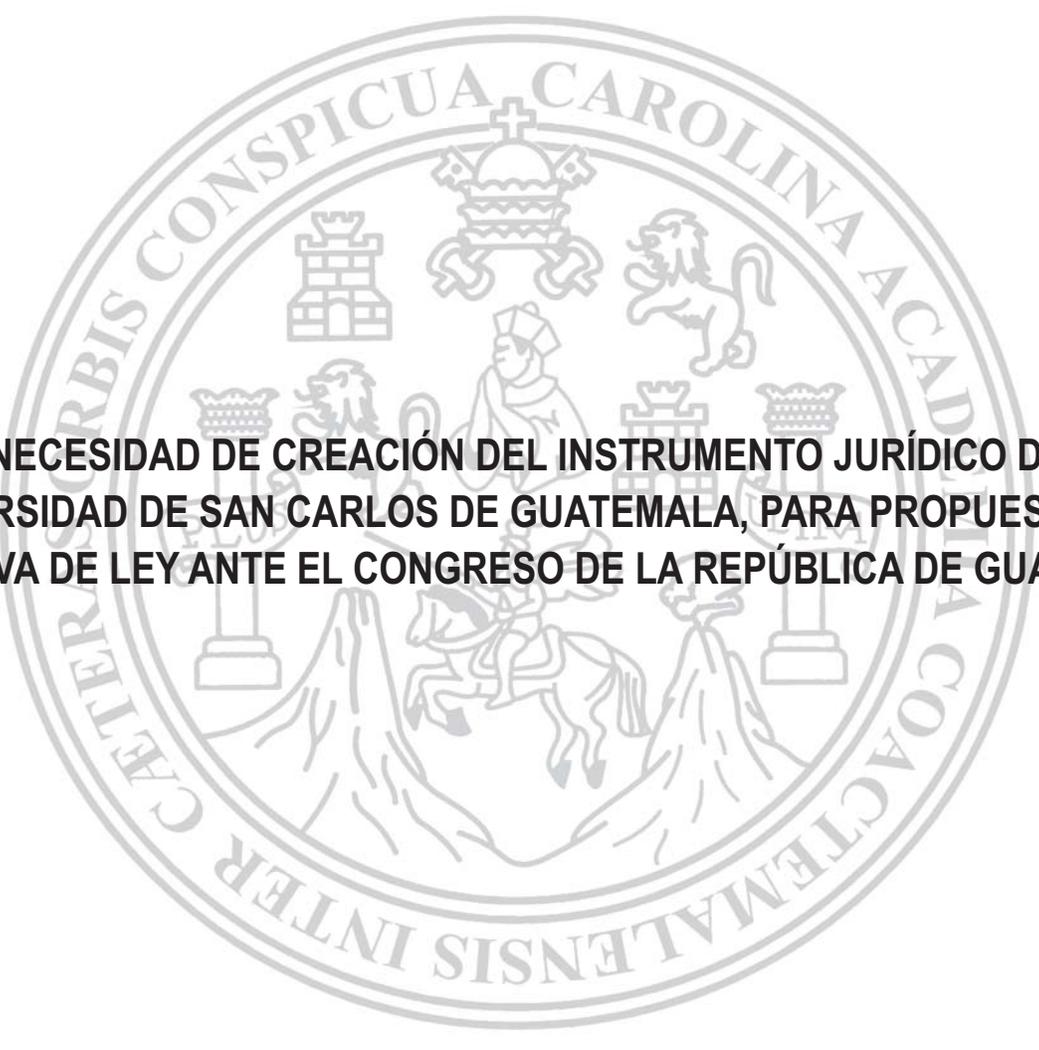


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a man on horseback, likely a saint or historical figure, holding a staff. Above him is a crown. The seal is surrounded by Latin text: "UNIVERSITAS CAROLINA ACAD. COACTEMALENSIS INTER CETERA" and "ORBIS CONSPICUA CAROLINA ACAD.".

**LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA PROPUESTAS DE
INICIATIVA DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

EVELYN ROXANA RECINOS FERNÁNDEZ

GUATEMALA, JULIO DE 2011

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

**LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA PROPUESTAS DE
INICIATIVA DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

EVELYN ROXANA RECINOS FERNÁNDEZ

Previo a conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, julio de 2011

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Pablo José Calderón Gálvez
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortiz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN PÚBLICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidenta:	Licda. Johana Carolina Granados Villatoro
Vocal:	Lic. Napoleón Orozco Monzón
Secretario:	Lic. Héctor Manfredo Maldonado Méndez

Segunda Fase:

Presidente:	Lic. Napoleón Orozco Monzón
Vocal:	Lic. Ronaldo Amílcar Sandoval
Secretario:	Lic. Rafael Morales Solares

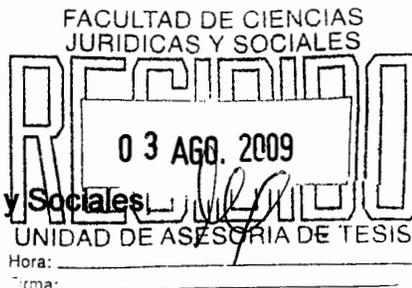
RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).



**BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL
LIC. VICTOR MANUEL PINEDA MALIN
COLEGIADO NÚMERO: 6005
5ª. Calle 3-14, Amatitlán, Guatemala.
Tels. 6659-7723/5726-9561**

10 de julio año 2009

**Lic. Carlos Manuel Castro Monroy,
Jefe de la Unidad de Tesis: Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
Universidad de San Carlos de Guatemala.**



Estimado Licenciado:

Respetuosamente me dirijo a usted, para informarle que en relación a la asesoría de tesis de la Bachiller: **EVELYN ROXANA RECINOS FERNÁNDEZ**, del tema:

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INEXISTENCIA DE LA REGULACIÓN DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY, ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”.

Por recomendación de esta asesoría se adiciona al título del trabajo de tesis, en la parte final del mismo, las palabras: **“DE GUATEMALA”**, en virtud que en la forma aprobada, estaba indeterminado, pudiéndose interpretar que se tratará de cualquier otro país, por lo que el nombre definitivo de la tesis, es:

“ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INEXISTENCIA DE LA REGULACIÓN DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY, ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA”.

Se cumplió con el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

A) CONTENIDO CIENTÍFICO Y TÉCNICO:

A través de la investigación y el uso de los métodos y técnicas utilizadas, se lograron nuevos conocimientos, fundamentados en el conocimiento cotidiano, corroborados con los conocimientos científicos inmersos en las obras bibliográficas consultadas.

B) METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN:

En la elaboración del trabajo su autora utilizó los métodos: **Inductivo, deductivo, analítico y sintético**, y las técnicas de investigación, de la entrevista y fundamentalmente la técnica bibliográfica.

Victor Manuel Pineda Malin
ABOGADO Y NOTARIO



C) REDACCIÓN:

Por el tema trabajado la redacción del informe final, es adecuada, se realizó utilizando las técnicas ortográficas y gramaticales pertinentes; por lo que su lectura es fácil y comprensible para cualquier tipo de lector.

D) CONTRIBUCIÓN DEL TEMA:

Se explican dentro del desarrollo del trabajo, conceptos relacionados directamente al tema en estudio, que contribuyen al entendimiento y aplicación del nuevo conocimiento surgido a través de la investigación.

El contenido de la investigación ayudará a quienes tengan interés a informarse acerca de la historia, autonomía y funciones de esta casa superior de estudios.

Por lo anterior el trabajo antes dicho, es importante y servirá para aclarar dudas a estudiantes y profesionales, sobre aspectos fundamentales de la Universidad; y sobre todo a la forma en que esta entidad debería participar en la creación de nuevas leyes, que coadyuven al desarrollo social, que es función primordial de la Institución.

La utilidad del trabajo radica en la inexistencia de fuentes bibliográficas relacionadas con el tema, con el cual se llena este vacío en nuestra casa de estudios.

E) OPINIÓN DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES:

El objetivo de toda investigación, es lograr la creación de nuevos conocimientos que sirvan en la sociedad, para mejorar el nivel de vida de sus miembros. En el presente caso, la autora aporta en cada una de sus conclusiones conocimientos científicos valiosos, que al ser ejercitados por la Universidad de San Carlos de Guatemala, como ella acertadamente lo recomienda, lograrán contribuir al desarrollo de la sociedad guatemalteca, a través de la adecuada participación de nuestra casa de estudios en la solución de los problemas sociales nacionales, mediante el impulso adecuado de iniciativas de ley, ante el Congreso de la República de Guatemala.

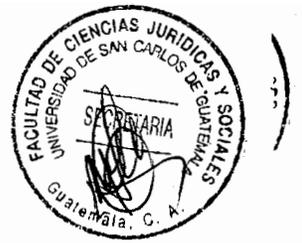
F) OPINIÓN DE LA BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA:

La bibliografía utilizada fue adecuada al tema investigado, los diferentes autores abordan en sus obras temas y conceptos relacionados directamente a los aspectos desarrollados en el presente trabajo. Por lo que la fundamentación bibliográfica llena los requisitos de la investigación científica, para la creación de nuevos conocimientos.

G) ANEXOS:

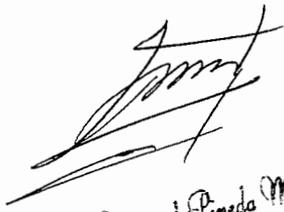
Por medio de los anexos, se puede realizar una comparación de la forma como presentan proyectos de iniciativa de ley dos instituciones distintas, en este caso, la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Corte Suprema de Justicia.

Por todo lo anterior, dictamino favorablemente para que el presente trabajo de investigación, continúe con los trámites siguientes y finalmente sea sometido a su discusión y aprobación en el Examen Público correspondiente.



Sin otro particular, me suscribo de usted. "ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Asesor. Colegiado: 6005.


D^{to.} Victor Manuel Pineda Matin
ABOGADO Y NOTARIO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, Zona 12



UNIDAD ASESORIA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS
Y SOCIALES. Guatemala, veintiséis de febrero de dos mil diez.

Atentamente pase al (a la) LICENCIADO (A) CELVIN MANOLO GALINDO LÓPEZ, en sustitución del (de la) revisor (a) propuesto (a) con anterioridad LICENCIADO (A) CLAUDIA LUCRECIA SANTIAGO GÓMEZ para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EVELYN ROXANA REGINOS FERNÁNDEZ, intitulado "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INEXISTENCIA DE LA REGULACIÓN DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY, ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a la) estudiante, si así lo estima conveniente la modificación del bosquejo preliminar de temas y de las fuentes de consulta originalmente contempladas, asimismo, el título del punto de tesis propuesto. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

LIC. ROLANDO SEGURA GRAJEDA
JEFE DE LA UNIDAD ASESORIA DE TESIS



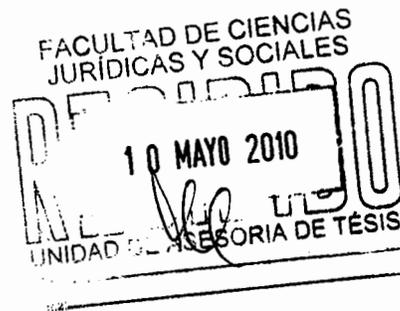
c.c. Unidad de Tesis
RSG/crla.

BUFETE JURÍDICO PROFESIONAL
LIC. CELVIN MANOLO GALINDO LÓPEZ
6av. 9-51, zona 9
GUATEMALA, GUATEMALA
TELÉFONO: 58654223



Guatemala, 09 de abril de 2010

Lic. Rolando Segura Grajeda,
Jefe de la Unidad Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala.



En atención a la providencia del 26 de febrero del año 2010, en la que se me asignó como Revisor del Trabajo de Tesis de la Bachiller EVELYN ROXANA RECINOS FERNÁNDEZ, intitulado: "ANÁLISIS JURÍDICO DE LA INEXISTENCIA DE LA REGULACIÓN DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA LA PRESENTACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA", respetuosamente me dirijo a usted y,

E X P O N G O

1. Que procedí a revisar el trabajo de tesis de la Bachiller Evelyn Roxana Recinos Fernández, en cuanto a su contenido y forma.
2. Esta tesis pretende ilustrar a profesionales y estudiantes que tengan interés en conocer sobre aspectos generales y fundamentales de nuestra casa de estudios, principalmente sobre cómo se ha hecho uso del derecho de iniciativa de ley del cual goza, y la necesidad de ejercerlo con mayor frecuencia, para contribuir a la solución de los problemas nacionales, lo cual es uno de sus fines principales.



3. Revisé los capítulos que conforman el presente trabajo, los cuales tienen interrelación que permite determinar con claridad el contenido de cada uno de los subtemas desarrollados, el texto de la hipótesis planteada tiene una respuesta lógica, congruente y satisfactoria, cumpliendo con las consultas doctrinarias relativas al tema, reuniendo los requisitos científicos y técnicos a través de la aplicación de los métodos inductivo, deductivo, analítico y sintético, así como el empleo de la técnica bibliográfica.
4. La redacción de cada uno de los temas desarrollados, ha sido realizada utilizando términos jurídicos que permiten una fácil comprensión del contenido a sus lectores.
5. El trabajo realizado proporciona importantes aportes sobre aspectos generales de la Universidad de San Carlos de Guatemala y, sobre cada uno de los requisitos necesarios para la elaboración de un proyecto de iniciativa de ley que constituye el primer paso para obtener un nuevo cuerpo legal de aplicación general.
6. A través de las conclusiones y recomendaciones se hace evidente la necesidad de la implicación universitaria en los procesos de cambio social, mediante el máximo aprovechamiento del derecho constitucional en materia de formación de leyes.
7. La bibliografía utilizada contiene la explicación de conceptos de los temas necesarios que sirvieron de base para el desarrollo de cada capítulo, por lo que se considera adecuada.
8. Los anexos permiten comparar los formalismos utilizados por la Universidad de San Carlos de Guatemala y la Corte Suprema de Justicia en la presentación de proyectos de ley ante el Congreso de la República de Guatemala.
9. Se recomienda cambiar el título del punto de tesis por "LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA PROPUESTAS DE INICIATIVA DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA" debido a que el propuesto se considera incongruente.



Por lo anteriormente expuesto:

MANIFIESTO QUE:

En mi calidad de REVISOR, considero que se han cumplido los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público. Por lo que emito DICTAMEN FAVORABLE para que si se estima procedente, se autorice que se continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, aprovecho para suscribir.

Atentamente,



Celvin Manolo Galindo López
ABOGADO Y NOTARIO



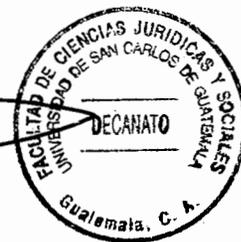
DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Guatemala, veinticinco de marzo del año dos mil once.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EVELYN ROXANA RECIOS FERNÁNDEZ, Titulado LA NECESIDAD DE CREACIÓN DEL INSTRUMENTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, PARA PROPUESTAS DE INICIATIVA DE LEY ANTE EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/sllh.



3103



DEDICATORIA

A DIOS: Fuente inagotable de sabiduría y perfecta luz que ha iluminado el sendero de mi camino.

A MIS PADRES: Pedro Recinos
Martha Lidia Fernández y
Francisca Ortiz (Q.D.E.P.), que mi triunfo sea un mínimo de recompensa a sus sacrificios. Que Dios les Bendiga.

A MIS HERMANOS: Dinora, Aura, Mary (Q.D.E.P.), Dora, Betty, Pedro y Carolina. Con cariño fraterno y sincero.

A MI HIJA: Emilie Marcela, por ser la luz de mis ojos y la razón de mi existir. Que el sublime creador la proteja siempre y que mi galardón sea ejemplo en su vida.

A MIS SOBRINOS: Con cariño y aprecio.

A MIS CUÑADOS: Con agradecimiento y respeto.

**A LA GLORIOSA Y TRICENTENARIA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA Y A LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES:** Porque haber pasado por sus aulas me hace sentir satisfecha y dichosa.



Í N D I C E

Pág.

Introducción..... i

CAPÍTULO I

1. Universidad de San Carlos de Guatemala..... 1

1.1. Elementos fundamentales..... 1

1.1.1. Institución..... 1

1.1.2. Autonomía..... 1

1.2. Funciones de la Universidad..... 3

1.2.1 Dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado..... 3

1.2.2 Difundir la cultura en todas sus manifestaciones..... 3

1.2.3 Promover la investigación..... 4

1.2.4 Cooperar en el estudio y solución de los problemas nacionales..... 4

1.3 Gobierno..... 4

1.4 Presupuesto..... 5

1.5 Antecedentes históricos..... 5

1.6 Universidad de San Carlos como aparato ideológico..... 10

1.7 Iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos por mandato constitucional..... 10

CAPÍTULO II

2. La iniciativa de ley en las diferentes Constituciones de Guatemala..... 13

2.1. La Constitución de Bayona de 1808..... 13

2.2. Constitución Política de la monarquía española de 1812..... 14

2.3. Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824..... 15



Pág.

2.4. Primera Constitución del Estado de Guatemala de 1825.....	15
2.5. Acta constitutiva de la República de Guatemala 1851.....	16
2.6. Ley constitutiva de la República de Guatemala 1879.....	17
2.7. Constitución Política de la República federal de Centroamérica de 1921....	18
2.8. Otras reformas constitucionales.....	18
2.9. Constitución de la República de Guatemala.....	18
2.10. Constitución de la República de Guatemala 1945.....	19
2.11. Constitución de la República de Guatemala 1956.....	19
2.12. Constitución de la República de Guatemala 1965.....	19
2.13. Constitución Política de la República de Guatemala 1985.....	20

CAPÍTULO III

3. Instituciones que tienen iniciativa de ley.....	23
3.1. Diputados al Congreso de la República.....	23
3.2. Organismo Ejecutivo.....	28
3.3. Corte Suprema de Justicia.....	30
3.4. Tribunal Supremo Electoral.....	35
3.5. Universidad de San Carlos de Guatemala.....	42

CAPÍTULO IV

4. Procedimiento legislativo de creación de ley.....	45
4.1. Proceso del proyecto antes de llegar al congreso.....	45
4.1.1. Elaboración.....	45
4.1.2. Nueva ley.....	46
4.1.3. Presentación y apoyo.....	48

4.1.4. Introducción al Congreso.....	48
4.2. Proceso del proyecto adentro del congreso.....	49
4.2.1. Presentación al pleno.....	49
4.2.2. Envío a la comisión.....	49
4.2.3. Informe o dictamen de la comisión.....	50
4.2.4. Tres lecturas.....	50
4.2.5. Enmiendas.....	51
4.2.6. Cabildeo.....	52
4.3. Proceso del proyecto aprobado por el Congreso de la República de Guatemala.....	52
4.3.1. Redacción final.....	52
4.3.2. Comisión de estilo.....	53
4.3.3. Sanción.....	53
4.3.4. Promulgación.....	54
4.3.5. Publicación.....	55
4.3.6. Veto.....	56
4.3.7. Vigencia.....	56

CAPÍTULO V

5. Iniciativas de ley presentadas por la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	57
5.1. Propuestas con dictamen desfavorable.....	58
5.1.1. Iniciativa que propone aprobar ley para el manejo, control y vigilancia ambiental de la Hydrilla Verticillata.....	58
5.1.2. Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto No. 60-69 del	



Pág.

Congreso de la República de Guatemala, Ley protectora de la Ciudad de Antigua Guatemala.....	58
5.2. Iniciativas con dictamen favorable.....	59
5.2.1. Iniciativa que reforma el Código Civil Artículo 1074.....	59
5.2.2. Iniciativa que dispone aprobar asignación presupuestaria para la ejecución del programa de inversión e infraestructura, maquinaria y equipo, etapa II Universidad de San Carlos de Guatemala.....	60
5.2.3. Iniciativa que dispone aprobar ampliación presupuestaria para la ejecución del programa de inversión e infraestructura, maquinaria y equipo, etapa II, Universidad de San Carlos de Guatemala.....	60
5.2.4. Iniciativa que dispone aprobar ley general de concesiones.....	61
5.2.5. Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto 63-91 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de promoción del desarrollo científico y tecnológico nacional.....	61
5.2.6. Iniciativa que dispone aprobar ley de vivienda.....	62
5.2.7. Iniciativa que propone aprobar reformas a la ley del Organismo Ejecutivo, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y a la Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas	62
5.2.8. Iniciativa que propone aprobar ley de la procuraduría de la defensa del consumidor.....	63

CAPÍTULO VI

6. Propuesta de Normas que regulen la facultad de Iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala.....	65
6.1. Conveniencia de regular ese derecho.....	65
6.1.1. Abandono de la pasividad.....	65
6.1.2. Obligación moral.....	66



Pág.

6.1.3. Desempeño real de sus fines.....	68
6.2. Graves problemas nacionales.....	69
6.3. Normativa de propuesta.....	70
6.3.1. Formas de dinamizar el ejercicio de derecho de iniciativa de ley.....	77
CONCLUSIONES.....	79
RECOMENDACIONES.....	81
ANEXO A.....	83
ANEXO B.....	93
BIBLIOGRAFÍA.....	99



INTRODUCCIÓN

Como estudiante de la Universidad de San Carlos de Guatemala y en agradecimiento a la formación intelectual, moral y ética que recibí en esta institución, estimé conveniente realizar mi trabajo de tesis relacionado con uno de los temas inherentes a esta casa de estudios, considerando importante profundizar sobre el derecho de iniciativa de ley que le ha sido otorgado constitucionalmente.

La hipótesis planteada para la realización de la presente investigación, radica en que la Universidad de San Carlos de Guatemala no hace uso con frecuencia del derecho constitucional de iniciativa de ley del cual goza, estableciendo como objetivo cuál es la participación de la entidad en la presentación de iniciativas de ley ante el Congreso de la República de Guatemala e implementar la regulación de este derecho dentro de su ordenamiento jurídico.

La iniciativa de ley es la facultad que se concede a ciertos entes para poder presentar ante el Congreso de la República de Guatemala proyectos de ley. El Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece que tienen iniciativa de ley los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal supremo Electoral. La falta de regulación de este derecho dentro de la Ley Orgánica y los Estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala y la no inclusión dentro de los espacios administrativos, genera falta de interés y pasividad sobre el tema en los miembros de la comunidad universitaria.

Se dividió el presente trabajo en seis capítulos: En el primero se desarrolla el tema de la Universidad de San Carlos de Guatemala, expresando su base legal, los elementos fundamentales, sus funciones, antecedentes históricos y el derecho de iniciativa de ley que por mandato constitucional posee; el segundo, trata sobre las diferentes constituciones de Guatemala que han regulado el derecho de iniciativa de ley; en el tercero, se mencionan las instituciones que tienen iniciativa de ley, haciendo énfasis en el mecanismo que cada una utiliza para ello; en el cuarto, se explican los aspectos legales y doctrinarios con respecto al procedimiento legislativo para la creación de la ley



en Guatemala, así como el proceso de creación de un proyecto de ley antes de llegar al Congreso de la República; en el quinto, se hace un análisis de las iniciativas de ley presentadas por la Universidad de San Carlos de Guatemala durante los últimos diez años; finalmente en el sexto, se presenta una propuesta de normas que regulen la facultad de iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, dentro de su legislación de interna.

Para la elaboración del contenido de la investigación, se utilizó el método sintético, analítico, inductivo y deductivo; así como la técnica bibliográfica, documental, estadística y las fichas

Se sabe de antemano que el derecho de iniciativa de ley no es una solución milagrosa, pero es el punto de partida para que la universidad como entidad autónoma, contribuya a la solución de los problemas nacionales con la inteligencia adecuada y principalmente centrada en la utilización de mecanismos legales. Espero contribuir a una mejor comprensión de la facultad de iniciativa de ley, exhortando a estudiantes, docentes y autoridades superiores a que hagan uso de este derecho con dinamismo y se abandone la pasividad que por años se ha mantenido en relación a este tema.



CAPÍTULO I

1. La Universidad de San Carlos de Guatemala

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

1.1 Elementos fundamentales

1.1.1 Institución

El concepto institución estrictamente dentro del campo del derecho administrativo que es el que aquí nos interesa, significa “organismo que desempeña una función de interés público, especialmente benéfico o docente; cada una de las organizaciones fundamentales de un Estado, nación o sociedad”.¹ La denominación de institución que en la Constitución se hace de la Universidad, es acertada, porque es un ente de derecho público que tiene asignada especialmente la función de la educación pública superior.

1.1.2. Autonomía

Desde septiembre del año 1945, la Universidad de San Carlos de Guatemala funciona como entidad autónoma con autoridades elegidas por un cuerpo electoral conforme el precepto legal establecido en su Ley Orgánica y se ha venido normando por los siguientes principios que, entre otros son el producto de la Reforma Universitaria en

¹ Diccionario de la lengua española, pág. 120.



1944: Libertad de elegir autoridades y personal docente, o de ser electo para dichos cuerpos sin injerencia alguna del Estado; asignación de fondos que se manejan por el Consejo Superior Universitario con entera autonomía de acuerdo a sus fines; libertad administrativa y ejecutiva para que la Universidad trabaje de acuerdo con las disposiciones del Consejo Superior Universitario; dotación de un patrimonio consistente en bienes registrados a nombre de la Universidad; elección del personal docente por méritos en examen de oposición; participación estudiantil en las elecciones de autoridades universitarias y, participación de los profesionales catedráticos y no catedráticos en las elecciones de autoridades.

La autonomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala “es la facultad de reglamentar, darse sus autoridades y desarrollar la actividad que le está encomendada, como lo es, dirigir y orientar la educación superior”.²

Para cumplir sus fines y objetivos, la Universidad goza de un régimen de autonomía organizativa, que consiste en la capacidad para dictar sus normas internas (auto legislación); autonomía académica, es decir la capacidad para planificar, organizar y realizar los programas de docencia, investigación, de extensión y de proyección social; de autonomía administrativa, que consiste en la facultad de elegir y nombrar sus autoridades y designar su personal docente, de investigación, de extensión y administrativo; de autonomía financiera, para poder organizar y disponer de su patrimonio en atención a sus demás funciones.

Sólo dentro de un régimen autónomo, garantizado de manera formal, real y efectivamente por el Estado, es posible que la Universidad pueda llevar a cabo a plenitud su alta misión educativa y realizar sus mencionados fines y objetivos. Por el contrario, las limitaciones financieras, las injerencias externas que coartan su potestad legislativa interna, los ataques de los sectores reaccionarios tendientes a frenar su desarrollo y la eliminación física de los universitarios, violan la autonomía, arrojan el pensamiento y frenan el avance de la cultura y la educación.

² López Aguilar, Santiago, *Introducción al estudio del derecho I*, pág. 205.

La autonomía como un fin en sí mismo, no tiene sentido. La autonomía es un medio para alcanzar los objetivos y metas propuestos en beneficio popular y, precisamente por el papel coadyuvante que una universidad autónoma debe cumplir en la transformación de la sociedad, en la lucha contra la dependencia, en la solución de los problemas nacionales y en el progreso cultural y científico, esa autonomía debe ser la defendida frente a la coacción económica y a las tentativas de penetración extranjeras (corporaciones y compañías transnacionales), que pretenden dirigir también el proceso educativo de los países menos desarrollados.

1.2 Funciones de la Universidad

1.2.1 Dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado

Constitucionalmente se le asignó a la Universidad de San Carlos de Guatemala el carácter de única universidad estatal, lo que representa unidad de criterio en la función de dirigir, organizar y desarrollar la educación superior del Estado. La función docente constituye el medio de transmisión de los conocimientos humanos en todas las ramas, aspecto que corresponde desarrollar en las facultades, escuelas, centros universitarios, institutos y otras organizaciones que la conforman. A través de esta función, también debe diseñar, organizar y dirigir estudios y formas de enseñanza de cultura superior para nuevas ramas técnicas y profesionales.

1.2.2 Difundir la cultura en todas sus manifestaciones

El concepto cultura es definido desde dos puntos de vista: Con respecto a la persona individual "es el resultado o efecto de cultivar los conocimientos humanos y de afinarse por medio del ejercicio las facultades intelectuales del hombre",³ pero en el ámbito de toda la sociedad, el concepto cultura "es el conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o en un

³ Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, pág. 261.

grupo social determinado”.⁴ Es en este sentido en que la universidad debe difundir la cultura, es decir promoviendo el arte y el saber científico mediante la creación de bibliotecas, museos, exposiciones y organismos que le permitan actuar en el medio, interrelacionarse con él y adaptarse evolutivamente al mismo, para contribuir al desarrollo integral del país.

1.2.3 Promover la investigación

Por ser la Universidad de San Carlos de Guatemala la única de carácter estatal, le corresponde promover la investigación científica, filosófica, técnica, cultural o de cualquier otra naturaleza, debiendo procurar el avance en estas disciplinas.

1.2.4 Cooperar en el estudio y solución de los problemas nacionales

Esta característica constituye un elemento no sólo jurídico, sino también práctico, ya que es la función que la sociedad en general con mayor facilidad percibe y espera, porque si es con parte del presupuesto nacional que se financia la casa de estudios superiores y, en ella se investiga y promueve lo más elevado del conocimiento de todas las ramas de la ciencia, es necesario, que de la Universidad salgan propuestas de solución a los graves problemas nacionales, siendo quizá la más concreta el derecho de iniciativa de ley del cual goza.

1.3 Gobierno

El Artículo 83 de la Constitución Política de la República de Guatemala, indica que “el gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala corresponde al Consejo Superior Universitario, integrado por el Rector, quien lo preside; los decanos de las facultades; un representante del colegio profesional, egresado de la Universidad de cada facultad; un catedrático titular y un estudiante por cada facultad”.

⁴ Ibid.



1.4 Presupuesto

De acuerdo al Artículo 84 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “corresponde a la Universidad de San Carlos de Guatemala una asignación privativa no menor del cinco por ciento del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, debiéndose procurar un incremento presupuestal adecuado al aumento de su población estudiantil o al mejoramiento del nivel académico”.

En 1985 cuando se discutía este Artículo por la Asamblea Nacional Constituyente, se hicieron muchas manifestaciones para que se plasmara que el cinco por ciento no fuera sólo de los ingresos ordinarios del Estado, sino también de los ingresos extraordinarios, situación que es más justa debido a que los ingresos extraordinarios no son nada despreciables sino que además van proporcionalmente al presupuesto real del Estado.

1.5 Antecedentes históricos

En la actualidad, la Universidad de San Carlos de Guatemala es importante dentro de la sociedad, el conocimiento integral de la misma requiere también el estudio de su historia, para comprender las bases sobre las que se ha desarrollado y la sostiene.

Las universidades de Hispanoamérica nacen entre el siglo XVI y XVII, fruto del proceso de transformación de la península ibérica y toda Europa. En esa época Europa estaba viviendo la parte final del enorme movimiento cultural de renovación de las ideas que se conoció con el nombre de Renacimiento.

Durante las décadas en que se realiza la conquista y reconquista de las nuevas tierras descubiertas, ambos acontecimientos se encontraban influenciados de la religión católica. Este aspecto religioso impregnó en gran medida a la universidad española, sobre todo en los primeros años de la colonia, dicho sea de paso en esta época todas las instituciones culturales estaban al servicio de la suprema idea de expansión de la religión, la cual no hacía sino servir a los intereses del Estado conquistador.

La Universidad de San Carlos fue creada por la monarquía española, mediante Real Cédula emitida por Carlos II, el 31 de enero de 1676.

Los estudios universitarios aparecen en Guatemala desde mediados del siglo XVI, cuando el primer obispo del reino de Guatemala, Licenciado Don Francisco Marroquín, funda el Colegio Universitario de Santo Tomás, en el año de 1562, para becados pobres, con las cátedras de filosofía, derecho y teología.

Los bienes dejados para el colegio universitario se aplicaron un siglo más tarde para formar el patrimonio económico de la Universidad de San Carlos, juntamente con los bienes que legó para fundarla, el correo mayor Pedro Crespo Suárez.

Hubo ya desde principios del siglo XVI otros colegios universitarios, como el Colegio de Santo Domingo y el Colegio de San Lucas, que obtuvieron licencia temporal de conferir grados. Igualmente se impartieron estudios universitarios desde el siglo XVI, tanto en el Colegio Tridentino como en el Colegio de San Francisco, aunque no otorgaron grados. “La Universidad de San Carlos logró categoría internacional, al ser declarada Pontificia por la Bula del Papa Inocencio XI, emitida con fecha 18 de junio de 1687. Además de cátedras de su tiempo: ambos derechos (civil y canónico), medicina, filosofía y teología, incluyó en sus estudios la docencia de lenguas indígenas. Durante la época colonial, cruzaron sus aulas más de cinco mil estudiantes y además de las doctrinas escolásticas, se enseñaron la filosofía moderna y el pensamiento de los científicos ingleses y franceses del siglo XVIII. Sus puertas estuvieron abiertas a todos: criollos, españoles, indígenas y entre sus primeros graduados se encuentran nombres de indígenas y personas de extracción popular”.⁵ Los concursos de cátedras por oposición datan también desde esa época y en muchos de ellos triunfaron guatemaltecos de humilde origen, como el Doctor Tomás Pech, de origen indígena y el Doctor Manuel Trinidad de Avalos y Porres, hombre de modesta cuna, a quien se atribuye la fundación de la investigación científica en la Universidad de San Carlos, por la evidencia que existe en

⁵ Cazali Ávila, Augusto, *Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (época republicana 1821-1994)*, pág. 23.



sus trabajos médicos experimentales, como transfusiones e inoculaciones en perros y otros animales.

La legislación contempló desde sus fases iniciales, el valor de la discusión académica, el comentario de textos, los cursos monográficos y la lección magistral. La libertad de criterio está ordenada en sus primeros estatutos, que exigen el conocimiento de doctrinas filosóficas opuestas a la dialéctica, para que el esfuerzo de la discusión beneficiara con sus aportes formativos la educación universitaria. El afán de reforma pedagógica y de lograr cambios de criterio científico es también una característica que data de los primeros años de su existencia. Fray Antonio de Goicoechea fue precursor de estas inquietudes.

En las ciencias jurídicas, cuyo estudio comprendía el derecho civil y el canónico, también se registraron modificaciones significativas al incorporar el examen histórico del derecho civil y romano, así como el derecho de gentes, cuya introducción se remonta al siglo XVIII en nuestra universidad. Asimismo, se crearon cátedras de economía política y de letras. La Universidad de San Carlos de Guatemala, ha contado también desde los primeros decenios de su existencia, con representantes que el país recuerda con orgullo, tal es el caso del doctor Felipe Flores, que sobresalió con originales inventos y teorías, que se anticiparon a muchas de ulterior triunfo en Europa.

De la Universidad colonial egresaron también profesionales de relevantes méritos que tuvieron destacada participación en el proceso independentista, entre ellos, Pedro Molina. Después de la independencia política de 1821, la Universidad estuvo sujeta a muchas vicisitudes que incidieron, a veces en su desarrollo y a veces en su estancamiento.

En efecto, “durante el gobierno progresista del doctor Mariano Gálvez (1832-1838), de corte liberal, se amplió el campo cultural, se estableció la educación laica y se introdujeron cambios ideológicos en la ciencia, el arte y las humanidades, pero la Universidad, en ese entonces con el nombre de Academia de Estudios pasó a depender



del gobierno”.⁶ Al ser derrocado Mariano Gálvez, por un movimiento conservador, se restablecieron los fueros de la antigua universidad, pero cayó nuevamente bajo la influencia eclesiástica que detuvo el avance cultural y científico.

En 1871, con el triunfo de la Revolución Liberal, se acogió de nuevo el principio de la educación laica y se introdujeron reformas en la estructura de la Universidad, la que se denominó simplemente Universidad de Guatemala y fue instituida como cuerpo científico y literario, encargado de promover el adelanto de las ciencias y de la letras en la República y, como cuerpo destinado a suministrar la instrucción superior profesional.

“El gobierno dictatorial de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), significó un retroceso para el país y por ende para la Universidad, la cual, dentro del servilismo prevaleciente en ese período, pasó a llamarse Universidad Nacional Estrada Cabrera. Durante los regímenes posteriores, la vida de la Universidad recibió alguna influencia de corrientes progresistas, entre ellas la de la Reforma de Córdova y disfrutó de un período de respeto a su autonomía durante el gobierno de Lázaro Chacón. Esa autonomía fue totalmente cercenada por la dictadura del gobierno de Jorge Ubico (1931-1944); fueron largos 14 años de oscurantismo, de violaciones a los derechos humanos, de privación de todas las libertades ciudadanas y de control gubernamental de todas las expresiones culturales. Los estudiantes universitarios junto con obreros, campesinos y las capas medias, fueron víctimas de esa dictadura fuertemente influenciada por el fascismo alemán e italiano”.⁷

El triunfo del movimiento revolucionario de octubre de 1944, lleva a la instauración de regímenes democráticos (Junta Revolucionaria, gobierno de Juan José Arévalo) y de tendencia antiimperialista (gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán), y que determinaron para la Universidad cambios sustanciales en sus fines, objetivos y funciones, como “el reconocimiento de su personalidad jurídica para adquirir, administrar, poseer y enajenar bienes y contraer obligaciones”⁸ así como en su organización y regulación legal, que

⁶ *Ibid*, pág. 54.

⁷ *Ibid*.

⁸ Sagastume Gemell, Marco Antonio, *Síntesis histórica de la Universidad de San Carlos de Guatemala*, pág. 27.

tienen como base el reconocimiento de su autonomía, contenido en el Decreto No. 12 de la Junta Revolucionaria, emitido el uno de diciembre de 1944. Ese régimen autónomo fue reafirmado en la Constitución de 1945 y muy a pesar de los enemigos de la cultura y de las transformaciones sociales, también fue recogido en las Constituciones de 1956 y 1965.

A raíz de la invasión intervencionista de extrema derecha al territorio nacional, la cual fue planificada y financiada por el gobierno de los Estados Unidos de Norte América y ejecutada en su fase final en junio de 1954, la Universidad ha sido objeto de múltiples actos tendientes a coartar su autonomía. "A partir 1956, durante el gobierno de Carlos Castillo Armas, con el asesinato de cuatro estudiantes universitarios, el Estado institucionalizó la violencia indiscriminada contra todos los sectores populares, especialmente la dirigencia del sindicalismo, del cooperativismo y de la Universidad. Se cuentan por cientos de miles los asesinatos, los ametrallamientos, los secuestros, desapariciones forzadas y el exilio".⁹

En 1983 durante la llamada apertura democrática, auspiciada y patrocinada por el ejército, se mantiene principalmente la violencia psicológica, disminuyendo la intensidad de la represión, no por respeto a los derechos humanos, sino porque la violencia ya no era necesaria, la represión había anulado a todos los líderes populares. Las décadas de violencia dejaron gravado en la conciencia de la sociedad guatemalteca que vale más conservar la vida, que perderla reclamando derechos, aunque esos derechos no debieran negársele a nadie por el simple hecho de ser humano.

En las décadas de violencia, se creó una frase que sirvió de anestesia social: si lo mataron, en algo andaba metido; con ella, los guatemaltecos se volvieron faltos de liderazgo, indiferentes y sin ánimo de ser solidarios, estas conductas prevalecen en la actualidad y son fácilmente perceptibles en la sociedad guatemalteca.

A la violenta represión a que fue sometida la Universidad, debe agregarse la política de

⁹ Documento organización y represión de la Universidad de San Carlos de Guatemala, pág. 3.

estrangulamiento económico, la politización y recientemente la tendencia a su privatización.

1.6 La Universidad de San Carlos como aparato ideológico

El desarrollo de la Universidad va de la mano con el desarrollo político guatemalteco. “En la época colonial, destaca que la enseñanza superior era privilegio de personas pertenecientes a clases dominantes en razón de raza y de poder económico”.¹⁰

Aún hoy en día es un privilegio tener estudios universitarios, por cuanto que si se divide el número total de alumnos matriculados en el presente año, dentro del número total de habitantes, que se estima en no menos de 13 millones de habitantes, da como resultado que sólo muy pocas personas logran ingresar a las aulas universitarias. Más aún, si se divide el total de profesionales egresados de la Universidad en un año, entre el número de estudiantes que ingresan en ese mismo lapso, el privilegio es aún más evidente, pues se estima que no más del cuatro por ciento de personas que ingresaron a la Universidad logran graduarse.

El aparato ideológico de la Universidad significa que ella, como máxima casa de estudios superiores, debe formar profesionales con una vasta cultura, con profunda conciencia social, y este es el único aspecto que la diferencia de cualquier otro órgano autónomo de la administración pública.

1.7 Iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala por mandato constitucional

El derecho de iniciativa de ley, es definido de forma clara y breve por diversos autores como:

“La facultad de proponer las leyes que deben ser discutidas y aprobadas por el poder legislativo”.¹¹

¹⁰ Cazali Ávila, Augusto, *Ob.Cit*; pág. 61.

“La exclusiva facultad concedida a determinadas personas, organismos del Estado e instituciones para que puedan presentar al Congreso de la República, para su discusión y aprobación, proyectos de leyes de rango ordinarias”.¹²

“La facultad que tienen los organismos del Estado y algunas instituciones de carácter público, para presentar ante proyectos de ley que consideren necesarios para el ordenamiento jurídico, ya sea en asuntos de su competencia o en materias no propias de su rol administrativo o jurisdiccional”.¹³

“El acto en el cual intervienen los organismos principales del Estado, mediante la proposición de proyectos de ley para poder ser convertidos en leyes vigentes y positivas luego del trámite respectivo”.¹⁴

“El acto de presentar o proponer un proyecto de ley por quien está legitimado para efectuarlo”.¹⁵

Conforme el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, se entiende por iniciativa de ley, la facultad que tienen los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, para presentar ante proyectos de ley que consideren necesarios para el ordenamiento jurídico. Como la Constitución no establece que quienes tienen el derecho de iniciativa, deben hacerlo en asuntos de su competencia, se entiende que pueden postular en materias no propias de su rol administrativo o jurisdiccional.

La facultad de iniciativa de ley siempre se ha fundamentado en la Constitución de la República, como se puede apreciar con la siguiente exposición de las normas correspondientes de todas la Constituciones que han estado vigentes a lo largo de la

¹¹ Cabanellas, Guillermo, *Diccionario jurídico elemental*, pág. 205.

¹² Pereira Orozco, Alberto, *Nociones generales de derecho*, pág. 137.

¹³ Villegas Lara, René Arturo, *Temas de introducción al estudio del derecho y teoría general del derecho*, pág. 97.

¹⁴ Rojina Villegas, Rafael, *Introducción al estudio del derecho*, pág. 309.

¹⁵ Monroy Cabra, Marco, *Introducción al derecho*, pág. 277.



historia de Guatemala.

Luego de la breve exposición sobre los aspectos jurídicos, históricos y políticos de la Universidad, concluimos el presente capítulo afirmando que la Universidad representa una conquista para la población, porque en ella se enseña el conocimiento científico no sólo en cada rama del saber humano, sino también la historia del desarrollo de la sociedad guatemalteca.

La enseñanza superior está en las aulas universitarias varios de los altos funcionarios de las diversas instituciones del Estado han sido egresados de la Universidad y, por tanto, la misma debe tener un protagonismo nacional en aras de la multitud que la mantiene.

Existen varias formas de devolver a los ciudadanos parte de lo que han aportado en el sostenimiento de esta casa de estudios superiores; una es el servicio ya sea en la práctica supervisada, bufetes populares, residencias en hospitales u otras que se realizan en las distintas facultades, así como la presentación de servicios profesionales a bajo costo; otra es mediante propuestas de leyes que sirvan para solucionar los graves problemas nacionales, y esto sólo puede ser posible mediante el ejercicio del derecho constitucional a la iniciativa de ley y que hoy por hoy, no existe una regulación para hacer efectivo ese derecho y cuyo análisis jurídico es el tema de fondo de este trabajo.



CAPÍTULO II

2. La iniciativa de ley en las diferentes constituciones de Guatemala

2.1 La Constitución de Bayona de 1808

Promulgada por José Bonaparte, se da en el marco de la invasión del imperio napoleónico en España. No tuvo vigencia, pero la importancia resulta de la influencia que sus disposiciones ejercieron al inspirar las constituciones de los nacientes estados americanos. En materia del derecho de iniciativa de ley, en ella se establecía que “todos los órganos del Estado relacionados con la creación de leyes, tenían su sede en España, entre tales órganos se encontraba: El Senado, (integrado por los Infantes de España, los Ministros, los Capitanes Generales del ejército, y los embajadores); El Consejo de Estado (presidido por el Rey y formado por representantes de varias secciones, entre ellas; de Policía General, de Hacienda, de Guerra, de Marina y de Indias) y Las Cortes, (integrada por 171 individuos pertenecientes a tres estamentos: el del clero, el de la nobleza y el del pueblo”.¹⁶ Los representantes del pueblo eran los diputados a razón de uno por cada 300,000 habitantes).

Así mismo establecía que, “los reinos y provincias españolas de América y Asia gozarían de los mismos derechos que la metrópoli y que, cada reino y provincia tendría constantemente cerca del gobierno diputados encargados de promover sus intereses, y de ser, sus representantes en las Cortes, haciendo referencia a las ciudades facultadas para proponer a sus diputados, siendo en número de 22, a saber:

Dos de Nueva España.

Dos del Perú.

Dos del Nuevo Reino de Granada.

Dos de Buenos Aires.

Dos de Filipinas.

Dos de la isla de Cuba.

¹⁶ Digesto Constitucional, Revista del colegio de abogados y notarios, julio-diciembre 1944, pág. 19.



Uno de la Provincia de Venezuela.
Uno de las Charcas.
Uno de Quito.
Uno de Chile.
Uno de Cuzco.
Uno de Guatemala.
Uno de Yucatán.
Uno de Guadalajara.
Uno de las provincias internas Occidentales de Nueva España y
Uno de las provincias orientales”.¹⁷

Como puede apreciarse, en las normas mencionadas no se indicaba en forma expresa a quien corresponde el derecho de iniciativa de ley, por lo que debe entenderse que la intención era que ese derecho fuera ejercido en relación a los intereses del territorio de Guatemala, por el diputado que la representara en las cortes.

2.2 Constitución Política de la Monarquía Española de 1812

Posteriormente, existió la llamada Constitución de Cádiz de 1812, la cual era aplicable a Guatemala, porque en el Artículo 10 expresamente indicaba que, el territorio español comprende: . . . En la América Septentrional, Nueva España con la Nueva Galicia y la Península de Yucatán, Goataemala, provincias internas de oriente, provincias internas de occidente, isla de Cuba con las dos Floridas.

En esta Constitución sí se establece expresamente el derecho de iniciativa de ley, al indicar en el Artículo 132 que todo diputado tiene la facultad de proponer a las Cortes los proyectos de ley, haciéndolo por escrito, y exponiendo las razones en que se funde su petición.

¹⁷ *Ibid*, pág. 20.



2.3 Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1824

Es necesario aclarar que una vez obtenida la independencia respecto de la Corona española, Centroamérica inició su propio camino jurídico constitucional, para el efecto, el 17 de noviembre de 1823 se emitieron las llamadas Bases Constitucionales de 1823 mediante las que se estableció una Asamblea Nacional Constituyente, la cual sentaría las bases para la Constitución de los Estados Federados del Centro de América; "en ella se instituye el Poder Legislativo, integrado por diputados electos popularmente; al cual correspondía hacer las leyes que mantenía la federación, y aquellas en cuya uniformidad tenía un interés directo y conocido cada uno de los Estados. Se creó también el Senado integrado por miembros electos popularmente, correspondiéndole sancionar la ley; finalmente, se estableció el Poder Ejecutivo, en el presidente de la República electo popularmente y a quien correspondía publicar la ley y cuidar su observancia".¹⁸ Como fruto de las referidas bases constitucionales, una Asamblea Nacional Constituyente promulgó el 22 de noviembre de 1824 la Constitución Federal de Centroamérica.

Respecto al tema que nos interesa, en esta Constitución se reguló como facultad del congreso, hacer las leyes que mantenían la federación y aquellas en cuya general uniformidad tenía un interés directo y conocido cada uno de los estados; y que todo proyecto de ley debía presentarse por escrito y esta era facultad de los representantes y los secretarios del despacho, pero éstos últimos no podían hacer proposiciones sobre ninguna clase de impuestos.

2.4 Primera Constitución del Estado de Guatemala de 1825

El 11 de octubre de 1825, se emitió una Constitución propia del Estado de Guatemala, no obstante la existencia de la Federación Centroamericana. El preámbulo de esta Carta Magna indica que "los representantes del pueblo de Guatemala congregados en Asamblea, autorizados plena y legalmente por nuestros comitentes, y por el pacto de la

¹⁸ *Ibid*, pág. 77.

Confederación Centroamericana, para dar la ley fundamental que debe regir al Estado, asegurarle en sus derechos, y afianzar los del hombre y del ciudadano, decretamos y sancionamos la siguiente: Constitución Política del Estado de Guatemala”.¹⁹

En esta Constitución se establecía que el poder legislativo residía en una Asamblea de representantes electos popularmente y que sólo los diputados y el poder ejecutivo tenían la facultad de proponer a la Asamblea los proyectos de ley.

Desde el inicio de la vigencia de esta primera Constitución se puede apreciar el quebrantado camino de la institucionalidad en Guatemala, porque a escasos diez años, el 13 de febrero de 1835 bajo el título de Reformas, el Congreso de la República emitió una nueva Constitución Federal de las Repúblicas de Centroamérica. En ella se establecieron dos cámaras en el Congreso, la de diputados y la del Senado. Respecto a la formación de la ley, en el Artículo 87 se estableció que todo proyecto de ley u orden, tendría origen en cualquiera de las cámaras; más sólo a las de los representantes se les permitía iniciar las de contribuciones e impuestos, admisión o creación de nuevos Estados.

2.5 Acta Constitutiva de la República de Guatemala. 1851

El 19 de octubre de 1851 una Asamblea Nacional Constituyente emite la llamada Acta Constitutiva de la República de Guatemala, el Artículo 4º. de este documento, indicaba que el poder público sería ejercido por las autoridades constituidas en esta Acta, entre las que se encontraban en primer lugar el Presidente de la República, en relación al Poder Legislativo; en el Artículo 11 se instituyó una cámara compuesta de 51 diputados, a los que correspondía "establecer por leyes o resoluciones, sobre iniciativas del Presidente de la República".²⁰ Con tal disposición prácticamente se centralizan los poderes ejecutivo, legislativo en el Presidente de la República, y únicamente a él correspondía el derecho de iniciativa de ley.

¹⁹ *ibid*, pág. 107.

²⁰ *ibid*, pág. 173.



Vale agregar que esta Acta Constitutiva es fruto de un rompimiento constitucional, porque en su Artículo 17 indicaba que las leyes constitutivas anteriores, y cualquiera otra disposición, quedaban sin efecto en cuanto se opusieran a ella.

A esta Acta Constitutiva le fueron realizadas algunas reformas el cuatro de abril de 1855, sin embargo tales reformas en nada modificaban la facultad de iniciativa de ley, sino al contrario, confirmó el ilimitado poder del Presidente de la República al exonerarlo de responsabilidad en sus actos. En efecto, el Artículo 1 de la reforma indicaba que, siendo vitalicia la autoridad que ejerce el Presidente de la República, Capitán General Don Rafael Carrera, eran responsables solamente por los actos oficiales, los Ministros del despacho y consejeros del Estado que concurren en ellos con su voto, conforme al Acta Constitutiva.

2.6 Ley Constitutiva de la República de Guatemala. 1879

El 11 de diciembre de 1879, una Asamblea Nacional Constituyente emitió una nueva Constitución; dentro de sus principales regulaciones se puede citar: El Artículo 40, que establece que el poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional y el Artículo 56, ~~se~~ indica que las leyes pueden tener origen en la Asamblea, por proposición de alguno de sus miembros, por iniciativa del poder ejecutivo y del judicial en materia de su competencia.

Nótese que es en esta Constitución en que la facultad de iniciativa de ley empieza a concederse a órganos distintos a los tradicionales, pues por primera vez expresamente se faculta a los otros dos organismos del Estado.

Sin embargo, esta Constitución sufrió varias reformas: “el 23 de octubre de 1885; el cinco de noviembre de 1887; el 30 de agosto de 1897; el 12 de julio de 1893 y el 11 de marzo de 1921, aunque en ninguna de ellas se modificó el derecho de iniciativa de ley establecido en el ya transcrito Artículo 56”.²¹

²¹ *Ibid*, pág. 193.



2.7 Constitución Política de la República Federal de Centroamérica. 1921

El nueve de septiembre de 1921, los Estados de Guatemala, El Salvador y Honduras, crean una nueva Constitución Federal de Centroamérica, como producto de un intento por restablecer la Federación Centroamericana. Nunca cobró vigencia, sin embargo, en el Artículo 6o. señalaba que, en cuanto no se opusiera a la Constitución Federal, cada Estado conservaba su autonomía e independencia para el manejo y dirección de sus asuntos interiores, y asimismo todas las facultades que la Constitución Federal no atribuía a la Federación. En el Artículo 67 se indicaba que el Gobierno de la Federación sería republicano, popular, representativo y responsable, creando los tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Se establecieron dos cámaras en el poder legislativo, la de los diputados y la de los senadores, las cuales reunidas formaban el congreso pleno. El Artículo 87 expresamente establecía que tenían exclusivamente la facultad de iniciativa de ley: 1o. los diputados y los senadores; 2o. El Poder Ejecutivo Federal; 3o. La Corte Suprema de Justicia y 4o. Las Asambleas de los Estados.

2.8 Otras reformas constitucionales

La Ley Constitutiva de la República de Guatemala, vigente desde el 12 de diciembre de 1879, fue reformada nuevamente en varias ocasiones: el 20 de diciembre de 1927; el 11 de julio de 1935 y el 12 de septiembre de 1941. En ninguna de las reformas se modificó la facultad de proponer iniciativas de ley.

2.9 Constitución de la República de Guatemala

Con fecha 19 de julio de 1935, se emitió una nueva Constitución de la República de Guatemala, en este cuerpo de ley se establecía los siguientes aspectos de importancia en el tema que nos ocupa: "Artículo 40. El Poder Legislativo reside en la Asamblea Nacional. Artículo 54. Son Atribuciones del Poder Legislativo: 1o. Decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes. Artículo 56. Las leyes pueden tener origen en la Asamblea,



por proposición de alguno de sus miembros, por iniciativa del Poder Ejecutivo o del Judicial, en materia de su competencia”.²²

2.10 Constitución de la República de Guatemala. 1945

El 11 de marzo de 1945 fue promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente una nueva Constitución de la República de Guatemala. Expresaba en el Artículo 121 que, “tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes, los diputados, y el ejecutivo por medio del ministro a cuyo despacho corresponda la materia del proyecto. En asuntos de su competencia, tendrá iniciativa la Corte Suprema de Justicia”.²³

2.11 Constitución de la República de Guatemala. 1956

Con el movimiento de la contrarrevolución de 1954, bajo el mando del Coronel Carlos Castillo Armas, con el apoyo del gobierno norteamericano, la iglesia católica y la burguesía latifundista, fue promulgada por una Asamblea Nacional Constituyente, el dos de febrero de 1956 una nueva Constitución, que en el Artículo 150 establecía: Para la formulación de la leyes tienen iniciativa, los Diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, por conducto del ministro a que corresponda la materia del proyecto y la Corte Suprema de Justicia en asuntos de su competencia.

2.12 Constitución de la República de Guatemala. 1965

Promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente, el 15 de septiembre de 1965, a raíz de un golpe de estado. En el Artículo 171 establecía que, “para la formulación de la leyes tienen iniciativa, los Diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, por conducto del ministro a que corresponda la materia del proyecto, el Consejo de Estado y, en asuntos de su competencia la Corte Suprema de Justicia y la Universidad de San Carlos de Guatemala”.

²² *Ibid*, pág. 309.

²³ *Ibid*, pág. 304.

Es a partir de esta Constitución en que la facultad de iniciativa de ley es asignada a los entes tradicionales. En primer lugar el Consejo de Estado el cual, de conformidad con el Artículo 207 de esa misma Constitución se integraba por el Vicepresidente, quien lo presidía y consejeros designados por el Congreso; el Presidente del Ejecutivo; la Corte Suprema de Justicia; los colegios profesionales; las municipalidades; los trabajadores urbanos y los del agro; así como otros designados por el sector empresarial.

De suma importancia es el derecho de iniciativa de ley asignado a la Universidad de San Carlos, con la única salvedad en que "al igual que el asignado a la Corte Suprema de Justicia se otorga con la condición de que sus iniciativas versen sobre asuntos de su competencia",²⁴ expresión un tanto ambigua por cuanto que no se indica expresamente cuales son esas materias de su competencia.

Finalmente, cabe comentar que la Constitución de 1965, inició y perdió su vigencia por golpes de Estado.

En efecto, en 1963 mediante la llamada Carta Fundamental de Gobierno, se derogó la Constitución de 1956 y el 23 de marzo de 1982 por medio del Decreto 24-82 Estatuto Fundamental de Gobierno se derogó la Constitución de 1965.

2.1.13 Iniciativa de ley en la Constitución Política de la República de Guatemala 1985

En la Constitución vigente existen dos clases de iniciativa de ley, una especial para introducir reformas a la Constitución de la República, y otra para crear, reformar o derogar las leyes ordinarias.

La primera forma de iniciativa mencionada, constituye una novedad en el derecho constitucional guatemalteco, porque en todas la Constituciones anteriores la iniciativa para reformarla corresponde a la mayoría calificada del Congreso, sin embargo en

²⁴ Digesto Constitucional. Ob.Cit; pág. 363.



la Constitución vigente está regulado de la manera siguiente:

Artículo 277. "Tienen iniciativa para proponer reformas a la Constitución:

- a) El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
- b) Diez o más diputados al Congreso de la República;
- c) La Corte de Constitucionalidad; y
- d) El pueblo mediante petición dirigida al Congreso de la República, por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos.

En cualquiera de los casos anteriores, el Congreso de la República debe ocuparse sin demora alguna del asunto planteado".

Esta iniciativa especial para reformar la constitución le otorga la característica de ser una Constitución flexible y durante los veintidós años de vigencia ya se han presentado dos iniciativas en ese sentido. La primera versó sobre varias materias, fue presentada por el Presidente en Consejo de Ministros y aprobada primero en consulta popular y luego mediante Decreto Legislativo 18-93. La segunda iniciativa, versa sobre reducir el número actual de diputados, fue presentada al Congreso de la República por 6,480 ciudadanos en el mes de noviembre de 2007 y no fue aprobada.

La segunda forma de iniciativa de ley mencionada, que se refiere a la creación, reforma o derogación de leyes, es la que principalmente nos interesa en el desarrollo del presente trabajo, y está regulada expresamente en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala que señala: "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".

Debe tenerse presente que existe una norma aplicable a todas las iniciativas de ley sin importar quien presente la iniciativa, esta norma está contenida en el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el cual indica que "toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en



forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa".



CAPÍTULO III

3. Instituciones que tienen iniciativa de ley

La Constitución Política de la República de Guatemala establece en el Artículo 174 que para la formación de las leyes tienen iniciativa los siguientes órganos administrativos: los diputados al Congreso de la República, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral. A continuación exponemos la normativa particular aplicable a cada uno de estos órganos.

3.1 Los Diputados al Congreso de la República

De conformidad con el Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala “la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional”.

Como expresamente lo indica el Artículo transcrito, corresponde al Organismo Legislativo la potestad legislativa, que es la facultad de crear, modificar o derogar leyes de observancia general, es decir, la discusión y emisión de decretos; ésta potestad legislativa comienza con la iniciativa de ley que interesa fundamentalmente en el tema de la presente tesis, y que más adelante analizamos detalladamente, sin embargo, el Congreso de la República tiene además las funciones y atribuciones que establecen los Artículos 165, 170 y 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala y que



a continuación resumimos.

Artículo 165. Atribuciones. "Corresponde al Congreso de la República:

- a) Abrir y cerrar sus períodos de sesiones;
- b) Juramentar y dar posesión del cargo al Presidente y Vicepresidente de la República, y al Presidente del Organismo Judicial;
- c) Aceptar o no la renuncia del Presidente o del Vicepresidente de la República.
- d) En ausencia del Presidente dar posesión de la Presidencia al Vicepresidente.
- e) Elegir a los funcionarios que deban ser designados por el Congreso.
- g) Desconocer al Presidente de la República si continúa en el ejercicio del cargo habiendo vencido su período.
- h) Declarar con lugar o no, el antejuicio contra determinados funcionarios.
- i) Declarar, cuando proceda, la incapacidad física o mental del Presidente de la República.
- j) Interpelar a los ministros de Estado; y
- j bis) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- k) Todas las demás atribuciones que le asigne la constitución y otras leyes".

Artículo 170. "Son atribuciones específicas del Congreso:

- a) Calificar las credenciales que el Tribunal Supremo Electoral extiende a los diputados electos;
- b) Nombrar y remover a su personal administrativo.
- c) Aceptar o no las renunciaciones que presentaren sus miembros;
- d) Llamar a un diputado suplente cuando deba sustituirse a un propietario
- e) Elaborar y aprobar su presupuesto".

Artículo 171. "Otras atribuciones del Congreso.

- a) Decretar, reformar y derogar las leyes;
- b) Aprobar, modificar o improbar, el presupuesto de ingresos y egresos del Estado.
- c) Decretar impuestos ordinarios y extraordinarios.

- d) Aprobar o improbar anualmente, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas.
- e) Decretar honores públicos por grandes servicios prestados a la Nación.
- f) Declarar la guerra y aprobar o improbar los tratados de paz;
- g) Decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos.
- h) Fijar las características de la moneda, con opinión de la Junta Monetaria;
- i) Contraer, convertir, consolidar las operaciones relativas a la deuda pública.
- j) Aprobar o improbar los proyectos de ley sobre reclamaciones al Estado, por créditos no reconocidos, y señalar asignaciones especiales para su pago.
- k) Decretar, 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 internacionales”.

Como se indica en los artículos anteriores, el Organismo Legislativo realiza también otras funciones distintas a la de crear, modificar o derogar leyes de observancia general.

Estas otras funciones, el congreso las realiza mediante los llamados, acuerdos, puntos resolutivos o resoluciones, los que están regulados el capítulo V del título IV de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo:

Artículo 106. Acuerdos. “El Congreso de la República, mediante acuerdo:

- 1) Solicitará la opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad.
- 2) Declarará electos a aquellos funcionarios que hubiere electo de conformidad con la ley.
- 3) Declarará el inicio y clausura del período ordinario de sesiones.
- 4) Expresará voto de falta de confianza en contra de los funcionarios que hubieren sido objeto de interpelación.
- 5) Nombrará comisiones de investigación, determinará sus atribuciones y nombrará a sus integrantes.
- 6) Expresará el pésame, reconocimiento y felicitaciones.
- 7) Otorgará las condecoraciones que le correspondan de conformidad con la ley.

- 8) Convocará para juramentación ante el pleno de los funcionarios cuyo nombramiento no corresponda al Congreso.
- 9) Resolverá cualquier otro asunto que no tenga fuerza de ley, recomendación o de mero trámite”.

Los acuerdos deberán redactarse de tal modo que aparezca en forma separada la parte considerativa y dispositiva del mismo y deberán ser firmados por el Presidente y dos secretarios.

Artículo 107. Puntos Resolutivos. “Los diputados podrán presentar mociones para que se emitan puntos resolutivos que contengan recomendaciones u otras declaraciones. Toda moción en este sentido deberá ser presentada por escrito y redactada de manera que contenga parte considerativa y la resolución respectiva. Los puntos resolutivos deberán ser publicados en el Diario Oficial dentro de los dos días siguientes de su aprobación”.

En relación al tema que nos interesa, la actividad legislativa propiamente dicha, comienza con la iniciativa de ley; a este respecto, el Artículo 174 de la Constitución señala en primer lugar que, para la formación de las leyes tienen iniciativa los diputados al Congreso. Nótese que el derecho de iniciativa de ley no corresponde al congreso en su conjunto es decir como uno de los tres poderes del Estado, sino que está asignado como derecho de cada uno de los representantes, sin hacer ninguna distinción entre diputados distritales y por lista nacional.

El derecho de otorgar individualmente a cada diputado el derecho de iniciativa de ley consideramos que tiene justificación teórica; en primer lugar porque el número de diputados es proporcional al número de habitantes pues, de conformidad con el Artículo 205 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos “El Congreso de la República se integra con diputados electos en los distritos electorales y por el sistema de lista nacional, cada departamento de la República constituye un distrito electoral, con excepción del departamento de Guatemala, en el cual el municipio del mismo nombre comprenderá el

distrito central y los restantes municipios constituirán el distrito departamental de Guatemala. Cada distrito electoral tiene derecho a elegir un diputado por el hecho mismo de ser distrito y a un diputado más por cada ochenta mil habitantes.

En segundo lugar, la asignación del derecho de iniciativa de ley a cada diputado se justifica porque son elegidos mediante sufragio universal y también porque los diputados son postulados por partidos políticos que deben tener una posición política, ideológica y económica que el sistema político permite.

Es teórica esa justificación de asignar a cada diputado el derecho de iniciativa de ley, por cuanto que actualmente existe el criterio en la mayoría de la población que el número de diputados debe reducirse, por otra parte si bien los diputados son elegidos por sufragio universal su postulación es una plaza a la que no se llega por méritos, sino en la mayoría de los casos, por compra de la candidatura, o dicho en forma más elegante, por la capacidad económica de aportar para la campaña política del partido político en que se postule, y finalmente al ser electo se presenta el fenómeno llamado popularmente transfuguismo, que consiste en que el diputado renuncia al partido político mediante el que fue electo y pasa a formar parte de cualquier otro partido, aún el partido ideológicamente opuesto, lo que si bien es lícito, refleja la nula convicción ideológica tanto del diputado transfuguista como la del partido que lo acepta.

A continuación transcribimos los artículos de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo decreto 64-94 que regulan la forma en que cada diputado ejerce su derecho de iniciativa de ley.

Artículo 110. Iniciativas de Ley Provenientes de los Diputados. "Uno o más diputados al Congreso de la República, en ejercicio de su derecho de iniciativa, pueden presentar proyectos de ley, los cuales deben ser leídos en la sesión plenaria inmediata siguiente a su presentación en la secretaría. Luego de su lectura el diputado ponente, si lo solicita, hará uso de la palabra para referirse a los motivos de su propuesta. Si fueren varios los diputados ponentes, ellos designarán al diputado que exponga tales motivos.

Está prohibido a cualquier diputado interrumpir al orador o intervenir después de su alocución, salvo si falta al orden o se hacen alusiones personales. Concluida la lectura de la iniciativa o en su caso, finalizada la intervención del diputado ponente, la propuesta pasará sin más trámite a comisión”.

Si la potestad legislativa corresponde al pleno del Congreso de la República, las facultades que individualmente corresponde a cada diputado, de conformidad con la Ley del Organismo Legislativo son las siguientes:

- a) Presentar proyectos de iniciativa de ley (Artículo Constitucional 174).
- b) Participar en la discusión de los proyectos de ley (Artículo 81 de la Ley Orgánica)
- c) Participar en la Comisiones ordinarias o específicas (Artículo 28 de la Ley Orgánica).
- d) Emitir su voto en las cuestiones que deban ser aprobadas por el Congreso (Artículos 94 a 96 de la Ley Orgánica).
- e) Presentar mociones sobre acuerdos, puntos resolutiveos o resoluciones. (Artículo 107 de la Ley Orgánica).

Como puede verse, el derecho de iniciativa de ley asignado a cada uno de los diputados, permite que desde el seno del congreso se originen iniciativas de ley de un infinito número de materias, y las hay de las más variadas, atendiendo muchas veces a cuestiones que no son de interés general, sino de interés de pequeños grupos, o de los mismos diputados.

Durante el período comprendido del uno de enero de 2007 al 31 de marzo de 2010, fueron presentados 556 proyectos de iniciativas de ley, de los cuales 430 corresponden a los diputados de las diferentes bancadas.

3.2 Organismo Ejecutivo

El ya citado Artículo Constitucional 174 asigna también al Organismo Ejecutivo el derecho de iniciativa de ley y, por su parte los Artículos 182 y 183 del mismo cuerpo de

ley, señalan que el Presidente de la República ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo, actuará siempre con los ministros en Consejo o separadamente con uno o más de ellos, y establece entre otras, que es función del Presidente presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.

Por su parte la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece en el Artículo 111 que las iniciativas de ley que presenten a consideración del Congreso los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como las demás instituciones que conforme a la ley tienen este derecho, después de su lectura en el pleno del Congreso pasarán a la comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites.

En las sesiones en las que se conozcan iniciativas de ley presentadas por el Organismo Ejecutivo, podrá presentarse al pleno y hacer uso de la palabra el Ministro de Estado respectivo para justificar o explicar la iniciativa. En el caso de los otros órganos del Estado, el Presidente del Congreso, con autorización del pleno, podrá invitar a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa.

Nótese la relevancia que tienen los Ministros de Estado en la presentación de iniciativas relacionadas con la materia de su competencia, lo que se complementa con la actividad y funciones establecidas en la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Legislativo 114-97, regulando el Artículo 27 de dicha ley que además de las que asigna la Constitución Política de la República y otras leyes, los Ministros tienen las siguientes atribuciones: . . . J). . . refrendar las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República. . . . y el mismo Artículo agrega en la literal k) Preparar y presentar al Presidente de la República, los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informes y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad. No obstante, los ministerios no están limitados a un número específico, porque de conformidad con el Artículo constitucional 193 para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y competencias que la misma les señale, es decir que, haciendo uso de su derecho de iniciativa de ley, el Organismo

Ejecutivo puede proponer al Congreso que se modifique la ley suprimiendo o creando ministerios, tal como sucedió con el Decreto Legislativo 90-2000 mediante el que se creó el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.

De esta norma se concluye que al igual que el derecho de iniciativa de ley asignada a los diputados, el Organismo Ejecutivo tiene también un ilimitado campo de las materias sobre las que puede presentar iniciativas de ley, por cuanto que los ministerios abarcan la totalidad de actividades que se desarrollan en la sociedad, sin embargo en la realidad las iniciativas de ley presentadas por el Ejecutivo, aunque son numerosas no abarcan muchas materias, porque dentro de nuestra investigación analizamos que del total de iniciativas presentadas en el período de enero de 2007 a marzo de 2010, se estableció que se propuso un total de 120 proyectos.

De lo escrito se concluye que además del fundamento constitucional, la ley específica del Organismo Ejecutivo contiene aunque en escasos artículos, la forma de ejercer el derecho de iniciativa de ley, mismo que puede originarse desde cualquier dependencia del Organismo Ejecutivo, sea secretaria de la presidencia, gobernaciones departamentales o ministerios, las cuales pueden versar sobre cualquier materia. Las iniciativas se canalizan por medio del Presidente de la República, quien conjuntamente con uno sólo de los ministros puede presentarlas al Congreso de la República.

3.3 Corte Suprema de Justicia

El Organismo Judicial es uno de los tres poderes del Estado, su función está descrita en el Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala que indica: "La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones".

Por su parte el Artículo 51 de la Ley del Organismo Judicial Decreto legislativo 2-89

señala: “El Organismo Judicial, en ejercicio de la soberanía delegada por el pueblo, imparte justicia conforme la Constitución Política de la República y los valores y normas del ordenamiento jurídico del país”.

De conformidad con el Artículo 52 de la Ley del Organismo Judicial “para cumplir sus objetivos, el Organismo Judicial no está sujeto a subordinación alguna, de ningún organismo o autoridad, sólo a la Constitución Política de la República y las leyes. Tiene funciones jurisdiccionales y administrativas, las que deberán desempeñarse con total independencia de cualquier otra autoridad”.

Las funciones jurisdiccionales del Organismo Judicial corresponden fundamentalmente a la Corte Suprema de Justicia y a los demás tribunales que a ella están subordinados en virtud de las reglas de competencia por razón del grado.

Las funciones administrativas del Organismo Judicial, corresponden a la Presidencia de dicho Organismo y a las dependencias administrativas subordinadas a dicha Presidencia.

Los órganos que integran el Organismo Judicial tendrán las funciones que le confiere la Constitución Política de la República, las leyes y los reglamentos, así como las que le asignen otras leyes.

Las funciones administrativas del Organismo Judicial las desarrolla la ley a partir del Artículo 53, en el que se establece que “el Organismo Judicial será administrado por la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Organismo Judicial, conforme a sus respectivas atribuciones”.

En el Artículo 54 se indican las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, a continuación transcribimos y comentamos únicamente las contenidas en las literales que interesan respecto al ejercicio del derecho de iniciativa de ley:

a) Ser el órgano superior de la administración del Organismo Judicial

La representación del Organismo Judicial, como uno de los organismos del Estado, corresponde al pleno de la Corte Suprema de Justicia, sin perjuicio de la representación contractual que corresponde al Presidente, de conformidad el Artículo 55 literal h) de la Ley del Organismo Judicial, el cual indica que es atribución del Presidente ejercer, otorgar o delegar la representación del Organismo Judicial en la celebración de contratos.

Para el caso de presentar una iniciativa de ley ante el Congreso de la República de conformidad con el Artículo 174 de la Constitución de la República esta es facultad de la Corte Suprema de Justicia.

b) Informar al Congreso de la República con suficiente anticipación, de la fecha en que vence el período para el que fueron electos los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones, así como de las vacantes que se produzcan para la convocatoria de la Comisión de Postulación a que se refiere la Constitución política de la República.

c) Solicitar al Congreso de la República, la remoción de los Magistrados de la Corte de Apelaciones y demás tribunales colegiados, por los mismos casos, forma y condiciones en los que procede la remoción de los jueces. El Congreso de la República decidirá en sesión ordinaria, sobre la remoción que le hubiere sido solicitada, en la misma forma y procedimiento de cuando se elige.

Aunque el informe y la solicitud mencionados en las literales b) y e) transcritos, no pueden ser calificados como una iniciativa de ley, la Corte Suprema de Justicia debe presentar al Congreso de la República, el informe o la solicitud respectiva, en donde se emitirá el acuerdo que corresponda, de conformidad con el numeral 2) del Artículo 106 de la Ley Orgánica del Congreso de la República y los Artículos 215 y 217 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

d) Ejercer la iniciativa de ley, formulando los proyectos

En 1985, cuando se promulgó la actual Constitución Política de la República de Guatemala, se determinó que para armonizar esa nueva Constitución era necesario también poner en vigencia una nueva ley del Organismo Judicial, para el efecto la Constitución Política de la República de Guatemala además de establecer el derecho de iniciativa de ley al Organismo Judicial, estableció en el segundo párrafo del Artículo 10 de las disposiciones transitorias, que seis meses después de haber tomado posesión de sus cargos los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, en ejercicio de su iniciativa de ley, deberán enviar al Congreso de la República el proyecto de ley de integración del Organismo Judicial.

El decreto 2-89 es entonces fruto del derecho de iniciativa de ley que corresponde a la Corte Suprema de Justicia.

No obstante, las materias sobre las que pueden versar las iniciativas de ley presentadas por la Corte Suprema de Justicia, son ilimitadas, porque de conformidad con el Artículo 15 de la Ley del Organismo Judicial: “Los jueces no pueden suspender, retardar ni denegar la administración de la justicia, sin incurrir en responsabilidad. En los casos de falta, obscuridad, ambigüedad o insuficiencia de la ley, resolverán de acuerdo con las reglas establecidas en el Artículo 10 de esta ley, y luego pondrán el asunto en conocimiento de la Corte Suprema de Justicia a efecto de que, si es el caso, ejercite su iniciativa de ley”.

El Artículo transcrito se relaciona con el tema de las lagunas del derecho, “que es la ausencia de una norma positiva aplicable a una relación determinada”.²⁵ Estas lagunas de derecho, detectadas por los jueces, significan que las iniciativas de ley de la Corte Suprema de Justicia pueden referirse a cualquier materia.

Conviene aquí, tener presente también el ya citado Artículo 111 de la Ley Orgánica el Organismo Legislativo, que indica que “las iniciativas de ley que presenten a consideración del Congreso los Organismos Ejecutivo y Judicial, así como las demás

²⁵ Cabanellas, Guillermo, Ob.Cit; pág. 898.

instituciones que conforme a la ley tienen este derecho, después de su lectura en el pleno del Congreso pasarán a la comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites, y que el Presidente del Congreso, con autorización del pleno, podrá invitar a un funcionario de suficiente jerarquía para que haga uso de la palabra al introducirse la iniciativa”.

Las iniciativas de ley presentadas por la Corte Suprema de Justicia, no son frecuentes; al analizar el listado de iniciativas presentadas al Congreso de la República en el período de enero 2007 a marzo de 2008, se estableció que únicamente se presentó una iniciativa identificada con el número 3700, en el mes de septiembre de 2007 y se refiere a la creación de la Ley de Extradición.

Esta escasa presentación de iniciativa por parte de la Corte Suprema de Justicia nos obligó a ampliar el período de análisis, llegándose a establecer que en el período comprendido del mes de enero de 2000 al mes de marzo de 2010, únicamente se presentaron por la Corte Suprema de Justicia tres iniciativas, las que se indican en el siguiente cuadro.

CUADRO 1	
INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS POR EL ORGANISMO JUDICIAL	
Período de enero de 2000 a marzo de 2010	
Número y fecha	Asunto que propone
2934 19-Sep-2003	Reformas al Código de Notariado
3127 23-Feb-2005	Reformas a la Ley de Inquilinato.
3700 19-Sep-2007	Crear la Ley de Extradición
Fuente: www. congreso. gob. gt	

Consideramos que las iniciativas detalladas en el cuadro anterior, son muy escasas, sobre todo si se toma en cuenta que el Organismo Judicial tiene una alta

responsabilidad en la administración de justicia, lo que ha provocado que sea el más criticado por la impunidad que sufre la sociedad guatemalteca en todas las ramas. Por ejemplo, en materia mercantil han transcurrido más de dos años de la quiebra de dos entidades bancarias que afectaron a miles de cuentahabientes, quienes no han podido recuperar el dinero depositado; en materia laboral, son recurrentes los casos en que patronos de la industria textil, generalmente coreanos, cierran repentinamente sus operaciones, sin pagar los sueldos, indemnizaciones ni prestaciones laborales de miles de trabajadores.

Sin embargo, el clima de impunidad es mucho mayor en materia penal, porque es demasiado difícil obtener una sentencia condenatoria, y pareciera que el derecho penal está no en aras del inocente, sino en aras del delincuente.

Nadie mejor que los jueces, conoce las deficiencias que tienen las leyes y que dejan la puerta libre a la impunidad. La Corte Suprema de Justicia, tendría que ser uno de los entes que más iniciativas de ley presentara ante el Congreso de la República. Quizá, en lo que sobresalen las iniciativas de ley presentadas por la Corte Suprema de Justicia, es en cuanto a cumplir con los requisitos que exige el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, con relación a que debe ser presentada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyéndose una cuidadosa y completa, exposición de motivos. Esto puede apreciarse en la iniciativa que se refiere a la propuesta de reformas al Código de Notariado, que agregamos al final de la presente tesis y se identifica como anexo A.

3.4 Tribunal Supremo Electoral

En el año 1983 en Guatemala se dio un golpe de Estado asumiendo el poder ejecutivo y legislativo una Junta Militar de Gobierno, se sustituyó la Constitución de la República de 1965 por un Estatuto Fundamental de Gobierno; en agosto 1985 nuevamente se dio otro golpe de Estado asumiendo la Jefatura de Gobierno otro general del ejército. Se convocó a los partidos políticos existentes a proponer diputados para elegir una



Asamblea Nacional Constituyente, la que promulgó la Constitución actualmente vigente, con la cual se inició la llamada apertura democrática que inició en 1983 y continúa actualmente.

La anterior mención de los antecedentes de la Constitución de la República, es necesaria para comprender tres características de la Constitución vigente. La primera característica es la ilegitimidad, porque nace de un movimiento militar promovido por la clase económicamente poderosa; el ejército sólo es el fiel guardián que tal apertura democrática no afecte los intereses de la clase dominante.

El origen ilegítimo de la Constitución vigente, le asigna la segunda característica que es ser protectora de la clase dominante, es decir que tiene la característica de todo el derecho: la Constitución es la voluntad de la clase dominante erigida en la ley superior del Estado.

Aunque en ella se inserten las llamadas garantías individuales y los derechos sociales, en la práctica estas normas quedan sólo como una bella expresión lírica, pues el ejercicio de tales derechos es prácticamente nulo.

Respecto a esto conviene citar una anécdota que relata el jurista guatemalteco, Jorge Mario Castillo González, al referirse al momento jurídico en que fue emitida la Constitución actual ". . . para el efecto, el Jefe de Estado del gobierno de facto convocó a elecciones para integrar la Asamblea Nacional Constituyente. Esta Asamblea discutió el proyecto de Constitución Política previamente redactado por el equipo jurídico-político de los militares. Este fue un momento muy delicado que puso en duda la autonomía de los diputados constituyentes, de por sí muy discutible. En relación con este momento se conocen algunas historias que evidencian las dificultades de los diputados electos con la venta del gobierno de facto. Una se relaciona con el Artículo 39 de la Propiedad Privada. El Jefe de Estado de facto, Mejía Vítores, citó a su despacho al Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, Roberto Carpio, y cuando lo tuvo enfrente lanzó a sus pies una hoja de papel al tiempo que le decía furioso: allí tiene su artículo sobre la



función social de la propiedad. . . ”²⁶ La Asamblea había modificado la redacción del Artículo 39 y el Jefe de Estado mostraba su enojo y desacuerdo.

La tercera característica de la Constitución, nace de la ilegitimidad y del carácter clasista de la misma; característica que comparte con todas las Constituciones anteriores, y es el escaso lapso de su vigencia, pues según lo expuesto en el capítulo primero, de 1825 año en que se promulgó la primera Constitución del Estado de Guatemala, hasta 1983, año en que se derogó la Constitución anterior a la actualmente vigente, han existido siete Constituciones de la República de Guatemala, lo que en promedio da veintidós años de vigencia para a cada una. Esta característica de muy escaso tiempo de vigencia de la constitución actual, queda demostrada con las reformas introducidas a ella en el año 1993, es decir a escasos diez años de su promulgación.

De todo lo dicho se desprende que al iniciarse la vigencia de la Constitución Política de la República actual, en ninguno de los tres Organismos del Estado existían autoridades formalmente electas, por lo que a la Asamblea Nacional Constituyente también le fue encomendada la tarea de promulgar la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos, que estuviera en armonía con la Constitución promulgada en 1985.

En relación al tema de estudio en la presente tesis, la Constitución Política de la República de Guatemala expresamente indica en el Artículo 174 que el Tribunal Supremo Electoral tiene iniciativa de ley, y la única otra norma constitucional que regula la materia electoral es el Artículo 223; que originalmente estaba redactado de la siguiente manera: “El Estado garantiza la libre formación y funcionamiento de las organizaciones políticas y sólo tendrán las limitaciones que esta Constitución y la ley determinen. Todo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos electorales y proceso electoral, será regulado por la ley constitucional de la materia.”

Con las reformas constitucionales introducidas en 1993, se agregó el párrafo siguiente:

²⁶ Derecho administrativo guatemalteco, pág. 87.

“Una vez hecha la convocatoria a elecciones, queda prohibido al Presidente de la República, a los funcionarios del Organismo Ejecutivo, a los alcaldes y a los funcionarios municipales hacer propaganda respecto de las obras y actividades realizadas.”

Nótese que ninguna de las atribuciones se refiere al ejercicio del derecho de iniciativa de ley.

Otras normas constitucionales que hacen referencia de la relación que debe existir entre el Tribunal Supremo Electoral y el Congreso de la República las resumimos a continuación:

- a) El Congreso declara con lugar o no, el antejuicio contra los magistrados del Tribunal Supremo Electoral. (literal h) del Artículo 165.
- b) El Congreso, o en su defecto la Comisión Permanente, debe convocar a elecciones generales cuando en la fecha indicada por la ley, el Tribunal Supremo Electoral no lo hubiere hecho. (Artículo 169).
- c) Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del Presidente de la República o del Congreso de la República. (Artículo 173).

Veamos ahora los artículos de la Ley Electoral y de Partidos Políticos más relevantes y que debieran referirse sobre aquellos asuntos en que el Tribunal Supremo Electoral debe presentar iniciativas de ley.

Artículo 121. “El Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral. Es independiente y de consiguiente, no supeditado a organismo alguno del Estado. Su organización, funcionamiento y atribuciones están determinados en esta ley”.

Aunque el Artículo le asigna la característica de independiente, puede interpretarse que esto equivale a la autonomía otorgada a determinados órganos administrativos, y que ya oportunamente comentamos.

Artículo 125. "El Tribunal Supremo Electoral tiene las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos;
- b) Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad parcial o total de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular, notificando a los ciudadanos la declaratoria de su elección;
- c) Resolver, en definitiva, acerca de las actuaciones de Registro de Ciudadanos elevadas a su conocimiento, en virtud de recurso o de consulta;
- d) Cumplir y hacer que se cumplan las disposiciones legales sobre organizaciones políticas y procesos electorales, así como dictar las disposiciones destinadas a hacer efectivas tales normas;
- e) Resolver acerca de la inscripción, sanciones y cancelación de organizaciones políticas;
- f) Resolver, en definitiva, todo lo relativo a coaliciones o fusiones de partidos políticos y comités cívicos electorales;
- g) Nombrar a los integrantes de las juntas electorales departamentales y municipales y remover a cualquiera de sus miembros por causa justificada, velando por su adecuado funcionamiento;
- h) Velar por la adecuada y oportuna integración de las juntas receptoras de votos;
- i) Investigar y resolver sobre cualquier asunto de su competencia que conozca de oficio o en virtud de denuncia;
- j) Poner en conocimiento de los tribunales de justicia los hechos constitutivos de delito o falta de que tuviere conocimiento, en materia de su competencia;
- k) Requerir la asistencia de la fuerza pública para garantizar el desarrollo normal del proceso electoral, la cual deberá presentarse en forma inmediata y adecuada;
- l) Resolver las peticiones y consultas que sometan a su consideración los ciudadanos u organizaciones políticas, relacionadas con los asuntos de su competencia;
- m) Resolver los recursos que deba conocer de conformidad con la ley;
- n) Examinar y calificar la documentación electoral;
- ñ) Nombrar, remover y sancionar a los funcionarios y al personal a su cargo;



- o) Dictar su reglamento interno y el de los demás órganos electorales;
- p) Elaborar y ejecutar su presupuesto anual;
- q) Compilar y publicar la jurisprudencia en materia electoral; y
- r) Publicar la memoria del proceso electoral y sus resultados en su oportunidad;
- s) Aplicar de conformidad con la Ley del Organismo Judicial las disposiciones legales referentes a la materia electoral y a la inscripción y funcionamiento de organizaciones políticas”.

Como puede notarse, en ninguna de las atribuciones se hace mención sobre el derecho de iniciativa de ley.

Otras normas en que la Ley Electoral hace referencia a la relación entre el Tribunal Supremo Electoral y el Congreso de la República, las resumimos y comentamos a continuación:

Artículo 123. “El Tribunal Supremo Electoral se integra con cinco magistrados titulares y con cinco magistrados suplentes, electos por el Congreso de la República, con el voto favorable de las dos terceras partes del total de sus miembros, de una nómina de treinta candidatos, propuesta por la Comisión de Postulación. Durarán en sus funciones seis años”.

Artículo 127. “En caso de ausencia temporal o definitiva de los magistrados propietarios, se llamará a los magistrados suplentes, en el orden en que fueron designados. Si la ausencia fuere definitiva, el magistrado suplente llamado terminará como propietario, el período del magistrado sustituido. El Congreso de la República, elegirá, de la nómina que en su oportunidad le fue propuesta, al nuevo suplente”.

Según lo que ya apuntamos al analizar el nombramiento de Magistrados del Organismo Judicial, para nombrar a los funcionarios que le corresponde, el Congreso emite acuerdos, que no son fruto de una iniciativa de ley.

Artículo 139. "La Comisión de Postulación será instalada por el Congreso de la República, sesenta días antes de la fecha en que termine el período de los Magistrados del Tribunal Supremo Electoral. Si en la fecha fijada para la instalación no comparecen, por lo menos dos tercios de los integrantes, el Congreso de la República:

- a) Dará posesión a los presentes;
- b) Suspenderá la instalación de la Comisión;
- c) Requerirá por la vía más rápida, a quien corresponda, para que acredite al suplente y
- d) Señalará nueva audiencia para instalar la Comisión".

Artículo 140. "Al integrarse el quórum que establece el inciso d) del Artículo 141 de esta ley, el Congreso de la República instalará a la Comisión de Postulación. Dentro del plazo de treinta días, contados desde la fecha de su instalación, la Comisión de Postulación deberá cumplir con las funciones que le señala el Artículo citado".

Artículo 146. "La Comisión de Postulación estará integrada por cinco miembros en la forma siguiente:

- a) El Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala quien la preside;
- b) Un representante de los rectores de las universidades privadas;
- c) Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala
- d) El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala; y
- e) Un representante de todos los decanos de las facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Privadas. Cada miembro titular tendrá un suplente".

Como se establece en los artículos transcritos, el Congreso de la República tiene un papel preponderante en la instalación de la Comisión de Postulación, pero esto en nada se relaciona con el derecho de iniciativa de ley.

Analizado todo lo escrito se establece que el Tribunal Supremo Electoral es la autoridad máxima en materia electoral, mediante el Registro de Ciudadanos, permanentemente lleva el registro y control del padrón electoral, es decir el control de los votantes;

convoca a elecciones y califica tanto a las organizaciones políticas, como a los candidatos inscritos por ellas; realiza las elecciones; adjudica los cargos a quienes resulten electos y clausura el proceso electoral. Para todo esto cuenta con una asignación del 0.5 por ciento de ingresos ordinarios del Estado, más otras asignaciones adicionales en el año en que se realice el proceso electoral de conformidad con el Artículo 122 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Puede concluirse que la facultad de iniciativa de ley asignada al Tribunal Supremo Electoral, debe versar exclusivamente sobre la materia que es su competencia, pero que para el desempeño de sus funciones no necesita ejercer ese derecho, lo que se confirma con el análisis del listado de iniciativas que presentamos con anterioridad pues en el período estudiado no se encontró ninguna iniciativa presentada por el Tribunal Supremo Electoral, lo que obligó a ampliar el lapso y se estableció que dentro de los últimos diez años el Tribunal Supremo Electoral ha presentado únicamente cinco proyectos de iniciativa de ley.

3.5 Universidad de San Carlos de Guatemala

La Constitución Política de la República de Guatemala al regular los derechos sociales, contempla en la sección quinta lo referente a las Universidades, estableciendo las características de la Universidad de San Carlos de Guatemala, que ya comentamos en el capítulo primero; por otra parte la Constitución en el ya citado Artículo 174, señala expresamente que la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene derecho de iniciativa de ley, las normas complementarias al ejercicio del referido derecho debieran estar contenidas en la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos, sin embargo en este cuerpo de ley no se hace mención del ejercicio de este derecho. Esto tiene una razón lógica, pues la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, está contenida en el Decreto número 325 promulgada el diecisiete de enero de 1947, y el derecho de iniciativa de ley asignado a la Universidad es relativamente nuevo, pues es en la Constitución promulgada en 1965 en que se incluyó por primera vez.

El referido Decreto 325 de una manera muy general establece la autonomía y fines de la



Universidad, las facultades que la integran, su régimen económico y las atribuciones del Consejo Superior Universitario; en ninguna de ellas se encuentra la facultad de ejercer la iniciativa de ley. Únicamente el Artículo cuarto hace referencia a la participación de la Universidad en la solución de los problemas nacionales, al indicar que cuando lo estime conveniente, o sea requerida para ello, colaborará en el estudio de los problemas nacionales, sin perder por su carácter de centro autónomo de investigación y cultura.

Es importante el Artículo 25 porque es el que señala que el Rector es el representante legal de la Universidad, ejecuta y hace cumplir las resoluciones del Consejo Superior Universitario.

El Artículo 82 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece en su tercer párrafo que, "la Universidad de San Carlos se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita, debiendo observarse en la conformación de los órganos de dirección, el principio de representación de sus catedráticos titulares, sus graduados y sus estudiantes"; con fundamento en esta disposición, el Consejo Superior Universitario a partir del uno de enero de 2001, puso en vigencia el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en el que de una forma más detallada, se regulan los fines, el gobierno, las facultades y unidades académicas que la integran, la forma de elegir a las autoridades universitarias, la organización de la enseñanza, los grados académicos, la disciplina, lo relativo al personal administrativo, la estructura económica y el régimen financiero de la Universidad.

En lo que respecta a la participación de la Universidad en la solución de los problemas nacionales, el Artículo 3 señala que "la Universidad colaborará en el estudio de los problemas nacionales que merezcan su consideración y en aquellos otros que sea requerida".

Además, en el Artículo 7 se indica que a la Universidad como centro de investigación le corresponde. . . "b) Contribuir en forma especial al planteamiento, estudio y resolución de los problemas nacionales, desde el punto de vista cultural y con el más amplio



sentido patriótico”.

Las atribuciones del Consejo Superior Universitario se encuentran en el Artículo 11, de la literal a) a la literal s), las cuales se refieren exclusivamente a cuestiones didácticas y administrativas internas de la Universidad; en la literal t) del referido Artículo, se indica que también son atribuciones del Consejo Superior Universitario, todas aquellas atribuciones que no están encomendadas a otras autoridades por la Ley Orgánica de la Universidad, o el presente Estatuto, que no hayan sido aquí previstas.

Como se puede apreciar, ni en la Ley Orgánica ni en el Estatuto de la Universidad de San Carlos se encuentra regulado el derecho de iniciativa de ley que la Constitución de la República le otorga, lo que constituye una deficiencia de la legislación aplicable a la Universidad, deficiencia que debe ser cubierta y cuya propuesta constituye el objetivo primordial de la presente tesis y que exponemos en el capítulo sexto.



CAPÍTULO IV

4. Procedimiento legislativo de creación de la ley

Quedó anotado con anterioridad, que la potestad legislativa corresponde al pleno del Congreso de la República y su función exclusiva como uno de los tres poderes del Estado; hemos estudiado además las normas aplicables a los entes a quienes la Constitución les otorga el derecho de iniciativa de ley. Corresponde ahora exponer el proceso legislativo con el cual la iniciativa de ley propuesta, pasará a ser ley de observancia obligatoria, haciendo antes una exposición de los pasos de creación del proyecto por parte de quien presentará la iniciativa.

4.1 Proceso del proyecto antes de llegar al Congreso

4.1.1 Elaboración

Para poder presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley, ya sea para crear una nueva ley o modificar una ya existente, es necesario elaborarlo; para ello hay que tomar en cuenta algunos aspectos.

En primer lugar, se debe tener claridad de lo que se desea legislar, los objetivos que se espera alcanzar con la aplicación de la nueva ley e iniciar una amplia investigación sobre el tema.

Es importante redactar los artículos que se consideren convenientes de acuerdo a lo investigado y según la necesidad por la cual se desea elaborar el proyecto.

Habiendo terminado con la redacción de todos los artículos, deben ordenarse, eliminarse los repetidos, unir los que se relacionen más, dividir los más largos, omitir los que al final no parezcan necesarios y agregar los que a nuestro parecer hacen falta.



4.1.2 La nueva ley

Al hablar de una nueva ley, se hace referencia a tratar de legislar sobre algún tema del que no existe legislación alguna, si existe en forma escasa, o bien que tenga amplio contenido pero poca o nula aplicabilidad, lo cual da inicio con la presentación de una iniciativa de ley. Para elaborar un proyecto de ley, hay básicamente seis pasos:

a) Justificación

“En un proyecto de ley la justificación es la inspiración, el motivo, la causa, razón o circunstancia que lleva u obliga a elaborarlo; es hacer notar su necesidad, exponiendo las razones del porqué de ella”.²⁷

Puede decirse que ella marca los orígenes de la ley misma, que en ocasiones no son del conocimiento de los legisladores y permiten comprender por qué se propone su elaboración. Hay que resaltar que la justificación de un proyecto de ley no debe ser muy extensa, incluir datos verdaderos, concretos, actuales, vigentes y de fácil comprensión para que puedan impactar.

La parte del proyecto de ley en donde se redacta la justificación, recibe el nombre de EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

b) Considerandos

Se denomina considerando “cada una de las razones esenciales que preceden y sirven de apoyo a un fallo o dictamen y que empiezan con dicha palabra”.²⁸

Los considerandos son un resumen de la exposición de motivos y son pocos, por lo general tres o cuatro, muy cortos y deben guardar un orden.

²⁷ Alejos Cámara, Roberto, *Cómo presentar proyectos de ley*, pág. 30.

²⁸ *Ibid*, pág. 32



c) Por tanto

Es la parte del proyecto de ley que va a continuación de los considerandos “no es más que el asidero legal, la base jurídica, la norma legal que faculta o autoriza al Congreso a legislar con fines de bienestar común”.²⁹

d) Primeros artículos

Al finalizar el por tanto, viene la palabra Decreta seguido del nombre con el que se dará a conocer la ley.

Posteriormente, se entra leyendo el articulado, siendo los primeros artículos los que deben hablar sobre la ley en sí, es decir si se trata de la creación de una institución u organización, se debe iniciar identificándola, establecer su naturaleza, los fines que persigue y cuál es el campo de aplicación.

“Los primeros artículos del proyecto de ley que pretendemos se convierta en ley, deben dedicarse a la definición de lo que se está creando o modificando y su campo de acción y toma de decisiones”.³⁰

e) Artículos principales

De antemano sabemos que todo el articulado de un cuerpo normativo es importante y necesario, pero se le da este nombre para seguir un orden y en ello se establecen sanciones, organización de la institución, patrimonio y forma de administrarse.

f) Artículos finales

Cuando se pretende crear una ley que regule el funcionamiento de una institución, para el final se deja todo lo que se refiere al control y fiscalización.

²⁹ *Ibid*, pág. 33.

³⁰ *Ibid*, pág. 34.

Estos artículos también reciben el nombre de artículos de cierre y se distinguen como disposiciones finales o transitorias y en ellos se habla de derogatorias y de medidas cuya aplicación es temporal, eventual o de rápida aplicación.

El último artículo habla de la vigencia de la ley, en él se indica si la ley fue aprobada normal o por urgencia nacional.

4.1.3 Presentación y apoyo

Luego de elaborar el anteproyecto de ley, es necesario buscar apoyo en distintos grupos de presión y el voto favorable de las bancadas que representan los diversos partidos políticos, para ello el Licenciado Alberto Alejos Cámara, en su obra Como Presentar Proyectos de Ley, recomienda lo siguiente:

- a) Involucre el mayor número de organizaciones en la elaboración del proyecto.
- b) Organice reuniones de discusión, que no necesariamente deben ser foros, debates o seminarios, con respecto al tema y proyecto en sí, porque aunque no consiga apoyo, por lo menos empezará a observarse la reacción de los involucrados en el asunto.
- c) Una vez elaborado y realizado el proyecto y consultado con mayor número de instituciones o personas posibles, haga reuniones con las diferentes bancadas para exponerles el proyecto, leérseles artículo por artículo, hay que justificar de ser posible cada norma, abriendo discusión o un tiempo de preguntas y respuestas para que todos los diputados sientan que han sido tomados en cuenta.

4.1.4 Introducción al Congreso

Para que un proyecto de ley sea analizado y discutido en el Congreso de la República, cuando no ha sido iniciativa de ningún diputado, debe ser entregado al Presidente del Organismo Legislativo, sin importar a qué grupo político pertenece; ahora bien si hay compromiso con algún grupo político, es a este a quien se debe entregar para su presentación.



4.2 Proceso del proyecto adentro del Congreso

4.2.1 Presentación al pleno

Al momento de presentar al Pleno del Congreso una propuesta de iniciativa de ley y sea admitida para su discusión y estudio, se convierte en un proyecto de ley, pudiendo darse de las siguientes formas:

- Cuando es presentado por personas ajenas al Organismo Legislativo o que no tienen iniciativa de ley, el anteproyecto será leído dentro del despacho calificado de la agenda para la sesión de ese día.
- Luego de ser leído, el secretario pregunta en voz alta a todos los diputados si alguno de ellos desea avalar ese documento, convirtiéndose así en un proyecto de ley y se envía a la comisión correspondiente para su estudio y dictamen.
- Si el documento es avalado por el Presidente del Congreso, por toda la Junta Directiva o, a través de un partido político y va firmado por diputados de la bancada correspondiente, es leído al Pleno en una sesión únicamente para su información y el secretario automáticamente lo envía a la comisión respectiva para su estudio y dictamen, sin necesidad de discutirlo. Solamente uno de los diputados firmantes o ponentes puede exponer sus argumentos acerca del documento.
- Si el documento es presentado por una persona que no es parte del Organismo Legislativo, pero constitucionalmente está facultado para presentar iniciativas de ley, como es el caso del Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral, se lee en el pleno para su información, pasando para su estudio y dictamen a la comisión correspondiente.

4.2.2 Envío a la comisión

Cuando ha sido leído el documento si no estaba firmado por alguien con iniciativa de ley ni fue avalado por ningún diputado, simplemente quedará archivado, caso contrario el secretario anunciará luego de su lectura a que comisión o comisiones corresponde su análisis, utilizando la frase:



TRÁMITE: Pase a la Comisión X para su estudio y dictamen.

4.2.3 Informe o dictamen de la comisión

Quedó ya establecido que la comisión a cargo de quién queda la iniciativa de ley, tiene bajo su responsabilidad el análisis del proyecto, esto es, determinar sobre la conveniencia o no de legislar en relación al asunto propuesto.

Si consideran necesaria la aplicación de esa nueva ley, realizarán una discusión detallada de cada uno de los artículos que la integran, emitiendo un dictamen favorable; por el contrario si no lo consideran oportuno, el proyecto no puede ser presentado al pleno del Congreso, sino hasta el próximo año, argumentando siempre las razones del dictamen desfavorable.

4.2.4 Tres lecturas

Una vez emitido un dictamen favorable del proyecto de ley, corresponde discutirlo en tres sesiones celebradas en distintos días.

En las tres lecturas se procede de la misma forma y versan sobre términos generales, constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto.

Al respecto, establece la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 176 que, "presentado para su trámite un proyecto de ley, se observará el procedimiento que prescribe la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo. Se pondrá a discusión en tres sesiones celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. Se exceptúan aquellos casos que el Congreso declare de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran".



4.2.5 Enmiendas

Si el proyecto de ley fue aprobado en sus tres lecturas, se procede a una cuarta, en la cual se lee y discute artículo por artículo, salvo que se trate de proyectos complejos que consten de títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes artículos. Es este el momento oportuno para la presentación de las enmiendas a los artículos, las que son discutidas y sometidas a votación, al abrirse a discusión el artículo al cual se refieren.

Las enmiendas necesariamente deberán aprobarse o improbarse, antes que los artículos a los que afecten.

Posteriormente, después del articulado, también se someterá a discusión el preámbulo del proyecto y el nombre de la ley.

Existen diferentes tipos de enmiendas:

- a) Por adición
- b) Por sustitución
- c) Por supresión

Enmienda por adición: Surge cuando al artículo original solamente se le agrega una palabra, una frase o uno, dos o tres párrafos.

Enmienda por sustitución: Tiene como finalidad cambiar una palabra por otra, una frase por otra o un párrafo por otro; también puede darse que se cambie un artículo por otro. Este tipo de enmienda puede ser:

- 1) Parcial: Cuando solamente se desea cambiar en un artículo una palabra, frase o párrafo por otro.
- 2) Total: En este caso se pretende cambiar todo un artículo por otro.

Enmienda por supresión: La intención principal en este caso es quitar una palabra, una frase o un párrafo del artículo, sin que exista otra u otro que lo sustituya y puede ser también de dos clases:

- 1) Parcial: Si la intención es quitar una parte del artículo propuesto.
- 2) Total: Es la que tiene por objeto la eliminación completa de un artículo, por considerarse innecesario o que no vaya de acuerdo a la finalidad de la ley.

4.2.6 Cabildeo

Este es el nombre con que se conoce “a las diferentes acciones que se realizan con los diputados en forma directa, para convencerlos de algo que nosotros ya estamos convencidos o de algo que quisiéramos que hagan en el tema que venimos tratando”.³¹

También se da el cabildeo cuando se justifican las razones de un proyecto de ley con la intención de convencerlos de que es bueno para que lo apoyen.

Dentro del parlamento también se produce el cabildeo, cuando hay propuestas de enmiendas a un artículo por uno o más diputados y cada quien busca un argumento para convencer al resto de diputados que tiene la razón y apoyen sus propuestas.

4.3 Proceso del proyecto aprobado por el Congreso de la República

4.3.1 Redacción final

Posterior a la aprobación del proyecto de ley en sus tres lecturas, llevadas a cabo en diferentes sesiones, se procede a la aprobación de cada uno de los artículos que lo conforman, así también los nombres de los capítulos, y al preámbulo de la ley.

Concluida la aprobación del proyecto de decreto, se lleva a cabo la última, que consiste

³¹ Ibid, pág. 58

en la aprobación de la redacción final. En este momento el secretario lee completamente el proyecto de ley, desde el preámbulo, hasta el último artículo, con las enmiendas acordadas y nuevamente se abre a discusión. Una vez aprobado el proyecto de ley se convierte en Decreto, asignándole un número correlativo por un guión y el año de legislatura.

Nuestra Carta Magna regula lo relativo a la etapa de aprobación en el Artículo 177, el cual dice que aprobado un proyecto de ley, la Junta Directiva del Congreso de la República, en un plazo no mayor de diez días, lo enviará al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación.

4.3.2 Comisión de estilo

La Comisión de Estilo del Congreso de la República, está integrada por los miembros de la Comisión de Régimen Interior, compuesta por la junta Directiva del Órgano Legislativo.

“La función de esta comisión es la de corregir o redactar en forma apropiada las leyes, dándoles la corrección gramatical más adecuada antes de enviarla al Ejecutivo para su sanción y promulgación”.³²

Al momento de ser publicada la ley en el Diario Oficial, se pueden observar los cambios que la Comisión de estilo hace, estos deben ser puramente de forma, nunca pueden cambiar el fondo de la ley.

4.3.3 Sanción

“En el Derecho Político, existe discrepancia en las definiciones de este vocablo, posiblemente porque están referidas a diferentes regímenes políticos y a normas constitucionales diferentes. El Diccionario de la Real Academia Española dice que es el

³² Ibid, pág. 64.



acto solemne por el que el jefe de Estado confirma una ley o estatuto. Escriche hace igual definición que el diccionario, pero omite cuál sea el órgano sancionador. Cabanellas recoge el concepto de la Academia en cuanto atribuye la sanción al jefe del Estado, y añade o por quien de hecho ejerce sus atribuciones. Frente a este criterio, aparece el de quienes atribuyen la sanción de las leyes al propio Órgano Legislativo que las ha dictado. Por eso dice Couture que es la aprobación que se da por una de las cámaras que componen el Órgano Legislativo, o por éste en su conjunto, a un proyecto de ley. Ramírez Gronda expresa que en el proceso de formación de las leyes, la sanción es el acto por el cual el Congreso o las legislaturas, aprueban un proyecto de ley”.³³

La sanción de una ley es definida como el acto por el cual el Poder Legislativo, aprueba un proyecto de ley, esta definición parte del criterio que la sanción de una ley corresponde al mismo órgano legislativo,³⁴ sin embargo, dentro del derecho guatemalteco, la sanción de la ley consiste en la aprobación de una ley por parte del Presidente de la República.

La sanción en el fondo es una aprobación de la ley, ya que si se considera que es contraria a la Constitución o inconveniente para la sociedad, el Presidente de la República puede vetarla y la devuelve al Congreso, con las observaciones que juzgue pertinentes.

El Artículo 183, inciso e) de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que “es función del Presidente de la República, sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes”. Nótese que es atribución del Presidente del Ejecutivo y no del Organismo Ejecutivo ni del Presidente en Consejo de Ministros.

4.3.4 Promulgación

“Es la acción y efecto de promulgar, de publicar formalmente una ley, a fin de que sea cumplida y hecha cumplir como obligatoria. Pero corrientemente en el léxico jurídico,

³³ Ossorio, Manuel, Ob.Cit; pág. 898.

³⁴ Ibid, pág. 688.

esa expresión está reservada al decreto que el jefe de Estado, cuando no hace uso de su facultad de veto, suscribe con el ministro refrendario, ordenando la publicación y ejecución de una ley sancionada por el Poder Legislativo”.³⁵

El Artículo constitucional 194, establece en la literal c) que “los ministros de estado tienen la función de refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez”.

Con esta disposición se determina que la sanción de la ley es facultad del Presidente de la República, pero la promulgación es un acto que comparte con el ministro que corresponda, y consiste en firmarlo y ordenar la publicación.

4.3.5 Publicación

“Consiste en el acto de llevar a conocimiento general un hecho o una cosa”.³⁶ En el caso de la publicación de una ley corresponde al Ministerio de Gobernación, porque así lo establece la literal a) del Artículo 36 de la Ley del Organismo Ejecutivo, al prescribir que es función de dicho ministerio compilar y publicar ordenadamente los códigos, leyes y reglamentos de la República y, en virtud de esa disposición, la Tipografía Nacional, encargada del diario oficial, es decir el Diario de Centroamérica, pertenece al Ministerio de Gobernación.

Con respecto a la etapa de publicación de la ley, obligado es transcribir el comentario que el licenciado Santiago López Aguilar, hace al referirse a la promulgación de la ley: “Algunos autores la denominan también publicación y consiste en el acto de darla a conocer a quienes será aplicada. En Guatemala, la publicación se realiza en el Diario de Centroamérica, que dicho sea de paso, no lo adquirimos ni los abogados, mucho menos el pueblo, para el cual está destinado”.³⁷

³⁵ *Ibid*, pág. 619.

³⁶ *Ibid*, pág. 628.

³⁷ *Introducción al estudio del derecho*, pag. 65.



4.3.6 Veto

“Se denomina así el derecho que tiene el jefe del Estado (Monarca o Presidente de la República) para rechazar la promulgación de una ley sancionada por el Poder Legislativo”.³⁸

El veto está descrito muy claramente en el Artículo 178 de la Constitución Política de la República de Guatemala, reformado en el Artículo 13 de las reformas constitucionales de 1993 y que dice que “dentro de los quince días de recibido el decreto y previo acuerdo tomado en Consejo de Ministros, el presidente de la República podrá devolverlo al Congreso con las observaciones que estime pertinentes, en ejercicio de su derecho de veto. Las leyes no podrán ser vetadas parcialmente”.

“El veto es la potestad o el derecho que tiene el presidente de la República de Guatemala, de no aprobar o de no estar de acuerdo con una ley que, según su criterio y el acuerdo de su Consejo de Ministros, no es conveniente para el país”.³⁹

4.3.7 Vigencia

Realizada la aprobación, sanción, promulgación y publicación de un decreto legislativo, aún falta para que tenga el carácter de obligatoria, que inicie su vigencia. Al respecto, existe una disposición establecida por el Artículo 180 constitucional, que señala “la ley empieza a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación”. El tiempo que media entre la publicación y el inicio de vigencia de un decreto es conocido con la expresión latina *vacatio legis* y literalmente significa “vacación de la ley, es decir el plazo inmediatamente posterior a su publicación y durante el cual no es obligatoria”.⁴⁰

³⁸ Ossorio, Manuel. *Ob.Cit*; pág. 1015.

³⁹ Alejos Cámara, Roberto. *Ob.Cit*; pág. 65.

⁴⁰ Cabanellas, Guillermo, *Repertorio jurídico*, pág. 208.



CAPÍTULO V

5. Iniciativas de ley presentadas por la Universidad de San Carlos de Guatemala

De conformidad con los registros electrónicos que proporciona el Congreso de la República en su página de internet, en lapso del mes de enero del año 2000, al mes de marzo de 2010, la Universidad de San Carlos únicamente presentó las siguientes iniciativas:

CUADRO 2	
INICIATIVAS DE LEY PRESENTADAS POR LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA Período de enero de 2000 a marzo de 2010	
Número y fecha	Asunto que propone
2932 21-10-2003	Reformar Artículo 1074 del Código Civil
3091 10-10-2004	Aprobar Asignación Presupuestaria
3186 26-01-2005	Aprobar Ampliación Presupuestaria
3293 03-08-2005	Aprobar Ley para el manejo, control y vigilancia ambiental de la Hydrilla Verticillata
3376 19-10-2005	Aprobar Ley General de Concesiones
3476 31-05-2006	Reformar Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico.
3678 23-02-2007	Reformar Ley Protectora de la Ciudad de Antigua Guatemala.
3869 01-08-2008	Aprobar Ley de Vivienda
3870 01-Ago-2008	Reformar Ley del Organismo Ejecutivo
3871 01-08-2008	Aprobar Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario
4041 06-03-2009	Reformar Artículo 1074 del Código Civil

Del cuadro anterior, fácilmente se concluye que la Universidad no ha ejercitado el derecho de iniciativa de ley en forma frecuente, a pesar que los asuntos sobre los que versan las propuestas son de interés para la mayoría de la población.



5.1 Propuestas con dictamen desfavorable

5.1.1 Iniciativa que propone aprobar ley para el manejo, control y vigilancia ambiental de la Hydrilla Verticillata

Con fecha tres de agosto de 2005, fue conocida por el pleno del Congreso con la finalidad de darle tratamiento y combatir sistemática y permanentemente el problema de la planta invasora Hydrilla Verticillata, debido a que la misma ha causado preocupación en el medio académico por sus efectos desastrosos en el medio ambiente, pesca y navegación a nivel nacional.

No fue aceptada para su discusión, porque en el expediente no obraba el estudio técnico que justificara la creación del Comité Nacional de Plantas Exóticas Invasoras y esto es necesario cuando se propone una iniciativa que tiene como propósito la presentación de un proyecto de ley.

5.1.2 Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto número 60-69 del Congreso de la República, Ley Protectora de la Ciudad de la Antigua Guatemala

Fue conocida por el pleno del Congreso el 23 de febrero de 2007, identificada con el número 3678.

La razón por la que se consideró necesaria dicha reforma, es porque la Ciudad de Antigua Guatemala por ser declarada como Patrimonio Cultural de la Humanidad, debe gozar de un régimen especial de protección; sin embargo la legislación existente antes de la propuesta ya no se adapta a la época, ya que la ciudad ha tenido un crecimiento poblacional que trae consigo una serie de aspectos de carácter social, que pueden afectar el patrimonio tanto cultural como natural de la Antigua Guatemala y poner en peligro todas aquellas características que dieron lugar al otorgamiento de su título a nivel mundial, por lo que hay que adaptarla a los tiempos actuales.



El proyecto de iniciativa fue trasladado a la Comisión de Cultura para su estudio y dictamen correspondiente, determinando que no solamente es necesario introducir reformas a la legislación ya vigente, sino aprobar un nuevo cuerpo legal que, elaborado a partir de las características que hoy posee la ciudad, constituya un marco legal positivo para la conservación del patrimonio, tanto cultural como natural de la ciudad de la Antigua Guatemala; emitiendo así dictamen en sentido desfavorable.

A la fecha existe una nueva ley aprobada por el Congreso de la República, la cual fue vetada por el Presidente de la República y devuelta al Congreso para sus enmiendas.

5.2 Iniciativas con dictamen favorable

5.2.1 Iniciativa que reforma el Código Civil Artículo 1074

El objeto de esta iniciativa era dar solución a una serie de problemas provocados en los trámites de procesos de sucesiones vacantes y en el manejo de los bienes adquiridos por ese conducto en procesos ya fenecidos, principalmente el poco interés que las universidades privadas muestran en los procesos judiciales.

El Artículo sobre el cual versa esta propuesta es el 1074 del Código Civil, cuyo texto dice literalmente:

“Son llamados a la sucesión intestada, según las reglas que más adelante se determina, los parientes del difunto y, a falta de estos, el Estado y las Universidades de Guatemala, por partes iguales. El pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de representación en los casos en que debe tener lugar.”

El texto propuesto para la reforma está planteado de la siguiente manera:

Son llamados a la sucesión intestada, según las reglas que más adelante se determinan, los parientes del difunto y, a falta de estos, el Estado y la Universidad de



San Carlos de Guatemala, por partes iguales.

El pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de representación en los casos en que deba tener lugar.

La propuesta quedó a cargo de la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, quien dictaminó favorablemente, pero posteriormente, el pleno aprobó un oficio en el que se ordenó su archivo, por lo que en el mes de marzo de 2009, bajo el número 4041 fue presentada nuevamente la iniciativa y hasta la fecha no ha sido aprobada la reforma, pese a que cuenta con dictamen favorable.

5.2.2 Iniciativa que dispone aprobar asignación presupuestaria para la ejecución del programa de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo. Etapa II- Universidad de San Carlos de Guatemala

Este proyecto de ley fue presentado al pleno, con la finalidad que el Congreso de la República autorizara una asignación de Q.24,000,000 para el trimestre octubre-diciembre de 2004, de recursos externos, provenientes del préstamo 1540, celebrado entre el Gobierno de la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica –BCIE-, para iniciar la ejecución del Programa de Inversión en Infraestructura, Maquinaria y Equipo, II Etapa de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Fue declarado de Urgencia Nacional, con el voto favorable de más de las dos terceras partes del número total de diputados que integran el Congreso de la República, aprobado en un solo debate según Decreto 32-04.

5.2.3 Iniciativa que dispone ampliar el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2005, para la ejecución del programa de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo. Etapa II-Universidad de San Carlos de Guatemala

La presente iniciativa fue recibida en la Dirección Legislativa el 26 de enero de 2005,



teniendo como finalidad la ampliación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para ese ejercicio fiscal, por la cantidad de Q35,000,000.00, provenientes de fondos externos. Fue declarado de Urgencia Nacional, según decreto 17-05 por la cantidad de US\$33,651,252.00.

5.2.4 Iniciativa que dispone aprobar Ley General de Concesiones

Fue presentada al pleno bajo el número 3376. El diseño de este proyecto, se fundamenta en el hecho de que la concesión en su perspectiva jurídico-contractual, así como concepto económico, es considerada un medio estratégico del Estado para promover la inversión del capital privado en la generación y desarrollo de determinados bienes, obras y servicios públicos, en el marco de la defensa, promoción y garantía de los postulados constitucionales y de los derechos de ciudadanía, sobre la base del interés nacional. A la fecha no ha sido discutida en ningún debate.

5.2.5 Iniciativa que dispone aprobar reformas al Decreto 63-91 del Congreso de la República Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional.

Conocida por el Pleno el 31 de mayo de 2006. Se propuso un proyecto tendiente a reformar el artículo 32 de la Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico Nacional, derivado de que en la ley vigente no se definía adecuadamente la naturaleza de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología SENACYT, ni la representación legal del CONCYT, lo cual en la práctica generaba problemas de interpretación y funcionalidad. Fue aprobada según Decreto 38-06 de la siguiente manera:

Artículo 32. "Naturaleza de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT- La Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT-, estará a cargo de un Secretario Nacional y un Subsecretario Nacional, quien en ausencia del titular lo substituirá. Ambos serán nombrados por el Presidente de la República de Guatemala, a propuesta del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYT-. El titular de la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología, tendrá la representación legal del Consejo".



5.2.6 Iniciativa que propone aprobar Ley de Vivienda

La Mesa de Cooperativas Autogestionarias de Vivienda, Plataforma Urbana y Federación de Organizaciones del Hábitat Popular, propusieron a la Universidad de San Carlos de Guatemala, que estudiara un proyecto de Ley de Vivienda, mismo que fue presentado en agosto de 2008 al Honorable Congreso de la República e identificada con el número 3869.

En el año 2009 esta iniciativa fue autorizada, discutida y llevada a consenso por los sectores gobierno, privado y social; una opinión favorable fue entregada al Presidente de la Comisión de Vivienda del Congreso y sin ninguna explicación simplemente la engavetó, según un comunicado de Prensa Libre de fecha 25 de marzo de 2010.

5.2.7 Iniciativa que propone aprobar reformas al Decreto 114-97 del Congreso de la República, ley del Organismo Ejecutivo; al Decreto 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y al Decreto 1448 del Congreso de la República, Ley del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas

Esta iniciativa fue presentada tomando en cuenta los siguientes aspectos:

- a) El sector vivienda en el país se ha caracterizado por una rectoría débil, por funcionar en forma dispersa y con una baja coordinación entre los actores involucrados en el sector vivienda y, en general una baja capacidad técnica y administrativa de la mayoría de municipalidades del país para ordenar y regular el crecimiento urbano.
- b) En el término financiero y específicamente el Fondo Guatemalteco para la Vivienda, ha encontrado obstáculos importantes como son el bajo aporte presupuestario, la ineficiencia en la administración y ejecución presupuestaria y la dispersión del sector vivienda.
- c) Se hace evidente, que para poder cumplir con los mandatos constitucionales en torno a la vivienda y lo establecido en el marco legal de la vivienda, es necesario elevar al más alto nivel de la estructura institucional del país al sector vivienda y asentamientos humanos, a través de la creación de un Ministerio de Vivienda.

d) Con la finalidad de promover la planificación y ejecución de las políticas de vivienda desde las comunidades, es necesario facultar a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural para estos propósitos, lo que hace necesario adicionarles funciones especiales en la ley vigente.

e) A la vez, es necesario adecuar la integración de la junta directiva del Instituto de Fomento de Hipotecas Aseguradas, siendo necesaria una mayor participación de representantes del Ministerio de la Vivienda que se pretende crear con esta iniciativa.

Las reformas planteadas en esta iniciativa aún no han sido aprobadas.

5.2.8 Iniciativa que propone aprobar Ley de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor

Identificada con el número 3871, el anteproyecto se refiere fundamentalmente a la creación de la Procuraduría del Consumidor y del Usuario, debido a que la contenida en el Decreto 6-2003 establece que en el plazo de cinco años contados a partir de su vigencia, el Congreso de la República deberá emitir la disposición legal pertinente para que la Dirección de Atención al Consumidor se convierta en Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario. Y, en vista que los cinco años de vigencia de dicha ley se cumplieron en el mes de marzo de 2008, la Universidad de San Carlos de Guatemala como genuina y competente representación del pueblo, y en ejercicio de su facultad constitucional de tener iniciativa de ley, consideró oportuno y conveniente preparar un anteproyecto de ley antes de dicho plazo, a efecto de garantizar que el esquema y atribuciones de la Procuraduría de la Defensa del Consumidor y del Usuario respondan a las verdaderas necesidades de la población en todos sus aspectos, teniendo como objeto promover, divulgar y defender los derechos de los consumidores y usuarios, así como establecer las infracciones, sanciones y los procedimientos aplicables en dicha materia, considerando que el ciudadano común se encuentra en desventaja con respecto al proveedor de bienes y servicios, debido a que vivimos en un sistema generalizado imperfecto en el cual no se respetan equitativamente las reglas de la oferta y la demanda, lo cual incluye al mercado y a la cultura de consumo; de manera que



mientras el ciudadano alcanza una cultura de consumo le permita defenderse y el mercado mejora en todo sentido; por lo que es preciso una institución que proporcione al consumidor y al usuario la asistencia mínima que ellos necesitan en su vida diaria.

Anteriormente ya existía un anteproyecto, pero con menos aspectos que la nueva propuesta.

A la fecha no ha sido aprobada.



CAPÍTULO VI

6. Propuesta de normas que regulen la facultad de iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

6.1 Conveniencia de regular ese derecho

Consideramos que es conveniente que existan normas específicas que regulen el derecho constitucional de iniciativa de ley que tiene la Universidad, y para el efecto a continuación exponemos algunos argumentos:

6.1.1 Abandono de la pasividad

Podría argumentarse que no es necesaria la creación de normas adicionales a las existentes, porque si el derecho está reconocido en la Constitución que es la norma superior del ordenamiento jurídico, la inexistencia de normas de menor jerarquía no disminuye el ejercicio de tal derecho, además, la Universidad aún sin normas especiales a ese respecto ha ejercido su derecho con la presentación de algunas iniciativas.

Sin embargo, consideramos que las normas ordinarias son necesarias, porque en forma detallada desarrollan la normativa constitucional. Al respecto podemos citar como ejemplo el Artículo Constitucional 239 el cual indica que "corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo a la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, especialmente las siguientes:

- a) El hecho generador de la relación tributaria;
- b) Las exenciones;
- c) El sujeto pasivo del tributo y la responsabilidad solidaria;
- d) La base imponible y el tipo impositivo;



- e) Las deducciones, los descuentos, reducciones y recargos; y
- f) Las infracciones y sanciones tributarias”

No obstante, las normas ordinarias relativas a determinados impuestos, para su eficiente aplicación, necesitan aún ser completadas mediante las disposiciones reglamentarias, tal el caso del Impuesto al Valor Agregado y de Impuesto de Timbres Fiscales y Papel Sellado Especial para Protocolos.

Para el caso de la Universidad, consideramos que es necesario modificar la Ley Orgánica y también algunas normas específicas de los Estatutos emitidos por el Consejo Superior Universitario y vigentes desde el uno de enero de 2001; porque de conformidad con el Artículo 82 constitucional la Universidad se rige por su Ley Orgánica y por los estatutos y reglamentos que ella emita.

Las normas a incluir en la Ley Orgánica y en el Estatuto de la Universidad de San Carlos, deben obligar a la comunidad universitaria, es decir tanto a los estudiantes como a las autoridades, a tomar el papel que la misma Constitución le asigna, promoviendo por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperando al estudio y solución de los problemas nacionales. (Artículo 82), y abandonando por mandato legal, la pasividad que ha mantenido hasta ahora en la escasa presentación de proyectos de iniciativa de ley.

Aunque una plena conciencia del papel que la comunidad universitaria debe desempeñar en el desarrollo de la sociedad, no se obtiene mediante decreto, consideramos que la inclusión de normas que regulen y obliguen a ejercer el derecho de iniciativa de ley, es por lo menos el inicio de la toma de conciencia social.

6.1.2 Obligación moral

En el capítulo primero, al exponer las características de la Universidad mencionamos que de los ingresos ordinarios del Estado el 5% son destinados al presupuesto de la

casa de estudios, por otra parte, el pago que realiza cada estudiante por concepto de matrícula estudiantil es tan bajo que no puede ni siquiera ser calificado como pago simbólico.

En efecto, el pago realizado por los estudiantes de primer ingreso es de Q101.00 por concepto de inscripción, y el pago realizado por los estudiantes regulares es de Q23.00 trimestrales. Por otra parte, los pagos realizados previamente a la obtención de un título universitario en el grado de licenciatura, también son bajos. Por ejemplo, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, los pagos son de Q250.00 por ostentar cada fase del examen técnico profesional y otro pago igual por someterse al examen público de tesis; la educación superior que brinda la Universidad es entonces gratuita.

La calidad de los profesionales egresados de la Universidad ha sido muy cuestionada últimamente, al extremo de afirmar que ha bajado en relación a las décadas de 1970 para atrás; esto es incoherente porque es precisamente en esa década en que se sometió a toda la sociedad, incluyendo a esta institución a una severa represión, en la que los mejores exponentes del pensamiento progresista, fueron eliminados mediante el asesinato, la desaparición y el exilio.

Esa represión continúa en la actualidad, con la diferencia que ahora es casi imperceptible, porque el asesinato de personas vinculadas a la defensa de los derechos humanos, líderes comunitarios e intelectuales progresistas, pasa desapercibida, debido que a diario se registran no menos de diez asesinatos que inmediatamente son atribuidos por los medios de comunicación y las autoridades, a problemas de delincuencia común, delitos pasionales o del crimen organizado.

A la vez, la deficiencia en el sistema educativo guatemalteco, desde el nivel primario hasta el nivel universitario es innegable, y afecta tanto a la educación impartida en el sector público como en el sector privado. Esa deficiencia es consecuencia del subdesarrollo general del país, subdesarrollo que abarca todos los campos de la vida en sociedad: económico, deportivo, cultural, y educativo.

Este subdesarrollo forma parte del círculo vicioso, en el que la causa es a la vez consecuencia del problema: como somos subdesarrollados no tenemos capacidad de solucionar los problemas nacionales, y los graves problemas nacionales nos mantienen en subdesarrollo.

Sin embargo, la educación impartida en la Universidad constituye el conocimiento científico superior, conocimiento que debe beneficiar a toda la sociedad.

Por todo lo anotado, se concluye que la Universidad es mantenida con los impuestos de la población, en ella estudian en forma gratuita personas de escasos recursos, cuya obligación moral debe ser proponer soluciones a los graves problemas nacionales y la mejor forma de hacerlo es mediante la propuesta de iniciativas de ley. Con la aprobación de normas que regulen el ejercicio de la iniciativa de ley consideramos que esa obligación moral, pasará a ser obligación jurídica.

6.1.3 Desempeño real de sus fines

Por mandato constitucional, la Universidad promoverá por todos los medios a su alcance la investigación en todas las esferas del saber humano y cooperará al estudio y solución de los problemas nacionales. (Artículo 82 Constitucional); además, la Ley Orgánica de la Universidad, establece en el Artículo 4 que “cuando lo estime conveniente, o sea requerida para ello, colaborará en el estudio de los problemas nacionales, sin perder por eso su carácter de centro autónomo de investigación y cultura”. Finalmente, el Estatuto de la Universidad de San Carlos indica en su Artículo 3, que “la Universidad colaborará en el estudio de los problemas nacionales que merezcan su consideración y en aquellos en sea requerida”.

Como puede apreciarse, de conformidad con los artículos mencionados, la Universidad está llamada a participar en la búsqueda de soluciones nacionales, esa debe ser una prioridad en el desarrollo de sus actividades, aunque consideramos que la redacción del Artículo 3 del Estatuto de la Universidad en la parte final, señala que merezcan su

consideración y en aquellos en sea requerida, es una redacción muy pasiva, deja a decisión de las autoridades universitarias de turno los problemas que merezcan su consideración. Esa pasividad se convierte en indiferencia ante los graves problemas que afectan al país y además, pasividad e indiferencia son transmitidas a los estudiantes y profesionales egresados de la Universidad.

La función universitaria de participar en la solución de los problemas nacionales, ya está establecida en las leyes, sólo hacen falta algunas pocas normas para que esa función sea realizada en forma dinámica, de acuerdo a las exigencias sociales.

Indudablemente, han de existir muchas formas en que la Universidad pueda participar en el estudio y solución de los problemas nacionales; cada rama de la ciencia tendrá sus propios aportes, por ejemplo, en la Facultad de Ingeniería han creado un aparato de semáforo que ahorra electricidad, la Facultad de Humanidades podrá desarrollar métodos de alfabetización rápida para personas adultas, recientemente se ha firmado un acuerdo de cooperación entre la Facultad de Arquitectura y la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres.

Pero también pueden existir muchos aportes referidos a la creación, modificación o derogación de Decretos de observancia general que deben ser aprobados por el Congreso de la República y que necesariamente inician su trámite con la presentación de iniciativas de ley.

6.2. Graves problemas nacionales

Reza un principio del derecho procesal, que los hechos evidentes no necesitan ser probados. Mencionamos este principio, porque consideramos que no es necesario ocupar muchas páginas del presente trabajo en el detalle de los problemas nacionales, debido a que toda la población tiene conocimiento de ellos porque los sufre a diario.

El alto costo de la canasta básica, el subempleo y desempleo; la inseguridad, el



narcotráfico, entre muchos otros, son problemas que a la vez conllevan otras enfermedades sociales como el alcoholismo, la drogadicción, la prostitución, la vagancia, etcétera.

Vista esa realidad actual, pareciera que el futuro está condenado a ser peor, y sin embargo, consideramos que es posible mejorar las condiciones de la sociedad guatemalteca, porque a pesar de toda la represión a que ha sido sometida la población, han habido cambios, pues la historia está de parte de la justicia, nótese por ejemplo que en Guatemala hace apenas 184 años el esclavo era cosa, no era persona, pero ahora eso ya no existe; la centralización de poder del Organismo Ejecutivo, está cediendo hacia la descentralización y la autonomía municipal; y aunque sea como bella expresión lírica, en la Constitución se reconoce la función social del derecho real de propiedad.

Pero tales logros no son regalo de la clase dominante, son conquistas sociales pagadas con el precio de muchas vidas.

En el inexorable desarrollo de la sociedad guatemalteca, la Universidad está llamada a desempeñar un papel fundamental, primero formando profesionales con capacidad académica excelente, pero también con plena conciencia de la realidad nacional, para que todos los conocimientos adquiridos redunden en la solución de los problemas sociales.

6.3 Normativa propuesta

Las normas que deben incluirse para que la Universidad ejerza en forma dinámica el derecho de iniciativa de ley, se fundamentan en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala, ya varias veces mencionado.

En primer lugar, es necesario que en la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, se haga referencia a este derecho constitucional, aunque sea en una sola norma, tal como ha sido regulado en la ley del Organismo Judicial y la Ley del



Organismo Ejecutivo. Valga el ejemplo, reformar la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos, requiere que se presente al Congreso la iniciativa correspondiente, cumpliendo los requisitos indicados por el Artículo 109 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, y puede ser redactada de la siguiente manera:

INICIATIVA QUE PROPONE REFORMAR EL DECRETO LEGISLATIVO NÚMERO 325 PROMULGADO EL 28 DE ENERO DE 1947.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su Artículo 174 que la Universidad de San Carlos de Guatemala tiene derecho de iniciativa de ley, sin embargo, la ley ordinaria correspondiente, es decir la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala, por haber sido promulgada en muchos años anteriores a la promulgación de la Constitución Política vigente, no contiene ninguna norma que se refiera al ejercicio del referido derecho constitucional.

Por otra parte, el referido Artículo 174 de la Constitución Política de Guatemala, asigna el derecho de iniciativa de ley simplemente a la Universidad de San Carlos de Guatemala, y siendo el Consejo Superior Universitario, la máxima autoridad de esa casa de estudios superiores, es necesario que también en la Ley Orgánica de la Universidad, se establezca como otras de las atribuciones del Consejo Superior Universitario la presentación ante el Congreso de la República, de todas las iniciativas de ley que se originen en cualquiera de las Facultades o Unidades Académicas de la Universidad.

Derivado de la situación antes descrita, la Universidad de San Carlos de Guatemala, plantea el presente proyecto de modificación de los Artículos 4 y 24 del Decreto número 325.



PROYECTO DE REFORMA A LOS ARTÍCULOS 4 Y 24 DEL DECRETO NÚMERO 325.

TEXTO ACTUAL:

ARTÍCULO 4:

Cuando lo estime conveniente, o sea requerida para ello, colaborará en el estudio de los problemas nacionales, sin perder por eso su carácter de centro autónomo de investigación y cultura.

ARTÍCULO 24:

El Consejo Superior Universitario, además de cuerpo consultivo del Rector tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- a) La dirección y administración de la Universidad;
- b) Elaborar los estatutos y aprobar los reglamentos que le sometan las Juntas Directivas de las Facultades y los Jefes de los Institutos, siempre que se ajusten al espíritu de esta ley;
- c) La orientación pedagógica;
- d) Aprobar o rectificar los planes de estudios de las escuelas o institutos facultativos;
- e) Las que se determinen en la Ley de Colegiación Oficial Obligatoria de las Profesiones Universitarias;
- f) Darse su propio reglamento;
- g) Nombrar por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, Secretario y Tesorero de la Universidad;
- h) Resolver en última instancia y a solicitud de parte interesada de los asuntos que ya hubieren conocido las Juntas Directivas de las Facultades y los Jefes de Institutos;
- i) Formular el presupuesto anual de la Universidad;
- j) Votar erogaciones extraordinarias que de los fondos propios de las Facultades necesiten hacer los Decanos;
- k) Velar por la observancia de la Ley y los Estatutos Universitarios;



- l) Conceder becas a estudiantes y profesionales egresados de la Universidad, a base de elección, de conformidad con lo reglamentado por los Estatutos de la Universidad;
- m) Acordar honores y distinciones a las personas que se hayan significado por su labor cultural o de investigación científica; y
- n) Convocar al Cuerpo Electoral Universitario para elegir Rector.

TEXTO PROPUESTO:

ARTÍCULO 4:

Es obligación de la Universidad realizar estudios de los problemas nacionales, y presentar propuestas de solución ante las autoridades que corresponda, sin que por esto pierda su carácter de centro autónomo de investigación y cultura.

ARTÍCULO 24:

El Consejo Superior Universitario, además de Cuerpo consultivo del Rector tiene las siguientes atribuciones y deberes:

- a) La dirección y administración de la Universidad;
- b) Elaborar los estatutos y aprobar los reglamentos que le sometan las Juntas Directivas de las Facultades y los Jefes de los Institutos, siempre que se ajusten al espíritu de esta ley;
- c) La orientación pedagógica;
- d) Aprobar o rectificar los planes de estudios de las Escuelas o Institutos facultativos;
- e) Las que se determinen en la Ley de Colegiación Oficial Obligatoria de las Profesiones Universitarias;
- f) Darse su propio reglamento;
- g) Nombrar por el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, Secretario y Tesorero de la Universidad;
- h) Resolver en última instancia y a solicitud de parte interesada de los asuntos que ya hubieren conocido las Juntas Directivas de las Facultades y los Jefes de Institutos;
- i) Formular el presupuesto anual de la Universidad;



- j) Votar erogaciones extraordinarias que de los fondos propios de las Facultades necesiten hacer los Decanos;
- k) Velar por la observancia de la ley y los estatutos universitarios;
- l) Conceder becas a estudiantes y profesionales egresados de la Universidad, a base de elección, de conformidad con lo reglamentado por los Estatutos de la Universidad;
- m) Acordar honores y distinciones a las personas que se hayan significado por su labor cultural o de investigación científica;
- n) Convocar al Cuerpo Electoral Universitario para elegir Rector; y
- ñ) Proponer al Congreso de la República, las iniciativas de ley que le sean remitidas por las autoridades, los decanos de las facultades o los directores de las unidades académicas de la Universidad.

PROYECTO DE DECRETO
CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA
DECRETO NUMERO _____

El Congreso de la República de Guatemala

CONSIDERANDO:

Que la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 174 asigna a la Universidad de San Carlos la facultad de presentar a este Congreso propuestas de iniciativas de ley;

CONSIDERANDO:

Que por la fecha en que fue promulgada la Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos no contiene ninguna norma que regule el ejercicio del referido derecho constitucional, por lo que es necesario introducirle las reformas respectivas.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171 literal a) de la Constitución Política de la República de Guatemala



DECRETA:

Las siguientes reformas al Decreto Legislativo número 325

Artículo 1. Se reforma el Artículo 4 el cual queda así:

Es obligación de la Universidad realizar estudios de los problemas nacionales, y presentar propuestas de solución ante las autoridades que corresponda, sin que por esto pierda su carácter de centro autónomo de investigación y cultura.

Artículo 2. Se agrega la literal ñ) al Artículo 24 de la siguiente manera:

ñ) Proponer al Congreso de la República, las iniciativas de ley que le sean remitidas por las autoridades, los decanos de las facultades o los directores de las unidades académicas de la Universidad.

Artículo 3. El presente Decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

El segundo cuerpo de ley que es necesario reformar, es el Estatuto de la Universidad de San Carlos, esto resulta mucho más fácil porque es de aplicación exclusiva en la Universidad, por lo que no es necesaria su aprobación en el Congreso de la República.

Estas normas equivalen a las normas reglamentarias de las leyes que se refieren a los impuestos, es decir que pueden ser muy detalladas en aspectos específicos. Del mismo modo, en el Estatuto de la Universidad de San Carlos deben incluirse normas que fomenten o promuevan en cada facultad o unidades académicas de la Universidad, la discusión y solución de los problemas nacionales, de conformidad a la ciencia que a cada una de ellas corresponda y en su caso se redacte, la iniciativa de ley a que hubiere lugar.

La reforma al Estatuto de la Universidad de San Carlos puede ser redactada de la siguiente manera:



EL CONSEJO SUPERIOR UNIVERSITARIO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:

Que se hace necesario introducir en los Estatutos de esta casa de estudios superiores, normas que expresamente regulen el ejercicio del derecho constitucional de iniciativa de ley ante del Congreso de la República de Guatemala

CONSIDERANDO:

Que el ejercicio del derecho de iniciativa de ley es una de las formas más eficaces de la participación de la Universidad en la solución de los problemas nacionales, por lo que debe estimularse a la comunidad universitaria para ejercerlo en forma dinámica

POR TANTO:

De conformidad con el Artículo 11, inciso d) del Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala,

ACUERDA:

Aprobar las siguientes reformas a los Estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Artículo 1. Se reforma el Artículo 3, el cual queda de la siguiente manera:

Participará en el estudio para la solución de los problemas nacionales, propondrá las soluciones conforme a las ciencias que fueren aplicables. Cuando la naturaleza del problema lo amerite, propondrá al Congreso de la República la iniciativa de ley correspondiente.

Artículo 2. Se adiciona la literal p) al Artículo 30

p) Es también atribución de la Junta Directiva, trasladar al Consejo Superior Universitario, aquellas propuestas de solución a problemas nacionales, que sean



producto de investigaciones realizadas dentro de las actividades propias de la facultad de que se trate.

Artículo 3. Las presentes reformas estarán vigentes el mismo día de su publicación en el Diario Oficial.

La reforma propuesta en el Artículo 2, es casi de aplicación obligatoria en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, del mismo modo en que la Corte Suprema de Justicia es la entidad llamada a presentar más iniciativas de ley que suplan las deficiencias de las leyes vigentes; así en la Facultad de Derecho se cuentan por miles los trabajos de investigación jurídica que realizan los estudiantes como trabajo de tesis, previo a la obtención del título de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, y que en cientos de casos ponen en evidencia las urgentes reformas que se necesitan en todas la materias del ordenamiento jurídico guatemalteco.

6.3.1 Formas de dinamizar el ejercicio del derecho de iniciativa de ley

Hemos afirmado con anterioridad, que la Universidad ha sido demasiado pasiva en la presentación de iniciativas de ley, afirmación que se fundamenta en el escaso ejercicio de ese derecho según el estudio realizado en el capítulo quinto. Consideramos que la introducción a los distintos cuerpos de ley aplicables en la Universidad de las normas propuestas en el apartado 6. 3 del presente capítulo no solucionan por si mismas el problema de la escasa presentación de iniciativas de ley, las referidas normas, aunque son necesarias, deben estar complementadas con una cultura participativa, con la toma de conciencia por parte de las autoridades universitarias y los docentes, para que esa motivación se traslade a los estudiantes, y mejor aún a los egresados, porque de conformidad con el Artículo 18 de los Estatutos de la Universidad de San Carlos, cada Facultad está formada por las personas que hayan obtenido u obtengan en lo sucesivo su correspondiente diploma facultativo o que se incorporen con arreglo a la ley. Es decir, que quienes hayan obtenido un título universitario, están también obligados a coadyuvar en el desarrollo académico de la Universidad, desarrollo que debe necesariamente



también llegar a la sociedad.

Consideramos que desde los primeros años de escolaridad, el método de enseñanza-aprendizaje debe incluir el razonamiento de los fenómenos estudiados, y en el caso de la educación universitaria, el nivel de razonamiento debe ser muy superior; la teoría y la práctica profesional deben ir de la mano desde los primeros años, porque actualmente existe el problema que el graduado sólo tiene la teoría, pero la práctica de la realidad guatemalteca dista en mucho de la teoría. Un buen ejemplo lo constituye la carrera de abogacía y notariado, que difiere mucho entre el deber ser establecido en la ley y enseñado en las aulas universitarias, y el ser que consiste en la práctica tribunalicia y demás entidades gubernamentales relacionadas con el quehacer jurídico.

Se hace mención de estas situaciones, porque si el estudiante tiene desde el inicio de la carrera contacto con la realidad social, los estudios realizados como trabajos de seminario, investigaciones presentadas como tesis de graduación y otros que se realizan en las distintas unidades académicas, serían mucho más objetivos, más impactantes y pueden sustentar las iniciativas de ley a que la Universidad tiene derecho por mandato constitucional.

Concluimos nuestra investigación con la firme convicción que si se aprovecha el ímpetu juvenil de las nuevas generaciones realizando investigaciones tendientes a solucionar problemas nacionales, y si a tales investigaciones se agrega la experiencia de los profesionales egresados de la Universidad y el apoyo de las autoridades universitarias, es muy posible coadyuvar en el desarrollo del país. La inclusión de las normas que dinamicen el ejercicio del derecho de iniciativa de ley, sólo es el inicio para que eso sea posible.



CONCLUSIONES

1. La Ley Orgánica y el Estatuto de la Universidad de San Carlos de Guatemala, en ninguna de sus normas regulan el derecho de iniciativa de ley que la Constitución Política de la República de Guatemala le otorga, lo que constituye una deficiencia en la legislación aplicable a esta institución.
2. A nivel nacional, los proyectos de iniciativa de ley presentados por la Universidad de San Carlos de Guatemala, han tenido muy poca incidencia, tomando en cuenta que de las propuestas realizadas al Congreso de la República, únicamente tres fueron publicadas como Decreto y de ellas, dos fueron aprobadas para inversión en la casa de estudios, por lo que han sido de beneficio directamente para la población estudiantil.
3. La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, como ente formador de los profesionales del derecho, tiene la responsabilidad de promover el derecho de iniciativa de ley dentro de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con el fin de reactivar el derecho privilegiado a esta institución, y solventar la problemática de los sectores menos favorecidos, al ser un ente apolítico y libre de presiones al ser autónoma.
4. La Universidad de San Carlos de Guatemala incumple sus funciones constitucionales al excluir expresamente de sus políticas administrativas la promoción del uso del derecho de iniciativa de ley, limitando así el desarrollo educativo y la consolidación de la paz de la sociedad guatemalteca.
5. Una plena conciencia del papel que la comunidad universitaria debe desempeñar en el desarrollo de la sociedad, no se obtiene mediante decreto, más la inclusión de

normas que regulen y obliguen a ejercer el derecho de iniciativa de ley, es por lo menos el inicio de la toma de conciencia social.





RECOMENDACIONES

1. Es necesario que el Consejo Superior Universitario promueva una reforma para regular dentro de su ordenamiento jurídico interno, normas que dinamicen el ejercicio del derecho de iniciativa de ley que por mandato constitucional posee, por ser éste uno de los mecanismos que le permite cumplir con sus funciones de participar en la solución de los problemas nacionales.
2. Se requiere que las autoridades a través de las cuales se canalizan las propuestas de iniciativa de ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, coordinen con el Congreso de la República de Guatemala el seguimiento del trámite dentro del pleno, para evitar que los proyectos se queden archivados y corregir los errores que impiden continuar con el proceso de creación de la ley en propuestas ulteriores.
3. Las juntas Directivas de las Facultades y las autoridades de las Unidades Académicas, deben fortalecer el pronunciamiento legal para cada materia en la que versan a fin de solucionar los problemas que aquejan a la sociedad, instruyendo a docentes y alumnos acerca del proceso de iniciativa de ley, para lograr una mayor participación en propuestas que puedan concluir en cuerpos legales y que sean de beneficio a la sociedad guatemalteca.
4. La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales debe designar una unidad específica encargada de gestionar los proyectos de iniciativa de ley, y mejorar de esta manera el cumplimiento de las funciones constitucionales de la Universidad de San Carlos de Guatemala, evitando así seguir en deuda con la nación a quien se debe.
5. La Universidad de San Carlos de Guatemala tiene la responsabilidad de hacer uso con frecuencia del derecho de iniciativa de ley, con el fin de retribuir a la población guatemalteca que la sostiene, a través de cuerpos legales que mejoren su futuro y calidad de vida.





ANEXO A.

**CONGRESO DE LA REPUBLICA
GUATEMALA, C. A.
DIRECCION LEGISLATIVA
-CONTROL DE INICIATIVAS NÚMERO
DE REGISTRO**

2934

FECHA QUE CONOCIO EL PLENO:

21 DE OCTUBRE DE 2003

INICIATIVA DE LEY:

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

ASUNTO:

INICIATIVA QUE REFORMA EL CÓDIGO DE NOTARIADO

**TRAMITE: PASE A LA COMISION DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN CORRESPONDIENTE.**



Guatemala, 25 de septiembre de 2003

**Licenciado
Carlos Hernández Rubio
Presidente en Funciones del Congreso de la República
Su despacho**

Señor Presidente:

Me complace enviar a usted y por su digno medio a consideración del Pleno del Honorable Congreso de la República, un proyecto de ley de reformas al Código de Notariado que, como iniciativa de la Corte Suprema de Justicia a tenor de lo dispuesto en el artículo 174 de la Constitución Política de la República, fuera aprobado por dicha Corte en su sesión de fecha 17 del mes en curso, según punto Décimo del acta 3 6-2003, cuya transcripción se acompaña.

Las reformas al Código de Notariado que se proponen están orientadas a propiciar y asegurar el cumplimiento de las obligaciones que implica el ejercicio de la función notarial, así como a prevenir la infracción de las normas que las establecen. Es oportuno mencionar, señor Presidente, que la función notarial conlleva, además del acto de autorización de un instrumento público, una serie de obligaciones post escriturarias consistentes en pagos y envío de avisos derivados de la actuación principal y cuyo cumplimiento es fundamental para garantizar la seguridad jurídica como objetivo primordial de dicha función.

El proyecto que me permito remitir a usted va acompañado de la exposición de motivos que explica ampliamente el contenido de las reformas que se proponen y a no dudarlo permitirá a los señores legisladores compenetrarse de su significativa importancia.

A preciamos, de antemano, el interés que la Presidencia a su digno cargo se sirva brindar a la iniciativa que por su medio sometemos en esta oportunidad a la consideración del Honorable Congreso de la República.

Hago propicia la ocasión para manifestar a usted las muestras de mi mayor consideración y estima.

**CARLOS ESTEBAN LARIOS OCHAITA
PRESIDENTE DEL ORGANISMO JUDICIAL Y DE LA CORTE SUPREMA DE
JUSTICIA**



Exposición de Motivos Decreto que reforma el Código de Notariado

El espíritu de las reformas y adiciones a las normas del Código de Notariado es lograr el cumplimiento total de las obligaciones que conlleva la función notarial así como prevenir a los notarios para que no cometan las infracciones u omisiones a dichas normas.

Debe tomarse en cuenta que la función notarial no es solamente el momento en que el notario escucha a las partes, redacta el instrumento notarial, explica a las partes el alcance y fuerza legal del documento.

La función notarial también implica cumplir con las obligaciones post escriturarias, efectuando los pagos y enviando los avisos derivados del instrumento público o del trámite realizado.

Finalmente dentro de la función notarial está también la adecuada custodia del protocolo a cargo del notario y la observancia de las obligaciones administrativas ante el Archivo General de Protocolos y demás instituciones vinculadas al derecho notarial y registral.

Tratando de adecuar a la realidad económica actual las multas o sanciones al incumplimiento de las obligaciones notariales, se presentan a continuación las reformas y adiciones al Código de Notariado, Decreto 314 del Congreso de la República enfocadas principalmente a los artículos referidos a las obligaciones notariales.

La reforma al Artículo once pretende adaptar a la realidad económica actual el pago por derecho de apertura de protocolo, ya que con el monto de cincuenta quetzales anuales por derecho de apertura / el pago diario equivale a trece centavos (Q 0.13), lo cual no está en relación a los ingresos que perciben los notarios mediante su ejercicio.

Con respecto a la multa que se le impone al notario por caratular sin haber cumplido con el pago de derecho de apertura o no cumplir con las formalidades que requiere el Archivo General de Protocolos tiene como fin, sancionar al notario por dicha infracción así como también llevar control de los notarios que abren protocolo, lo anterior en virtud de que los documentos no podrán ser demandados de nulidad por lo que se hace preciso que el notario sea reprendido por no cumplir con sus obligaciones notariales.

En el artículo doce lo que se busca que es que el notario cumpla con la obligación de asentar la razón de cierre en virtud de ser ésta un elemento y garantía importante para contar con un resumen del número de instrumentos públicos autorizados o cancelados, toma razones de legalización de firmas y actas de protocolación autorizadas o fraccionadas por el notario.

Un aporte importante en el contenido de la razón de cierre será la obligación que se impone al notario de hacer constar en la misma la identificación de la última hoja de papel sellado especial para protocolos con lo cual se garantiza que no queden hojas de



dicho papel sin utilizar que permitan posteriormente redactar un instrumento con fecha anterior a la que le corresponde.

La sanción que se impone en el artículo trece obedece a que el notario, pese a omitir formalidades en el protocolo, no acudió a un juez de Primera instancia del ramo civil para enmendar tales errores, aun sabiendo que debe cumplir con esa obligación.

Debe atenderse, que pese a la imposición de la sanción, esto no lo exime de acudir ante el juez a enmendar los errores y obtener la enmienda del protocolo así como incorporar el acta que levantará el Juez a los comprobantes del protocolo a su cargo.

Artículo dieciocho. La función notarial, dentro de las obligaciones, incluye también la referente a la conservación, la guarda y custodia de los instrumentos públicos que autoriza el notario¹ y para ello se incluye el empaste de los tomos de protocolo. Por tanto, en virtud del incumplimiento de una obligación notarial, se le impone al notario la multa indicada en dicho artículo al no resguardar de forma debida el protocolo a su cargo.

En el artículo treinta y tres, se estimó necesario imponer una sanción uniforme de veinticinco quetzales, ya que todas las omisiones tendrán un impacto negativo en la calidad y eficacia del instrumento público.

La omisión de la obligación que impone el artículo treinta y seis puede llevar aparejado muchas repercusiones, daños y perjuicios a los interesados, así como inducir a terceros a error violándose también con esa conducta el texto del instrumento público; por lo tanto se consideró necesario sancionar la negligencia del notario al no cumplir estas obligaciones pese a tener en su poder la escritura que sufra cambios o bien los títulos o documentos acreditativos de derechos u obligaciones que son modificados por el instrumento que el notario está autorizando.

Artículo treinta y siete. Sin lugar a dudas, el incumplimiento de la obligación de remitir los testimonios especiales al Archivo General de Protocolos ha sido una de las infracciones que han generado más problemas para la seguridad y certeza jurídica notarial; el incumplimiento de tal obligación deja es protegida la voluntad de las partes por no darle publicidad al acto o contrato y no dejar constancia en un registro público de la existencia de tal instrumento. La existencia del testimonio aporta verificación sobre la autenticidad preexistencia de instrumentos públicos autorizados por notarios.

El Archivo General de Protocolos, como entidad rectora del ejercicio notarial, debe estar facultado para exigir el cumplimiento de esa obligación, razón por la cual en la presente reforma se incluye de forma taxativa tal obligación para esta institución.

Por su parte, los avisos a los que se refiere este artículo son indispensables para el control notarial, por lo cual es necesario compeler al notario a cumplir con tal obligación.

Por la trascendencia de tales obligaciones resulta ineludible aumentar la multa por esas omisiones, en virtud del perjuicio que se causa por tal omisión; además con el monto



que se paga actualmente por concepto de multa el único perjudicado es el Organismo judicial, ya que se incurre en más gastos para llevar a cabo el procedimiento de cobro que lo que se percibe por dicho pago.

Con la imposición de una multa mayor se pretende lograr que los notarios remitan oportunamente sus testimonios y evitar que sus nombres aparezcan en el listado que debe publicar el Archivo General de Protocolos.

Los avisos a que se refiere el artículo treinta y ocho, también son parte de la función notarial, por lo tanto, se acordó definir la sanción pecuniaria a esa infracción, en veinticinco quetzales. Como se puede notar, se trasladó la sanción que anteriormente estaba en el artículo cien, al presente artículo por tener una relación directa con la omisión.

Artículo cuarenta y cinco. Por La gravedad y perjuicios que causa el desconocimiento del otorgamiento de un testamento o de una donación por causa de muerte la omisión de dar aviso al Registro General de Propiedad se hace necesario elevar la multa a quinientos quetzales (Q 500.00).

Al artículo cien se le agregó una sanción a los notarios que omitan protocolizar las actas notariales que por imperativo legal deben hacer.

Con respecto al artículo 100 TER, cumple con el objetivo de descentralización de los servicios notariales, y atendiendo a la potestad legal que tienen los jueces de Primera instancia del ramo civil, éstos impondrán Las sanciones o multas correspondientes y deberán de notificar dentro del mes siguiente de la imposición a la Dirección del Archivo General de Protocolos.

Como se ha explicado, las reformas al Código de Notariado, buscan sancionar a los notarios que no atienden puntualmente sus obligaciones notariales; quiere decir que los notarios que observan tales obligaciones, que son ja mayoría, no será afectados.

Atentamente,



DECRETO NÚMERO ____ / 2003
El Congreso de la República de Guatemala

CONSIDERANDO

Que es necesario fortalecer la seguridad y certeza jurídica en el ejercicio del notariado, mediante un mejor control de las obligaciones de los notarios, para lo cual es conveniente introducir reformas y adiciones al régimen disciplinario que contiene el Código de Notariado, cuya aplicación está a cargo de la Corte Suprema de Justicia y del Archivo General de Protocolos.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confieren los artículos 171, letra a), y 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

DECRETA:

Las siguientes:

REFORMAS Y ADICIONES AL CÓDIGO DE NOTARIADO,
DECRETO 314 DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.

Artículo 1. Se reforma el artículo 11, el cual queda así:

Artículo 11. Los notarios pagarán en la Tesorería del Organismo Judicial doscientos quetzales (Q200.00) más el impuesto al valor agregado, cada año, por derecho de apertura de protocolo. Dicho derecho tendrá validez hasta el treinta y uno de diciembre de cada año.

Los notarios cumplirán además con las formalidades que establezca el Archivo General de Protocolos.

Para los efectos del cumplimiento del párrafo anterior el notario deberá firmar el formulario oficial correspondiente, el que deberá ser firmado además por el notario designado por él para entregar el protocolo en caso de ausencia inesperada del titular.

El notario que, sin haber pagado el derecho de apertura, utilice el protocolo a su cargo, será sancionado con una multa igual al importe del derecho de apertura y no podrá adquirir papel sellado especial para protocolo, hasta que pague el derecho de apertura y la multa correspondiente, debiendo la Dirección del Archivo General de Protocolos efectuar las comunicaciones respectivas.

Artículo 2. Se reforma el artículo 12 el cual queda así

El protocolo se abre con el primer instrumento que el notario autorice, el que principiará en la primera línea del anverso de la hoja inicial. Se cerrará cada año el treinta y uno de

diciembre, o antes si el notario dejare de caratular. La razón de cierre, se redactará en papel sellado especial para protocolos y contendrá: lugar y fecha, el número de instrumentos públicos autorizados, cancelados, razones de legalización de firmas y actas de protocolación; número de folios de que se compone, identificación de la última hoja de papel sellado especial para protocolos utilizada en el año; observaciones, si las hubiere y la firma y sello del notario.

Si se estableciere que no existe razón de cierre, el notario será sancionado con una multa de trescientos quetzales (Q300.00) por cada infracción. Para establecer lo anterior, el notario deberá adjuntar al testimonio especial del índice, copia firmada y sellada de la razón de cierre.

El notario deberá presentar al Archivo General de Protocolos o al Juzgado de Primera Instancia del ramo civil que corresponda, dentro de los veinticinco días hábiles del cierre de protocolo, testimonio especial del índice del protocolo. La omisión o extemporaneidad en la entrega del mismo hará que el notario incurra en la multa antes indicada. **Artículo 3.** Se adiciona a la parte final del artículo 13 el párrafo siguiente Por la infracción u omisión de cada una de las formalidades anteriores el notario incurrirá en una multa de cuarenta quetzales (Q40.00), que deberá pagar de inmediato.

Artículo 4. Se reforma el artículo 18, el cual queda así:

Artículo 18. El notario mandará empastar el protocolo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a su cierre.

El incumplimiento de esta obligación será sancionada con multa de trescientos quetzales (Q300.00) por cada año, sin perjuicio de cumplir el notario con tal obligación en el plazo que le fije el Archivo General de Protocolos.

Artículo 5. Se reforma el artículo 33 el cual queda así:

Artículo 33. La omisión de formalidades no esenciales hace que incurra el notario en una multa de veinticinco quetzales (Q25.00) por cada omisión.

Artículo 6. Se adiciona el artículo 36, con el párrafo final siguiente:

Artículo 36. La infracción de estos preceptos hará incurrir al notario en una multa de cien quetzales (Q100.00) por cada infracción.

Artículo 7. Se adiciona al artículo 37 el párrafo siguiente:

Los notarios que dejaren de enviar en tiempo los testimonios especiales y los avisos a que se refiere este artículo incurrirán, además de las otras sanciones previstas en este Código. En una multa de veinte quetzales (Q20.00) por cada infracción; sin perjuicio del cumplimiento de tales obligaciones.

La Dirección del Archivo General de Protocolos deberá exigir a los notarios la entrega de los testimonios especiales atrasados.

Artículo 8. Se modifica el primero y último párrafos del artículo 38, que quedan así:

Primer Párrafo:

Con el objeto de hacer posible un mejor cumplimiento de las obligaciones de determinación, control y pago del impuesto sobre la venta y permuta de bienes inmuebles, los notarios, al intervenir en escrituras por actos y contratos relacionados directamente con dicho impuesto deberán, dentro de quince días hábiles de la devolución del testimonio operado por el Registro de la Propiedad, dar aviso a la Dirección General de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles y demás oficinas catastrales, y a las municipalidades respectivas, debiendo el notario agregar copia, con sello de recepción, a los atestados del protocolo y además, cumplir con las normas siguientes:

Último Párrafo

Los notarios que dejaren de remitir en tiempo los formularios y avisos indicados serán sancionados con multa de veinticinco quetzales (Q25.00) por cada infracción.

Artículo 9. El artículo 45 el cual queda así:

El notario que autorice testamento o donación por causa de muerte, está obligado a comunicar al Registro de la Propiedad, por escrito, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que autorizó el testamento o donación por causa de muerte, los datos expresados en el artículo un mil ciento noventa y tres del Código Civil, bajo pena de quinientos quetzales (Q500.00) de multa sin perjuicio de las demás responsabilidades penales y civiles.

En el departamento de Guatemala, la multa será impuesta por el Director del Archivo General de Protocolos y en los departamentos por el Juez de Primera Instancia del ramo civil, o por la delegación del Archivo General de Protocolos, en su caso, bajo cuya jurisdicción se hallare el Registro.

Artículo 10. Se suprime el primer párrafo del artículo 100.

Artículo 11. Se adiciona el artículo 100 BIS, con el texto siguiente:

Artículo 100BIS. El notario que no cumpla con protocolizar el acta notarial de matrimonio, el acta notarial de protesto de cheque o letra de cambio, el acta notarial de inventario y los demás documentos que la ley establece, dentro del plazo de quince días de autorizados éstos será sancionado con multa de doscientos quetzales (Q200.00) por cada omisión.

Artículo 12. Se incorpora el artículo 100 TER, con el texto siguiente:

Artículo 100TER. Salvo disposición en contrario, las multas que se establecen en el presente Código serán impuestas por la Dirección del Archivo General de Protocolos, o en su caso, por el Juez de Primera Instancia del ramo civil del domicilio del notario.

El pago de las multas no exime al notario del cumplimiento de las obligaciones que hubiere infringido u omitido.

Los fondos o ingresos que se obtengan serán privativos del Organismo Judicial, con destino a sufragar el funcionamiento y desarrollo del Archivo General de Protocolos, y

deberán pagarse en la Tesorería del Organismo Judicial o en el lugar que establezca la Presidencia de ese Organismo.

Los Jueces de Primera Instancia del ramo civil que realicen inspecciones y revisiones de protocolos están obligados a comunicar al Archivo General de Protocolos de cualquier sanción que impongan a los notarios, aviso que deberán remitir dentro del mes siguiente a la imposición de la sanción.

El Archivo General de Protocolos llevará un registro de las sanciones impuestas a notarios, así como del cumplimiento de las mismas, sin perjuicio de tomar razón de tal circunstancia en el registro electrónico de notarios.

Artículo 13. Se reforma el artículo 101, el cual queda así:

Artículo 101. Las demás infracciones a que se refiere este Código, serán sancionadas por la Corte Suprema de Justicia, Cámara Civil, siempre que no constituyan delito, o por el tribunal que conozca, en su caso, pudiendo amonestar al notario infractor e imponerle multa, que no excederá de un mil quetzales (Q1,000.00), según la gravedad de la falta. La sanción se impondrá por medio de auto razonado con justificación de motivos.

En caso de que el notario sea reincidente en las infracciones u omisiones a sus obligaciones, durante un año contado a partir de la fecha de la primera infracción, la sanción será de suspensión para el ejercicio de su profesión desde un mes hasta un año, según la gravedad del caso, que será impuesta por la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 14. Las sanciones establecidas en este Decreto se aplicarán por las infracciones u omisiones cometidas por los notarios después de la vigencia del mismo.

Artículo 15. Este decreto entrará en vigencia ocho días después de su publicación en el Diario Oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación.

Dado en el Palacio del Organismo Legislativo, en la ciudad de Guatemala el ____ de ____ del año dos mil tres.



Guatemala, 22 de septiembre de 2,003

Abogado
Eric Meza Duarte
Secretario General de la Presidencia del Organismo Judicial.

ASUNTO: Acta 36-2003 de fecha diecisiete de septiembre del año dos mil tres.

Señor Secretario General:

Con instrucciones de la Superioridad y para los efectos consiguientes le transcribo el punto del acta mencionada anteriormente, el cual en su parte conducente dice:

"DECIMO: ASUNTO: PUNTOS VARIOS:..... 7. El Magistrado Alfonso Carrillo Castillo presenta proyecto de iniciativa de ley para modificar el Código de Notariado en lo relativo a las multas y otros pagos del quehacer notarial. La Corte Suprema de Justicia, resuelve: Aprueba el proyecto presentado (Aparecen las firmas respectivas)".

Sin otro particular, me suscribo atentamente,

**MARIA EUGENIA VILLAGRAN DE LEON
SUB-SECRETARIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



ANEXO B.

**CONGRESO DE LA REPUBLICA
GUATEMALA, C. A.
DIRECCION LEGISLATIVA
-CONTROL DE INICIATIVAS
NUMERO DE REGISTRO**

2932

FECHA QUE CONOCIÓ EL PLENO:

21 DE OCTUBRE DE 2003

INICIATIVA DE LEY:

UNIVERSIDAD SAN CARLOS DE GUATEMALA

ASUNTO:

INICIATIVA QUE REFORMA EL CÓDIGO CIVIL-ARTÍCULO 1074

**TRÁMITE: PASE A LA COMISIÓN DE LEGISLACIÓN Y PUNTOS
CONSTITUCIONALES PARA SU ESTUDIO Y DICTAMEN CORRESPONDIENTE.**



Of. Ref R. 550-09-2003
17 de septiembre de 2003

Honorable Señor Presidente del Congreso de la República:

Tengo el honor de dirigirme a usted, con un atento saludo y al mismo tiempo envío a usted el Proyecto de Reforma al Artículo 1074 del Código Civil, Decreto-Ley No. con el propósito de que se sirva someterlo a consideración de la comisión específica de ese alto organismo del Estado, para su análisis, discusión, y dictamen correspondiente, y que posteriormente sea sometido a conocimiento del honorable pleno del Congreso.

El proyecto de Ley se formula con base en las facultades que le confiere a la universidad de San Carlos de Guatemala el artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Hago propicia la ocasión para suscribir del Señor Presidente con muestras de consideración.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. M. V. Luis Alfonso Leal Monterroso

Honorable Señor
Congreso de la República
General Efraín Ríos
Su Despacho



PROYECTO DE REFORMA AL
ARTÍCULO 1074 DEL CÓDIGO CIVIL

Texto actual del artículo 1074 del Código Civil:

Son llamados a la sucesión intestada, según las reglas que más adelante se determinan, los parientes del difunto y, a falta de estos, el Estado y las Universidades de Guatemala, por partes iguales.

El pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de representación en los casos en que deba tener lugar.

Texto propuesto del artículo 1074 del Código Civil:

Son llamados a la sucesión intestada, según las reglas que más adelante se determinan, los parientes del difunto y, a falta de estos, el Estado y la Universidad de San Carlos de Guatemala, por partes iguales.

El pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de representación en los casos en que deba tener lugar.



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La presente propuesta de reforma al Artículo 1074 del Código Civil tiene por objeto dar solución a una serie de problemas que se han provocado en los trámites actuales de procesos de sucesiones vacantes y en el manejo de los bienes adquiridos por ese conducto en procesos ya fenecidos. Parte de esos problemas se exponen a continuación.

El diligenciamiento de los expedientes de sucesiones vacantes, generalmente, ha estado a cargo de la Universidad de San Carlos de Guatemala; el resto de universidades han demostrado poco interés y esto ha redundado en un lento desarrollo de los procesos judiciales, al extremo que transcurren años sin que las universidades se apersonen aceptando o rechazando la herencia.

Prueba de ello es el proceso 26310, a cargo del oficial y notificador segundo, tramitado en el Juzgado Séptimo de Primera Instancia Civil del departamento de Guatemala, el cual se inició hace casi trece años.

La Universidad de San Carlos de Guatemala ha tratado de motivar la participación de las universidades privadas en los procesos de sucesiones vacantes en trámite; sin embargo, muy pocas de éstas han demostrado el interés necesario que coadyuve a la rápida finalización de estos procesos jurisdiccionales. Por aparte, conformó internamente una comisión para evaluar, normalizar y guardar control de los bienes inmuebles propiedad de la misma. Dentro de ésta, se ha podido determinar que una gran cantidad de bienes inmuebles fueron obtenidos por sucesiones vacantes, pero a los mismos no se les ha dado un control adecuado y muchos de ellos se encuentran usurpados. Por tal motivo, se han emprendido acciones para motivar la participación del Estado y de las universidades privadas copropietarias en la recuperación de tal bienes, habiéndose percibido escasísimo interés por parte de tales entidades.

El desinterés por parte de las citadas casas de estudios superiores es latente, no obstante que la situación ha sido hecha del conocimiento de los representantes legales de las mismas en reuniones que se llevan a cabo para tratar temas de interés común. Probablemente unos de los motivos lo constituya la suficiencia financiera, es decir, tener fuentes seguras de financiamiento y que este tipo de bienes, a los que tienen derecho, más que una inversión positiva la consideren como gastos sin una reacción de beneficio.

Debe hacerse notar que la mayor parte de bienes heredados por sucesión vacantes son pequeños, lo que impide una cómoda división o que los mismos puedan ser útiles a los fines de muchas instituciones.

Derivado de la situación antes descrita, la Universidad de San Carlos de Guatemala, en uso de la iniciativa de ley que le corresponde, conforme a lo establecido en el Artículo 174 de la Constitución Política de la República de Guatemala plantea el presente proyecto de modificación del Artículo 1074 del Código Civil, Decreto Ley número 106.



PROYECTO DE DECRETO

El Congreso de la República de Guatemala,

CONSIDERANDO:

Que el espíritu que animó el precepto contenido en el Artículo 1074 del Código Civil, que establece que, a falta de parientes, son llamados a la sucesión intestada el Estado y las universidades de Guatemala, por partes iguales, fue el de coadyuvar al incremento patrimonial de las universidades del país, con el fin de impulsar su desarrollo durante los primeros años de su existencia y que el Estado contara con inmuebles que le permitieran, por un lado, atender los problemas nacionales y, por el otro, multiplicar la cobertura de sus dependencias;

CONSIDERANDO:

Que, con excepción del Estado y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, cuya misión de servicio no se los permite, las universidades privadas han generado recursos financieros suficientes para cubrir sus necesidades y hacerse del adecuado espacio físico para el desarrollo de la educación superior privada de la Nación;

CONSIDERANDO:

Que actualmente es apreciable el número de universidades existentes, dedicadas al desarrollo de la educación superior y su aumento en la última década indica que la tendencia es hacia su incremento, aspecto éste que hace que los bienes que se adquieren por herencia vacante pierdan la utilidad que la ley previó, debido a que su distribución, entre cada una de las instituciones, divide los inmuebles en áreas que no permiten el desarrollo de programas y proyectos;

POR TANTO:

En el ejercicio de las atribuciones que le confiere el Artículo 171, inciso a) de la Constitución Política de la República de Guatemala,

DECRETA:

La siguiente reforma al Código Civil, Decreto-Ley 106, emitido por el Jefe de Gobierno de la República, Enrique Peralta Azurdia.

ARTÍCULO 1: Se modifica el Artículo 1074 del Código Civil de la siguiente forma:

Artículo 1074. Son llamados a la sucesión intestada, según las reglas que más adelante se determinan, los parientes del difunto y, a falta de estos, el Estado y la Universidad de San Carlos de Guatemala, por partes iguales.

El pariente más próximo en grado excluye al más remoto, salvo el derecho de



representación en los casos en que deba tener lugar.

Artículo 2: El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el diario oficial.

Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento.

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



BIBLIOGRAFÍA

- ALEJOS CÁMBARA, Roberto. **Cómo presentar proyectos de ley**. 2ª. ed.; Fondo de Desarrollo Democrático (FDD), Centro Canadiense de Estudio Y Cooperación Internacional (CECI). Guatemala, 1997.
- BODENHEIMER, Edgar. **Teoría del derecho**. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- CABANELLAS DE LA CUEVA, Guillermo. **Diccionario jurídico elemental**. 15ª ed.; Ed. Heliasta, S. R. L. Argentina, 2001.
- CABANELLAS DE LA CUEVA, Guillermo. **Repertorio jurídico**. Ed. Heliasta, Buenos Aires, 1976.
- CARNELUTTI, Francesco. **Cómo nace el derecho**. (NSE) México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo guatemalteco**. 15ª ed.; Ed. Impresiones Gráficas. Guatemala, 2004.
- CASTAÑEDA PAGANINI, Ricardo. **Historia de la Real y Pontificia Universidad de San Carlos de Guatemala (Época colonial)** Ed. Universitaria, Guatemala, 1947.
- CAZALI ÁVILA, Augusto. **Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala (Época Republicana 1821-1994)**. Ed. Universitaria, Guatemala, 1947.
- CERVO, Amado Luis y Pedro ALCINO BERVIÁN. **Metodología científica**. Traducido y adaptado por Juan Guevara Rodríguez. 2a ed. Bogotá, Colombia: Osprey Impresiones, Ltda. 1982.
- Congreso de la República de Guatemala**. Página de Internet www.congreso.gob.gt
- Diccionario de la lengua española**. (s. e) Barcelona, España, Ed. Océano, S. A. 1994.
- Digesto Constitucional**. Revista del colegio de abogados y notarios, julio-diciembre 1944. Números 2, 3 y 4. Época III 7t.; Ed. Tipografía Nacional. Guatemala, 1944.
- Documento organización y repesión de la Universidad de San Carlos de Guatemala 1944 a 1996**. Guatemala 2008.
- ECHEAGARAY, José Ignacio. **Compendio de historia general del derecho**. 3ª.ed.; Ed. Porrúa. México, 2002.
- Leyes y reglamentos de la Universidad de San Carlos de Guatemala**. Ed. Diario La Hora. Guatemala 2006.



LÓPEZ AGUILAR, Santiago. **Introducción al estudio del derecho.** 1a ed. Ed. Oscar de León Palacios. Guatemala, 1983.

MONROY CABRA, Marco Gerardo. **Introducción al estudio del derecho.** 14ª. Ed.; Temis. Colombia, 2006.

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** 9a ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1985.

PACHECO GÓMEZ, Máximo. **Teoría del derecho.** 4ª.ed.; Santiago de Chile: Temis y Ed. Jurídica de Chile. 1990.

PALÉS, Marisol. **Diccionario jurídico Espasa.** 1ª. ed. electrónica. Madrid, España. Ed. Espasa Calpe, S. A. 2001.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Derecho constitucional.** 2ª.ed.; Ediciones de Pereira. Guatemala 2005.

PEREIRA OROZCO, Alberto. **Nociones generales de derecho I.** 2ª. ed.; Ediciones de Pereira. Guatemala, 2004.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Introducción al estudio del derecho.** 2ª. ed.; Ed. México, D.F., México: Porrúa, 1967.

SAGASTUME GEMMELL, Marco Antonio. **Síntesis histórica de la Universidad de San Carlos de Guatemala.** 1ª. ed.; Ed. Universitaria. Guatemala, 2008.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. **La autonomía universitaria: discursos y textos varios.** Ed. Universitaria, Guatemala, 1994.

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

Legislación

Constitución Política de la República de Guatemala. Promulgada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985.

Ley Electoral y de Partidos Políticos. Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyentes. Promulgada el 3 de diciembre de 1985. Guatemala.

Ley del Organismo Judicial. Decreto Legislativo 2-89 Promulgada el 28 de marzo de 1989. Guatemala.



Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94 Promulgada el 1 de diciembre de 1994. Guatemala.

Ley Orgánica de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Decreto Legislativo 325. Promulgada el 28 de enero de 1947. Guatemala.