o alianzas del decreto arriba mencionado; sin embargo, después de múltiples esfuerzos, la iniciativa fue aprobada hasta que hubo acuerdos de carácter político entre los partidos políticos representados en el organismo estatal objeto de análisis.

En materia política para la aprobación del Decreto objeto de análisis también se ejerció presión por parte de diversos sectores de la sociedad civil organizada así como representantes de organizaciones no gubernamentales que promueven actividades en beneficio de la salud de todos los guatemaltecos, que por medio de los medios de



comunicación manifestaron su apoyo a la iniciativa haciendo algunas propuestas a la misma, con la finalidad de minimizar los altos índices de muertes por consumo de tabaco en Guatemala.

El aumento de los impuestos y demás contribuciones por parte de las industrias tabacaleras no ha afectado los ingresos de las mismas, causando un mínimo efecto para las compañías; además, las Leyes nacionales vigentes no han creado sanciones considerables para minimizar el consumo, comercio y obtención por menores de edad de los productos.

5.3. Análisis de los mecanismos de verificación y cumplimiento de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco

A partir de la vigencia del Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, algunos propietarios y trabajadores de restaurantes o establecimientos comerciales que anteriormente a la vigencia de la normativa antes citada permitían el consumo de cigarrillos, manifestaron su inconformidad a la aprobación de la Ley argumentando que los consumidores lo hacían libremente y además que ellos, es decir los propietarios, incurrirían en gastos de señalización prohibiendo el consumo de cigarrillos lo que vieron como detrimento en sus ganancias derivado de las sanciones pecuniarias por el incumplimiento de dicha normativa.



Respecto a la verificación y cumplimiento del Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala objeto de análisis, por mandato legal se asignó al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social quien mediante los funcionarios que tienen a su cargo dicho órgano administrativo debieron de reestructurar y organizar además de separar al personal que debería supervisar dicho cumplimiento, lo cual no ha generado los resultados esperados hasta la presente fecha.

La principal limitación que tienen los empleados del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, es la mínima cantidad de inspectores para dar cumplimiento, pues como es sabido ésta Ley es de observancia nacional y en muchos establecimientos expuestos al público no existe la logística ni el recurso humano suficiente para sancionar a los responsables, tomando en cuenta que dichos propietarios permitan que sus clientes a pesar de la prohibición en la Ley el consumo de cigarrillos durante las horas en que están abiertos al público, lo cual genera malestar de otros clientes, pues no se respeta la normativa vigente respecto a prohibir el consumo de cigarrillos en lugares públicos.

Representa para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social un verdadero desafío el cumplimiento de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco, pues como es sabido existen limitaciones presupuestarias y la inspección y supervisión deben de hacerse durante el día y la noche, principalmente en centros de reunión y de convivencia social, razón por la cual a futuro es necesario que se desarrollen acciones y medidas eficaces, primero para educar a la población en general y en segundo para

orientar a los propietarios de establecimiento comerciales del cumplimiento de la normativa vigente, pues muchos de ellos hasta la presente fecha no la cumplen.

El presente estudio tiene la finalidad de dar a conocer las razones de índole social y política que incidieron en el Congreso de la República para promover la Ley antes mencionada, sin embargo, como muchas de las normativas vigentes en Guatemala, la arriba indicada se incumple prácticamente a partir de la vigencia de la misma, sin que las autoridades competentes, promuevan acciones reales para minimizar dicho consumo y por ende que los habitantes convivan en un medio ambiente sano.

También es importante señalar que le corresponde al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, realizar estudios y celebrar acuerdos interinstitucionales con la finalidad de promover y desarrollar una política pública a nivel nacional con el objeto de dar cumplimiento al Decreto 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala con la finalidad que dicha normativa sea conocida, analizada, estudiada y aplicada por toda la sociedad guatemalteca.

También le corresponde a los medios de comunicación social tanto de prensa escrita, radial o televisiva, promover campañas de concientización dirigidas a las personas que consumen cigarrillos para que se limiten de realizarlo en lugares públicos o expuestos al público respetando el derecho a la salud de los demás habitantes, pues de ésta forma se cumplirá los motivos sociales y políticos que incidieron en el Congresos de la



República y en el Organismo Ejecutivo la discusión, aprobación y vigencia de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco.





CONCLUSIONES

1. El Estado como toda organización social y política, a través del texto constitucional, regula normas específicas relacionadas a la salud de los habitantes y además crea las instituciones necesarias para la prevención, atención y tratamiento de diversas enfermedades que afectan a la sociedad en general, ello lo efectúa para el caso de Guatemala, a través de los hospitales públicos.
2. Han sido múltiples los esfuerzos que las diferentes Instituciones han realizado a nivel mundial, para minimizar el consumo del tabaco y de los cigarrillos, pues ello afecta a niños, adolescentes y adultos teniendo Guatemala un alto índice de consumidores, pues la venta y comercialización de estos antes de la vigencia de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco era libre.
3. La falta de compilación de leyes y reglamentos, la necesidad de espacios libres de humo y de tabaco y el respeto por el derecho a la salud fueron algunos de los factores de orden social y político que incidieron principalmente para que el Congreso de la República de Guatemala emitiera una Ley de Creación de Ambientes Libres del Humo de Tabaco.





RECOMENDACIONES

1. El Organismo Ejecutivo debe fortalecer el presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para la contratación de inspectores específicos que verifiquen el cumplimiento de la ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco y con ello desarrollar una política pública a nivel nacional que busque erradicar el consumo de cigarrillos en la sociedad guatemalteca .
2. El Instituto Nacional de Administración Pública, debe crear los manuales y procedimientos aplicables a la inspección y verificación de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco, y así dar cumplimiento a las funciones y atribuciones establecidas en el Código de Salud vigente en Guatemala para que se sancione severamente a quienes infrinjan los procedimientos establecidos.
3. El Congreso de la República de Guatemala a través de la Comisión de Salud, debe realizar estudios para determinar la efectividad o poca aplicación de la Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo de Tabaco e incluir las reformas que sean necesarias para que dicha normativa sea cumplida a nivel nacional y de esta manera brindar a la población guatemalteca no fumadora espacios libres de humo de tabaco y con ello mejorar el medio ambiente.





BIBLIOGRAFÍA

- ARCE GARGOLLO, Javier. **Contratos mercantiles atípicos**. México: 2da. ed.; Ed. Trillas: 1994.
- CASTELLANOS, Amafredo. **Resaltan impacto económico del tabaco en Guatemala**. Guatemala: (s.e), 09 de mayo de 2013.
- DE SECONDAT MONTESQUIEU, Carlos. **Del espíritu de las leyes**. Francia: Editorial Garnier Hermanos, 1926.
- Editorial Océano. **Diccionario ilustrado océano de la lengua española**. Barcelona: (s.e), 2005.
- ENGELS, Friedrich. **El origen de la familia, de la propiedad privada y del Estado**. Alemania: Ed. Ariel, 1979.
- ESTEVES DI CARLO, Elba. **Proyecto ambientes libres de humo de tabaco**. Montevideo Uruguay: Ed. Caligráficos, 2004.
- FLORES, Walter. **El sistema de salud en Guatemala**. Guatemala: Ed. Amanuense, 2008.
- GARCÍA ORTEGA, Octavio. **El tabaquismo la epidemia desconocida**. www.revistahph.sld.cu/hph0108/hph01808.html. Consultado el 10 de Mayo de 2014.
- JELLINEK, George. **Teoría general del Estado**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Albatros, 1943.
- KELSEN, Hans. **La teoría pura del derecho**. Buenos Aires, Argentina: Editorial Losada. S.A., 1946.



NARANJO MESA, Vladimiro. **Teoría constitucional e instituciones políticas.** Colombia, Bogotá: 48ª. Ed. Editorial Temis, 1991.

PINEDA, Melvin. **Fundamentos de derecho.** Guatemala: Editorial Serviprensa, 1998.

PRADO, Gerardo. **Teoría del Estado.** Guatemala: Editorial Estudiantil Fénix, 2003.

PUENTE MARTÍNEZ, Luis Manuel y Ángel Patricio García Serrano. **Los secaderos de tabaco en la provincia de Granada.** www.yasni.es/liliana+martinez+angel/buscar+persona/manuel

REGÁS MOLINA, Carlos. **Usos y costumbres étnicas.** Guatemala: Ediciones y Servicios, 2002.

Revista del Colegio de Escribanos del Perú. **Historia del cigarrillo.** Lima Perú: (s.e.), 1984.

RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Joaquín. **Derecho mercantil.** Porrúa: (s.l.i), Ed., 1996.

SERRA ROJAS, Andrés. **Derecho administrativo, Tomo I.** 6ª. Ed. México: Editorial Limusa, 1980.

SOBERANIS GATICA, Hernán. **El Congreso guatemalteco: historia y funcionamiento.** Guatemala: Editorial Comercial, 2002.

ZEA RUANO, Rafael. **Lecciones de derecho mercantil.** Guatemala: Ed. Tipografía Nacional, 1976.

Legislación:

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



Ley del Organismo Judicial. Decreto Número 2-89 del Congreso de la República de Guatemala, Impreso en Librería Jurídica, Guatemala, 2004.

Ley del Organismo Ejecutivo y sus Reformas Decreto Número 114-97, Impreso en Librería Jurídica, Guatemala, 2003.

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

Ley de Creación de Ambientes Libres de Humo y Tabaco. Decreto número 74-2008 del Congreso de la República de Guatemala, 2008.