

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ABUSO DE INTERPELACIONES A MINISTROS DE ESTADO. PROPUESTA DE REFORMA.
TESIS DE GRADO

REGINA LISETTE GARCÍA HERRERA
CARNET 920026-07

QUETZALTENANGO, OCTUBRE DE 2017
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

ABUSO DE INTERPELACIONES A MINISTROS DE ESTADO. PROPUESTA DE REFORMA.

TESIS DE GRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
REGINA LISETTE GARCÍA HERRERA

PREVIO A CONFERÍRSELE

LOS TÍTULOS DE ABOGADA Y NOTARIA Y EL GRADO ACADÉMICO DE LICENCIADA EN CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

QUETZALTENANGO, OCTUBRE DE 2017
CAMPUS DE QUETZALTENANGO

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. MARCO TULIO MARTINEZ SALAZAR, S. J.

VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO

VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: ING. JOSÉ JUVENTINO GÁLVEZ RUANO

VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.

VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS

SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO

VICEDECANA: MGTR. HELENA CAROLINA MACHADO CARBALLO

SECRETARIO: LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN
DRA. ALGEDY DENNISSE MORALES DE LEÓN

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN
MGTR. JESÚS INOCENTE ALVARADO MEJÍA

AUTORIDADES DEL CAMPUS DE QUETZALTENANGO

DIRECTOR DE CAMPUS:	P. MYNOR RODOLFO PINTO SOLIS, S.J.
SUBDIRECTORA ACADÉMICA:	MGTR. NIVIA DEL ROSARIO CALDERÓN
SUBDIRECTORA DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA:	MGTR. MAGALY MARIA SAENZ GUTIERREZ
SUBDIRECTOR ADMINISTRATIVO:	MGTR. ALBERTO AXT RODRÍGUEZ
SUBDIRECTOR DE GESTIÓN GENERAL:	MGTR. CÉSAR RICARDO BARRERA LÓPEZ

Quetzaltenango 30 de julio de 2015

Maestra Brenda Dery Muñoz
Coordinadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar, Campus Quetzaltenango

Respetable Coordinadora

A través de la presente me permito dirigirme a usted refiriéndome al nombramiento de Asesora del trabajo de Tesis de la estudiante REGINA LISETTE GARCÍA HERRERA, identificada con carné estudiantil número 92002607 investigación titulada "ABUSO DE INTERPELACIONES A MINISTROS DE ESTADO: PROPUESTA DE REFORMA".

Posterior a la revisión correspondiente del trabajo de investigación referido y haberse realizado las observaciones pertinentes, considero que el trabajo cumple con los requisitos exigidos por la Universidad Rafael Landívar, en cuanto a la metodología y técnicas de investigación. Por lo que no tengo ningún inconveniente en dar DICTAMEN FAVORABLE y tener por APROBADO el trabajo mencionado. A efecto pueda continuar con los trámites administrativos correspondientes.

Agradeciendo su atención a la presente, se suscribe,

Deferentemente,



Dra. Algedy Dennisse Morales de León

Asesora de Tesis



Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Grado de la estudiante REGINA LISETTE GARCÍA HERRERA, Carnet 920026-07 en la carrera LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES, del Campus de Quetzaltenango, que consta en el Acta No. 07736-2015 de fecha 2 de noviembre de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

ABUSO DE INTERPELACIONES A MINISTROS DE ESTADO. PROPUESTA DE REFORMA.

Previo a conferírsele los títulos de ABOGADA Y NOTARIA y el grado académico de LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 6 días del mes de octubre del año 2017.



LIC. CHRISTIAN ROBERTO VILLATORO MARTÍNEZ, SECRETARIO
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar

Índice

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.....	3
DERECHO ADMINISTRATIVO.....	3
1.1. Definición.....	3
1.2. Características.....	4
1.3. Objeto del derecho administrativo.....	5
1.4. Fuentes del derecho administrativo.....	5
1.5. Origen del derecho administrativo.....	7
1.6. Etapas de la administración pública.....	7
1.6.1. Colonial.....	8
1.6.2. Independiente.....	9
1.6.3. Liberal.....	10
1.7. Sistema de Derecho administrativo anglosajón y el sistema francés.....	11
1.7.1. Sistema de Derecho administrativo anglosajón.....	11
1.7.2. Sistema de Derecho administrativo francés.....	12
1.8. Relación del Derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas.....	13
1.8.1. Relaciones con el derecho privado.....	14
1.8.2. Con el derecho constitucional.....	16
1.8.3. Con el derecho penal.....	16
1.9. Control de la actividad administrativa del Estado.....	16
1.9.1. Control parlamentario sobre actos de gobierno.....	17
1.9.2. Controles que se ejercen en Guatemala.....	19
1.9.3. Control constitucional.....	20
1.9.4. Control parlamentario o legislativo.....	22
1.9.5. Control administrativo.....	22
1.9.6. Control judicial.....	23
CAPÍTULO II.....	26
ANÁLISIS LEGAL Y DOCTRINAL DE LA INTERPELACIÓN.....	26

2.1.	Antecedentes históricos.....	26
2.2.	Efectos negativos de la interpelación.....	26
2.3.	Origen en Guatemala.....	29
2.4.	Definición de interpelación.....	35
2.5.	Características de la interpelación.....	36
2.6.	Fines.....	36
2.7.	Regulación legal.....	37
2.8.	Análisis legal.....	37
2.9.	Voto de falta de confianza, trámite y resolución.....	38
2.10.	La interpelación a Ministros de Estado.....	39
2.11.	La interpelación como atribución del Congreso de la República.....	40
2.12.	Derecho ilimitado de los diputados de interpelar.....	44
2.13.	Procedimiento de la interpelación.....	44
2.14.	No deben haber excusas para que los Ministros sean interpelados.....	45
2.14.1.	Deficiencias de la interpelación.....	46
2.14.2.	La interpelación como un juicio político.....	47
CAPÍTULO III.....		50
DERECHO QUE LE ASISTE A LOS DIPUTADOS DE INTERPELAR A LOS		
MINISTROS DE ESTADO.....		50
3.1.	Consideraciones generales.....	50
3.2.	Análisis de los artículos 166 al 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala.....	50
3.3.	Análisis de los artículos 139 al 145 de la Ley del Organismo Legislativo	54
CAPÍTULO IV.....		60
ABUSO DE DERECHO DE LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA		
REPÚBLICA, DE INTERPELAR A LOS MINISTROS DE ESTADO Y		
NECESIDAD DE PRESENTAR SU REFORMA A LA LEGISLACIÓN		
ORDINARIA.....		60
4.1.	Abuso de derecho.....	60

4.2.	Definición de abuso de derecho.....	61
4.3.	Abuso de derecho de interpelar de los diputados.....	63
4.4.	Ministros de Estado.....	68
4.4.1.	Concepto.....	68
4.4.2.	Regulación legal.....	68
4.4.3.	Funciones del ministro.....	69
4.4.4.	Atribuciones generales de los Ministros de Estado.....	70
4.5.	Necesidad de presentar la reforma a la legislación ordinaria.....	72
4.6.	La interpelación en Centro América y algunos países de Latinoamérica	75
4.6.1.	Interpelación en El Salvador.....	75
4.6.2.	Interpelación en Honduras.....	77
4.6.3.	Interpelación en Nicaragua.....	77
4.6.4.	Interpelación en Costa Rica.....	78
4.6.5.	Uruguay.....	79
4.6.6.	España.....	80
CAPÍTULO V.....		81
ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO.....		81
5.1.	Cuadro Estadístico.....	81
5.2.	Análisis estadístico e interpretación de resultados.....	82
5.3.	Análisis de doctrina, ley, respuesta de entrevista y comentario personal.....	84
5.4.	Análisis de las respuestas aportadas por los encuestados.....	91
5.5.	Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo por abuso de los diputados en la interpelación a Ministros de Estado...	94
CONCLUSIONES.....		99
RECOMENDACIONES.....		100
ANEXO.....		101
REFERENCIAS.....		105

Resumen

El presente trabajo de investigación se refiere al abuso de las interpelaciones a Ministros de Estado y su necesaria propuesta de reforma. El estudio tiene sustento al considerar que mediante el ejercicio de la interpelación los diputados del Congreso de la República, tienen la facultad legal para preguntar aspectos administrativos a un ministro.

El abuso del derecho que les asiste a los diputados, se ha vuelto una costumbre utilizar la interpelación para entorpecer la agenda legislativa, causa daños y perjuicios para el desempeño real del Congreso de discutir y aprobar proyectos de ley de urgencia nacional.

Es valioso e importante realizar una interpelación que tenga por objeto que los legisladores comprendan y tengan diálogo con los ministros, para determinar lo que más conviene para el desarrollo del país. Es fundamental para que existan comunicaciones y discusiones sustanciales de fondo de los temas críticos que necesitan atender los que tienen a su cargo el manejo gubernamental.

Desafortunadamente el derecho a preguntar algunos diputados lo han transformado en una herramienta política para impedir el trabajo de un gobierno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el ministro permanezca varios días en el Congreso y en consecuencia que el Congreso no atienda otros asuntos, frecuentemente de interés nacional. Esa obstrucción generalmente obstaculiza la discusión o aprobación de leyes que son muy importantes para el bien común.

INTRODUCCIÓN

La interpelación es un mecanismo para iniciar o plantear al Gobierno, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones que se plantean al Congreso. Mediante este mecanismo, los diputados tienen la facultad de preguntar lo que deseen a los Ministros de Estado cuando son objeto de interpelación.

Es obvio que muchos diputados han olvidado la materialidad de su rol y responsabilidad y han tratado la cosa pública con abuso del derecho que les asiste según la legislación nacional y ordinaria. Paralelamente los ciudadanos, que tienen el derecho a exigir a los funcionarios públicos que cumplan su labor, han sido permisivos.

El abuso del derecho a interpelar se ha vuelto una costumbre el utilizar la interpelación para obstruir la agenda legislativa, muchas veces causando daños y perjuicios a otros. Los diputados tienen obligaciones y responsabilidades serias que deben cumplir y hasta el día de hoy, los partidos políticos han permitido ese juego. Hay obligaciones primarias y fundamentales que los diputados deben cumplir y que en los últimos años han sido sustancialmente incumplidas es valioso e importante que se realice una interpelación que tiene por objetivo lograr el propósito para el cual existe ese medio de control parlamentario. Para que los legisladores comprendan y tengan diálogo con los ministros, para determinar lo que más conviene para el desarrollo del país. Es fundamental para que existan comunicaciones y discusiones sustanciales de fondo de los temas críticos que necesitan atender los que tienen a su cargo el manejo gubernamental.

Desafortunadamente para la población, ese derecho a preguntar algunos diputados lo han transformado en una herramienta política para impedir el trabajo de un gobierno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el ministro permanezca varios días en el Congreso y en consecuencia que el Congreso no atienda otros asuntos, frecuentemente de interés

nacional. Esa obstrucción generalmente obstaculiza la discusión o aprobación de leyes que son muy importantes para el bien común. Se considera que existe abuso de derecho de los diputados del Congreso de la República, de interpelar a los Ministros de Estado. Lo anterior se debe a la inexistencia de una reglamentación específica que limite el actuar de los diputados para que no se excedan en sus funciones en interpelar como una institución política derivada del equilibrio que debe existir en los Organismos de Estado.

Ese derecho que les asiste a los diputados se ha extralimitado, convirtiéndose en abuso de derecho, pues algunos diputados lo han transformado en una herramienta política para impedir el trabajo del gobierno de turno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el Ministro pase días en el Congreso, lo que obstruye y obstaculiza el trabajo principal que es aprobar leyes para el bien común de la población guatemalteca.

El problema se concreta al ejercitar ese derecho de preguntar con la intencionalidad deliberada de impedir y bloquear la actividad legislativa, pues se desnaturaliza el derecho de interpelación y los congresistas tienen responsabilidad por los daños y o perjuicios que se causen por el ejercicio en exceso y abuso del derecho a la interpelación.

La investigación de mérito se estructuró en cinco capítulos, los cuales contienen la temática siguiente: Interpelación, análisis legal y doctrinal de la interpelación, derecho que le asiste a los diputados de interpelar a los Ministros de Estado, abuso de derecho de los diputados del Congreso de la República, de interpelar a los Ministros de Estado y necesidad de presentar su reforma a la legislación ordinaria y para concluir el último desarrollo capitular que contiene el análisis e interpretación del trabajo de campo.

También se incluyó un anexo, conclusiones, recomendaciones y la bibliografía correspondiente.

CAPÍTULO I

DERECHO ADMINISTRATIVO

1.1. Definición

Para Manuel Ossorio, “Refiere que el derecho administrativo según lo define el tratadista Díez, como el complejo de principios y normas de derecho público interno que regula la organización y la actividad de la administración pública. El autor Villegas Basavilbaso, es un complejo de normas y de principios de derecho público interno que regulan las relaciones entre los entes públicos y los particulares o entre aquéllos entre sí, para la satisfacción concreta, directa o inmediata de las necesidades colectivas bajo el orden jurídico estatal”.¹

Alessandro Rochild, “indica que el derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto el estudio del régimen jurídico de la administración pública y sus relaciones con los particulares”.²

El autor Luis Rubén Tobar Medina “hace alusión al proceso de creación del derecho administrativo, y lo define como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del poder ejecutivo. La definición anterior tiene características análogas a la que otros estudiosos del derecho especialistas en otras ramas del derecho, definen al derecho administrativo como al conjunto de reglas que regulan los servicios públicos o bien es el conjunto de normas que regulan la organización y funciones del poder ejecutivo. Esa definición tiene un juicio formal de administración que aparta la función administrativa porque no es exclusiva del poder ejecutivo y no se quiere entender también que el poder ejecutivo realiza actos que corresponden materialmente a las funciones legislativas y jurisdiccional”.³

¹ Derecho Administrativo. Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, CD, Argentina, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1989, Pág. 297.

² Rochild, Alessandro. *Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés*, París, Francia, Editorial La Sorbona, 1991, Pág. 65.

³ Tobar Medina, Luis Rubén. *Fuentes del derecho administrativo*.www.sappiens.com. Recuperado el 19-07-2001.

"El derecho administrativo como parte del derecho público establece que: 1. La organización de la empresa de la administración pública y de las diversas personas administrativas en las cuales ha encarnado. 2. Los poderes y los derechos que poseen estas personas administrativas para manejar los servicios públicos. 3. El ejercicio de estos poderes y estos derechos por la prerrogativa especial, por el procedimiento de acción de oficio y las consecuencias contenciosas que se siguen".⁴ Como aporte personal de la sustentante, se considera que el derecho administrativo, regula las actividades administrativas del Estado, a través del Organismo Ejecutivo y sus Ministerios, Secretarías y demás dependencias que lo integran y su relación directa con las personas particulares.

1.2. Características

El autor Alessandro Rochild, "proporciona algunas características del derecho administrativo, siendo las siguientes:

- Es un derecho reciente porque surge con la Revolución Francesa y la consolidación del estado de derecho, y su estudio en forma independiente se manifiesta a principios del siglo XX.
- Es un derecho no codificado, pues es tan extensa la variedad de leyes administrativas que no se ha logrado su unificación en un solo cuerpo de leyes es decir un código."⁵

Es una rama del derecho público, pues gracias a él se conoce la actividad del Estado la cual se encuentra encaminada al cumplimiento y satisfacción de los intereses públicos.

- Es un derecho autónomo, pues ha logrado su independencia de la base común del derecho al abarcar un conjunto de doctrinas propias, tener métodos específicos, un contenido extenso que merece un estudio conveniente y particular, tener leyes propias y contar con órganos jurisdiccionales que dirimen exclusivamente conflictos de la materia. Se considera que el Derecho

⁴ Loc. Cit.

⁵ Rochild, Alessandro, Op. Cit. Pág. 65.

administrativo en Guatemala, cumple con esas características que lo particularizan de las demás ramas del Derecho.

- Es un derecho subordinado, pues se encuentra subordinado a la ley constitucional, lo cual doctrinariamente se llama constitucionalización del derecho administrativo.
- Es un derecho dinámico o mutable, pues es más cambiante que cualquiera otra ciencia jurídica, dado el constante desarrollo y evolución que tiene la administración pública para obtener el bienestar general que realiza a través del servicio público.

1.3. Objeto del derecho administrativo

Rafael Bielsa "indica que el objeto del derecho administrativo es estudiar la administración pública y sus relaciones entre los órganos públicos que la constituyen y los administrados".⁶

"El derecho administrativo tiene como sustento el interés público, su fin primordial es alcanzar la utilidad colectiva, el beneficio social o el bienestar general de todos los administrados, o sea, el logro del bien común".⁷

La sustentante estima que el Derecho administrativo tiene como objeto estudiar la administración pública y cuyos resultados tienden a buscar el bien común establecido en la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.4. Fuentes del derecho administrativo

Para Hugo Calderón Morales fuente es: "El principio u origen de algo y, en un sentido jurídico, fuente del derecho es el fundamento, el lugar de dónde nace o se produce la norma jurídica. Las fuentes del derecho en general son: a) históricas; b) reales o materiales; y c) formales. Éstas tienen aplicación en el derecho administrativo, en

⁶ Bielsa, Rafael. *Principios de derecho administrativo*, Argentina, Buenos Aires, Editorial Roque Depalma, 1972, Pág. 56.

⁷ *Ibíd*, Pág. 65.

⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo I*, Guatemala, Editorial Llerena, 1999, Pág. 33.

especial las denominadas fuentes formales, a través de los cuales se manifiesta externa y socialmente la norma jurídica”.⁸

Alessandro Rochild indica que: “Fuentes formales con las que opera el derecho administrativo pueden ser:

- Directas, principales o primarias: la legislación (ley constitucional y ley ordinaria administrativa), Los tratados y convenios internacionales en materia administrativa; los reglamentos, los estatutos y ordenanzas, los instructivos y circulares.
- Indirectas, auxiliares o secundarias: la jurisprudencia o doctrina legal; los usos y costumbres administrativas; los principios generales del derecho administrativo y la doctrina científico administrativa.
- Concurrentes, posibles o terciarias: la supletoriedad y analogía de las leyes comunes; La equidad, el precedente y la práctica administrativa.”⁹

En Guatemala la principal fuente formal del derecho administrativo es la ley, y se toma como punto de partida la Constitución Política de la República de Guatemala como ley suprema fundamental del Estado y las demás leyes constitucionales como Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Emisión del Pensamiento y Ley de Orden Público, sigue en su orden las leyes ordinarias administrativas.

Expresa el autor Jorge Mario Castillo González “Se dictan en forma de decretos, aunque el nombre varía del gobierno y la época en que se emitieron, así se encuentran los decretos legislativos, los decretos del Congreso de la República, los decretos presidenciales, los decretos gubernativos y los decretos ley.”¹⁰

⁸ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho administrativo I*, Guatemala, Editorial Llerena, 1999, Pág. 33.

⁹ Rochild, Alessandro, Op. Cit. Pág. 82.

¹⁰ Castillo González, Jorge Mario. *Derecho administrativo*, Guatemala, Guatemala Editorial Centro de Impresiones Gráficas, 1994, Pág. 102.

Otra fuente de gran importancia, dice el mismo autor, la constituyen los reglamentos y los acuerdos, esta última un tanto confusa en la práctica como consecuencia de que los reglamentos se publican a través de acuerdos. De éstos existen diversos tipos, según la autoridad que los dicte, de allí que se estudie acuerdos gubernativos, acuerdos presidenciales y acuerdos ministeriales. Las entidades descentralizadas y autónomas y los Organismos Legislativo y Judicial también emiten acuerdos dentro del campo de sus atribuciones administrativas.

Las demás fuentes formales también tienen aplicación dentro de la administración pública, aunque unas más que otras, depende de las circunstancias y casos concretos.

1.5. Origen del derecho administrativo

El tema del origen del derecho administrativo inicia cuando se afirma que en ciertos Estados aun cuentan con una administración pública y funcional, no existe derecho administrativo. Con la anterior afirmación, se quiere decir que en un Estado puede existir una administración con las características apuntadas, sin que exista por tal motivo, derecho administrativo. "Francia cuenta con administración técnica y funcional y con derecho administrativo. Al contrario, Inglaterra cuenta con administración técnica y funcional y no cuenta con derecho administrativo. Francia es la cuna del derecho administrativo".¹¹

1.6. Etapas de la administración pública

"Las comunidades indígenas constituyen formaciones preestatales en que el gobierno y la religión conformaron una misma entidad, o donde el rey o príncipe ejerce funciones de señor y de jefe del ejército, apoyándose en cierta administración cuya precisión a estas alturas sólo es posible aplicar la analogía a formaciones preestatales europeas y americanas. Con estas bases, es posible intentar reconstruir en parte la administración indígena. Los datos reunidos hasta la fecha permiten afirmar que los mayas alcanzaron un desarrollo equivalente a la actividad preestatal

¹¹ Calderón Morales, Hugo Haroldo, Op. Cit. Pág. 27.

material, no formal, con cierta administración confundida o mezclada con la legislación y la justicia.”¹²

1.6.1. Colonial

“El estudio de otras comunidades indígenas puede ayudar a encontrar los elementos y características de las comunidades indígenas guatemaltecas en el campo administrativo, por ejemplo, el estudio de los incas. No existe evidencia de que, los mayas llegaran a constituir un imperio y la posibilidad no se descarta del todo. Los incas sí constituyen un imperio, que luego de conquistar un territorio, ordena trabajar las tierras conquistadas y construir acequias de agua. Se supone que igual cosa hacen los mayas conquistadores. Después de consumada la conquista, los incas pasan a ser dueños supremos de las tierras conquistadas y de las aguas. Algo semejante hicieron los mayas, con la variante que atribuyen la propiedad de la tierra y del agua al sacerdote gobernante y su familia.”¹³

La administración colonial dura aproximadamente tres siglos y no se puede explicar ni entender sin algún conocimiento del Estado existente en España y al momento de producirse la conquista. Para el año 1500, en España se efectuaba el proceso de pasar del feudalismo al Estado-Nación. Los reyes católicos habían cimentado su poder sobre casi toda la península y la hegemonía política de los señores feudales comenzaba a declinar.

Los españoles introducen por medio de su legislación el régimen de propiedad privada individual, deja por un lado el tradicional derecho de propiedad en común de los indígenas, despojándolos de la tierra que habían ocupado durante siglos, aplicándoles el principio de propiedad exclusiva para los españoles, criollos y mestizos. Durante la colonia, la actividad administrativa es realizada por cuatro instituciones: la monarquía, la Casa de Contratación de Sevilla, el Consejo de Indias y la Junta de Guerra.

¹² Castillo González, Jorge Mario, Op. Cit. Pág. 144.

¹³ *Ibíd*, Pág. 146.

Vista la estructura administrativa, la administración colonial se organiza en dos niveles: la administración central; y la administración territorial o local. En resumen, la administración colonial corresponde a una comunidad pre-estatal de avanzada organización. El poder público se concentra en el monarca y en sus representantes en la colonia. No existe separación de funciones. Las autoridades centrales y territoriales ejercen cierto y limitado poder de decisión, discrecional por causa de la distancia entre la colonia y la metrópoli.

La administración colonial como tal, no clasifica entre un tipo definido debido a que desde la transición hasta su final, adopta formas administrativas indígenas con fines puramente utilitarios, adaptándolas primero y desconociéndolas después, siempre busca la supervivencia, la explotación humana y el saqueo de los recursos naturales. La administración colonial no persigue el bien común, y este es desconocido por los intereses y necesidades de los conquistadores y de la corona española. La administración colonial exclusivamente centralizada sustituye al sacerdote gobernante o cacique, por el monarca.

1.6.2. Independiente

“El 15 de septiembre de 1821 se produce el hecho histórico de la independencia. Este hecho histórico importante se convierte en la base de la administración independiente y se divide en dos etapas: el Estado Federal y el Estado de Guatemala. En esta etapa, la administración indígena abarca las actividades administrativas, legislativa y jurisdiccional, no existe razón para suponer que la administración surge primero o después porque debe surgir al mismo tiempo que las otras funciones.”¹⁴

Al declararse la independencia, las ex colonias pasan a formar parte del Estado federal, un Estado que tuvo la pretensión de ser monárquico sin monarca. Administrativamente, el ideal independentista liberal tiene por objeto la destrucción de toda la organización colonial y este objetivo lleva a crear una nueva organización

¹⁴ Ibíd, Pág. 151.

administrativa basada en los Ministerios de Gobernación, Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción, de Hacienda y Guerra y de Relaciones Exteriores. También se dio la administración civil, administración religiosa y administración militar.

El Estado de Guatemala, formalmente se basa en la separación de poderes, comprobándose en la función administrativa que tiene cada uno de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, con diferentes atribuciones que la Le les otorga; y materialmente, se basa en la dictadura, el centralismo y el caudillismo. Estos elementos corresponden al pre-estado. La administración independiente, por lo tanto, es discrecional y arbitraria, bajo la autoridad y responsabilidad del caudillo y de grupos oligarcas y religiosos.

1.6.3. Liberal

Esta administración desarrolla la estructura estatal. Aparte de la Presidencia de la República, organiza siete Ministerios de Estado: de Gobernación y Justicia; Educación Pública; Fomento; Hacienda y Crédito Público; Guerra; Relaciones Exteriores y Agricultura.

“La administración liberal busca el bienestar público derivado de la agricultura y la educación. El Estado liberal impone bienestar público por medio de la dictadura, sin consultar a los ciudadanos. También impone a los ciudadanos lo que el Presidente de la República considera que puede ser su bienestar. Durante la administración liberal, la administración territorial o local continúa basándose en departamentos y municipios y éstos comprenden ciudades, villas, pueblos, aldeas y caseríos.”¹⁵

Al fallecer el General Justo Rufino Barrios, provisionalmente asume el poder Alejandro Sinibaldi en el año de 1885 y más tarde convoca para elegir Presidente con la finalidad de cumplir el segundo período constitucional, pero en junio de 1887, el Ejecutivo asume el poder supremo del país y nuevamente queda en suspenso la

¹⁵ Ibíd, Pág. 154.

posibilidad de un régimen constitucional. En el año de 1889, entra en vigencia la Constitución Política que respalda a todas las dictaduras liberales. Los gobernantes que sucedieron a Manuel Estrada Cabrera y Jorge Ubico, implantan severas dictaduras, pero curiosamente desprovistas del intervencionismo liberal.

1.7. Sistema de Derecho administrativo anglosajón y el sistema francés

Al hacer un estudio del sistema anglosajón, también llamado sajón, éste inicia en Inglaterra y en algunos países donde no existe un derecho que regule las relaciones entre las instituciones de la administración pública y los particulares, pues éstas son reguladas por el derecho civil.

Es oportuno indicar que el derecho sajón es fuente principal de derecho, de la jurisprudencia y del precedente administrativo. De ello se infiere la inexistencia de un derecho especial que regule las relaciones de la administración pública para el derecho sajón.

En cuanto al sistema francés, tiene su inicio debido al surgimiento de la Revolución Francesa, que como consecuencia cambia el régimen monárquico, da origen al sistema administrativo como un derecho regulador de relaciones entre la administración pública y los particulares. La ley es la fuente principal, deriva el principio de legalidad. Este sistema se instaura en Francia, Italia y en algunos países de Europa y Latinoamérica, como también en Guatemala.

Se considera necesario efectuar un estudio del sistema anglosajón y francés del Derecho administrativo, como a continuación se menciona:

1.7.1. Sistema de Derecho administrativo anglosajón

El derecho administrativo tiene su origen en varios sistemas, sin embargo, por su importancia, se mencionan el anglosajón y el francés, por considerarse que en estos sistemas, la mayoría de países lo relacionan como principio de esa clase de derecho.

“Los modelos administrativos tienen dos vertientes, por una parte los estados que han tomado como punto de partida para la construcción de sus sistema jurídico y político los principios de la revolución francesa, (régimen administrativo), en donde la administración se encuentra supeditada a normas especiales de derecho administrativo y en segundo lugar el sistema anglosajón, cuyo origen se desprende de la gran revolución en Inglaterra de 1688. En ella se consigue transformar el régimen monárquico absolutista dominantes a la fecha, por una monarquía constitucional y parlamentaria; en dicho sistema la administración está sometida al derecho común”.¹⁶

Según Dicey, “el sistema anglosajón es a partir del siglo XIX que los ingleses empiezan a construir un Estado de Derecho; al gobierno británico, como no se encuentra subordinado a normas de derecho público, sino al derecho privado y común. Dicho sistema conocido como “rule of law” (significa, entre otras cosas, la igualdad ante la ley o la igual sujeción de todas las clases a la ley ordinaria del país, administrada por los tribunales ordinarios) según el término acuñado por Dicey, cuyas ideas han tenido un enorme impacto en la doctrina, en el estudio comparativo entre el sistema administrativo anglosajón y el método de derecho administrativo”.¹⁷

1.7.2. Sistema de Derecho administrativo francés

“El gran reto de un Estado social democrático de derecho, es el satisfacer las necesidades colectivas, pero a la vez ser eficiente en su gestión y respetuoso en los derechos de los ciudadanos. Para el logro de estos objetivos, se realiza una enorme actividad estatal”.¹⁸

“En una perspectiva muy extensa, toda esa actividad, los órganos que la realizan y el ordenamiento normativo que la regula, constituyen el Derecho administrativo. Este derecho con sus peculiaridades propias tiene como punto de partida la enorme

¹⁶ Mena Guerra, Ricardo. *Génesis del Derecho administrativo*, El Salvador, San Salvador, 2005, Pág. 62.

¹⁷ Mena Guerra, Ricardo, Op. Cit. Pág. 62.

¹⁸ *Ibíd*, Pág. 19

influencia jurídica y política de la revolución francesa; y como referencia de su evolución y construcción la jurisprudencia edificada por el Consejo de Estado francés”.¹⁹

“Toda esta construcción jurídica empieza a ser sujeta de una regulación específica a partir de que en Francia, a inicio del siglo XIX Napoleón realiza una reorganización de la administración, establece normas especiales que regulen la actividad de la autoridad administrativa, su relación con los particulares y la competencia de la entidad especializada que conocerá de las controversias que se susciten entre la administración con los administrados, es decir, el Consejo de Estado”.²⁰

Este sistema francés de normas de derecho público, propias para la autoridad administrativa, influenció a la mayoría de los países, quienes a partir de ahí han realizado su propio diseño en su régimen administrativo.

Aun los países anglosajones que han pretendido ser una excepción a esta influencia, bajo el argumento de la igualdad de todos en la sumisión al derecho común y a los tribunales ordinarios, presentan hoy en día el reconocimiento de algunas normas diferentes para la regulación de la autoridad administrativa, las que pueden ser catalogadas como un germen del derecho administrativo en esos Estados.

En el sistema francés existe un órgano que se encuentra adscrito a la Administración Pública, que se le denomina Consejo de Estado y que es el encargado de resolver las controversias que se dan entre la Administración Pública y los particulares. En el sistema sajón o inglés: en este sistema no existe un órgano que resuelva las controversias que se dan entre la Administración Pública.

1.8. Relación del Derecho administrativo con otras disciplinas jurídicas

“Las relaciones del derecho administrativo con otras ramas jurídicas o no jurídicas del conocimiento puede parecer acumulación enciclopédica de información

¹⁹ Loc. Cit.

²⁰ Ibíd, Pág. 20.

asistemática, pero su objeto es encuadrar y ubicar a esta rama del conocimiento en comparación a otras con las cuales existen problemas concretos de importancia práctica, no siempre perceptibles a priori”.²¹

“Cabe mencionar al derecho civil, por su contraste; al derecho constitucional por la íntima dependencia del derecho administrativo a los preceptos constitucionales; al derecho de los recursos naturales porque el derecho a un ambiente sano, forma hoy parte de los derechos individuales; a distintas ramas no jurídicas del conocimiento, porque el abogado necesita el aporte de otras ciencias para percibir adecuadamente el objeto material sobre el cual recae el análisis jurídico, sin cuya percepción, todo lo que se construya carecerá de sustento fáctico suficiente y adecuado. Entre los aspectos no jurídicos, no se trata aquí pero vale la pena recordarlo, en el mundo moderno es imposible funcionar eficazmente sin conocimiento de inglés y una constante actualización de la informática. La carencia de estos dos elementos se acerca a la persona que incurre en ellas en un virtual analfabetismo de esta era”.²²

Existe diversidad de disciplinas jurídicas que se relacionan en forma directa con el derecho administrativo, sin embargo, se hará mención de las más importantes de la forma que a continuación se detalla:

1.8.1. Relaciones con el derecho privado

“Las relaciones del derecho administrativo con el derecho privado en general y con el derecho civil en particular, son de tres tipos:”²³

- a) Existen ciertos valores y principios generales de la ciencia del derecho, conceptos de lógica jurídica, etc., que están en el derecho privado y también en el derecho administrativo; no se trata de que el segundo los haya tomado del primero, sino de que éste fue uno de los primeros en utilizarlos. Así, la responsabilidad, el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios o

²¹ Gordillo, Agustín. *Tratado de derecho administrativo y obras selectas* Buenos Aires, Argentina, Tomo 1, Parte general, Editorial F.D.A., 2009, Pág. 219.

²² Loc. Cit.

²³ Loc. Cit.

principio de no contradicción la necesaria motivación de los actos, la desviación de poder y el abuso del derecho, la interdicción de la mala praxis, el principio de la seguridad jurídica y de la confianza debida, la lesión, la equidad, el principio de prudencia, etc.

- b) Hay disposiciones de derecho administrativo que están en el Código Civil tales como las referentes a bienes del dominio público, expropiación, arrendamiento de bienes públicos; la reglamentación del uso y goce de los bienes del dominio público, las limitaciones impuestas a la propiedad en el interés público, etc.; no son de derecho civil y a lo sumo podría decirse que se encuentran desubicadas.

También hay normas de derecho administrativo en otra legislación común, por ejemplo en la legislación comercial, etc.

- c) En cuanto a las reglas propiamente de derecho privado, su aplicación en el campo del derecho administrativo era muy frecuente en los orígenes de éste, pero ha decrecido paulatinamente a medida que adquirió más autonomía.

“Por lo general cuando el derecho administrativo toma principios del derecho común no los mantiene con sus caracteres iniciales y por ello aparecen, sea deformados, por ejemplo: responsabilidad indirecta del Estado, derechos reales, sea publicitados. En el segundo supuesto es el caso de las obligaciones, extinción de las obligaciones, actos jurídicos de la administración, contratos administrativos, etc., por lo que ya no es posible identificarlos como principios del derecho civil.”²⁴

La afirmación frecuente de que el derecho civil se aplica en subsidio del derecho administrativo no es del todo exacta hoy en día, pues generalmente la aplicación de las normas del derecho civil no se realiza en derecho administrativo respeta su pureza original; por el contrario, se las integra con los principios y normas del derecho administrativo, conformándose y remodelándose en consecuencia a éste.

²⁴ Ibíd, Pág. 220.

1.8.2. Con el derecho constitucional

“De todas las ramas del derecho público, ninguna está más estrechamente ligada al derecho administrativo que el derecho constitucional; cada capítulo de derecho administrativo, se ha dicho, está encabezado por una introducción de derecho constitucional. Ningún derecho está más subordinado y conformado a las directivas políticas del Estado que el derecho administrativo y por ello, el derecho administrativo tiene el carácter o la fisonomía del derecho constitucional de cada Estado. Pero es más, en la actualidad se ha desarrollado un importante derecho supranacional y supraconstitucional de los derechos humanos frente al Estado, que constituye la sólida base en que debe construirse el derecho administrativo.”²⁵

1.8.3. Con el derecho penal

“Las decisiones de los agentes de seguridad son actos administrativos cuya presunción de legitimidad, ejecutoriedad, etc., son objeto de estudio por el derecho penal y el derecho administrativo; lo mismo ocurre con el derecho penitenciario la situación material de las cárceles, etc. Así se analiza en su lugar”.²⁶

“La actuación de los organismos de seguridad, tanto policiales, como penitenciarios, es también una de las causas más frecuentes de responsabilidad del Estado, tanto interna como internacional. Las fuerzas de seguridad, no son instruidas ni equipadas suficientemente para el uso no letal de la fuerza, con las consiguientes pérdidas en vidas personales que cabe esperar de su accionar”.²⁷

La responsabilidad es de las autoridades policiales que no realizan esa instrucción y equipamiento adecuados, ni generan sistemas efectivos de asuntos internos que se ocupen del monitoreo directo del accionar policial.

1.9. Control de la actividad administrativa del Estado

“La actividad de la administración pública está encaminada a alcanzar los fines estatales, mediante la función administrativa que corresponda a las atribuciones que

²⁵ Ibíd, Pág. 224.

²⁶ Ibíd, Pág. 235.

²⁷ Loc. Cit.

el poder público se haya reservado conforme al orden jurídico, por medio de actos de un determinado órgano competente y el desempeño de labores de un servidor público facultado para ello”.²⁸

El término servicio público se configura como especialmente por diversas acepciones y problemático en el ámbito de la ciencia jurídica, donde trasciende con mucho la significación literal de los dos vocablos que lo componen. En el campo del derecho administrativo la expresión ha terminado por adquirir perfiles propios no exentos de un apasionado debate doctrinal.

La actividad administrativa de forma muy sintética, puede señalarse que la noción de servicio público es considerada como una de las formas clásicas en que se manifiesta la actividad administrativa. Por lo que las condiciones puramente dualistas de la doctrina germana que sólo distinguían entre una actividad negativa, manifestada principalmente a través de fórmulas de contenido estrictamente jurídico, y una actividad positiva o de prestación o de servicio público, traducida en actuaciones de carácter material y técnico en favor de los administrados.

Como aporte personal, se considera que el control de la actividad administrativa del Estado le corresponde al Organismo Ejecutivo, pues tiene el control centralizado de los actos administrativos de los Ministerios de Estado, Secretarías de la Presidencia y otras dependencias que constituyen en un alto porcentaje las instituciones de la administración pública de Guatemala.

1.9.1. Control parlamentario sobre actos de gobierno

Este control aparece como una figura jurídica, consistente en el control que ejerce el parlamento sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o de la interpelación de ministros. Este sistema se encuentra contemplado dentro de los países que adoptan en sistema parlamentario, controla los actos y las

²⁸ Martínez Morales, Rafael. *Derecho administrativo*. México, Quinta edición, Editorial Oxford, 2009, Pág. 225.

políticas administrativas de ministro o Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado. La interpelación es una figura típica del sistema parlamentario, donde éste se encarga de nombrar al primer ministro y ministros de Estado. En Guatemala los ministros de Estado son órganos de competencia administrativa, y eso lo convierte en un régimen semipresidencialista, y semiparlamentario. Esta figura jurídico política se encuentra regulada en el artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala. En cuanto a la interpelación de ministros se encuentran varias excepciones dentro de las que se pueden mencionar:

1. Asuntos diplomáticos
2. Operaciones militares pendientes

El procedimiento contenido dentro de la Constitución Política de la República de Guatemala, de manera general es el siguiente:

1. Cuando se ha de realizar la interpelación a ministros, las preguntas deben de ser comunicadas con 48 horas de anticipación, y no se podrá limitar a los diputados el derecho de interpelar, o hacer las preguntas pertinentes.
2. Cualquier diputado puede hacer preguntas adicionales a las pertinentes, siempre y cuando tengan relación con el asunto de la interpelación.
3. Al estar planteada la interpelación de un ministro, éste no puede ausentarse del país, ni excusarse de responder.
4. El principal efecto de la interpelación, es que si las respuestas de la interpelación no son satisfactorias, se puede derivar un voto de falta de confianza, aprobada por la mayoría absoluta del Congreso de la República.
5. Si se diere el voto de falta de confianza a un ministro de Estado, debe presentar inmediatamente su renuncia.
6. El Presidente de la República tiene la facultad de aceptar la renuncia del ministro interpelado.
7. Se considera también en Consejo de Ministros, los actos censurables al ministro, y si el ministro no se presentara a la interpelación será censurado de su cargo.

1.9.2. Controles que se ejercen en Guatemala

Existen diversos órganos de control, tales como la Contraloría General de Cuentas, cuyo mandato es fiscalizar los ingresos, egresos y en general, todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como cualquier persona que reciba fondos del Estado que haga colectas públicas. Lo anterior se encuentra establecido en los artículos 232 al 236 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Ministerio Público, que tiene a su cargo la acción penal pública, en nombre del Estado (artículo 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala); y la Procuraduría General de la Nación, cuya función es la de asesoría y consultoría de los órganos y entidades estatales, así como la representación del Estado (artículo 252 constitucional).

Con la actual Constitución, se introdujeron tres nuevas figuras que ejercen control jurídico político en las actuaciones estatales, el Tribunal Supremo Electoral, que tiene a su cargo lo relativo al ejercicio del sufragio, los derechos políticos, organizaciones políticas, autoridades, órganos electorales y el proceso electoral, conforme lo establece el artículo 223 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

La Corte de Constitucionalidad, tribunal permanente, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional (artículos 268 a 272 de la Constitución Política de la República de Guatemala); y el Procurador de los Derechos Humanos, como comisionado del Congreso de la República, para la defensa de las libertades básicas (artículos 274 a 275 de la Constitución).

Toda esta actividad que desarrolla el Estado a través de sus órganos administrativos e instituciones las desarrolla fundamentalmente en la Ley y basados en el principio de legalidad y de juridicidad.

Se infiere que con todo el andamiaje jurídico y estructural que la administración pública, dotada del campo filosófico e ideológico, en marcado dentro de las leyes,

deben aplicarse políticamente para llevar a cabo la finalidad última que es el bienestar general o bien común, que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.9.3. Control constitucional

La Constitución Política de la República de Guatemala, es la norma fundamental que incorpora los valores y principios esenciales de convivencia política que informan todo el ordenamiento jurídico, liga a su imperio a todos los poderes y se somete el derecho interno a su supremacía, como la ley suprema es vinculante para gobernantes y gobernados, a efecto de lograr la consolidación del Estado Constitucional de Derecho.

Al referirse a la supremacía constitucional, es cuando se coloca a la Constitución en la cúspide del ordenamiento jurídico de un Estado Constitucional de Derecho, como es el caso de Guatemala, y para controlar los posibles excesos de poder, surge el control de constitucionalidad de las leyes, el cual es realizado mediante dos sistemas de control: el americano, anglosajón o difuso y el europeo, austriaco o concentrado. En Guatemala, la Constitución de 1985, crea la Corte de Constitucionalidad como un Tribunal permanente con jurisdicción privativa, cuya función esencial es la defensa del orden constitucional.

Con relación al control de constitucionalidad implica una combinación del sistema concentrado y difuso, ya que permite que en todos los procesos de cualquier competencia o jurisdicción, hasta antes de dictar sentencia, las partes podrán plantear la inconstitucionalidad en caso concreto, con el objeto que no les sea aplicable la norma que contravenga la Constitución. En el caso de la inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, se plantearán directamente ante la Corte de Constitucionalidad, cuyo efecto de la declaratoria inconstitucionalidad es que la norma queda sin vigencia y deja de surtir efectos desde el día siguiente al de la publicación del fallo en el diario oficial.

La importancia que tiene el control constitucional sobre el derecho administrativo en cuanto a los acuerdos gubernativos emitidos por el Presidente de la República, se da en virtud de que contra éstos no caben recurso de reposición o de revocatoria contemplados en la Ley de lo Contencioso Administrativo, sino que la única forma de impugnarlos es a través de la acción de inconstitucionalidad general por contener normas de carácter general.

El tema del control constitucional es de suma importancia en función de la defensa del orden constitucional, sobre el derecho administrativo guatemalteco, para evitar los abusos de poder y respetar el principio de legalidad administrativa y de separación de poderes, porque los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella.

García Enterría refiere que: una constitución sin tribunal constitucional que impugna su interpretación y la efectividad de la misma en los casos cuestionados, es una constitución herida de muerte.

La Corte de Constitucionalidad ha sabido defender el orden constitucional, en consecuencia, ha logrado la defensa de la constitución obre la actividad de la administración pública para evitar excesos de poder de los funcionarios públicos, lo que ha colocado frecuentemente en el centro de la atención pública del país.

La facultad reglamentaria del Organismo Ejecutivo, es una atribución especial dentro del principio de la separación de poderes o de funciones, sin embargo, el Presidente no puede excederse de estas facultades, emite acuerdos, reglamentos o disposiciones de carácter general que regulen materia que esté preservada a la ley, como es el caso de crear Secretaría de la Presidencia a través de Acuerdos Gubernativos, tal como determinó la Corte de Constitucionalidad en el caso de la desaparecida Secretaría de Control y Transparencia.

La Constitución Política de la República de Guatemala, establece dentro de su contenido, controles administrativos, políticos y judiciales. El control consiste en una serie de recursos administrativos y procesos judiciales que se encuentran a la mano de los particulares, en caso que la administración pública afecte o perjudique los derechos e intereses de los administrados. En el Derecho Administrativo existen otros controles de la actuación de la administración pública, en los cuales se persigue la observancia de los principios de la legalidad y juridicidad, entre ellos, el parlamentario, el administrativo y el jurisdiccional.

1.9.4. Control parlamentario o legislativo

“El control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece nuestra Constitución. Las injerencias parlamentarias más importantes en el Ejecutivo, se producen en materia política, especialmente por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, derecho de los representantes que es muy amplio, pues la Constitución indica expresamente que no se podrá limitar (Artículo166), puede originar un voto de falta de confianza...”²⁹

La actividad legislativa, es la que desarrolla el Organismo Legislativo, en la promulgación de leyes que van en beneficio de la población y es el único órgano que de conformidad con la ley, tiene establecida y desarrolla esa función.

El control parlamentario también es conocido con el nombre de control político, que consiste en que el control es ejercido por el Congreso de la República a través de la interpelación o juicio político, el cual se efectúa a los Ministros de Estado. Se encuentra regulado en el artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

1.9.5. Control administrativo

El control consiste en una serie de recursos administrativos y procesos judiciales que se encuentran a la mano de los particulares, en caso que la administración pública afecto o perjudique los derechos e intereses de los administrados.

²⁹ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 23, expediente No. 274-91, sentencia del 18-02-92, Pág. 21.

El control administrativo es el que se desarrolla dentro de la esfera de la administración pública, se dan dos supuestos, control de oficio o jerárquico y a petición de parte.

1.9.6. Control judicial

La actividad judicial la ejecuta el Organismo Judicial al ejercer la función jurisdiccional, imparte justicia. Los tribunales de justicia en toda resolución o sentencia observarán obligadamente el principio de que la Constitución de la República prevalece sobre cualquier ley o tratado. Artículo 204 constitucional.

“Con el objeto de crear las condiciones esenciales de la administración de justicia, la Constitución Política de la República estableció en sus artículos 203, 204 y 205 que el Organismo Judicial tendrá las garantías sin las cuales no es posible concebir un sistema de justicia que dé a los particulares la seguridad jurídica de que las decisiones judiciales estarán revestidas de objetividad e imparcialidad, entre las que se encuentran: la independencia de criterio como fundamento de la potestad de juzgar; la promoción de la ejecución de lo juzgado, la independencia funcional y económica, la no remoción de jueces y magistrados; así como la exclusividad absoluta de la función jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia y de los tribunales que la ley establezca...”³⁰

Como aporte personal de la sustentante, se puede decir que el Derecho administrativo deriva del Derecho público y se caracteriza por tener principios fundamentales y generales. De lo anterior se infiere que el principio de legalidad y el de juridicidad, tienen aplicabilidad en este derecho. El origen del Derecho administrativo se da en Francia, con la finalidad de establecer relaciones entre la administración pública y los particulares, generadas entre las entidades y dependencias administrativas del Estado.

³⁰ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 39, expediente No. 249-95, sentencia del 25-01-96, Pág. 162.

Por otra parte, el sistema anglosajón que se originó en Inglaterra, anteriormente todas las relaciones de carácter administrativo, eran reguladas por el Derecho civil. Es oportuno indicar que en Guatemala, este derecho no ha sido codificado, pues diversidad de instituciones administrativas se encuentran reguladas en otras normativas.

Al hablar de principios del Derecho administrativo, es describir al aspecto jurídico fundamental de este derecho, ello congruente con la definición de derecho administrativo, integrado de normas jurídicas. Lo anterior tiene sustento porque las resoluciones administrativas se originan por aplicación de la ley.

Las relaciones entre particulares y la administración pública derivan de una norma constitucional del derecho de petición regulado en el artículo 28 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Las normas de aplicación general al Derecho administrativo, se encuentran en la legislación nacional, es decir, leyes, reglamentos, circulares, providencias y acuerdos. En esta área del Derecho se generan diferencias entre leyes comunes y leyes de carácter administrativo pues éstas regulan actividades que sólo interesan a la administración pública.

Con relación a las normas de organización, el Derecho administrativo tiene como función, establecer los órganos e instituciones por lo que actúa la administración pública, se debe entender los servicios centrales, órganos desconcentrados, descentralizados y órganos autónomos dependientes de otras instituciones y también los Consejos de Ministros, Ministerios de Estado, Secretarías, Direcciones generales, subsecretarías, entre otros.

Estos órganos en su mayoría, tienen competencia para actuar con poder superior a los de los particulares, o sea que aplican el *ius imperium*. (Derecho de ordenar y la facultad del Estado de normar, autorizar, regular, sancionar, determinados hechos,

actos subjetivos o relaciones intersubjetivas). Es conveniente indicar que el Derecho administrativo regula las actuaciones de la administración pública en que los órganos administrativos actúan investidos de autoridad pública derivada del poder del Estado, revestidos del imperium que otorga la coercitividad de la ley.

La sustentante refiere que a manera de ejemplo, entre los particulares, los derechos y obligaciones se concretan por medio de la vía contractual, en caso contrario, la administración pública, impone obligaciones a los particulares y sus resoluciones deben ser tenidas como válidas.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS LEGAL Y DOCTRINAL DE LA INTERPELACIÓN

2.1. Antecedentes históricos

Para el autor Carlos Mascareñas, y para Buenaventura Perlise, “la interpelación como una figura jurídica, se origina en Francia, dentro del contenido de la Constitución de 1791 de ese país. Ello se puede confirmar con lo establecido en el artículo 10 de dicha norma superior, de la forma siguiente: Los ministros del rey podrán entrar en la Asamblea Nacional Legislativa. Serán oídos cuando se les requiera para dar explicaciones”.³¹

En la Constitución francesa de 1791, se regularon las interpelaciones a los ministros del rey. En el período monárquico de Julio, se utilizaron las interpelaciones, aun sin estar establecidas en la legislación nacional.

Como una consideración especial de Duguit, se podía estimar la vigencia del artículo 4 contenido en la Ley del 13 de marzo de 1873, como una costumbre de los parlamentarios. En la Constitución de 1946, la interpelación se generaba y el gobierno tenía que proporcionar la información requerida. Posterior a ello, la Asamblea Nacional, emitía la resolución correspondiente. Según Ruzie, las interpelaciones se desvanecieron, a pesar que era el control para obtener información de mayor poder que se ejercía en la Asamblea Nacional.

2.2. Efectos negativos de la interpelación

La interpelación se considera como un juicio político de discusión o el debate político general entre diputados y funcionarios ejecutivos o gerenciales del gobierno, sin previa reglamentación. Dicha actividad no requiere la pretendida reglamentación de la Constitución Política de la República. No obstante, el propio Congreso de la República, en una decisión insólita para la doctrina usualmente aceptada, dispuso la

³¹ Interpelación. Nueva enciclopedia jurídica, Francia, Francisco Seix Editores, 1950, Pág. 255.

previa reglamentación en el Decreto 63-94 del Congreso de la República, que contiene la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en los artículos 139 al 145. Tal reglamentación no restringe o limita la interpelación, simplemente la considera derecho de los diputados y establece que los diputados y cualquier autoridad no podrán limitar a los diputados el derecho de interpelar, ni podrán calificar las preguntas o restringirlas.

De acuerdo a la regulación que contiene la institución de la interpelación, se desprenden como consecuencia los efectos negativos, como los siguientes:

1. “Degeneran en torno a la demagogia.”³²
2. La Constitución Política de la República, otorga a los diputados una facultad muy amplia en el derecho que les asiste de interpelar a los Ministros, es ilimitado, pues la ley constitucional regula expresamente que no se podrá limitar ese derecho a los diputados.
3. Propician interrogatorios inquisitivos sin importancia;
4. Se basan en motivos políticos partidistas, sin tomar en cuenta el interés público o bien común;
5. Concluyen sin resultados prácticos positivos;
6. Fomentan la creencia que los puestos públicos son un botín para amigos y familiares del Presidente de la República;
7. Fomentan la creencia que en Guatemala no existe sanción para los actos de corrupción.

En Guatemala, la interpelación tuvo efectos a partir del año de 1925, pues el artículo 60 del Decreto 1359 que contiene el Reglamento del Congreso de la República, reguló que todo representante tiene derecho de interpelar a los ministros de Gobierno; por escrito y dar noticia de ello con un día de anticipación. Esta institución se reguló en la Constitución de la República de 1945, quedando esta figura establecida aún en la Constitución actual. Desde este año, la interpelación quedó

³² García Laguardia, Jorge Mario. *La defensa de la Constitución*, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de San Carlos de Guatemala, 1983, Pág. 17.

establecida en el artículo 145 de dicha Constitución, en la que se ordena que los ministros podrán comparecer al Congreso de la República a contestar las interpelaciones que se les formule por cualquier acto de gobierno, salvo aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares.

El artículo 148 de la misma Constitución de 1945, reguló la facultad de negar la confianza a uno o varios de los ministros, sólo podrá ejercerse después de seis meses de su nombramiento y en ningún caso podrá plantearse dentro de los seis meses últimos del período presidencial.

La Constitución Política de 1956, en el artículo 177 estableció que los ministros tienen la obligación de presentarse al Congreso de la República, de contestar las interpelaciones que se les formulen por cualquier acto de gobierno. Los ministros de la Defensa y de Relaciones Exteriores, se pueden abstener de contestar preguntas sobre materias que afecten la seguridad nacional o las relaciones internacionales. Las preguntas se entregarán a los ministros interpelados, con veinticuatro horas de anticipación.

Si el Congreso emitiera voto de falta de confianza contra un ministro, éste renunciará en forma inmediata. Si el Presidente de la República, reunido en Consejo de Ministros considera que el actuar del ministro se ajusta a la conveniencia nacional y a la política emitida por el gobierno, el interpelado puede ser removido de su cargo a través de la renuncia, pero con la diferencia que debe ser aprobada por las dos terceras partes de los diputados del Congreso de la República.

En los mismos términos se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a partir de 1985, pues el voto de falta de confianza y el apoyo por parte del Ejecutivo, son incuestionables, pero puede suceder que renuncie el ministro apelado, sólo que el Congreso en pleno, decida su dimisión.

2.3. Origen en Guatemala

Este cuerpo constitucional para la República Federal de Centro América, emitido por la Asamblea Nacional el 22 de noviembre de 1824, por los representantes de los pueblos de Centro América, establecía en su título VII del Poder Ejecutivo, de sus atribuciones y de los secretarios del Despacho, Sección 2, artículo 124, lo siguiente: dará al Congreso y al Senado los informes que le pidieren; y cuando sean sobre asuntos de reserva, lo expondrá así para que el Congreso o el Senado le dispensen de su manifestación, o le exijan si el caso lo requiere. Más no estará obligado a manifestar los planes de guerra ni las negociaciones de lata política pendientes con potencias extranjeras.

En el año de 1825, los representantes del Pueblo de Guatemala, emitieron y sancionaron la primera Constitución de Guatemala, se crea el Estado de Guatemala como tal, ya que si bien la Constitución Federal de 1824, reconocía a la República de Guatemala, con su población y territorio, esencialmente se establecía la República Federal de Centro América, tal como lo reza el artículo 1 de dicha Constitución.

El artículo 148 de la Constitución de 1825, determinaba lo siguiente respecto a los informes que deberían dar los Secretarios del Despacho, en la forma siguiente: “Artículo 148. Dará (el poder ejecutivo) a la Asamblea y al consejo los informes que le pidieren; y cuando sean sobre asuntos que exijan reserva lo expondrá así para que le dispensen su manifestación, o se le exijan si el caso lo requiere”.

En cuanto a las reformas a la Constitución de 1835, el Congreso Federal de la República de Centro América, emitió el 13 de febrero de 1835, reformas a la Constitución Federal de Centro América que aún se encontraba vigente, establece en sus artículos 121 y 122, lo siguiente: artículo 121. Presentará por medio de los secretarios del despacho a cada una de las cámaras al abrir sus sesiones un detalle circunstanciado del estado de todos los ramos de la administración pública y del ejército y marina, con los proyectos que juzgue más oportunos para su conservación

o mejora; y una cuenta exacta de los gastos hechos con el presupuesto de los venideros y medios para cubrirlos.

Artículo 122. “Dará a las cámaras los informes que le pidieren y cuando sean sobre asuntos de reserva, lo expondrá así para que le dispensen de sus manifestaciones, o se le exijan si el caso lo requiere. Más no estará obligado a manifestar los planes de guerra ni las negociaciones de alta política pendientes con potencias extranjeras”. Se infiere que también los asuntos de secretividad del Estado no pueden ser expuestos cuando sea requerido por los senadores.

La Asamblea Nacional Constituyente, emitió el 11 de diciembre del año 1879, la Ley Constitutiva de la República, documento que recoge por primera vez, dentro de su sección I. Organización del Ejecutivo, artículo 76, el concepto constitucional de interpelación. Esta afirmación obedece a que las redacciones anteriores, se referían a la obligación de contestar preguntas, sin hacer relación específica a la institución de la interpelación.

Artículo 76. “Los Secretarios de Estado pueden concurrir a las sesiones de la Asamblea y tomar parte en sus deliberaciones. Tienen la obligación de darle todos los informes que se le pidan y el de contestar a las interpelaciones que se les dirijan sobre los negocios de la administración, salvo aquellos referentes a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes”.

En el año de 1921, en su artículo 2, referente a atribuciones comunes de las dos Cámaras, establecía en el artículo 81, numeral 5), como facultad de cada una de las cámaras, pedir a los funcionarios públicos los informes que necesite, artículo que tiene su contraparte en el 115 del mismo cuerpo constitucional, sección 7 que establece: “Artículo 115. Dar a las Cámaras los informes que le pidan. Si fueren sobre asuntos que exijan reservan, lo expondrán así y no está obligado a comunicar los planes de guerra, ni las negociaciones de alta política; pero si tales informes fueren precisos para deducirle responsabilidad, no podrán rehusarlos por ningún

motivo, ni reservarse los documentos después de haber sido acusado ante el Senado. Tampoco podrá rehusarlos cuando lo acordare la Cámara por una mayoría de dos tercios de votos”.

En el artículo 145 de la Constitución emitida por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de marzo de 1945, se establecía la obligación de los Ministros de Estado de presentarse al Congreso a contestar las interpelaciones que les formularan por cualquier acto de gobierno, con la salvedad de aquellos asuntos que se refieran a materia diplomática u operaciones militares pendientes. En ese mismo artículo se relacionaba que la interpelación podría dar lugar a la remisión de un voto de falta de confianza, el cual debería ser solicitado por quince diputados por lo menos. Se puede decir que en la Constitución de 1985, también incluyen las mismas disposiciones en cuanto a la interpelación a Ministros.

El proceso de interpelación de Ministros en Guatemala, es una institución jurídica, que consiste en el control que ejercen los diputados del Congreso de la República, sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o de la interpelación de ministros. Este régimen se encuentra contemplado dentro de los países que adoptan el sistema parlamentario, controla los actos y las políticas administrativas de ministro o presidente del consejo de ministros y los ministros de Estado. En cuanto a la interpelación de ministros, se encuentran varias excepciones dentro de las que se pueden mencionar: asuntos diplomáticos y operaciones militares.

“Los actos y hechos que realiza el Congreso. Se conviene en que su actividad de control sobre el Poder Ejecutivo (investigaciones, pedidos de informes, venias, autorizaciones, interpelaciones ministeriales, aprobación o rechazo de la cuenta de inversión, etc.) es actividad administrativa; lo mismo se admite para otras labores ejecutivas del mismo cuerpo: así, todo lo referente a la biblioteca (organización, funcionamiento, compra de libros y de material, ficheros, etc.)”³³

³³ Gordillo, Agustín, Op. Cit. Pág. 388.

El artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: “Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.”

Artículo 168. Asistencia de Ministros al Congreso. Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso, podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros. Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuanto éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario

Como se puede determinar, la figura de la interpelación tiene en la Constitución Política de la República de Guatemala, correspondiente a la primera época revolucionaria (1944), los siguientes elementos distintivos, que también se regulan en la Constitución actual:

1. Obligación de los ministros de presentarse ante el Congreso para contestar las interpelaciones que les formularan por actos de gobierno.
2. Se exceptúan los actos relacionados con asuntos diplomáticos y en materia militar sobre operaciones pendientes.
3. La interpelación podría generar la formulación de un voto de falta de confianza al ministro interpelado.
4. El voto de falta de confianza a un ministro tenía como efecto inmediato, la dimisión del ministro interpelado, pero éste podría apelar ante el Congreso, cuando tuviera el apoyo de la opinión pública.

La Constitución decretada el 2 de febrero de 1956, producto del ascenso al poder del gobierno del Coronel Carlos Castillo Armas, al derrocamiento del gobierno del también Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, en el año de 1954, contempla al igual que la Constitución anterior, y que este movimiento derogara la institución de la

interpelación, mantiene su naturaleza jurídica, pero introduce modificaciones sustanciales al procedimiento de la misma.

El artículo 176 de esa Constitución establecía que los ministros de Estado, tenían la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formularan por cualquier acto de gobierno; los ministros de la Defensa y de Relaciones Exteriores podrían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afecten la seguridad nacional o las relaciones internacionales. Por otra parte se establecía que las preguntas básicas se comunicarían al ministro o a los ministros interpelados, con veinticuatro horas de anticipación, como mínimo a la sesión que se les dirigiría la interpelación y que cualquier diputado podría hacer las preguntas que estimara conveniente.

La Constitución emitida por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1965 y cuya vigencia finalizara el 23 de marzo de 1982 formalmente, aun cuando o legalmente, pues el rompimiento no del orden constitucional extrañamente no coincidió con la derogatoria de la Constitución de la República de Guatemala de 1965, la cual fue inicialmente suspendida y derogada hasta el mes de abril de 1982, cuando se emitió el Estatuto Fundamental de Gobierno, contenido en el Decreto Ley número 24-82 de la Junta Militar de Gobierno. Esta Constitución contemplaba la institución de la interpelación, sigue la tradición constitucionalista de los anteriores cuerpos constitucionales y así en el artículo 202, establecía que los ministros tenía la obligación de presentarse al Congreso de la República, para contestar las interpelaciones que les fueran formuladas por cualquier acto de gobierno, exceptúa a los ministros de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, quienes podían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afectaran la seguridad nacional o las relaciones internacionales del Estado.

La figura de la interpelación en la Constitución de 1985, es producto de la propia conformación heterogénea de la Asamblea Nacional Constituyente convocada en el año de 1984, bajo el enunciado de una nueva apertura política, democrática y

representativa, en la cual se buscaba estuviesen representados todos los sectores del país, fueran éstos políticos, étnicos, religiosos o cualesquiera otras divisiones del mosaico político, social y económico de Guatemala; es así como en el seno de la Comisión del Proyecto Constitucional, denominada Comisión de los treinta, encargada de elaborar un proyecto de Constitución, para ser presentado al Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, como un documento básico de discusión.

El primer antecedente histórico que se tiene dentro del desarrollo constitucional y parlamentario de la institución de la interpelación, se encuentra por medio del representante don Antonio Cruz.

”A los pocos días de instalado, el cuerpo constituyente se hace sentir a través de don Antonio Cruz, que se perfila como el diputado más díscolo de la oposición. El 18 de marzo de 1873 anunció que en la próxima sesión interpelaría al ministro de Guerra, sobre la subsistencia del estado de sitio y al del Interior, sobre la restricción de la libertad de prensa. Y efectivamente el día siguiente se presentaron los ministros a la asamblea.”³⁴

Según lo refiere el Doctor García Laguardia, “El representante Cruz tenía como objetivo demostrar si el gobierno estaba en el ánimo de levantar el estado de sitio establecido y las limitaciones a la libertad de prensa; pero independientemente de las motivaciones del interpelante, el antecedente es importante para la historia constitucional y parlamentaria de Guatemala, ya que es el primero que se encuentra dentro de la evolución de la institución en este país.”³⁵

Como puede determinarse en todas las Constituciones que rigieron el Estado de Guatemala desde el año de 1824 hasta la presente fecha, contienen regulaciones legales consistentes en establecer la interpelación a ministros de Estado, con igualdad en cuanto al procedimiento de contestar preguntas presentadas por los

³⁴ García Laguardia, Jorge Mario. *La Reforma Liberal en Guatemala*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, Pág. 58.

³⁵ *Ibíd*, Pág. 59.

diputados del Congreso de la República y con las excepciones para los ministros de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

2.4. Definición de interpelación

“En el Derecho Político de los países de régimen democrático, la interpelación es la facultad que tienen las Cámaras Legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general. Según Duguit, representa el medio más eficaz de ejercer el Poder Legislativo su control sobre el Poder Ejecutivo. En Derecho Civil y Procesal, según el Diccionario de Derecho Usual, el requerimiento que se hace a alguien para que pague la deuda pendiente, cumpla alguna obligación, lleve a efecto un mandato o responda la verdad sobre lo que se le pregunta”.³⁶

Para Hugo Haroldo Calderón Morales, la interpelación: "es un medio de control que ejerce el Organismo Legislativo, sobre las actividades administrativas y políticas de los ministros de Estado: es conocido también como juicio político, interpelación o control legislativo".³⁷

Para Jorge Mario Castillo González la interpelación "es el acto del Congreso de la República por el cual se requiere la presencia de uno o varios ministros al pleno de diputados, con la finalidad de que rindan informes o den explicaciones".³⁸

Guillermo Cabanellas interpreta la interpelación como "uno de los medios que tienen los representantes de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, ya sea al formular preguntas sobre la acción del gobierno y sus proyectos, articula cargos de trascendencia a veces criminal".³⁹

³⁶ La Interpelación. Ossorio, Manuel. *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, CD, Argentina, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1989, Pág. 510.

³⁷ Calderón Morales, Hugo Haroldo. *Derecho Administrativo II*, Guatemala, Editorial Centroamericana, 1999, Pág. 65.

³⁸ Castillo González, Op. Cit. Pág. 202.

³⁹ Interpelación, Cabanellas, Guillermo. *Diccionario enciclopédico de derecho usual*, Argentina, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1979, Pág. 778.

2.5. Características de la interpelación

Las principales características de la interpelación son:

1. Es un control político del parlamento hacia el gobierno.
2. No constituye un mecanismo aislado, sino que forma parte del derecho constitucional y parlamentario.
3. Es un derecho inherente a la calidad de diputado al Congreso
4. En Guatemala, además de un medio para el control efectivo de las funciones de gobierno, se ha utilizado como un mecanismo político de presión, fundamentalmente en aquellas decisiones que son de interés para los parlamentarios.

Se ha señalado al referir las principales características de la interpelación que en Guatemala, ha sufrido una serie de tergiversaciones en su esencia y que de una mera interpelación, es decir, el medio que tienen los diputados para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros, formula interrogantes, se ha pasado a una mera formulación de preguntas, o que no es más que la muestra de la debilidad del sistema o del poder legislativo, característica que según Duverger, “puede explicarse tanto por motivos históricos como por razones de orden político, señala como un grave defecto, la ausencia casi total de órganos deliberantes en la época colonial que pudieran haber contribuido a crear hábitos de representatividad y de discusión o la falta de una auténtica tradición parlamentaria en el período independiente”.⁴⁰ Es oportuno indicar que la interpelación ha sido utilizada en forma indebida por los diputados del Congreso de la República, denotando abuso de las funciones que les otorga la Constitución Política de la República de Guatemala.

2.6. Fines

Es importante hacer notar que las injerencias de los diputados del Congreso de la República en el Organismo Ejecutivo, específicamente los Ministros de Estado, se producen en materia política, esta institución de la interpelación, tiene como fin

⁴⁰ Duverger, Maurice. *Instituciones políticas y Derecho constitucional*, España, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, Pág. 16.

fiscalizar, ejercer control sobre los actos administrativos y esencialmente políticos de los Ministros en el ejercicio de sus cargos, así como deducir responsabilidades de los mismos.

La injerencia de los diputados en cuanto al control de los actos administrativos de los Ministros de Estado, beneficia al Estado porque existe una supervisión del actuar de los diferentes ministerios del Organismo Ejecutivo, para que se limiten principalmente a concretar el gasto del dinero público del presupuesto de la Nación, en las necesidades de la población para lograr el bien común, evitar gastos innecesarios o desvíos dinerarios para bienestar personal de los funcionarios públicos.

2.7. Regulación legal

Esta la figura jurídico política, mediante la cual el parlamento controla los actos y las políticas administrativas de los Ministros de Estado, se encuentra regulada en el artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Asimismo se describe la legislación nacional atinente con la figura de la interpelación:

Constitución Política de la República de Guatemala de 1985.

Ley del Organismo Ejecutivo Decreto número 114-97 del Congreso de la República.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto número 63-94 del Congreso de la República

2.8. Análisis legal

Respecto al artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Corte de Constitucionalidad establece que: “el control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece nuestra Constitución. Las injerencias parlamentarias más importantes en el Ejecutivo, se producen en materia política, especialmente por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, derecho de los representantes que es muy amplio, pues la Constitución

indica expresamente que no se podrá limitar (Artículo 166), puede originar un voto de falta de confianza...”⁴¹

2.9. Voto de falta de confianza, trámite y resolución

El artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece respecto a los efectos de la interpelación, que cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna. Si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses.

Si el ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.

“De las interpelaciones podrá derivarse un voto de falta de confianza, el que deberá ser solicitado cuando menos por ocho diputados. En caso de su procedencia, el Ministro presentará inmediatamente su dimisión. Pero si el Presidente en Consejo de

⁴¹ Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 23, expediente No. 274-91, sentencia: 18-02-92, Pág. 21.

Ministros, considera que el acto o actos censurables al Ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir al Congreso dentro de ocho días y si no lo hiciera se le tendrá por separado del cargo. La ratificación del voto de falta de confianza, deberá ser hecha por una mayoría calificada de dos tercios de diputados que integran el Consejo, y al hacerla, se tendrá por aceptada la renuncia y el Ministro quedará separado del cargo de inmediato”.⁴²

2.10. La interpelación a Ministros de Estado

Según la Constitución Política de la República de Guatemala, la interpelación es la citación a los Ministros de Estado a concurrir al Legislativo para dar cuenta de su gestión o de un asunto determinado. Mediante la interpelación se interroga al Gobierno, por medio de los ministros, sobre alguna cuestión que suscite el interés del Congreso. En general, la interpelación se reserva para los temas más importantes.

La interpelación podrá derivar en el planteamiento de un voto de falta de confianza por parte de, al menos, 4 diputados. Esta censura deberá ser aprobada por la mayoría absoluta de los diputados al Congreso de la República, es decir, con el voto favorable de, por lo menos, 80 congresistas. Si se emitiera el voto de falta de confianza, el ministro quedará separado del cargo, salvo el caso de que el Presidente de la República se oponga. Bajo este supuesto, el ministro interpelado podrá recurrir al Congreso y este deberá ratificar la censura con el voto favorable de las dos terceras partes de los diputados.

Cuando una persona asume el cargo de ministro sabe que es susceptible de ser interpelado, por lo que acudir al Congreso de la República para ser interrogado forma parte inherente de su función. Por tanto, no debe ser una sorpresa para un Ministro el que se le cite para ser interpelado. Por el contrario, debería aceptar la interpelación como algo común y consecuencia de las funciones realizadas con

⁴² García Laguardia, Jorge Mario. *La defensa de la Constitución*, Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1983, Pág. 17.

relación a su cargo, debiendo en consecuencia, proporcionar la información administrativa del Ministerio que dirige.

2.11. La interpelación como atribución del Congreso de la República

“El estudio de las interpelaciones parlamentarias se sitúa ante la función fiscalizadora e inspectiva que tiene por objeto vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir cuenta respecto a acuerdos adoptados o reclamar que se exponga el criterio que va a seguirse ante un hecho o problema, y en general estar informado el Parlamento de cómo se desenvuelve la administración”.⁴³

Por ello, asociado al régimen político y tipo de gobierno, las interpelaciones se unen a otros medios o instrumentos de control político parlamentario o de inspección y cognición: ruegos y preguntas, comisiones investigadoras, moción de censura, entre otras, que tienden a hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. Tal finalidad no se produce en el régimen presidencial y presidencialista como antes se advirtió, a lo sumo se busca una responsabilidad política indirecta o difusa, y una eventual responsabilidad constitucional cuando se cometieren ilícitos.

Nicolás Pérez Serrano clasifica los medios de control como: “Medios indirectos (Comisiones legislativas permanentes, Comisiones ultrapermanentes, proyectos de ley) y medios directos, sean ordinarios (ruego y preguntas, interpelaciones), y sean extraordinarios (comisiones de investigación). En cuanto a los medios directos ordinarios: ruegos y preguntas e interpelaciones, éstas difieren según un criterio material (volumen y trascendencia de problema planteado) o un criterio formal (tramitación seguida), aunque lógicamente el encauzar “un asunto por otro u otro conducto formal deba depender del contenido y relieve material que ofrezca; aparte de que la pregunta puede convertirse en interpelación si no satisfacen las explicaciones del Gobierno.”⁴⁴

⁴³ Pérez Serrano, Nicolás. *Tratado de derecho político*, España, Madrid, Editorial Civitas, 1976, Pág. 812.

⁴⁴ Loc. Cit.

En el Derecho Parlamentario español ruegos y preguntas se distinguen en razón del sentido en general en que se formulan, refiriéndose a temas de escasa significación respecto del quehacer gubernativo. Caso diferente es en Guatemala, que las preguntas se dirigen a establecer aspectos administrativos de la debida función de los Ministros de Estado.

En términos breves con dos intervenciones: “La del parlamentario que pregunta y la del Ministro que contesta o rectifica. Las preguntas en el Derecho Parlamentario tienen origen anglosajón denominado Question time que consiste en período de preguntas que los parlamentarios formulan a los ministros de Estado al ser interpelados. Fraga refiere Recuerda que un Gobierno con mayoría de su partido tiene asegurada su vida hasta las siguientes elecciones, salvo circunstancias excepcionales; pero la Cámara no lo deja sentirse irresponsable, asaeteándole diariamente en una nube de preguntas sobre múltiples cuestiones de Gobierno y Administración”.⁴⁵ El origen de esta figura se remonta a 1721, con motivo de la desaparición de un cajero, en un asunto que afectaba a la Compañía de los Mares del Sur, se transformó en un mecanismo ordinario de control de la Administración. Esta institución o período de preguntas se fija al comienzo de la sesión, cuatro días por semana, durante una hora, puede presentarse hasta 3 por parlamentarios. Fraga observa: “lo notable es que no hay interpelaciones; la Cámara no se pronuncia satisfecha o insatisfecha de la explicación recaída; pero el peso del sistema es extraordinario. El problema está en la falta de tiempo”. En 1902 la question time hubo de ser limitada a una hora diaria y en 1920 las preguntas formuladas por parlamentario se redujeron a tres, no debe ser la situación satisfactoria”.⁴⁶

“En el marco de la Teoría del Gobierno, las claves descriptoras del instituto de la interpelación (en un régimen político-tipo de gobierno presidencialista) guardan relación con el célebre principio-dogma de separación de poderes y el poder del control. El principio-dogma de separación de poderes es utilizado por Duverger para

⁴⁵ Courtney Ilbert. *El Parlamento*, España, Barcelona, Editorial Labor S.A., 1930, Pág. 94.

⁴⁶ *Ibíd.*

construir una tipología de los regímenes políticos y fijar la relación Gobierno-Parlamento: la teoría tradicional de separación de poderes fundamenta la independencia recíproca de los órganos estatales en el hecho de que las funciones del poder (poderes) son diversos en su naturaleza (ejecución, legislación y jurisdicción), de modo que sólo podrían ejercerse por separado”.⁴⁷

“La quiebra teórico-práctica del principio dogma en el Estado contemporáneo retiene su valor ideológico (García Pelayo) en orden a distribuir el poder entre diversos órganos, como un dispositivo de control recíproco y delimitación de esferas de poder; en suma se persigue: debilitar a los gobernantes en su conjunto, hace que se limiten recíprocamente”.⁴⁸ Con acierto Duverger indica: “bajo esta perspectiva, la separación de poderes lleva consigo dos aspectos muy distintos que se sitúan en planos muy diferentes: 1) la separación del Parlamento frente al Gobierno, que afecta a los gobernantes, en el sentido amplio del término, y 2) la separación de las jurisdicciones con relación a estos gobernantes, que permite su control por jueces independientes”.⁴⁹

En cuanto a los poderes del Parlamento: de delimitación, de control y de impulso (Duverger) el instituto engarza en el poder y control, y por tanto, históricamente en la conformación de regímenes parlamentarios (parlamentarismo orleanista, parlamentarismo belga y parlamentarismo clásico francés), y como medio de control directo ordinario, sumándose a ruegos y preguntas, comisiones y comisiones investigadoras; sin perjuicio del Ombudsman importante instituto de control de la Administración carente de potestad, mas no de autoritarias y que usualmente se constituye como comisionado parlamentario.

Esta forma de parlamentarismo orleanista se caracteriza por ser un régimen dualista, donde el Jefe de Estado, en su calidad de titular del Ejecutivo, se opone al

⁴⁷ Duverger, Maurice. *Los regímenes políticos*, España, Barcelona, Editorial Salvat, 1952, Pág. 125.

⁴⁸ Loc. Cit.

⁴⁹ Montero Gibert, José Ramón y García Morillo, Joaquín. *El control parlamentario*, España, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1984, Pág. 28.

parlamento y le hace contrapeso. El parlamentarismo belga tiene su origen franco-belga, que se llevó a cabo mediante elección de una representación legislativa, que posteriormente formó una mayoría representante del gobierno.

El parlamentarismo belga fue adoptado en 1831 por la Constitución belga y posteriormente se extendió a todo el mundo, no así en América Latina.

El parlamentarismo clásico francés tiene factores ideológicos y psicológicos de los franceses, que lo caracterizan y diferencias de los demás, pues transfirieron a la inestabilidad definitiva de los gobiernos, que eran sustituidos con periodicidad, los parlamentarios variaban en forma reiterada.

Para Duverger “las preguntas (orales y escritas, con o sin debate) y las interpelaciones pueden tener semejanzas (especialmente con las preguntas escritas con debate), pero subsiste una diferencia fundamental: las preguntas no dan lugar a ninguna votación; al contrario las interpelaciones terminan con un voto que expresa la satisfacción de la Asamblea por las explicaciones suministradas por el Gobierno, o su descontento”.⁵⁰

“Ahora bien, el instituto de las interpelaciones en un régimen político presidencialista, es un instituto del poder de control que no lleva a su última ratio, conducente a hacer efectiva la responsabilidad política del gobernante ante el Parlamento (Duverger); aunque como instituto de control hace más eficiente la fiscalización parlamentaria de los actos del Gobierno y puede, eventualmente conducir a hacer efectiva la responsabilidad constitucional a través del impeachment, figura del Derecho anglosajón (en Estados Unidos y Gran Bretaña). Se puede procesar a un alto cargo público. El parlamento aprueba el procesamiento y se encarga del juicio del acusado. Una vez que un individuo ha sido objeto de un impeachment tiene que hacer frente a la posibilidad de ser condenado por una votación del órgano legislativo, lo cual ocasiona su destitución e inhabilitación para funciones similares

⁵⁰ Duverger. Maurice, Op. Cit. Pág. 132.

(acusación en juicio político)".⁵¹

2.12. Derecho ilimitado de los diputados de interpelar

El segundo párrafo del artículo 166 de la Constitución Política de la República, otorga a los diputados una facultad muy amplia en el derecho que les asiste de interpelar a los Ministros, es ilimitado, pues la ley constitucional regula expresamente que no se podrá limitar ese derecho a los diputados el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

“Este mecanismo de control ha sido muy controvertido y el Congreso de la República ha hecho diversas interpretaciones. En 1959, afirma que la interpelación es un derecho ilimitado de los diputados y no está sujeta a la calificación previa de ninguna especie. Pero en 1972, la mayoría conservadora, se decidió por un criterio restrictivo, sienta la tesis de que la solicitud debe calificarse previamente por la Junta Directiva, la que determina si se ajusta a la Constitución y a la naturaleza de la institución para evitar que se desnaturalice y sea objeto de exceso de iniciativa de los diputados o de cualquier otro factor que haga perder el sentido de la unidad de los actos y resoluciones del Congreso de la República, hace el planteamiento al pleno del Congreso para su aceptación o no. Como se ve, en esta interpretación el derecho de los diputados se anula, y el ejercicio de la interpelación queda en manos de la mayoría, la que reiteradamente ha hecho uso de esta prerrogativa”.⁵²

2.13. Procedimiento de la interpelación

El Decreto número 63-94 del Congreso de la República, que contiene la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece el procedimiento en las interpelaciones de la forma siguiente: Planteada una interpelación, la agenda de una sesión que se refiere a mociones y proposiciones, o en escrito dirigido a la Secretaría del Congreso, de una vez se procederá por el Presidente a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se

⁵¹ Vergottini, Giuseppe. *Derecho Constitucional comparado*, España, Editorial, Espasa-Calpe, 1985, Pág. 45.

⁵² *Dictamen de la Comisión de Régimen Interior del Congreso de la República*. Diario Prensa Libre, Guatemala, 18 de octubre de 1982, Pág. 14.

llevará a cabo la interpelación, la cual deberá ocurrir no más tarde de una de las cinco sesiones inmediatas siguientes.

En el mismo acto, la Secretaría del Congreso procederá a notificar mediante oficio, al ministro que ha de ser interpelado, citándolo a concurrir, sin embargo, las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros sujetos de interpelación con no menos de cuarenta y ocho horas de anticipación.

Con relación al debate en las interpelaciones, aunque se dan a la orden del día de la sesión señalada para la interpelación, después de leída y aprobada el acta de la sesión anterior se procederá a dar inicio a la interpelación. El Presidente dará la palabra al diputado interpelante, quien procederá a hacer una breve exposición de la razón de la interpelación y hará las preguntas básicas.

El ministro interpelado deberá responder seguidamente al dársele la palabra después de hecha la pregunta. Posteriormente cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que sean pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación, debiéndolas contestar el ministro interpelado.

Terminada la interpelación, seguirá el debate en el que los diputados podrán tomar la palabra hasta tres veces con relación a asuntos que lo motivaron. El ministro afectado, si lo quisiere, podrá participar en el debate sin límite de veces en el uso de la palabra.

2.14. No deben haber excusas para que los Ministros sean interpelados

El artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala, dispone que cuando se plantee la interpelación de un ministro éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Lo anterior implica que los ministros de Estado no pueden excusarse de asistir y responder a las interpelaciones, salvo el caso de que, al ser citados, estuvieren ausentes del país o padecer quebrantos de salud que justifiquen la inasistencia. De ello

se deriva la facultad que tiene el Congreso de la República de Guatemala, de calificar las excusas y en todo caso, al ser aceptadas, la interpelación se llevará a cabo inmediatamente después que el ministro retome al país o recobre su salud.

El artículo 140 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo establece que los Ministros de Estado pueden excusarse de asistir a las interpelaciones, cuando padecieren de quebrantos de salud que justifiquen la inasistencia.

La disposición anterior no limita la inasistencia por una o varias veces que el ministro se excusare de asistir a la interpelación por razones de enfermedad, que deberá comprobar con la certificación del médico que le atendió. De ello se infiere que el ministro puede dejar de asistir varias veces o una vez si comprobare la enfermedad que le obligó a incumplir con la interpelación.

2.14.1. Deficiencias de la interpelación

La interpelación a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, es un instrumento adecuado y sano para mantener el balance de poderes entre los diferentes organismos de Estado y la existencia de este derecho es acorde a principios democráticos importantes que no pueden ser limitados. El problema existente radica, es el abuso que se ha hecho de este derecho, el cual se ha convertido en un canje político útil para lograr los objetivos de las bancadas de oposición, no solo en la presente legislatura sino a través de varios gobiernos sucesivos.

Desafortunadamente para la población, ese derecho que les asiste a los diputados se ha extralimitado, convirtiéndose en abuso de derecho, pues algunos diputados lo han transformado en una herramienta política para impedir el trabajo del gobierno de turno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el Ministro pase días en el Congreso, lo que obstruye y obstaculiza el trabajo principal que es aprobar leyes para el bien común de la población guatemalteca.

El problema se concreta al ejercitar ese derecho de preguntar con la intencionalidad deliberada de impedir y bloquear la actividad legislativa, pues se desnaturaliza el derecho de interpelación y los congresistas tienen responsabilidad por los daños y o perjuicios que se causen por el ejercicio en exceso y abuso del derecho a la interpelación.

Se considera que la interpelación es una sana auditoría a funcionarios de gobierno, regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala y lo que resulta es el abuso de los diputados al hacer uso indebido de la interpelación.

A juicio de la sustentante, Se considera que las deficiencias de la interpelación es la autoridad absoluta que se le otorga a los diputados del Congreso de la República, para interpelar a los Ministros de Estado, lo que conlleva el abuso de autoridad por la investidura que tienen derivado de la regulación legal contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La investigadora considera oportuno, sugerir una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, presentando la iniciativa de ley correspondiente, a efecto se proceda a limitar el actuar de los diputados para evitar el abuso de autoridad que les otorga la Constitución Política de la República de Guatemala, pues con ello se estaría evitando el abuso de poder y que la función de éstos sea de acuerdo a lo establecido en la legislación guatemalteca para cumplir con el Estado de Derecho.

2.14.2. La interpelación como un juicio político

Después de haber analizado la legislación correspondiente, infiere que algunos estudiosos del Derecho consideran a la interpelación como un juicio político dentro del propio Congreso de la República. Conforme lo establece el artículo 166 constitucional que otorga facultades amplias a los diputados, éstas se convierten en abuso y en un juicio político porque el trabajo legislativo no solamente se trata de interpelar o cuestionar la labor de un funcionario público, sino también se trata de hacer política dentro del Organismo Legislativo.

Un caso concreto se puede mencionar con la interpelación al Ministro de Cultura y Deportes Carlos Batzín que cumplió más de un año de ser interpelado, considera que es el más extenso juicio político de la historia del Congreso de la República.

Durante ese período se realizaron 48 plenarias, siete sesiones, 22 preguntas básicas y 491 interrogantes adicionales al funcionario, según el registro que lleva ese Ministerio.

Como aporte, se considera lo siguiente:

De conformidad con lo que estipula la Constitución Política de la República de Guatemala, la interpelación es la citación a los Ministros de Estado a concurrir al Organismo Legislativo, para dar cuenta de su gestión o de un asunto determinado. Su fin es interrogar al gobierno, por medio de los ministros, sobre alguna cuestión en particular, con los temas de mayor importancia.

Asimismo, la interpelación puede surgir de plantar un voto de falta de confianza, de por lo menos cuatro diputados, debiendo ser aprobada por la mayoría absoluta de diputados, o con el voto favorable de 80 congresistas.

Cada ministro que asume el cargo, debe estar consciente que en cualquier momento puede ser interrogado en cuanto a la administración del ministerio que dirige, pues este juicio político es algo común y corriente. En Guatemala se han dado casos que el ministro decide renunciar para evitar ser interpelado, tal es el caso de Álvaro Arzú que renunció como Ministro de Relaciones Exteriores en el período presidencial de Jorge Serrano Elías para evitar ser interpelado.

Además de lo regulado en el artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala, con relación a las interpelaciones, también la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, establece que la misma debe solicitarse en el punto de agenda denominado mociones y proposiciones o mediante oficio dirigido a la secretaría del Congreso, pero este mecanismo es poco utilizado, prefieren los

diputados presentar una moción privilegiada en el transcurso de la sesión, con lo cual se garantizan más impacto respecto a la solicitud presentada y mayor cobertura mediática.

Es importante aportar un análisis capitular, y al respecto de la información recabada tanto doctrinal como legal, se considera que la interpelación es una figura jurídica, mediante la cual los diputados del Congreso de la República, ejercen control sobre los actos de los funcionarios públicos y particularmente sobre los Ministros de Estado, mediante una citación para ser interpelados. Es necesario hacer mención, que este sistema se aplica en los países que tiene el sistema parlamentario, mediante el cual controlan el accionar y las políticas del ministro. Además, la interpelación es una figura típica del sistema parlamentario, donde se nombran a los ministros de Estado.

En Guatemala, los ministros de Estado son órganos de competencia administrativa y con esa característica se convierten en un régimen semipresidencialista y semiparlamentario, conforme lo establece del artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

CAPÍTULO III

DERECHO QUE LE ASISTE A LOS DIPUTADOS DE INTERPELAR A LOS MINISTROS DE ESTADO

3.1. Consideraciones generales

Como puede establecerse con la información constitucional y ordinaria que se incluyó en la presente investigación, los diputados del Congreso de la República tienen derecho de interpelar a los Ministros de Estado, de conformidad con lo que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala, derecho que es muy amplio y que en ciertas ocasiones ha sido abusado por los legisladores, puesto que además de interpelar se exceden en el tiempo que deben interrogar al ministro citado.

Lo anterior tiene sustento en el caso que ya fue mencionado del Ministro de Cultura y Deportes, que durante más de un año fue interpelado y abusado de ese derecho que le corresponde como funcionario público del Organismo Ejecutivo.

Es notorio el abuso de derecho que les otorga la ley constitucional a los diputados, puesto que de ello, se desprende que conforme está regulado su facultad es ilimitada y como consecuencia abusan de ese poder delegado.

3.2. Análisis de los artículos 166 al 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala

Conforme lo establece el artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en cuanto a las interpelaciones a ministros, los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquéllas que se refieren a asuntos diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y a operaciones militares pendientes del Ministerio de la Defensa Nacional.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. En el escrito dirigido a la Secretaría del Organismo Legislativo, solicita la interpelación, los diputados solicitantes pueden o no incluir el pliego de preguntas básicas, toma en cuenta que la Presidencia de ese Organismo debe fijar día y hora para la realización del proceso de interpelación y entonces los diputados pueden contar con tiempo para la entrega o remitirlas directamente al ministro, siempre que se observe el término de 48 horas y se haga constar debidamente para la claridad del proceso.

Como producto del antecedente parlamentario contenido en el precedente de fecha 17 de octubre de 1972, en el artículo 166 de la Constitución se estableció taxativamente que ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. Esto como una garantía sobre la libertad de los diputados de explorar cualquier asunto o negocio que sea competencia de un ministro determinado.

En la regulación legal anterior, cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación, no obstante por el principio de la no calificación o no restricción, muchas veces dentro de un proceso de interpelación, se abordan temas que, siempre relacionados con las funciones del ministerio de que se trate, aparecen divorciados o alejados del motivo original, parece avalado igualmente, por la opinión vertida por la Corte de Constitucionalidad, que establece: “el control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece la Constitución. Las injerencias parlamentarias más importantes en el Ejecutivo, se producen en materia política, especialmente por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, derecho de los representantes que es muy amplio, pues la Constitución indica expresamente que no se podrá limitar”.⁵³

⁵³ Corte de Constitucionalidad. Gaceta 23, expediente 274-91, sentencia del 18-2-92, Pág. 21.

Por otra parte, el artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna, ésta constituye una especie de arraigo extra judicial, ya que funciona por imperativo constitucional, sin que sea necesaria la intervención de autoridad jurisdiccional a quien le corresponde emitir este tipo de resoluciones.

Si después de concluido el proceso de interpelación en sus fases de preguntas básicas, preguntas adicionales y debate, se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso de la República, el ministro presentará inmediatamente su renuncia del cargo que desempeña.

El Presidente de la República, en su calidad de jefe del Organismo Ejecutivo, podrá aceptar la renuncia presentada por el ministro, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso de la República dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciere, se tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses.

Si el ministro afectado hubiera recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas, discutido el asunto y ampliada la interpelación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados del Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

En igual forma se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso.

Con relación al artículo 168 de la Constitución Política de la República de Guatemala, referente a la asistencia de Ministros al Congreso de la República, cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las Comisiones de Trabajo y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros.

Durante las citaciones a que se refiere el artículo 168 constitucional ya citado, debe anotarse que, conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, todas las declaraciones vertidas en este caso serán prestadas bajo juramento solemne de decir la verdad, y previa protesta que le tomará el presidente del Congreso, presidente de comisión o jefe de bloque legislativo, según se trate. Para el efecto, el Presidente de la Comisión, el Jefe de Bloque o el Presidente del Congreso le pedirán levantar su mano derecha y le tomará el juramento que, por cierto, no tiene una formulación definida. Se trata que el funcionario sepa que está bajo juramento y que cualquier falsedad podrá dar lugar a un proceso por perjurio.

Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario.

Es oportuno agregar que el Congreso de la República, cuenta con el marco constitucional que le permite interpelar y citar a uno o más miembros del gabinete de gobierno, para dar cuenta de las gestiones que ha realizado. La función de interpelación ha sido enfatizada por la Corte de Constitucionalidad, se establece que: “Al analizar el contexto dentro del cual se encuentra la citada norma se evidencia que se trata de funciones que la Constitución Política de la República de Guatemala, le confiere al Congreso de la República, con el objeto de ejercer, sobre el Organismo Ejecutivo, los controles constitucionales que le corresponden dentro del sistema de frenos y contrapesos. Después de la función por antonomasia del Congreso, de

decretar, reformar y derogar leyes, está la de controlar la actividad gubernamental en sus diversas fases. Tal función tutela el interés básico de regular el funcionamiento de las instituciones constitucionales, especialmente las que sustentan el poder ejecutivo, a fin de que su conducta se ciña a los parámetros fijados por el orden jurídico y las exigencias políticas. Con lo anterior, el Congreso se convierte en un foro público de la actuación del ente estatal, con el fin de que el pueblo, titular de la soberanía, pueda conocer de su gestión”.⁵⁴

De lo anterior se establece que, el Congreso de la República se convierte en el contrapeso político más importante para la observancia de una política democrática pero eficaz para brindar la protección necesaria de los derechos fundamentales de la población.

3.3. Análisis de los artículos 139 al 145 de la Ley del Organismo Legislativo

Artículo 139. Interpelaciones. Los diputados tienen el derecho de interpelar a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen. Las interpelaciones podrán hacerse por uno o más diputados y es obligación personal de los Ministros responder a ellas, pues no puede delegarse en Viceministros ni en ningún otro funcionario. No hay asunto del ámbito de un Ministerio que no puedan los diputados investigar mediante la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los diputados el derecho de interpelar ni tampoco calificar las preguntas o restringirlas.

En esta regulación legal se establece el derecho constitucional que tienen los diputados de interpelar a los ministros de Estado y la obligación de los ministros de presentarse al Congreso de la República cuando fueren citados, responde las preguntas que se les formulen previamente. Es derecho de uno o más los diputados

⁵⁴ Corte de Constitucionalidad. Sentencia del expediente 274-91 del 18 de febrero de 1992, Guatemala, 1992.

concretar las interpelaciones, puede preguntar cualquier aspecto relacionado con el Ministerio. Es importante agregar que el aspecto de mayor relevancia de esta regulación legal, se refiere al derecho ilimitado que tienen los diputados de interpelar. El artículo 140 de la citada normativa regula que: Los Ministros de Estado no pueden excusarse de asistir y responder a las interpelaciones, salvo el caso de que, al ser citados, estuvieren ausentes del país o por padecer quebrantos de salud que justifiquen la inasistencia. El Pleno del Congreso calificará las excusas y en todo caso, al ser aceptadas, la interpelación se llevará a cabo inmediatamente después que el Ministro retorne al país o recobre su salud.

En caso de inasistencia a la sesión señalada para una interpelación, el Congreso podrá, inmediatamente en la misma sesión señalada, emitir voto de falta de confianza contra el Ministro inasistente. En caso de no hacerlo, el o los Diputados interpellantes tienen el derecho de promover el correspondiente antejuicio por el delito de desobediencia cometido al no haber dado el debido cumplimiento al llamado del Congreso a responder a la interpelación.

Con claridad regula el artículo señalado que, los ministros tienen obligación de asistir a las interpelaciones programadas por los diputados al Congreso de la República, exceptuándose únicamente su inasistencia por razones de enfermedad o que al ser citados se encuentren fuera del país. Tales extremos deben ser justificados debidamente cuando asistan a la interpelación citada.

Si la inasistencia no fuere debidamente justificada, el Congreso tiene la facultad de emitir el voto de falta de confianza o en su caso, presentar la demanda de antejuicio por desobediencia.

Artículo 141. Procedimientos en las Interpelaciones. Planteada una interpelación en el punto de la agenda de una sesión que se refiere a mociones y proposiciones, o en escrito dirigido a la Secretaría del Congreso, de una vez se procederá por el Presidente a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se llevará a cabo la

interpelación, la cual deberá ocurrir no más tarde de una de las cinco sesiones inmediatas siguientes. En el mismo acto, la Secretaría del Congreso procederá a notificar mediante oficio, al Ministro que ha de ser interpelado, citándolo a concurrir. Sin embargo, las preguntas básicas deben comunicarse al Ministro o Ministros sujetos de interpelación con no menos de cuarenta y ocho horas de anticipación.

El artículo anterior se refiere a la programación de la interpelación por parte del Presidente del Congreso en el período de una a cinco semanas posteriores. La Secretaría del Congreso tiene a su cargo notificar al Ministro a interpelar, entrega el pliego de preguntas que se formularán, con cuarenta y ocho horas de anticipación antes de concretar la interpelación.

Artículo 142. Debate en las Interpelaciones. En el orden del día de la sesión señalada para la interpelación, después de leída y aprobada el acta de la sesión anterior se procederá a dar inicio a la interpelación. El Presidente dará la palabra al diputado interpelante, quien procederá a hacer una breve exposición de la razón de la interpelación y hará las preguntas básicas.

El Ministro interpelado deberá responder seguidamente al dársele la palabra después de hecha la pregunta. Posteriormente cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que sean pertinentes, relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación, debiéndolas contestar el Ministro interpelado.

Terminada la interpelación, seguirá el debate en el que los diputados podrán tomar la palabra hasta tres veces con relación a los asuntos que lo motivaron. El Ministro afectado, si lo quisiere, podrá participar en el debate sin límite de veces en el uso de la palabra.

La interpelación dará inicio posterior a la lectura del acta de la sesión anterior. El diputado ponente previa autorización del Presidente del Congreso, tiene obligación

de hacer una exposición de los motivos por los cuales se dio lugar a la interpelación y en ese mismo período hará las preguntas previamente elaboradas.

De acuerdo a lo que establece la legislación constitucional, el Ministro citado para ser interpelado, obligatoriamente debe responder a las preguntas formuladas objeto de la interpelación.

Posterior a la procedimiento anterior, continúa el debate con la participación de diputados y del ministro interpelado, quien tiene el derecho de participar el número de veces que sea necesario para exponer los asuntos que se le requieren, con los argumentos legales y las pruebas de descargo que tenga a su cargo.

Artículo 143. Propuesta de voto de falta de confianza. Durante el debate a que se refiere el artículo anterior, o en una de las dos sesiones inmediatas siguientes, cuatro o más diputados podrán proponerle al Pleno del Congreso la aprobación de un voto de falta de confianza al Ministro interpelado. El voto de falta de confianza es negocio privilegiado que se pondrá a discusión sin demora alguna. No será procedente proponer votos de confianza.

Esta regulación legal contenida en el artículo 143 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se refiere a la facultad de los diputados de proponer el voto de falta de confianza, que corresponde a cuatro o más diputados, posterior al debate. El Pleno del Congreso de la República, resolverá la solicitud de los diputados interponentes.

Artículo 144. Aprobación del voto de falta de confianza. Si por lo menos la mayoría absoluta del total de diputados aprobase el voto de falta de confianza en contra de un Ministro de Estado, éste deberá presentar inmediatamente su dimisión al Presidente de la República y hacérselo saber al Congreso.

De acuerdo a la resolución dictada por la mayoría absoluta de diputados, en la que aprueben el voto de falta de confianza, el ministro interpelado deberá presentar su

renuncia al Presidente de la República, haciéndolo del conocimiento del Congreso de la República.

El Presidente de la República podrá aceptar la dimisión, pero si considera en Consejo de Ministros que el acto o actos censurados al Ministro interpelado se ajustan a la conveniencia nacional o a la política del Gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha en que se emitió el voto de falta de confianza. Si no lo hiciere, quedará inmediatamente separado de su puesto e inhabilitado para ejercer el cargo de Ministro de Estado por un período no menor de seis meses.

Queda a criterio del Presidente de la República, aceptar o no la renuncia, pero si considera que el trabajo del ministro interpelado ha sido satisfactorio y ha cumplido con las políticas de gobierno, el interpelado puede asistir ante el Congreso de la República durante los ocho días siguientes y si no lo hiciere quedará separado del cargo del ministerio que ocupa durante seis meses como mínimo.

Artículo 145. Apelación del Ministro. Si el Ministro en contra del que se emitió el voto de falta de confianza hubiese recurrido ante el Congreso, el Presidente señalará fecha y hora para la sesión en que se discutirá el asunto, la cual tendrá verificativo dentro de los ocho días siguientes de sometida al Congreso la apelación. Debatido el tema y ampliada la interpelación, si fuere necesario, se votará sobre la ratificación del voto de falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados al Congreso. Si se ratificare el voto de falta de confianza, se tendrá el Ministro por separado de inmediato de su cargo. En igual forma se procederá Ley Orgánica del Organismo Legislativo cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios Ministros cuyo número no puede exceder de cuatro en cada caso.

Con claridad el artículo anterior dispone que posterior a la asistencia al Congreso de la República, del ministro a quien se le asigna el voto de falta de confianza, se

programará la sesión que tiene por objeto ampliar la interpelación y la votación que se derive por parte de las dos terceras partes de diputados para su dimisión. Si se confirma el voto de falta de confianza, el ministro quedará retirado automáticamente del cargo que desempeña.

En mi calidad de autora de la presente investigación, se puede decir que ya se desarrolló con bastante información respecto al derecho que le asiste a los diputados de interpelar a los Ministros de Estado. Tal disposición se encuentra regulada en la Constitución Política de la República de Guatemala, pues los diputados se encuentran revestidos de autoridad para citar, interpelar y emitir un voto de falta de confianza en contra de los ministros.

Lo anterior es una situación bien delicada, pues a pesar de la existencia de ese derecho que le asiste a los diputados, también es cierto que esa facultad concedida constitucionalmente, en muchas ocasiones se encuentra en abuso de poder, principalmente en cuanto al tiempo que un ministro será interpelado.

Es necesario recordar que de conformidad con lo que regula la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, el artículo 139 preceptúa que los diputados tiene el derecho de interpelar a los ministros de Estado o a los viceministros en funciones de Ministro y éstos tienen la obligación ineludible de presentar al Congreso a fin de responder las preguntas derivadas de las interpelaciones que se les formulen.

También es oportuno agregar que el procedimiento para llevar a cabo una interpelación a un Ministro de Estado, se regula en los artículos 141 al 146 de la Ley del Organismo Legislativo, de los cuales se desprende que la interpelación consiste en un llamado que uno o más diputados hace a un ministro para que se presente ante el pleno del Congreso de la República, a responder preguntas que se le ha de formular como una función de los parlamentarios sobre la vigilancia de los negocios del Organismo Ejecutivo.

CAPÍTULO IV

ABUSO DE DERECHO DE LOS DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, DE INTERPELAR A LOS MINISTROS DE ESTADO Y NECESIDAD DE PRESENTAR LA REFORMA A LA LEGISLACIÓN ORDINARIA

4.1. Abuso de derecho

Ripert refiere que: “La separación entre el Derecho y la moral, propugnada por Kant, ha influido en los juristas de las épocas posteriores, hasta tal punto, que cuando se plantearon el problema de los actos legales abusivos proclamaron, quizá sin pretenderlo, los principios de moral social sobre los que siempre ha de asentarse el orden jurídico, es por lo que Sabatier dice, que esta teoría constituye un caso de conflicto entre el derecho y la moral o, con más precisión, entre un derecho subjetivo perteneciente a una persona y el deber moral que le incumbe; pues usa de su derecho, falta a su deber moral. Por lo que el abuso del derecho viene a significar una limitación de los derechos positivos por la intervención de la ley moral.”⁵⁵

Algunos autores quisieron ver en la teoría del abuso, una confusión del Derecho con la moral, un conflicto entre ambos órdenes que ellos consideraban totalmente ajenos el uno al otro, cuando, por el contrario, los precedentes históricos han demostrado que la abertura por la que ha penetrado en las legislaciones de todos los pueblos el principio del abuso de los derechos ha sido por la equidad, impregnada de lo racional y lo justo.

“Por qué el jurista español, Calvo Sotelo, haya visto en la doctrina del abuso del derecho, un puente entre el derecho estricto y la equidad o la moral, para dar al primero mayor amplitud, haciéndole más expansivo y protector del débil”.⁵⁶

⁵⁵ Rodríguez Arias Bustamante, Lino. *El abuso de derecho. Teoría de los actos antinormativos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1954, Pág. 11.

⁵⁶ *Ibíd*, Pág. 12.

“Por qué la teoría del abuso del derecho, en su sentido estricto, es relativamente moderna, en una sociedad que sólo atiende a la forma de los actos, es suficiente su legalidad objetiva, y el que usa de su derecho no comete dolo. Era cierta la antigua máxima. Pero hoy se dirá que el que comete un dolo no usa de su derecho, porque no hay derecho contra la moral, y, la moral en la cual se cree, prohíbe dañar intencionalmente al prójimo.”⁵⁷

4.2. Definición de abuso de derecho

Ripert refiere: “Que la intención dañosa de perjudicar (*animus nocendi*) se manifiesta por la inutilidad del acto realizado o por la falta de un interés serio y legítimo en el ejercicio por su titular de tal o cual derecho. De esta forma, el abuso del derecho devenía de una fuente especial de responsabilidad distinta.”⁵⁸

Josserand indica que cada derecho tiene su espíritu, su objeto y su finalidad; quienquiera que pretenda desviarlo de su misión social, comete una culpa, delictual y cuasidelictual, un abuso del derecho, susceptible de comprometer con este motivo su responsabilidad. Para el citado autor, todo se reduce a discernir por una parte el espíritu, la función del derecho controvertido y por la otra parte, el móvil a que el titular ha obedecido en el caso concreto. Si hay concordancia, el derecho se ha ejercido correctamente; si hay discordancia, el ejercicio se convierte en abuso y es susceptible de entrar en juego la responsabilidad del agente. Según esta teoría, debe existir simetría entre el motivo del titular del derecho ejercido, la asimetría o disconformidad entre ambos, implicaría un ejercicio abusivo del derecho.

“El móvil se convierte en el centro mismo del problema. Constantemente la jurisprudencia francesa y la belga se inspiran en el motivo legítimo o ilegítimo, que ha guiado al titular del derecho; constantemente se refieren a la noción del interés y legítimo y el propio legislador francés obedece a veces a esta terminología: cuánto

⁵⁷ *Ibíd.* Pág. 12.

⁵⁸ Ripert, Georges. *La regla moral en las obligaciones civiles*, Colombia, Traducción Carlos Valencia Estrada, Bogotá, Editorial La Gran Colombia, 1946, Pág. 132.

vale el móvil a que el agente ha obedecido, tanto vale, jurídicamente, el acto que ha cumplido bajo su influencia.”⁵⁹

Planiol indica que: “Esta nueva doctrina se basa íntegramente en un lenguaje insuficientemente mediato, su fórmula, ejercicio abusivo de los derechos, es una logomaquia, porque cuando se ejercita el derecho, el acto es lícito, y cuando el acto es ilícito es porque se excede en el derecho y porque se obra sin derecho. No hay que dejarse engañar de las palabras; el derecho cesa cuando el abuso comienza y no puede haber ejercicio abusivo de ningún derecho, por la razón irrefutable de que un solo y mismo acto no puede ser a la vez conforme al derecho y contrario al derecho. Puede haber abusos en la conducta de los hombres, pero no es cuando ejercen sus derechos, sino cuando los rebasan.”⁶⁰

Levi y Santoro Passarelli, indican que: “Antes de hablar del abuso se debe hablar del exceso de derecho, porque allí es donde comienza el abuso, termina el derecho. De manera que mejor que de un abuso, se debería preferir hablar de exceso del derecho, porque allí comienza el abuso, termina el derecho. El comportamiento definido como abusivo no sería más ni menos, que la superación de los límites formales del derecho. La misma doctrina italiana cuestiona lo anterior. No se puede aceptar que el principio del rectamente entendido, justifique la tesis según la cual un comportamiento dado, en formalmente correspondiente al contenido de un derecho, no podría resultar abusivo y, por lo mismo ilegítimo. En efecto, el hecho de que la norma reconozca un derecho, al que le fija los límites formales, no quiere decir que el acto de ejercicio suyo no se pueda colocar, en contraste con los fines sustanciales que la propia norma preestablece o con otra norma distinta o con los principios generales del ordenamiento. De suerte que habría de reconocerse la presencia de un verdadero abuso cuando quiera que una actividad no esté acompañada de la congruencia sustancial del acto con los fines del derecho mismo, y sea por ello, el

⁵⁹ Jossierand, Louis. *Del abuso de los Derechos y otros ensayos*, Colombia, Bogotá, Editorial Temis, 1999, Pág. 6.

⁶⁰ Ripert, Georges. Op. Cit. Pág. 1340.

resultado de un traspaso de los límites incluso internos o por el contrario una cierta de límites externos, todo sin perjuicio de la ilicitud del acto en todos los casos.”⁶¹

Es oportuno agregar: “Que los elementos configurativos del abuso del derecho serían.”⁶²

Una conducta permitida por el derecho positivo en virtud de una expresa disposición legal.

- 1) El uso contrario a los claros fines de la norma.
- 2) La imputabilidad, pues se presume que se obra con discernimiento, intención y libertad, hasta tanto se demuestre lo contrario.

4.3. Abuso de derecho de interpelar de los diputados

La interpelación a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, es un instrumento adecuado y sano para mantener el balance de poderes entre los diferentes organismos de Estado y la existencia de este derecho es acorde a principios democráticos importantes que no pueden ser limitados. El problema existente radica, es el abuso que se ha hecho de este derecho, el cual se ha convertido en un canje político útil para lograr los objetivos de las bancadas de oposición, no solo en la presente legislatura sino a través de varios gobiernos sucesivos.

“La Corte de Constitucionalidad sostuvo que la Constitución Política de la República de Guatemala asigna al Congreso de la República distintas atribuciones, sin que exista un nivel jerárquico que en abstracto haga prevalecer el ejercicio de unas respecto a las otras. Asimismo, la Corte advirtió que la acción planteada no cuestiona en abstracto la constitucionalidad de las normas impugnadas, sino que lo que se cuestiona es la manera cómo en los últimos años se han llevado a cabo las

⁶¹ Breccia, Umberto y otros. *Derecho civil, normas, sujetos y relación jurídica*, Colombia, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, tomo I, Vol. I, 1992, Pág. 481.

⁶² Mosset Iturraspe, Jorge. *Interpretación económica de los contratos*, Argentina, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994, Pág. 138.

interpelaciones en el Congreso de la República, torna en un contraderecho al derecho a la interpelación.”⁶³

“En tal sentido, el Tribunal Constitucional citó doctrina referente al tema de los contraderechos, y al hacer referencia del autor argentino, Nestor Pedro Sagües, quien al referirse a estos, señala que frente a derechos de las personas se oponen otros derechos que operan como contraderechos, -a los que también denomina como antiderechos- de manera que estos últimos, en su contorno operan como factor bloqueante del derecho de un tercero. Lo que para el caso bajo análisis sirve para evidenciar que el ejercicio del derecho de interpelación no podría constituir un derecho inferido o absoluto, en atención al interés que con el ejercicio de fiscalización se pretende tutelar”.⁶⁴

Establece la Corte de Constitucionalidad, que tal derecho no confiere a quien lo ejerce una potestad omnímoda que impida que por el solo hecho de realizar una interpelación, ese ejercicio de fiscalización impida que el Estado funcione para alcanzar sus propios fines y cumplir con sus obligaciones, entre ellas, la de garantizar la seguridad jurídica de la nación. La Corte enfatizó que en íntima relación con lo previsto en los artículos 152, 153 y 154 del texto supremo, el ejercicio del derecho a interpelar impone como contrapartida a quien lo ejerce la debida observancia de la Constitución (lo que incluye sus principios, mandatos, límites, valores y reglas) y de que se posibilite su plena eficacia. En ese orden de ideas, también dijo que quienes integran el Congreso de la República deben actuar en el seno de ese Organismo de Estado para posibilitar, mediante una decisión asumida de forma soberana y en correcta observancia de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, que debe propiciarse, y en casos concretos, mediante una adecuada labor de ponderación, privilegiarse el normal funcionamiento de los órganos del Estado, a efecto de que aquellos cumplan las obligaciones y deberes

⁶³ Expediente 1312-2012. Análisis de la sentencia del 7 de mayo de 2013. Acción de Inconstitucionalidad General Parcial de los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República, Pág. 5.

⁶⁴ *Ibíd*, Pág. 5.

que la Constitución les ordena, en especial cuando la designación e integración de aquellos dependa de plazos que no puedan ser demorados, sin causar colapso institucional de órganos constitucionales.

El Tribunal Constitucional expuso que ese mismo fue el sentido orientador del auto de fecha catorce de febrero de dos mil trece, dictado en el expediente 464-2013, consistente en el amparo en única instancia presentado por otro de los Diputados contra el Congreso de la República, ante la amenaza de que por estarse llevando a cabo una interpelación ministerial, no se conformaran en el plazo previsto en la Ley, las comisiones legislativas ordinarias y extraordinarias correspondientes, mismo que también fue resuelto en definitiva en igual sentido el mismo 7 de mayo de 2013.

De esa cuenta, la Corte de Constitucionalidad dictó una sentencia del tipo interpretativo-exhortativo, declara sin lugar la acción de inconstitucionalidad general parcial planteada, preserva la vigencia y legalidad de las normas impugnadas, únicamente a efecto de que el Congreso de la República, si lo estimare atinente, aprobara como disposiciones interpretativas aplicables al procedimiento de las interpelaciones ministeriales, las conclusiones I y II, relacionadas en el Considerando II de la sentencia emitida, entre otros, básicamente en lo relativo a que tal procedimiento debe ser ejercido como una forma de control político parlamentario y no como un mecanismo de entorpecimiento al ejercicio de la función pública del ministro interpelado, dejándolo asentado en el libro de precedentes de dicho Organismo.

De lo anterior, la Corte de Constitucionalidad, en esta sentencia utilizó métodos, principios y reglas de interpretación diversos, como lo son, el principio de concordancia práctica en la interpretación de la Constitución y el de adaptación a las circunstancias, así como los métodos sistemático e histórico, al haber considerado que el procedimiento de la interpelación ministerial contenido en la Constitución Política de la República no puede ser considerado un derecho absoluto que asiste a los diputados, sino debe ser considerado en conjunto con las distintas atribuciones

que el propio texto supremo asigna a los mismos, sin que una pueda prevalecer jerárquicamente sobre la otra; asimismo, tomó en cuenta la dificultad que se ha originado en los últimos años por la manera en que se han dirigido las interpelaciones ministeriales en el Congreso de la República.

La Corte de Constitucionalidad hizo uso del método de interpretación doctrinario, al citar al autor mencionado y su doctrina de los contraderechos, ya referida. Por otro lado, se sustentó en una interpretación no solo sistemática de la Constitución y sino que, además, optimizadora de su fuerza o eficacia normativa, al establecer que no pueden haber compartimientos o estancos en los cuales con el hecho de instituir una función de jerarquía constitucional se pueda abatir otras del mismo rango, sobre todo si el ejercicio de atribuciones constitucionales está condicionado a la debida observancia de fechas y plazos, de manera ineludible como ocurre en la función legislativa. Además, la Corte utilizó la interpretación finalista o la regla de prevalencia del contenido teleológico de la Constitución, al haber considerado que sin menoscabar la efectividad de esta última, siempre debe propugnarse porque el Estado funcione para garantizar sus propios fines, entre ellos, de manera preponderante, la seguridad jurídica de la nación.

Manifiesta que, en todo caso, debe existir una ponderación entre las distintas facultades atribuidas constitucionalmente al Congreso de la República, hace una enumeración de las principales de ellas, fundamentalmente, la elección de los funcionarios que, de conformidad con el Texto Supremo y la ley, deban ser designados por dicho Organismo, aceptarles o no la renuncia y elegir a sus sustitutos.

En ese sentido, se considera también cómo la Corte de Constitucionalidad utilizó la regla de interpretación extensiva de la Constitución constitucional y con criterio amplio y especialmente la que establece que la Norma Suprema debe interpretarse como instrumento de gobierno permanente, utiliza además los métodos evolutivo y

político, hace énfasis en ciertos valores o sentido político de la misma e interpreta el contenido de sus normas, atiende a las circunstancias cambiantes del momento.

Llama la atención particularmente también, la utilización del método de interpretación literal o gramatical, al haber determinado la Corte que en concordancia con los métodos de interpretación utilizados, ya relacionados, el verbo limitar, contenido en el segundo párrafo del artículo 166 constitucional debe ser entendido de acuerdo con la siguiente acepción reconocida por el Diccionario de la Lengua Española (Vigésimo segunda edición): “Fijar la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien”.

De ahí que si se realiza un juicio de ponderación como el preconizado en la sentencia emitida, debe tenerse presente que si la decisión soberana del Congreso de la República es la de privilegiar alguna de las facultades que en una situación fáctica concreta necesaria y obligatoriamente se debe ejercer, respecto de la atribución de interpelar a los ministros de Estado, ello en ningún momento implica que el Congreso de la República y los órganos que lo integran limitan el derecho de interpelar de algún diputado o bloque legislativo, siempre y cuando se decida que ante el acaecimiento de situaciones que evidencien la necesidad de privilegiar el ejercicio de una atribución en concreto (como las que anteriormente se indicaron en esta sentencia) se decida por parte del Pleno del Congreso de la República que debe interrumpirse temporalmente (sin dar por terminada) la o las interpelaciones en curso. Sustentándose que de acaecer lo anterior, no infringe la regla prohibitiva antes aludida, por cuanto que es la propia Constitución y no autoridad alguna la que ordena al Congreso de la República la realización de un acto en particular, al acaecer la situación prevista para el ejercicio de aquel acto. Interpretación que fue determinante en el caso de mérito.

La Corte de Constitucionalidad concluyó que con base en la integración de todos los métodos, reglas y principios interpretativos en materia constitucional, pero fundamentalmente por el relativo a la interpretación armónica de la misma y la

presunción de constitucionalidad de los actos públicos, la pretensión de inconstitucionalidad planteada no podía ser acogida, por lo que se declaró sin lugar. Sin embargo, hizo uso de las sentencias de tipo interpretativo-exhortativas, a efecto de sugerir al Congreso de la República, el procedimiento que, a su juicio, sería el adecuado para llevar a cabo las interpelaciones ministeriales en el futuro, a efecto de no vulnerar norma o principio constitucional alguno.

4.4. Ministros de Estado

4.4.1. Concepto

Según lo describe el autor Jorge Mario Castillo González, “Ministerio es la organización jerárquica que representa la ordenación escalonada de funcionarios y empleados públicos que persiguen determinados objetivos. El nombre de ministerio, usualmente sirve para identificar su competencia. Ministro, es la persona individual al servicio de la organización denominada ministerio. El ministro representa al gobierno en la solución de problemas y en la ejecución de negocios políticos y administrativos del Organismo Ejecutivo.

El ministro encabeza la organización administrativa ejecutiva de mayor importancia del Organismo Ejecutivo, indispensable para gobernar.”⁶⁵

4.4.2. Regulación legal

La Constitución Política de la República de Guatemala, regula lo relacionado a Ministerios de Estado en los artículos 193 al 201 de esa ley suprema. La Ley del Organismo Ejecutivo, en los artículos 27 al 40, establece los diferentes Ministerios de Estado, competencias, atribuciones generales de los ministros, funciones administrativas, entre otras actividades que tienen reguladas en la ley.

De conformidad con lo que preceptúa el artículo 22 de la Ley del Organismo Ejecutivo, contenida en Decreto número 114-97 del Congreso de la República, los

⁶⁵ Castillo González, Jorge Mario, Op. Cit. Pág. 250.

Ministros tienen autoridad y competencia en toda la República para los asuntos propios de su ramo, y son responsables de sus actos de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y las leyes. Los ministros se reputarán como en falta temporal cuando se encuentren fuera del territorio de la República o imposibilitados por enfermedad u otra incapacidad, para el ejercicio de sus funciones; en caso de ausencia lo sustituirá el Viceministro con mayor antigüedad en el cargo o, en su defecto, por el viceministro con la segunda mayor antigüedad.

4.4.3. Funciones del ministro

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el artículo 194 establece las funciones de los ministros, cada funcionario estará a cargo de un ministro de Estado, quien tendrá las siguientes funciones:

- a) Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio;
- b) Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley;
- c) Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez;
- d) Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas;
- e) Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio;
- f) Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio;
- g) Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita;
- h) (Suprimido)
- i) Velar por el estricto cumplimiento de las leyes, la probidad administrativa y la correcta inversión de los fondos públicos en los negocios confiados a su cargo.

4.4.4. Atribuciones generales de los Ministros de Estado

El artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo, enumera las atribuciones generales de los Ministros. Además de las que asigna la Constitución Política de la República y otras leyes, los Ministros tienen las siguientes atribuciones:

- a) Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.
- b) Participar en las sesiones del Consejo de Ministros, en la formulación de la política económica y social del Gobierno y en los planes, programas y proyectos de desarrollo de largo, mediano y corto plazo.
- c) Ejercer la rectoría de los sectores relacionados con el ramo bajo su responsabilidad y planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas de su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguarda los intereses del Estado, con apego a la ley.
- d) Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, y proponer los mecanismos para que el Gobierno de la República asuma para sí, en plan subsidiario, el financiamiento de dichos servicios, cuando así corresponda; en su caso, delegar las funciones de gestión administrativa, ejecución y supervisión de conformidad con esta ley.
- e) En la ejecución de la política general del Gobierno, coordinar los esfuerzos de los órganos de la administración pública, bajo su responsabilidad, con las gobernaciones departamentales, las municipalidades, sector productivo, entidades privadas y la comunidad, respeta, en todo caso, la autonomía de los gobiernos municipales.
- f) Dirigir y coordinar la labor de las dependencias y entidades bajo su competencia, así como la administración de los recursos financieros, humanos y físicos bajo su responsabilidad, vela por la eficiencia y la eficacia en el empleo de los mismos.
- g) Gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de su ministerio y los programas de inversión de su

ramo, vela porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley.

- h) Participar, bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo.
- i) Velar por el registro de los bienes de las dependencias a su cargo y remitir, al órgano correspondiente, certificación actualizada de los mismos, dentro de los primeros noventa días del próximo ejercicio fiscal.
- j) Suscribir los acuerdos gubernativos y decretos emitidos por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, de conformidad con la ley y refrendar las iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República y los decretos, acuerdos o reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho.
- 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.
- l) Cuando así se considere, los Ministros de Estado elaborarán y propondrán al Presidente de la República, para su aprobación, un proyecto de modificaciones al reglamento orgánico interno del Ministerio a su cargo.
- m) Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley.
- n) Presentar anualmente al Congreso de la República, dentro de los primeros diez días del mes de febrero de cada año, la memoria de las actividades de su ramo, que deberá contener, además, la ejecución presupuestaria de su Ministerio.
- o) Resolver sobre los informes que los gobernadores departamentales presenten a la Presidencia de la República sobre las anomalías o deficiencias en el desempeño de las labores correspondientes a su ramo en los departamentos.
- p) Tomar las medidas que correspondan, según la ley, en casos de faltas, incumplimiento de deberes u otras infracciones análogas cometidas por los funcionarios y empleados públicos bajo su autoridad, incluyendo los casos contenidos en los informes de los gobernadores departamentales.

- q) Resolver los recursos de revocatoria y reposición que se presenten, por acuerdos y resoluciones de la administración a su cargo.
- r) Celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo.

Según el artículo 28 de la misma normativa, en cada Ministerio deben reunirse todas las unidades de gestión administrativa de la administración general. Esta administración velará por el funcionamiento de: (I) administración general; (II) comunicación social; (III) secretaría; (IV) administración financiera; (V) recursos humanos; (VI) contrataciones y adquisiciones, y (VII) servicios generales. La administración general depende jerárquicamente del Ministro.

4.5. Necesidad de presentar su reforma a la legislación ordinaria

La interpelación a Ministros de Estado es la estrategia recurrente de la oposición, para entrapar la agenda legislativa y buscar espacios de poder que le permitan incidir en leyes y en la misma agenda. Lo anterior implica que no se tiene la autoridad para buscar un consenso del resto de bancadas y empujar que la actividad legislativa se normalice en el Congreso de la República.

La interpelación a Ministros por parte del Congreso de la República es un instrumento adecuado y sano para mantener el juego y balance de poderes entre los diferentes Organismos del Estado y seguro es que la existencia de este derecho es acorde a principios democráticos importantes que no pueden ser limitados. El problema aquí radica, es el abuso que se ha hecho de este derecho, el cual se ha convertido en una moneda de canje político útil para lograr los objetivos de las bancadas de oposición, no solo en la presente legislatura sino a través de varios gobiernos sucesivos.

Es importante que los diferentes sectores sociales y distintos actores de la vida política en Guatemala tomen conciencia y se pronuncien a efecto de que los partidos políticos y los diputados que los representan en el Congreso de la República,

entiendan que este derecho que transformaron en una burda estrategia, les puede costar lo único que les duele perder, capital electoral de cara a futuras elecciones.

La interpelación es una sana auditoría a los funcionarios de gobierno, el abuso de la interpelación es un castigo al país que no hace más que crispas los nervios de los diferentes sectores interesados en diversos proyectos de ley que nunca son conocidos y que aumenta la ansiedad y el clima de conflicto en una Guatemala que realmente no lo necesita.

De ello se deriva el abuso de derecho a interpelar a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, pues se realiza con fines políticos de entorpecer la actividad legislativa y perjudicar al gobierno de turno y por supuesto, a la bancada oficial.

De lo anterior, es oportuno analizar que la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, se encuentra vigente desde el año mil novecientos noventa y cuatro, y de esa cuenta por el transcurso de los años de su aplicación, se considera necesario su reforma principalmente en cuanto a la interpelación de ministros se refiere, puesto que es importante la creación de una disposición que regularice el actuar de los diputados del Congreso de la República, en el sentido que les impida el abuso del derecho, porque si bien es cierto que el actuar de estos funcionarios es ilimitado, ello no quiere decir que abusen malintencionadamente de una norma que en forma aparente les otorga ese derecho, porque de acuerdo a la interpretación de la norma constitucional, al ilimitar ese derecho significa que pueden hacer cualquier tipo de pregunta que se relacione directamente con el objeto de la interpelación.

Otro aspecto importante es necesario establecer el tiempo en que se debe desarrollar la interpelación a los ministros de Estado, que en algunas legislaciones de Latinoamérica se encuentra regulado que debe efectuarse no más de tres veces dentro de un año calendario, salvo el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión legislativa.

De lo anterior, se considera la existencia de abuso de interpelaciones a Ministros de Estado por parte de los diputados del Congreso de la República, por las amplias facultades otorgadas por la misma ley, por lo que se considera oportuno presentar una iniciativa de ley, propone una reforma de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para regular reglamentar la forma, el modo, plazo y demás circunstancias que eviten el abuso de los funcionarios del Congreso de la República.

A criterio de la sustentante, se considera que es una costumbre de carácter político utilizar la interpelación para obstruir la agenda legislativa, muchas veces causando daños y perjuicios a otros. De ello deriva que los diputados obstruyen la actividad legislativa. También es cierto que los diputados tienen obligaciones y responsabilidades que deben de cumplir debidamente reguladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Existen obligaciones fundamentales que los diputados deben de cumplir y que en los últimos años han sido incumplidas.

Al analizar la pobreza de la producción legislativa y la cantidad de asuntos de interés nacional y de la población, que el Congreso no ha atendido, se puede determinar el nivel del incumplimiento de deberes por parte de los diputados.

Para discutir y aprobar en el Congreso de la República, existen temas de seguridad, educación, alimentación, de tecnología y muchos más que tienen importancia y efectos negativos para la población y para el Estado que no se atiendan.

Por medio de la interpelación, los diputados pueden preguntar lo que deseen a un ministro. Igualmente es un mecanismo para iniciar o plantear al Gobierno, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones que se plantean al Congreso.

Se considera de singular importancia realizar una interpelación para lograr el propósito para el cual existe ese derecho. Para que los legisladores comprendan y tengan diálogo con los ministros, para determinar lo que más conviene para el

desarrollo del país. Es fundamental para que existan comunicaciones y discusiones sustanciales de fondo de los temas críticos que necesitan atender los que tienen a su cargo el manejo gubernamental.

El derecho a preguntar algunos diputados se ha transformado en una herramienta política para impedir el trabajo de un gobierno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el ministro pase días en el Congreso y en paralelo que el Congreso no atienda otros asuntos, frecuentemente de interés nacional. Esa obstrucción generalmente obstaculiza la discusión o aprobación de leyes que son muy importantes para el bien común.

Es necesario hacer preguntas a los ministros, y también es muy importante que se haga para lograr una racionalización y amplia discusión de los asuntos de interés nacional. La problemática se sustenta al ejercitar ese derecho de preguntar con la intencionalidad y propósito consistente y deliberado de impedir y bloquear la actividad legislativa. Cuando eso sucede, se ha desnaturalizado el derecho de la interpelación y los congresistas que inician la interpelación tienen responsabilidad por los daños y perjuicios que se causan por el ejercicio en exceso y abuso del derecho a la interpelación.

4.6. La interpelación en Centro América y algunos países de Latinoamérica

4.6.1. Interpelación en El Salvador

El artículo 113 del Decreto 756 de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, establece que la interpelación tiene por objeto que la Asamblea reciba las explicaciones de los ministros o encargados de despacho, o de los presidentes de instituciones oficiales autónomas, respecto de sus actuaciones, su política, el programa o proyecto en determinada materia, o sobre una cuestión de interés público, a petición de uno o más diputados o diputadas, de acuerdo con el numeral 34 del artículo 131 de la Constitución de esa República.

La interpelación se realizará en la sesión de la Asamblea, convocada para ese único propósito, según lo preceptúa el artículo 114 del Decreto 756. Presentada la solicitud de interpelación, los diputados o las diputadas que mocionen la interpelación, deberán argumentar, por escrito, las razones de su petición y enunciar la lista de preguntas sobre las cuales habrá de interpelarse al funcionario de que se trate; la moción pasará a la Comisión Política para su estudio y dictamen, en el que las preguntas podrán confirmarse, ampliarse o reformularse.

Aprobada la interpelación, por parte de la Asamblea, ésta acordará y comunicará al funcionario de que se trate, el día, la hora y las preguntas que deberá responder. Dicha comunicación se realizará por lo menos con quince días de anticipación. El funcionario podrá hacerse acompañar de asesores. Si la solicitud de interpelación es rechazada por la Asamblea, el expediente pasará al Archivo.

Procedimiento de la interpelación.

- 1) El Presidente de la Asamblea leerá los antecedentes y las preguntas; inmediatamente, le cederá la palabra al interpelado, quien contestará cada una de las preguntas en el orden en que le hayan sido formuladas.
- 2) Respondidas las preguntas, se procederá a las repreguntas por parte de los diputados o las diputadas, en un máximo de tres repreguntas por cada grupo parlamentario en cada pregunta y no podrán exceder de cinco minutos cada una. El Presidente o la Asamblea, en su caso, a solicitud de un diputado, se podrá ampliar el número de repreguntas, cuando el tema no esté agotado.
- 3) De ser necesario, el Presidente de la Asamblea llamará la atención, tanto al interpelado como a los Diputados o las Diputadas, cuando en las respuestas del primero o en las repreguntas de los segundos, se desvíen del punto de la interpelación.
- 4) El Presidente podrá declarar recesos, por el tiempo que estime conveniente.
- 5) Concluida la interpelación, el expediente pasará a la Comisión Política para su estudio y dictamen correspondientes. Ver artículo 115 del Decreto 756.

Los funcionarios citados para la interpelación estarán obligados a concurrir a la Asamblea, para contestar las preguntas y repreguntas. Cuando algún funcionario llamado a interpelación no asista a la Asamblea, el día y a la hora señalados para realizarla, y no justifique previamente la inasistencia, quedará depuesto de su cargo, según lo dispone el artículo 165 de la Constitución. No obstante, si la inasistencia es motivada por caso fortuito o fuerza mayor, la justificación deberá presentarse dentro de las veinticuatro horas hábiles siguientes a la hora señalada.

4.6.2. Interpelación en Honduras

El artículo 205, numeral 22) de la Constitución de Honduras, Decreto número 131 de fecha 11 de enero de 1982, establece que corresponde al Congreso Nacional, las atribuciones siguientes: interpelar a los Secretarios de Estado y a otros funcionarios del gobierno central, organismos descentralizados, empresas estatales y cualquiera otra entidad en que tenga interés el Estado, sobre asuntos relativos a la administración pública.

4.6.3. Interpelación en Nicaragua

La Ley Orgánica del Poder Legislativo, en el artículo 149 establece que los diputados podrán solicitar la interpelación de los Ministros y Viceministros de Estado, Procurador y Subprocurador General de Justicia, y Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales. La solicitud de interpelación será presentada por escrito a la Junta Directiva, con indicación de los hechos que ameritan la interpelación, y los cargos concretos en contra del funcionario. Tal solicitud podrá ser presentada por Jefes de Bancada que representen al menos un tercio de los Diputados en ejercicio.

Recibida la solicitud de interpelación, la Junta Directiva la incluirá en la Agenda y Orden del día de la siguiente sesión plenaria. Aprobada la solicitud Ley Orgánica del Poder Legislativo de interpelación por el Plenario con la mayoría absoluta de los diputados presentes, la Junta Directiva, a través de Secretaría, enviará comunicación al Presidente de la República señalando día, hora de la comparecencia y los hechos

que ameritan la interpelación así como los cargos concretos presentados en contra del funcionario, para que instruya al funcionario correspondiente. La comparecencia del funcionario interpelado será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial. La no comparecencia injustificada será causal de destitución. Si la justificación fuere aceptable, el Plenario podrá resolver que sea citado para una segunda y última vez. El funcionario interpelado podrá enviar, previamente a su comparecencia, un informe escrito sobre el caso, con al menos cinco días de anticipación a la fecha señalada para su comparecencia. Al momento de su comparecencia, el funcionario interpelado podrá hacerse acompañar de los asesores que estime conveniente, y deberá permanecer en la sesión para responder personalmente a las preguntas que le sean formuladas sobre los hechos que motivaron su interpelación o sobre los cargos imputados. Si el Plenario de la Asamblea Nacional, con votación calificada del sesenta por ciento de los diputados considera que ha lugar a formación de causa, esta decisión acarreará la pérdida de la inmunidad en los casos en que el funcionario gozare de ella. Si el Plenario de la Asamblea Nacional considera al funcionario, no apto para el ejercicio del cargo, con votación calificada del sesenta por ciento de los Diputados, lo destituirá y lo pondrá en conocimiento del Presidente de la República para que dentro del plazo de tres días haga efectiva la destitución.

4.6.4. Interpelación en Costa Rica

La Constitución de Costa Rica establece en su artículo 121 sobre las atribuciones de la Asamblea Legislativa, organismo unicameral, que ésta podrá formular interpelaciones a los ministros de gobierno, y además, por dos tercios de votos presentes, censurar a los mismos funcionarios, cuando a juicio de la Asamblea fueren culpables de actos inconstitucionales o ilegales, o de errores graves que hayan causado o puedan causar perjuicio evidente a los intereses públicos exceptuando de estos procedimientos los asuntos de carácter diplomático o de operaciones militares pendientes.

De esta forma, el Reglamento de la Asamblea Legislativa, determina respecto de las mociones de interpelación y de censura a los ministros de gobierno, establecidas en los artículos 185 al 188, que es derecho de los diputados pedir a la Asamblea que acuerde llamar a cualquiera de los ministros de gobierno, sea para interpellarlo o para que dé informes o explicaciones sobre los asuntos que se discuten, presentando una moción de orden, que por sus características pueden ser conocidas inmediatamente después de ser presentadas y aceptadas por el Presidente.

4.6.5. Uruguay

La Constitución de la República Oriental del Uruguay establece en su artículo 119 que cada una de las Cámaras tiene facultad, por resolución de un tercio de votos del total de sus componentes, de hacer venir a Sala a los ministros de Estado para pedirles y recibir los informes que estime convenientes, ya sea con fines legislativos, de inspección o de fiscalización. Asimismo, establece en su artículo 121 que en los casos previstos, cualquiera de las Cámaras podrá formular declaraciones”, sin perjuicio que se proponga a la Asamblea General en sesión de ambas Cámaras, declarar la censura de los actos de administración o de gobierno.

En aplicación de este derecho, la Cámara de Representantes establece en los artículos 96 al 103 de su Reglamento que la proposición para llamar a un ministro debe ser presentada por escrito, y votada sin discusión por los diputados que deseen usar la facultad de convocar un ministro a Sala, requiriendo para su aprobación un tercio de los miembros de la Cámara. El artículo 98 determina que en casos graves y urgentes la Cámara podrá requerir la presencia inmediata del ministro en Sala.

La interpelación tiene precedencia para su inclusión en el orden del día, y su discusión es de carácter general, otorgando la palabra por quince minutos al diputado interpelante o al representante del grupo parlamentario si es más de uno, y luego al ministro interpelado y a los subsecretarios o directores que le acompañen, para quienes no rigen las limitaciones de tiempo de la discusión general. La discusión se puede declarar libre si dos tercios del total de componentes de la

Cámara así lo requieren, debiendo quedar debidamente registrado para los efectos legales correspondientes.

4.6.6. España

La Constitución Española en su artículo 111 establece respecto de las interpelaciones que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

De esta forma, el Reglamento del Congreso de los Diputados en sus artículos 180 al 184 establece el procedimiento a seguir en el caso de las interpelaciones. En este sentido, determina que éstas pueden ser formuladas al gobierno y cada uno de sus miembros por los diputados y grupos parlamentarios, deben ser presentadas por escrito a la Mesa de la Cámara, y tratar sobre motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, ya sea de gobierno o ministerial.

Las interpelaciones tienen prioridad en el orden del día y son sustanciadas en el Pleno del Congreso de los Diputados. Según establece el artículo 184 del Reglamento, toda interpelación puede dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición. Esta moción deberá ser presentada al día siguiente de la sustentación en el Pleno, y será incluida en la siguiente sesión plenaria pudiendo recibir enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de la sesión. El debate y la votación de la moción se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DEL TRABAJO DE CAMPO

El trabajo de campo está constituido por un cuestionario de encuesta practicado a Abogados y Notarios, así como a estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, para que emitan su opinión en cuanto a las interrogantes planteadas en relación a la participación de los diputados en el abuso que comenten al extralimitarse en sus funciones cuando interpelan a un Ministro de Estado.

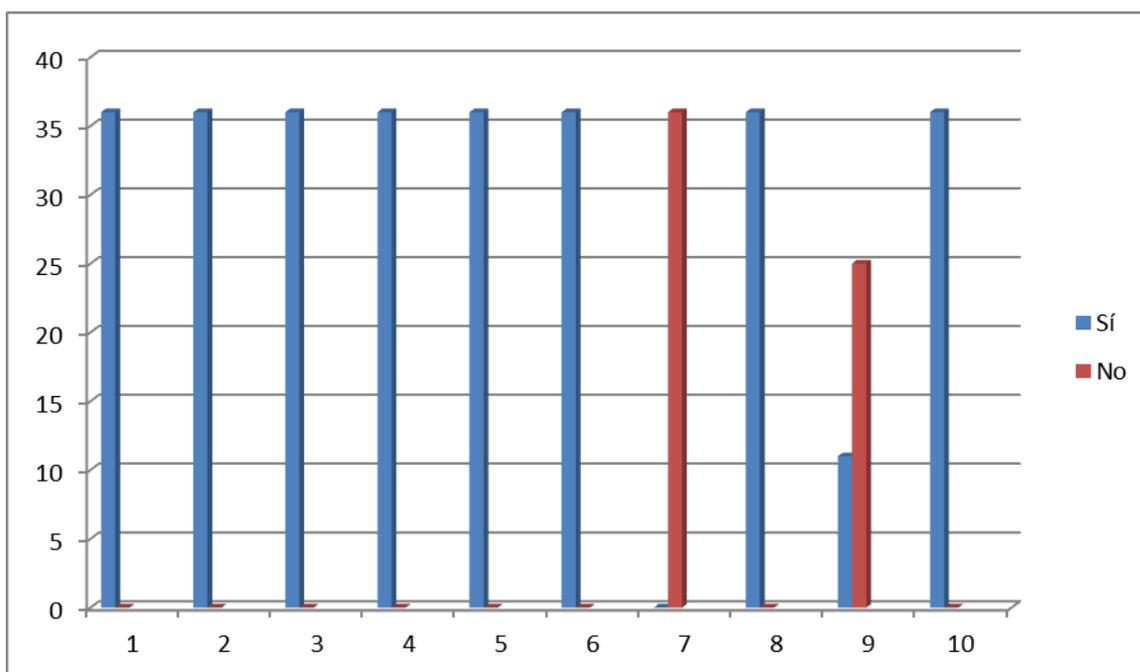
5.1. Cuadro estadístico

El cuestionario de la encuesta fue practicado a treinta y seis encuestados, muestra obtenida entre Abogados y Notarios y estudiantes de la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales del municipio de Quiché.

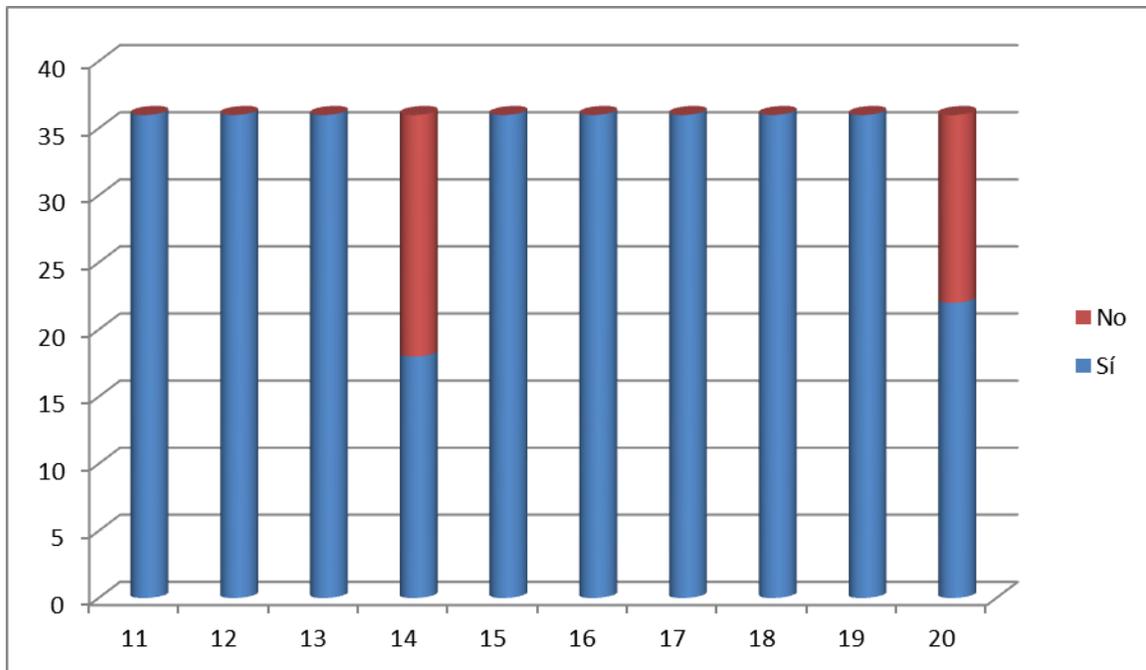
Pregunta	SÍ	Porcentaje Tabulado	NO	Porcentaje Tabulado
1	36	100%	0	0%
2	36	100%	0	0%
3	36	100%	0	0%
4	36	100%	0	0%
5	36	100%	0	0%
6	36	100%	0	0%
7	0	0%	36	100%
8	36	100%	0	0%
9	11	30%	25	70%
10	36	100%	0	0%
11	36	100%	0	0%
12	36	100%	0	0%
13	36	100%	0	0%
14	18	50%	18	50%

15	36	100%	0	0%
16	36	100%	0	0%
17	36	100%	0	0%
18	36	100%	0	0%
19	36	100%	0	0%
20	22	61%	14	40%

5.2. Análisis estadístico e interpretación de resultados



1. Definición de Ministro de Estado.
2. La función de la interpelación como una figura jurídica.
3. La interpelación tiene efectos negativos para el Ministro interpelado.
4. La interpelación es un juicio de discusión entre diputados y Ministros de Estado.
5. La legislación guatemalteca contiene la interpelación a Ministros de Estado.
6. La figura de voto de falta de confianza, trámite y resolución.
7. Facultad ilimitada de los diputados para interpelar a los Ministros de Estado.
8. Procedimiento de la interpelación a los Ministros de Estado.
9. La interpelación genera el balance de poderes entre los Organismos de Estado.
10. La interpelación figura política para bloquear el análisis y aprobación de una ley.



11. Las deficiencias de la interpelación derivan de la autoridad absoluta otorgada a los diputados.
12. Reforma a la Ley para delimitar el actuar de los diputados y evitar el abuso de autoridad.
13. Excepción de la interpelación de asuntos diplomáticos y operaciones militares.
14. Sistema de frenos y contrapesos deriva del control de los diputados al Organismo Ejecutivo.
15. Congreso de la República es el contrapeso más importante para una política democrática.
16. Inasistencia de Ministros a una interpelación genera voto de falta de confianza.
17. El Ministro para ser interpelado, debe responder a las preguntas formuladas.
18. Definición de abuso de derecho.
19. Existe abuso de derecho de los diputados al interpelar a los Ministros de Estado.
20. La interpelación en Centro América es similar con el procedimiento de Guatemala

5.3. Análisis de doctrina, ley, respuesta de entrevista y comentario personal

Con relación a los antecedentes de la interpelación, se puede decir que el texto constitucional de 1985 y su reforma de 1993 otorgan importancia predominante dentro del Estado, al Congreso de la República al igual que a los otros Organismos del Estado, pero con funciones diferentes.

El Congreso de la República tiene la facultad para interpelar a los Ministros de Estado, es su función legislativa, la atribución más conocida por el público, por los escándalos políticos del Ejecutivo y del Legislativo. Lamentablemente se ha hecho de la interpelación, una facultad sumamente desacreditada, como ejemplo se puede mencionar el caso del Ministro de Cultura y Deportes, al utilizar más de un año para interpellarlo, estableciéndose el abuso de derecho y el mal uso de ese recurso.

Una interpelación conducida por diputados honorables, inteligentes, conocedores del tema, debiera suceder en el término de 24 horas; quizá menos o un poco más, hasta tres días, si se tratara de un problema muy complicado. La interpelación debiera concluir con la aceptación de las explicaciones ofrecidas por el Ministro interpellado o con un voto de falta de confianza. En este último caso, según lo ordena la Constitución, el ministro debe presentar inmediatamente su renuncia.

Por medio del procedimiento de la interpelación, el Congreso puede obligar al Ejecutivo a contratar exclusivamente a funcionarios con méritos académicos, amplios conocimientos, prácticos y, principalmente, con una trayectoria ética intachable. Cuando el Presidente nombre para un cargo importante por amistad, por la única y sospechosa razón de esa amistad, el Congreso de la República, por medio de la interpelación debe forzar su renuncia. Si se tratara de un funcionario de menor jerarquía, el Ministro responsable por ese funcionario es quien debe comparecer. El Congreso tiene la facultad constitucional de intervenir en el nombramiento de funcionarios por parte del Ejecutivo.

Es oportuno indicar que la figura de la interpelación es un recurso constitucional totalmente válido. La Constitución Política de la República, otorga a los diputados la facultad de interpelar con el fundamento de ejercer un control político, jurídico y administrativo sobre el Organismo Ejecutivo.

Haciendo un análisis prudente de la interpelación, se puede decir que ésta se ha degenerado, llegando a ser un mecanismo para impedir el trabajo de los Ministros de Estado y trasladarlos arbitrariamente y por tiempo indefinido al Congreso. De ello deriva que la figura desvirtuada de la interpelación es nociva a los intereses de los ciudadanos. Su verdadero fin ha sido violado y se ha transformado en un mecanismo malicioso y una forma más en que algunos de nuestros diputados incumplen con sus obligaciones.

Los diputados utilizan dispositivos como las Comisiones de Trabajo, la Ley de Acceso a la Información Pública, la figura de las citaciones a ministros, entre otras. La interpelación, presentación de evidencias y demostración de cualquier supuesta anomalía o incompetencia en el manejo de la cartera, se puede demostrar en una sesión. En otros países, la legislación estipula un tiempo definido para las interpelaciones, de manera que la agenda legislativa no sea obstruida. En España se reservan dos horas para la formulación de preguntas, con tiempo límite por cada una. En ningún país se le cede a una bancada o a un diputado el control total de la agenda legislativa como sucede en Guatemala.

La ilegalidad a este valioso recurso es un atentado a todo el sistema legislativo y a la confianza que los guatemaltecos depositamos en las instituciones. Urgen reformas para evitar este abuso y simples cambios a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo podrían ser una salida. No se ha dado a este tema la importancia que merece y es necesario presentar una reforma que resuelva este problema de raíz. Asimismo, se ha observado y determinado que es una práctica permanente utilizar la interpelación para obstruir la agenda legislativa, causando daños y perjuicios al gobierno de turno. Los diputados tienen obligaciones y responsabilidades contenidas

en su Ley Orgánica que deben de cumplir, entre ellas primarias y fundamentales que han sido incumplidas.

En el ejercicio de la soberanía que le corresponde al pueblo le delega autoridad al Organismo Legislativo, el Congreso, tiene un rol fundamental y de él depende la creación y derogación de leyes y otros aspectos materiales para la eficiente operación del Estado en beneficio de la población. Los diputados tienen como Congreso serias responsabilidades y de las cuales se deriva que la Constitución les otorga ciertas prebendas.

Mediante el ejercicio de la interpelación los diputados pueden preguntar lo que deseen a un ministro. Igualmente es un mecanismo para iniciar o plantear al Gobierno, una discusión amplia ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones que se plantean al Congreso.

Es valioso e importante que se realice una interpelación donde tiene por objetivo lograr el propósito para el cual existe ese derecho. Para que los legisladores comprendan y tengan diálogo con los ministros, para determinar lo que más conviene para el desarrollo del país. Es fundamental para que existan comunicaciones y discusiones sustanciales de fondo de los temas críticos que necesitan atender los que tienen a su cargo el manejo gubernamental.

Para la población, ese derecho a preguntar algunos diputados lo han transformado en una herramienta política para impedir el trabajo de un gobierno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, así como para otros fines que logran que el ministro pase días en el Congreso y en paralelo que el Congreso no atienda otros asuntos, frecuentemente de interés nacional. Esa obstrucción generalmente obstaculiza la discusión o aprobación de leyes que son muy importantes para el bien común.

Es comprensible y razonable que se les puedan hacer preguntas a ministros, es más, es muy importante que se haga para lograr una racionalización y amplia discusión de los asuntos de interés nacional. El problema es cuando se ejercita ese derecho de preguntar con la intencionalidad y propósito consistente y deliberado de impedir y bloquear la actividad legislativa. Cuando eso sucede, se ha desnaturalizado el derecho de la interpelación y los congresistas que inician la interpelación tienen responsabilidad por los daños y perjuicios que se causan por el ejercicio en exceso y abuso del derecho a la interpelación.

Con relación al fundamento legal en que se sustenta la institución de la interpelación, se puede decir que histórica y actualmente se contiene en la siguiente regulación constitucional y ordinaria.

En 1825, se emitió la primera Constitución de Guatemala, y en el artículo 148 se incluyó respecto que el poder ejecutivo dará a la Asamblea los informes que le pidieren.

En artículos 121 y 122 de la Constitución de 1835, se estableció que los secretarios del despacho presentarán a cada una de las cámaras al abrir sus sesiones un detalle circunstanciado del estado de todos los ramos de la administración pública. Asimismo que exhibirá a las cámaras los informes que le pidieren.

La Ley Constitutiva de la República de 1879, en el artículo 76, incluye el concepto constitucional de interpelación, regulando que los Secretarios de Estado pueden concurrir a las sesiones de la Asamblea y tomar parte en sus deliberaciones y proporcionar los informes que se le pidan por medio de la interpelación.

En el artículo 145 de la Constitución emitida en 1945, se establecía la obligación de los Ministros de Estado de presentarse al Congreso a contestar las interpelaciones que les formularan por cualquier acto de gobierno.

El proceso de interpelación de Ministros en Guatemala, es una institución jurídica, que consiste en el control que ejercen los diputados del Congreso de la República, sobre los actos de los funcionarios públicos, a través de la invitación, citación o de la interpelación de ministros. Este régimen se encuentra contemplado dentro de los países que adoptan el sistema parlamentario, controla los actos y las políticas administrativas de ministro o presidente del consejo de ministros y los ministros de Estado. En cuanto a la interpelación de ministros, se encuentran varias excepciones dentro de las que se pueden mencionar: asuntos diplomáticos y operaciones militares, establecidas en la Constitución Política de la República de Guatemala y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

“Los actos y hechos que realiza el Congreso. Se conviene en que su actividad de control sobre el Poder Ejecutivo (investigaciones, pedidos de informes, venias, autorizaciones, interpelaciones ministeriales, aprobación o rechazo de la cuenta de inversión, etc.) es actividad administrativa; lo mismo se admite para otras labores ejecutivas del mismo cuerpo: así, todo lo referente a la biblioteca (organización, funcionamiento, compra de libros y de material, ficheros, etc.)”.⁶⁶

El artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala, establece que: cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.

Actualmente se encuentra regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a partir de 1985 y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. El Artículo 168. Asistencia de Ministros al Congreso. Cuando para el efecto sean invitados, los Ministros de Estado están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos. No obstante, en todo caso, podrán asistir y participar con voz en toda discusión atinente a materias de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros. Todos los

⁶⁶ Gordillo, Agustín. Op. Cit. Pág. 388.

funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuanto éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario

Como se puede determinar, la figura de la interpelación tiene en la Constitución de la República de Guatemala correspondiente a la primera época revolucionaria (1944), los siguientes elementos distintivos:

1. Obligación de los ministros de presentarse ante el Congreso para contestar las interpelaciones que les formularan por actos de gobierno.
2. Se exceptúan los actos relacionados con asuntos diplomáticos y en materia militar sobre operaciones pendientes.
3. La interpelación podría generar la formulación de un voto de falta de confianza al ministro interpelado.
4. El voto de falta de confianza a un ministro tenía como efecto inmediato, la dimisión del ministro interpelado, pero éste podría apelar ante el Congreso, cuando tuviera el apoyo de la opinión pública.

La Constitución decretada el 2 de febrero de 1956, producto del ascenso al poder del gobierno del Coronel Carlos Castillo Armas, al derrocamiento del gobierno del también Coronel Jacobo Arbenz Guzmán, en el año de 1954, contempla al igual que la Constitución anterior, y que este movimiento derogara la institución de la interpelación, mantiene su naturaleza jurídica, pero introduce modificaciones sustanciales al procedimiento de la misma.

El artículo 176 de esa Constitución establecía que los ministros de Estado, tenían la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formularan por cualquier acto de gobierno; los ministros de la Defensa y de Relaciones Exteriores podrían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afecten la seguridad nacional o las relaciones internacionales. Por otra parte se establecía que las preguntas básicas se comunicarían al ministro o a los ministros interpelados, con veinticuatro horas de anticipación, como mínimo a la sesión que se

les dirigiría la interpelación y que cualquier diputado podría hacer las preguntas que estimara conveniente.

La Constitución emitida por la Asamblea Nacional Constituyente en el año 1965 y cuya vigencia finalizara el 23 de marzo de 1982 formalmente, aun cuando o legalmente, pues el rompimiento no del orden constitucional extrañamente no coincidió con la derogatoria de la Constitución de la República de Guatemala de 1965, la cual fue inicialmente suspendida y derogada hasta el mes de abril de 1982, cuando se emitió el Estatuto Fundamental de Gobierno, contenido en el Decreto Ley número 24-82 de la Junta Militar de Gobierno. Esta Constitución contemplaba la institución de la interpelación, sigue la tradición constitucionalista de los anteriores cuerpos constitucionales y así en el artículo 202, establecía que los ministros tenía la obligación de presentarse al Congreso de la República, para contestar las interpelaciones que les fueran formuladas por cualquier acto de gobierno, exceptúa a los ministros de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores, quienes podían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afectaran la seguridad nacional o las relaciones internacionales del Estado.

La figura de la interpelación en la Constitución de 1985, es producto de la propia conformación heterogénea de la Asamblea Nacional Constituyente convocada en el año de 1984, bajo el enunciado de una nueva apertura política, democrática y representativa, en la cual se buscaba estuviesen representados todos los sectores del país, fueran éstos políticos, étnicos, religiosos o cualesquiera otras divisiones del mosaico político, social y económico de Guatemala; es así como en el seno de la Comisión del Proyecto Constitucional, denominada Comisión de los treinta, encargada de elaborar un proyecto de Constitución, para ser presentado al Pleno de la Asamblea Nacional Constituyente, como un documento básico de discusión.

El primer antecedente histórico que se tiene dentro del desarrollo constitucional y parlamentario de la institución de la interpelación, se encuentra por medio del representante don Antonio Cruz. "A los pocos días de instalado, el cuerpo

constituyente se hace sentir a través de don Antonio Cruz, que se perfila como el diputado más díscolo de la oposición. El 18 de marzo de 1873 anunció que en la próxima sesión interpelaría al ministro de Guerra, sobre la subsistencia del estado de sitio y al del Interior, sobre la restricción de la libertad de prensa. Y efectivamente el día siguiente se presentaron los ministros a la asamblea”.⁶⁷

Según lo refiere el Doctor García Laguardia, “El representante Cruz tenía como objetivo demostrar si el gobierno estaba en el ánimo de levantar el estado de sitio establecido y las limitaciones a la libertad de prensa; pero independientemente de las motivaciones del interpelante, el antecedente es importante para la historia constitucional y parlamentaria de Guatemala, ya que es el primero que se encuentra dentro de la evolución de la institución en este país”.⁶⁸

Como puede determinarse en todas las Constituciones que rigieron el Estado de Guatemala desde el año de 1824 hasta la presente fecha, contienen regulaciones legales consistentes en establecer la interpelación a ministros de Estado, con igualdad en cuanto al procedimiento de contestar preguntas presentadas por los diputados del Congreso de la República y con las excepciones para los ministros de la Defensa Nacional y de Relaciones Exteriores.

5.4. Análisis de las respuestas aportadas por los encuestados

De las veinte preguntas efectuadas a los encuestados, se pudo determinar lo siguiente:

Pregunta No. 1

El 100% de la muestra encuestada, consideran conocer la definición de Ministro como funcionario de Estado, por ser un concepto de cultura general y particularmente aplicado a Derecho administrativo.

⁶⁷ García Laguardia, Jorge Mario. *La Reforma Liberal en Guatemala*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, Pág. 58.

⁶⁸ *Ibíd*, Pág. 59.

Pregunta No. 2

El 100% de la muestra encuestada, afirmaron tener conocimiento de la función de la interpelación como una figura jurídica, por encontrarse contenida dentro de la legislación guatemalteca.

Pregunta No. 3

El 100% de la muestra encuestada, contestaron afirmativamente que la interpelación tiene efectos negativos para el Ministro interpelado, por ser ilimitada la facultad otorgada a los diputados por parte de la legislación nacional.

Pregunta No. 4

El 100% de la muestra encuestada, determinó en su respuesta que la interpelación es considerada como un juicio político de discusión o el debate político general entre diputados y Ministros de Estado, porque se requiere investigar la actuación como funcionarios públicos de los Ministros, especialmente los aspectos que no han sido mejorados en su cartera o no han sido tomados en cuenta con la prioridad que requieren ser atendidos durante su gestión para favorecer a la población en general, cumpliendo con la disposición constitucional del bienestar público.

Pregunta No. 5

El 100% de la muestra encuestada, contestó afirmativamente que referente a la regulación legal, conoce la legislación guatemalteca que contiene la interpelación a los Ministros de Estado, mencionando la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Pregunta No. 6

El 100% de la muestra encuestada, consideró tener conocimiento de la figura de voto de falta de confianza, que los diputados del Congreso de la República tramitan en contra de los Ministros de Estado, su trámite y resolución, cuando éstos no acuden a la citación formulada por los diputados y no se excusan como la ley establece.

Pregunta No. 7

El 100% de la muestra encuestada, consideran conveniente que a los diputados del Congreso de la República se les limite la facultad para interpelar a los Ministros de Estado, considerando que debe regularse este aspecto para que ese derecho no se convierta en abuso de derecho.

Pregunta No. 8

El 100% de la muestra encuestada, afirmó conocer el procedimiento de la interpelación a los Ministros de Estado, contenido en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.

Pregunta No. 9

El 30% de la muestra encuestada, indicó que la interpelación a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, es un instrumento que mantiene el balance de poderes entre los diferentes Organismos de Estado, pero cuando es aplicada correctamente sin abuso de los diputados. El 70% manifestó que no.

Pregunta No. 10

El 100% de la muestra encuestada, refiere que acertadamente el derecho que asiste a los diputados del Congreso de la República se ha transformado en una herramienta política que impide el trabajo del gobierno de turno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley, puesto que la agenda legislativa no se puede desarrollar por la interpelación frecuente realizada a Ministros de Estado.

Pregunta No. 11

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, manifestó que las deficiencias de la interpelación se derivan de la facultad absoluta otorgada a los diputados del Congreso de la República, para interpelar a los Ministros de Estado, que conlleva el abuso de autoridad por la investidura contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Pregunta No. 12

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, considera oportuno sugerir una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto se proceda a delimitar el actuar de los diputados para evitar el abuso de autoridad, de acuerdo a la regulación legal contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala

Pregunta No. 13

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, considera oportuno la excepción de la interpelación respecto a asuntos diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y a operaciones militares pendientes del Ministerio de la Defensa Nacional.

Pregunta No. 14

El equivalente a 50% de la muestra encuestada, considera que del control resultante de los diputados del Congreso de la República, mediante la interpelación al Organismo Ejecutivo, se debe al sistema de frenos y contrapesos, sin embargo, el 50% manifestó que no.

Pregunta No. 15

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, refiere que efectivamente el Congreso de la República se convierte en el contrapeso político más importante para la observancia de una política democrática, al cuestionar al gobierno de turno y sus Ministros en las debilidades de su gestión.

Pregunta No. 16

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, manifiesta tener conocimiento que la inasistencia de los Ministros de Estado, si no fuere debidamente justificada, el Congreso tiene la facultad de emitir el voto de falta de confianza o presentar la demanda de antejuicio por desobediencia y requerir su dimisión.

Pregunta No. 17

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, considera que el Ministro citado para ser interpelado, obligatoriamente debe responder a las preguntas formuladas objeto de la interpelación, siempre y cuando se relacionen con su gestión dentro del Organismo Ejecutivo.

Pregunta No. 18

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, manifiesta conocer la definición de abuso de derecho.

Pregunta No. 19

El equivalente a 100% de la muestra encuestada, considera la existencia de abuso de derecho por parte de los diputados al interpelar a los Ministros de Estado, principalmente en el caso particular de las interpelaciones, donde manifiestamente se observa el poder constitucional que tienen los diputados de hacer valer ese derecho que se convierte en abuso.

Pregunta No. 20

El equivalente a 61% de la muestra encuestada, considera que la interpelación en Centro América y algunos países de Latinoamérica tiene alguna similitud con el procedimiento utilizado en Guatemala. El 39 manifestó que no.

Respecto al aporte personal, la sustentante considera que la institución de la interpelación es una figura que le otorga demasiado poder a los diputados del Congreso de la República, pues éstos abusan de esa facultad que les permite la Constitución Política de la República de Guatemala, pues citan a los Ministros de Estado por más de un año, para cuestionar y repreguntar asuntos de gobierno, pero el fin es retrasar el trabajo administrativo del Ministro interpelado y con ello también se retrasa la función principal del Congreso de discutir y aprobar leyes en proyecto de iniciativa o reforma de las mismas. Se concluye que es necesaria la reforma de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, adicionado parámetros para establecer, plazo de

la interpelación, forma y algunas circunstancias que eviten el abuso de los funcionarios del Congreso de la República en cuanto a la interpelación se refiere, así como sancionar a los diputados que incumplan esas disposiciones para darle un procedimiento adecuado a esta institución y que no se abuse de ese derecho.

5.5. Propuesta de reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo por abuso de los diputados en la interpelación a Ministros de Estado

La Constitución guatemalteca se caracteriza, de conformidad con lo señalado por los propios Presidentes alternos de la Asamblea Nacional Constituyente, por la introducción de mecanismos de control semiparlamentarios que permitieran la justa racionalización del ejercicio del poder ciudadano, y sobretodo, aminorar el amplio peso tradicional del presidencialismo centroamericano. Así, la citación de funcionarios al Congreso dispuesta por diputados o bancada, la forma en que queda regulada la interpelación de ministros y secretarios del Presidente, su eventual destitución así como el concepto de primacía legislativa en el rechazo del veto presidencial, constituyen aspectos que sobresalen dentro del deseo del legislador constitucional.

El sistema de gobierno en Guatemala, la Constitución Política de la República establece que es Republicano, y una copia del régimen Presidencialista de los Estados Unidos, con algunas características del parlamentario por la figura de la interpelación. Pero se concluye que es un sistema mixto, por tener características propias de ambos.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 y su reforma de 1993 confieren importancia predominante dentro del Estado, al Congreso de la República. Sucedió que en vez de asumir la dignidad con que lo inviste la Constitución Política, el Congreso se ha convertido en una organismo de contrapeso que fiscaliza la actividad administrativa, presupuestaria y nombramiento de funcionarios públicos, del Organismo Legislativo. De ahí que la interpelación es una institución que ha sido utilizada de acuerdo a la función otorgada por la ley constitucional, y de esa cuenta

se ha abusado de ese derecho por parte de los diputados del Congreso de la República.

Si bien es cierto que las atribuciones de los diputados son relevantes y dentro de sus mandatos principales se encuentra regulada la interpelación como un mecanismo de control.

La interpelación a los Ministros de Estado es posiblemente, tanto como su función legislativa, la atribución más conocida por el público. Desafortunadamente, aun peor que muchas otras de sus actividades, es una facultad sumamente desacreditada, citando como ejemplo utilizar diecisiete meses para interpelar al Ministro Batzín fue el colmo del mal uso de ese recurso.

La realidad de una interpelación sin ánimo de perjudicar al funcionario público y sin el deseo de intervenir en el buen funcionamiento de un Ministerio de Estado, debe ser conducida por diputados honorables, inteligentes, conocedores del tema, debiera suceder en el término de veinticuatro horas; quizá menos; quizá un poco más, hasta tres días, si se tratara de algo demasiado muy complejo. La interpelación debiera concluir con la aceptación de las explicaciones ofrecidas por el Ministro interpelado o con un voto de falta de confianza. En este último caso, según lo ordena la Constitución, el ministro debe presentar inmediatamente su renuncia.

De lo anterior, se infiere que el control parlamentario es el que ejerce el Congreso de la República a través de la interpelación, que también se le denomina juicio político o interpelación.

El control de la actividad administrativa del Estado se concibe a través de la interpelación. Es una figura jurídica que consiste en el control que ejerce el parlamento sobre los actos de los funcionarios públicos a través de la invitación, citación o interpelación de los Ministros de Estado.

La figura desvirtuada de la interpelación es nociva a los intereses de los ciudadanos, puesto que su verdadero fin ha sido violado y se ha transformado en un mecanismo político y antijurídico. Es cierto que existen recursos como los precedentes 1-2013 y 2-2013 de la Corte de Constitucionalidad para supuestamente evitar su abuso, éstos no representan más que una involución en la efectividad de esa fiscalización al introducir arbitrariedades que facilitan su mal uso.

Los diputados cuentan con mecanismos como las Comisiones de Trabajo, la Ley de Acceso a Información Pública, la figura de las citaciones a ministros, entre otras. Si todo está organizado debidamente, la interpelación, presentación de evidencias y demostración de cualquier supuesta anomalía o incompetencia en el manejo de la cartera, se debe de poder demostrar en una sesión. En otros países, la legislación estipula un tiempo definido para las interpelaciones, de manera que la agenda legislativa no sea obstruida. En España se reservan dos horas para la formulación de preguntas, con tiempo límite por cada una. En ningún país se le cede a una bancada o a un diputado el control total de la agenda legislativa como sucede en Guatemala.

Este atropello a este valioso recurso en contra del Organismo Ejecutivo y particularmente contra los Ministros de Estado, es un atentado al sistema legislativo y a la confianza que los guatemaltecos depositan en las instituciones. De ello se desprende la urgente necesidad de reformas para evitar este abuso y simples cambios a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo podrían ser una salida.

Del abuso de derecho a las facultades otorgadas por la Constitución Política de la República de Guatemala, se desprende la necesidad y la importancia de proponer la reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, estableciendo un procedimiento para efectuar la interpelación a Ministros de Estado, con la finalidad de evitar el abuso de derecho por parte de los diputados del Congreso de la República.

CONCLUSIONES

1. La interpelación a Ministros por parte del Congreso de la República es un instrumento adecuado y sano para mantener el juego y balance de poderes entre los diferentes Organismos del Estado; el problema radica, en el abuso que se ha hecho de este derecho, el cual se ha convertido en una moneda de canje político útil para lograr los objetivos de las bancadas de oposición.
2. El abuso de derecho a interpelar a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, se realiza con fines políticos para entorpecer la actividad legislativa y perjudicar al gobierno de turno y por supuesto, a la bancada oficial.
3. Es imperativo establecer el plazo en que se debe desarrollar la interpelación a los ministros de Estado, pues de acuerdo a algunas legislaciones de Latinoamérica se regula que debe efectuarse no más de tres veces dentro de un año calendario, salvo el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión legislativa.
4. Se considera la existencia de abuso de interpelaciones a Ministros de Estado por parte de los diputados del Congreso de la República, por las amplias facultades otorgadas por la misma ley.
5. Se considera oportuno presentar una iniciativa de ley, y proponer una reforma de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para reglamentar la forma, el modo, plazo y demás circunstancias que eviten el abuso de los funcionarios del Congreso de la República, así como establecer que la interpelación debe circunscribirse únicamente en asuntos internos del Ministerio y no asuntos de política de control del Organismo Ejecutivo.

RECOMENDACIONES

1. Fortalecer el acto de la interpelación a Ministros por parte del Congreso de la República como instrumento adecuado y sano para mantener el juego y balance de poderes entre los diferentes Organismos del Estado; por lo que se debe evitar el abuso que se ha hecho de este derecho, el cual se ha convertido en una moneda de canje político útil para lograr los objetivos de las bancadas de oposición.
2. No debe concretarse el abuso de derecho al interpelar a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, pues se realiza con fines políticos para entorpecer la actividad legislativa y perjudicar al gobierno de turno y por supuesto, a la bancada oficial.
3. Que se establezca el plazo en que se debe desarrollar la interpelación a los ministros de Estado, pues de acuerdo a algunas legislaciones de Latinoamérica se efectúa no más de tres veces dentro de un año calendario, salvo el acuerdo de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión legislativa.
4. La legislación nacional no debe otorgar a los diputados del Congreso de la República, amplias facultades para interpelar a los ministros de Estado, sino que las mismas deben ser reguladas.
5. Se debe presentar una iniciativa de ley, proponer una reforma de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, para reglamentar la forma, el modo, plazo y demás circunstancias que eviten el abuso de los funcionarios del Congreso de la República.

ANEXO

Modelo de cuestionario utilizado en el trabajo de campo

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

CUESTIONARIO DE ENCUESTA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Información personal:

2. Profesión u oficio: _____

3. Fecha: _____

Instrucciones:

Para contestar la pregunta que se le formula, coloque una X en el espacio correspondiente. La información requerida se utilizará para fines académicos y se Dicha información es de carácter confidencial.

1. ¿Conoce la definición de Ministro como funcionario de Estado?

SI _____ NO _____

2. ¿Tiene conocimiento de la función de la interpelación como una figura jurídica?

SI _____ NO _____

3. ¿Considera que la interpelación tiene efectos negativos para el Ministro interpelado?

SI _____ NO _____

4. ¿La interpelación es considerada como un juicio político de discusión o el debate político general entre diputados y Ministros de Estado?

SI _____ NO _____

5. ¿Referente a la regulación legal, conoce la legislación guatemalteca que contiene la interpelación a los Ministros de Estado?

SI _____ NO _____

6. ¿Tiene conocimiento de la figura de voto de falta de confianza, que los diputados del Congreso de la República tramitan en contra de los Ministros de Estado, su trámite y resolución?

SI _____ NO _____

7. ¿Considera conveniente que a los diputados del Congreso de la República se les faculte ilimitadamente para interpelar a los Ministros de Estado?

SI _____ NO _____

8. ¿Conoce el procedimiento de la interpelación a los Ministros de Estado?

SI _____ NO _____

9. ¿La interpelación a Ministros de Estado por parte de diputados del Congreso de la República, es un instrumento que mantiene el balance de poderes entre los diferentes Organismos de Estado?

SI _____ NO _____

10. ¿El derecho que asiste a los diputados del Congreso de la República se ha transformado en una herramienta política que impide el trabajo del gobierno de turno, para bloquear el análisis, aprobación o discusión de una ley?

SI _____ NO _____

11. ¿Las deficiencias de la interpelación se derivan de la autoridad absoluta otorgada a los diputados del Congreso de la República, para interpelar a los Ministros de Estado, que conlleva el abuso de autoridad por la investidura contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala?

SI _____ NO _____

12. ¿Considera oportuno sugerir una reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, a efecto se proceda a delimitar el actuar de los diputados para evitar

el abuso de autoridad, de acuerdo a la regulación legal contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala?

SI _____ NO _____

13. ¿Considera oportuna la excepción de la interpelación respecto a asuntos diplomáticos del Ministerio de Relaciones Exteriores y a operaciones militares pendientes del Ministerio de la Defensa Nacional?

SI _____ NO _____

14. ¿Considera que del control resultante de los diputados del Congreso de la República, mediante la interpelación al Organismo Ejecutivo, se debe al sistema de frenos y contrapesos?

SI _____ NO _____

15. ¿El Congreso de la República se convierte en el contrapeso político más importante para la observancia de una política democrática?

SI _____ NO _____

16. ¿Tiene conocimiento que si la inasistencia de los Ministros de Estado, no fuere debidamente justificada, el Congreso tiene la facultad de emitir el voto de falta de confianza o presentar la demanda de antejuicio por desobediencia?

SI _____ NO _____

17. ¿Considera que el Ministro citado para ser interpelado, obligatoriamente debe responder a las preguntas formuladas objeto de la interpelación?

SI _____ NO _____

18. ¿Conoce la definición de abuso de derecho?

SI _____ NO _____

19. ¿Considera que existe abuso de derecho por parte de los diputados al interpelar a los Ministros de Estado?

SI _____ NO _____

20. ¿Considera que la interpelación en Centro América y algunos países de Latinoamérica tiene alguna similitud con el procedimiento utilizado en Guatemala?

SI _____ NO _____

REFERENCIAS

a) Bibliográficas

Bielsa, Rafael. Principios de derecho administrativo, Buenos Aires, Argentina, Editorial Roque Depalma, 1972.

Breccia, Umberto y otros. Derecho civil, normas, sujetos y relación jurídica, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, tomo I, Vol. I, 1992

Cabanellas, Guillermo. Diccionario enciclopédico de derecho usual, Buenos Aires, Argentina, Editorial Heliasta, 1979.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho administrativo I, Guatemala, Editorial Llerena, 1999.

Calderón Morales, Hugo Haroldo. Derecho Administrativo II, Guatemala, Editorial Centroamericana, 1999.

Castillo González, Jorge Mario. Derecho administrativo, Guatemala, Editorial Centro de Impresiones Gráficas, 1994.

Duverger, Maurice. Instituciones políticas y Derecho constitucional, Ediciones Ariel, Barcelona, España, 1970.

García Laguardia, Jorge Mario. La defensa de la Constitución, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 1983.

García Laguardia, Jorge Mario. La Reforma Liberal en Guatemala, Guatemala, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980.

Gordillo, Agustín. Tratado de derecho administrativo y obras selectas, Tomo 1, Parte general, Buenos Aires, Editorial F.D.A., 2009.

Martínez Morales, Rafael. Derecho administrativo. Quinta edición, Editorial Oxford, México, 2009.

Mascareñas, Carlos E. y Buenaventura Perllise Prats. Nueva enciclopedia jurídica, Francisco Seix Editor, 1950.

Josserand, Louis. Del abuso de los Derechos y otros ensayos, Bogotá, Editorial Temis, 1999.

Mena Guerra, Ricardo. Génesis del Derecho administrativo en El Salvador, San Salvador, El Salvador, 2005.

Montero Gibert, J.R. y José García Morillo. El control parlamentario, Madrid, Editorial Tecnos S.A., 1984.

Mosset Iturraspe, Jorge. Interpretación económica de los contratos, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni Editores, 1994.

Ossorio, Manuel. Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 1989.

Pérez Serrano, Nicolás. Tratado de derecho político, Madrid, Editorial Civitas, 1976.

Ripert, Georges. La regla moral en las obligaciones civiles, Traducción Carlos Valencia Estrada, Bogotá, Editorial La Gran Colombia, 1946.

Rochild, Alessandro. Tratado teórico y práctico de derecho administrativo francés, París, Francia, Editorial La Sorbona, 1991.

Rodríguez Arias Bustamante, Lino. El abuso de derecho. Teoría de los actos antinormativos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México, 1954.

Courtney, Ilbert. El Parlamento, Editorial Labor S.A., Barcelona, 1930.

Vergottini, Giuseppe. Derecho Constitucional comparado, Editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1985.

Normativas:

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

Ley de lo Contencioso Administrativo. Congreso de la República, Decreto número 119-96, 1996.

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

Otros:

Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 23, expediente No. 274-91, sentencia: 18-02-92.

Corte de Constitucionalidad. Gaceta 23, expediente 274-91, sentencia del 18-2-92.

Corte de Constitucionalidad. Sentencia del expediente 274-91 del 18 de febrero de 1992, Guatemala, 1991.

Corte de Constitucionalidad. Expediente 1312-2012. Análisis de la sentencia del 7 de mayo de 2013. Acción de Inconstitucionalidad General Parcial de los artículos 141, 142 y 143 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto 63-94 del Congreso de la República.

Gaceta No. 23, expediente No. 274-91, sentencia del 18-02-92.

Corte de Constitucionalidad. Gaceta No. 39, expediente No. 249-95, sentencia del 25-01-96.

Diario Prensa Libre, 18 de octubre de 1982. Dictamen de la Comisión de Régimen Interior del Congreso de la Republica.