

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020



Perspectiva

Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

Lizandro Acuña J.

Analista de Seguridad y Justicia / IPNUSAC

Alejandro Sánchez

Consultor independiente

Resumen

El artículo se refiere a las iniciativas de ley que, haciendo uso de prerrogativa constitucional, la Universidad de San Carlos de Guatemala ha presentado ante el Congreso de la República durante el período 2018- 2020; aborda también los proyectos de ley que, con ese mismo fin, han sido conocidos por el Consejo Superior Universitario de la USAC. Se reflexiona críticamente sobre la necesidad de establecer un procedimiento que permita el seguimiento, viabilidad jurídica y política de las iniciativas y proyectos de ley, dentro de la misma universidad y en el Congreso de la República, con el propósito de alcanzar su aprobación como decretos legislativos.

Palabras clave

Iniciativa de ley, autonomía, procedimiento, proyecto, facultad constitucional.

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

Abstract

The article refers to the initiatives of law that, using its constitutional prerogative, the University of San Carlos de Guatemala has presented before the Congress of the Republic during the period 2018-2020; It also addresses the bills that, for the same purpose, have been known by the Higher University Council of the USAC. It critically reflects on the need to establish a procedure that allows the monitoring, legal and political feasibility of the initiatives and bills, within the university itself and in the Congress of the Republic, with the purpose of achieving their approval as legislative decrees.

Keywords

Initiative of law, autonomy, process, draft, constitutional power.

Antecedentes

En el ejercicio de la facultad constitucional otorgada a la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) por la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG, Asamblea Nacional Constituyente, 1985) durante el período 1986-2018 fueron creados 40 proyectos de ley. El presente artículo aborda los proyectos e iniciativas de ley que se han preparado durante el período 2018-2020, en el ejercicio de esa facultad constitucional.

La autonomía de la USAC impone un deber permanente de contribuir al estudio y la solución de los problemas nacionales, como se indica en su definición, contenida en el artículo 82 de la ley fundamental de la República. Eso incluye la facultad de iniciativa de ley establecida en el Artículo 174 de la CPRG, prerrogativa que le permite proponer leyes que resulten de la investigación y que

cooperen en la solución de los problemas nacionales.

Observaciones generales sobre el período de estudio

Durante el período de estudio se encuentra que el comportamiento de la USAC en la preparación y presentación de proyectos e

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

iniciativas de ley ante el Consejo Superior Universitario (CSU) y ante el Congreso de la República no ha variado respecto del período 1986-2018, estudiado con anterioridad.

Esta circunstancia reitera la necesidad de mejorar el procedimiento y de documentar, conforme estándares archivísticos, el proceso de preparación, discusión académica, redacción, presentación, discusión en el CSU, presentación ante el Congreso y de seguimiento a las iniciativas presentadas.

En este período se prepararon cinco proyectos de ley:

1. Iniciativa 5461 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2018) que dispone aprobar la Ley de control del tabaco y sus productos.
2. Iniciativa 5491 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2018) que dispone aprobar Readecuación y apoyo presupuestario a la Universidad de San Carlos de Guatemala, Corresponsiente al Ejercicio Fiscal 2018.
3. Iniciativa 5814 (Universidad de San Carlos de Guatemala,

2020) por medio de la cual se deroga el artículo 5 del decreto número 3-2019 del Congreso de la República, que aprueba las negociaciones del contrato de préstamo identificado con el número dos mil ciento cincuenta y cinco (2155), a suscribirse entre la República de Guatemala y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

4. Iniciativa 5763 (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2020) que dispone aprobar Ley de creación de la subcuenta para resarcir a los trabajadores del área de salud que resulten contagiados por el COVID-19 en ejercicio de sus labores.
5. Propuesta de Iniciativa de Ley que Reforma el Decreto Número 536, del Congreso de la República, Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas.

Los cinco proyectos fueron discutidos por el Consejo Superior Universitario en las siguientes sesiones:

1. Iniciativa 5461, sesión del 14 de junio de 2017. No fue presentada al Congreso de la República sino hasta el 5 de

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

junio de 2018, razón por la cual se inscribe en el período cronológico del presente estudio.

2. Iniciativa 5491, sesión del 7 de marzo de 2018. Fue recibida en Dirección Legislativa el 22 de agosto de 2018.
3. Iniciativa 5763, sesión ordinaria del 15 de abril de 2020, recibida en Dirección Legislativa el 17 de abril de 2020.
4. Iniciativa 5814, sesión del 15 de abril de 2020, recibida en Dirección Legislativa el 27 de junio de 2020.
5. Propuesta de iniciativa de ley que reforma el Decreto Número 536 del Congreso de la República, Ley de alcoholes, bebidas alcohólicas y fermentadas., discutida en sesión del Consejo Superior Universitario con fecha 12 de agosto de 2020.

Breve análisis crítico de las iniciativas de ley presentadas

Iniciativa 5461, que dispone aprobar Ley de control del tabaco y sus productos

La iniciativa presentada responde al deber esencial de adoptar legislación interna para garantizar la aplicabilidad de los tratados internacionales. En este caso, es el Convenio Marco para el Control del Tabaco (Organización Panamericana de la Salud, 2020) (CMCT, de aquí en adelante) que propone la regulación de diversos temas: precio e impuestos para reducir la demanda de tabaco; medidas para reducir la demanda del tabaco que no son relativas al precio: protección a la exposición al humo del tabaco, regulación del contenido de los productos del tabaco; regulación sobre el contenido de los productos, empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco; educación y concientización del público; publicidad del tabaco, promoción y patronazgos; y, medidas de reducción de la demanda relativas a la dependencia tabaco y su cesación. También en cuanto a las medidas para la reducción

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

del aprovisionamiento a través del combate al tráfico ilegal de productos de tabaco; prohibición de ventas a los menores; y, la provisión de apoyo para alternativas económicamente viables.

Una comparativa entre lo propuesto por la CMCT y el contenido de la iniciativa 5461 presentada por la USAC, ofrece el siguiente resultado:

Tabla 1.
Comparación CMCT e Iniciativa 5461

Obligación de regulación bajo la CMCT	Temas regulados por la Iniciativa 5461
Precio e impuestos para reducir la demanda de tabaco.	Sin regular.
Protección a la exposición al humo del tabaco.	Regulado en la Ley de Ambientes Libres de Humo de Tabaco (Congreso de la República de Guatemala, 2008).
Regulación del contenido de los productos del tabaco.	Artículo 11.
Regulación sobre el contenido de los productos.	
Empaquetado y etiquetado de los productos de tabaco.	Artículo 5 y ss.
Educación y concientización del público.	Artículo 13.
Prohibición de publicidad del tabaco, promoción y patronazgos.	Artículo 14
Medidas de reducción de la demanda relativas a la dependencia tabaco y su cesación.	Artículo 21 y ss.
Combate al tráfico ilegal de productos de tabaco.	Artículo 12.
Prohibición de ventas a los menores	Artículo 23.
Provisión de apoyo para alternativas económicamente viables.	Sin regular

Fuente: elaboración propia

Como puede apreciarse, la iniciativa alcanza la mayoría de aspectos del CMCT que requieren legislación ordinaria para ser aplicados. Sólo queda sin regular el precio e impuestos del tabaco y la provisión de alternativas eco-

nómicamente viables de apoyo a los trabajadores y cultivadores de tabaco, la que se estima innecesaria por la escasa presencia de cultivadores de tabaco en Guatemala.



Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

Iniciativa 5491 que dispone aprobar Readecuación y apoyo presupuestario a la Universidad de San Carlos de Guatemala, correspondiente al Ejercicio Fiscal 2018

La iniciativa 5491 buscó paliar la situación financiera de la USAC que, en nueve años, a partir del año 2000 creció en un 42%. La educación es la mejor inversión que se puede hacer ya que el conocimiento es el fundamento del desarrollo económico, social, cultural y tecnológico para el país y para los estudiantes universitarios, que en el año 2018 alcanzaron la cifra de 188 mil 798.

Sin embargo, el dictamen emitido por la comisión de Finanzas Públicas y Moneda fue desfavorable, argumentando deficiencias de forma y fondo. Debe indicarse, además, que la actitud reiterada del Congreso de la República de utilizar restricciones financieras respecto del presupuesto de la USAC son habituales, pues el presupuesto asignado no alcanza el porcentaje

constitucionalmente asignado como ya fue indicado por la Corte de Constitucionalidad (Amparo en única instancia, 2019).

Iniciativa 5763 que dispone aprobar Ley de creación de la sub cuenta para resarcir a los trabajadores del área de salud que resulten contagiados por el COVID-19 en ejercicio de sus labores

Esta iniciativa de ley buscaba establecer un resarcimiento por muerte a los trabajadores de la salud provocada por el Covid-19 y una indemnización por suspensión laboral a trabajadores del sistema de salud, en caso no estuvieren afiliados al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

La nobleza de la iniciativa es evidente pues intentó paliar la difícil situación de los trabajadores de la salud que incansablemente han enfrentado mayores riesgos derivados de la pandemia. Pese a ello, la iniciativa no fue acogida por los diputados al Congreso de la República.

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

Iniciativa 5814 que deroga el artículo 5 del decreto 3-2019 del Congreso de la República, que aprueba las negociaciones del contrato de préstamo identificado con el número 2155 a suscribirse entre la República de Guatemala y el Banco de Centroamericano de Integración Económica

La iniciativa (Universidad de San Carlos de Guatemala, 2020) fue presentada para hacer las adecuaciones requeridas por el BCIE para obtener el préstamo que permita dar continuidad al programa de inversión en infraestructura, maquinaria y equipo, en su tercera fase.

La iniciativa recibió críticas de diversos sectores universitarios que expresaron su deseo de modificar la distribución de los recursos programados (Escobar, 2020). Se observa que la difusión del contenido de la iniciativa y las razones que obligaron a que tuviera la forma y contenido presentado, pueden ser objeto de un mejor programa de difusión.

La iniciativa alcanzó el segundo debate legislativo el 14 de octubre de 2020. Sin embargo, el préstamo tenía una prórroga hasta el 20 de octubre de 2020. (Rectoría Universidad de San Carlos de Guatemala, 2020)

Propuesta de Iniciativa de Ley que Reforma el Decreto Número 536, del Congreso de la República, Ley de Alcoholes, Bebidas Alcohólicas y Fermentadas

La propuesta de iniciativa nace de una problemática común a los centros de educación preprimaria, primaria, básicos y universitarios, relativa al expendio de bebidas alcohólicas y fermentadas en las cercanías de los recintos educativos.

Como puede observarse, se otorgan licencias para el expendio de bebidas alcohólicas sin tomar en consideración la cercanía a centros educativos, ocasionando diversos problemas que van desde el acoso callejero hasta la comisión de actos delictivos contra las y los estudiantes y contra el patrimonio de los centros educativos.

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

La iniciativa fue discutida por el CSU en la sesión ordinaria del 12 de agosto de 2020 y se encuentra pendiente de su presentación ante la Dirección Legislativa del Congreso. Es previsible que por los intereses en conflicto que suscita la regulación, la propuesta de iniciativa requerirá un proceso de acompañamiento en el Congreso para lograr su aprobación.

La iniciativa de ley de la USAC y el procedimiento interno durante el período 2018-2020

La facultad universitaria de iniciativa de ley ha sido utilizada cinco veces durante el período estudiado. Ninguna de las iniciativas se ha convertido en ley, quedando una propuesta de iniciativa pendiente de ser presentada ante la Dirección Legislativa del Organismo Legislativo, a la fecha de cierre del presente artículo (20 de noviembre de 2020).

En el período de estudio puede observarse una riqueza de contenidos que varían desde propuestas para el cumplimiento del deber estatal de adoptar disposiciones de derecho interno hasta resolver la problemática que originan los expendios de licores

en las cercanías de los centros educativos.

En cuanto al ejercicio de la facultad de presentación de iniciativas de ley, debe observarse que, aunque la posibilidad está abierta a todas las facultades, escuelas no facultativas e institutos de investigación, aún son pocos los que así lo hacen. Esto se afirma sin obviar que la Universidad sufre un desfinanciamiento infligido por las asignaciones presupuestarias estatales, que irrespetan el porcentaje constitucionalmente determinado.

Por otra parte, puede observarse un desfase entre los momentos de discusión y aprobación por parte del CSU y su presentación ante la Dirección Legislativa del Congreso. En el período de estudio se encuentra que puede variar entre cuatro días (Iniciativa 5763) y once meses y veinte días (Iniciativa 5461). Una variación tan pronunciada debe ser examinada para identificar las causas de la demora, para encontrar un balance entre rigor académico y eficacia del procedimiento.

En cuanto al procedimiento, se observa que la Dirección de Asuntos Jurídicos no tiene una posición constante sobre la emisión

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

de dictámenes en las iniciativas de ley. De las cinco propuestas de iniciativas observadas, se encuentra que en dos de ellas no se localizó el dictamen correspondiente en las actas del CSU.

Los autores han afirmado con anterioridad la necesidad de una regulación interna que favorezca la participación de las facultades, escuelas no facultativas e institutos de investigación de la USAC, estableciendo un procedimiento con indicadores cuantitativos y cualitativos, que permita medir su transparencia, eficiencia y eficacia.

Conclusiones

En el período de estudio, pese a haberse elaborado cinco proyectos de ley aprobados por el CSU, cuatro de los cinco proyectos se presentaron por la USAC en la Dirección Legislativa del Congreso de la República, convirtiéndose en iniciativas de ley.

El Congreso no aprobó ninguna de esas iniciativas, por lo que es indispensable proponer un mecanismo que permita darle

seguimiento e impulso a las iniciativas presentadas en la Instancia de Jefes de Bloque, en el Pleno del Congreso y en las Comisiones legislativas correspondientes.

La USAC sigue cumpliendo con la facultad constitucionalmente otorgada enfrentando los desafíos que presenta la correlación de fuerzas en el poder.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional Constituyente. (1985, mayo 31). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala, Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (2008, Noviembre 24). Ley de creación de ambientes libres de humo de tabaco. Guatemala, Guatemala.
- Corte de Constitucionalidad (2019, noviembre 27) Amparo en única instancia, 5510-2018. Guatemala.
- Escobar, I. (2020, septiembre 10) "Reformas a préstamo por US\$120 millones para la USAC pasan primer debate". *Prensa Libre*.

Lizandro Acuña J. ◀ Las iniciativas de ley promovidas por la Universidad de
Alejandro Sánchez San Carlos de Guatemala, período 2018-2020

- Organización Panamericana de la Salud (2020, noviembre 19) "El Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco" Accesible en https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=1317:2009-who-framework-convention-on-tobacco-control-who-fctc&Itemid=1185&lang=es
- Rectoría Universidad de San Carlos de Guatemala (2020, julio 23) Oficio R 538.07-2020. Guatemala, Guatemala.
- Universidad de San Carlos de Guatemala. (2018, junio 5) Iniciativa 5461. *Iniciativa que dispone aprobar ley de control del tabaco y sus productos.* Guatemala, Guatemala.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (2018, agosto 22) Iniciativa 5491. *Iniciativa que dispone aprobar readecuación y apoyo presupuestario a la USAC.* Guatemala, Guatemala.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (2020, abril 17) Iniciativa 5763. *Iniciativa que dispone aprobar ley de creación de la subcuenta para resarcir a los trabajadores de salud contagiados por covid-19.* Guatemala, Guatemala.
- Universidad de San Carlos de Guatemala (2020, julio 24) Iniciativa 5814. *Iniciativa por medio de la cual se deroga el artículo 5 del Decreto 3-2019.* Guatemala, Guatemala.