

UNIVERSIDAD PANAMERICANA
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia
Programa de Actualización y Cierre Académico



**Inconstitucionalidad de la orden presidencial para la no asistencia
de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos a las
citaciones del Organismo Legislativo**

-Tesis de Licenciatura-

Ingrid Anabella Martínez Félix

Guatemala, octubre 2013

Inconstitucionalidad de la orden presidencial para la no asistencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos a las citaciones del Organismo Legislativo

-Tesis de Licenciatura-

Ingrid Anabella Martínez Félix

Guatemala, octubre 2013

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA

Rector	M. Th. Mynor Augusto Herrera Lemus
Vicerrectora Académica y Secretaria General	M. Sc. Alba Aracely Rodríguez de González
Vicerrector Administrativo	M. A. César Augusto Custodio Cóbar

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA

Decano	M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Coordinador de exámenes privados	M. Sc. Mario Jo Chang
Coordinador del Departamento de Tesis	Dr. Erick Alfonso Álvarez Mancilla
Director del Programa de Tesis	Dr. Carlos Interiano
Coordinador de Cátedra	M. A. Joaquín Rodrigo Flores Guzmán
Asesor de Tesis	Lic. Roberto Samayoa
Revisor de Tesis	Lic. Carlos Ramiro Coronado Castellanos

TRIBUNAL EXAMINADOR

Primera Fase

Lic. Eduardo Galván Casasola

Lic. Ricardo Bustamante Mays

Licda. Vilma Corina Bustamante Tuchez

Licda. Nydia María Corzantes Arévalo

Segunda Fase

Lic. Adolfo Quiñonez Furlan

Licda. Flor de María Samayoa Quiñonez

Lic. Herbert Estuardo Valverth Morales

Lic. Adolfo Quiñones Furlan

Tercera Fase

Lic. Eduardo Galván Casasola

Lic. Ricardo Bustamante Mays

Licda. Vilma Corina Bustamante Tuchez

Licda. María Victoria Arreaga

Licda. Karin Romero

UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, diez de julio de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**, presentado por **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), reúne los requisitos de esta casa de Estudios, es procedente **APROBAR** dicho punto de tesis y para el efecto se nombra como Tutor al Licenciado **ROBERTO SAMAYOA**, para que realice la tutoría del punto de tesis aprobado.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL TUTOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**

Título de la tesis: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

El Tutor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de contenido que le fueron planteadas en su oportunidad.

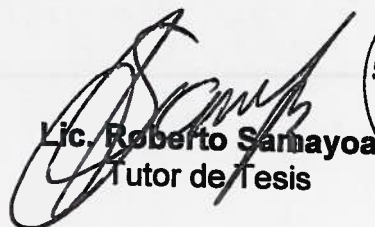
Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Tutor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 19 de septiembre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Lic. Roberto Samayoa
Tutor de Tesis



UNIVERSIDAD PANAMERICANA, FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y JUSTICIA. Guatemala, veinte de septiembre de dos mil trece.-----

En virtud de que el proyecto de tesis titulado **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**, presentado por **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**, previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), ha cumplido con los dictámenes correspondientes del tutor nombrado, se designa como revisor metodológico al Licenciado **CARLOS RAMIRO CORONADO CASTELLANOS**, para que realice una revisión del trabajo presentado y emita su dictamen en forma pertinente.



M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia

DICTAMEN DEL REVISOR DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**

Título de la tesis: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

El Revisor de Tesis,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención realizó su trabajo atendiendo a un método y técnicas propias de esta modalidad académica.

Tercero: Que ha realizado todas las correcciones de redacción y estilo que le fueron planteadas en su oportunidad.

Cuarto: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una Tesis de Licenciatura.

Por tanto,

En su calidad de Revisor de Tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 17 de octubre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Lic. Carlos Ramiro Coronado Castellanos
Revisor Metodológico de Tesis



DICTAMEN DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA DE TESIS

Nombre del Estudiante: **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**

Título de la tesis: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

El Director del programa de Tesis de Licenciatura,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que el tutor responsable de dirigir su elaboración ha emitido dictamen favorable respecto al contenido del mismo.

Tercero: Que el revisor ha emitido dictamen favorable respecto a la redacción y estilo.

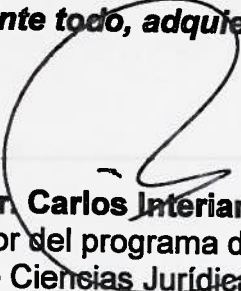
Cuarto: Que se tienen a la vista los dictámenes favorables del tutor y revisor respectivamente.

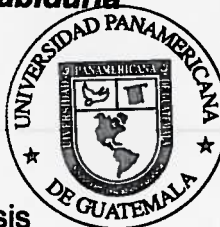
Por tanto,

En su calidad de Director del programa de tesis, emite **DICTAMEN FAVORABLE** para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 21 de octubre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia



ORDEN DE IMPRESIÓN DE TESIS DE LICENCIATURA

Nombre del Estudiante: **INGRID ANABELLA MARTÍNEZ FÉLIX**

Título de la tesis: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LA ORDEN PRESIDENCIAL PARA LA NO ASISTENCIA DE LOS MINISTROS DE ESTADO, FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS A LAS CITACIONES DEL ORGANISMO LEGISLATIVO**

El Director del programa de tesis, y el Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Justicia,

Considerando:

Primero: Que previo a otorgársele el grado académico de Licenciado(a) en Ciencias Jurídicas, Sociales y de la Justicia, así como los títulos de Abogado(a) y Notario(a), el estudiante ha desarrollado su tesis de licenciatura.

Segundo: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Tutor, Revisor, y del director del programa de tesis, donde consta que el (la) estudiante en mención ha llenado los requisitos académicos de su Tesis de Licenciatura, cuyo título obra en el informe de investigación.

Por tanto,

Se autoriza la impresión de dicho documento en el formato y características que están establecidas para este nivel académico.

Guatemala, 22 de octubre de 2013

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Dr. Carlos Interiano
Director del programa de tesis Facultad de
Ciencias Jurídicas y Justicia



Sara Aguilar
c.c. Archivo

Vo. Bo. M. Sc. Otto Ronaldo González Peña
Decano de la Facultad de Ciencias
Jurídicas y Justicia



Nota: Para efectos legales, únicamente el sustentante es responsable del contenido del presente trabajo

DEDICATORIA

A DIOS TODO PODEROSO:

Por el don de la vida, todas sus bondades, su gran fidelidad, guiar mis pasos y regalarme la sabiduría que proviene de lo alto y culminar exitosamente mi carrera universitaria.

A MI PADRE:

Romeo Fabian Martínez López, quien con sus enseñanzas ha sembrado las virtudes que se necesitan para vivir con anhelos y felicidad.

A MI MADRE:

Virginia Félix “Vicky” por ser mi Ángel, que desde el cielo está conmigo y que siempre recordaré, amaré y llevaré en mi corazón.

A MI HIJO:

Allan Fernando Portillo Martínez, por ser lo más grande y valioso que Dios me ha regalado, quien ha sido mi mayor motivación para nunca rendirme y poder llegar a ser un ejemplo para él.

A MIS HERMANOS:

Geobany, Astrid y Nuria, quienes han sido mi inspiración para ser cada día mejor y me han apoyado en cada momento de mi vida.

A MIS FAMILIARES Y AMIGOS/AS.

Que de una u otra forma me ayudaron y participaron para que lograra el presente éxito profesional. Gracias por sus palabras de aliento y fe en mí.

A LA UNIVERSIDAD PANAMERICANA DE GUATEMALA:

Por darme la oportunidad de cumplir mis anhelos y aspiraciones.

Y, A USTED QUE LA RECIBE:

Mi gratitud y respeto.

Índice

Resumen	i
Palabras Clave	ii
Introducción	ii
La interpelación como acto político de control hacia el Gabinete de gobierno	1
Incomparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos al Organismo Legislativo	14
Normas constitucionales que regulan la citación de Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos a las citaciones del Organismo Legislativo	20
Inconstitucionalidad de la orden presidencial para lograr la Incomparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos al Organismo Legislativo	25
Conclusiones	44
Referencias	45

Resumen

La orden presidencial para que los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos no asistan a las citaciones que les hace el Organismo Legislativo, puede considerarse como inconstitucional, pues el contenido del Artículo 168 de la Constitución Política de la República, es claro al dar la facultad a los diputados de interpelar a los Ministros en forma personal, no obstante menciona a los viceministros para hacer tal comparecencia. Dichas citaciones se extienden a los funcionarios y empleados públicos, para informar lo que el Congreso considere necesario. Si bien es cierto que los juicios políticos constituyen una forma de retrasar la agenda legislativa y consiguientemente una pérdida de tiempo a los miembros del Gabinete o a cualquier otro funcionario cuando se abusa de ellos, también lo es que tienen rango constitucional y de obligatoriedad.

El estudio presenta como característica la necesidad de resolver legal y teóricamente el espíritu de la norma mencionada y así dilucidar la posición de los Ministros que en un momento dado pueden cometer delito de desobediencia por su incomparecencia personal. Debe establecerse si puede aceptarse la comparecencia del viceministro en su lugar pues las interpelaciones constituyen una forma de fiscalización

personal para proteger a los ciudadanos de cualquier mal manejo de fondos estatales por estos funcionarios, razón por la que el Ejecutivo no puede vedar este derecho.

Palabras clave

Interpelaciones. Comparecencia. Desobediencia. Ministros. Viceministros. Citaciones. Orden Presidencial. Funcionarios. Empleados públicos.

Introducción

En el presente trabajo se estudió la disyuntiva que puede surgir cuando por disposición presidencial dirigida a los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos, se les ordene no comparecer ante el Organismo Legislativo cuando son citados para ser interpelados por los diputados. El argumento que puede presentarse es que desatienden las obligaciones que tienen, por lo que al tenor del Artículo 168, puede decirse que existe inconstitucionalidad en tal disposición gubernamental, la cual puede dar lugar a presentar el planteamiento respectivo ante la Corte de Constitucionalidad para dejar sin efecto la misma, la cual va contra lo establecido en el Artículo 168 constitucional. Se analizó la

inconstitucionalidad en caso concreto así como la abstracta por ser importante la vía por la que debe plantearse dicha inconstitucionalidad. De tal suerte que de persistir tal orden gubernamental, los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos, estarían cometiendo el delito de desobediencia de conformidad con el Código Penal vigente, extremo éste que puede ser denunciado por diputados de la oposición, se expuso a lo largo del tema desarrollado la forma en que debe aplicarse e interpretarse la normativa constitucional y los posibles problemas que puedan surgir de su aplicación. Por otra parte existe apoyo legal a la inconstitucionalidad que se señaló con la disposición contenida en el Artículo 166 constitucional que regula las interpelaciones ordenando a los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos, como obligación el presentarse en forma personal al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados.

Se utilizaron los métodos inductivo-deductivo, analítico-sintético, como técnicas la lectura, notas al margen, subrayado, resúmenes, la ficha y como instrumento el análisis de contenido.

La interpelación como acto político de control hacia el gabinete de gobierno

Corresponde al Organismo Legislativo, a través de los diputados interpelar a los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos, que conforme la ley deban rendir informes sobre la forma en que manejan sus funciones dentro de la administración pública. Es importante conocer aspectos importantes sobre lo que debe entenderse por interpelación para poder comprender este acto como medio de control del gabinete de gobierno y si efectivamente una orden presidencial puede limitarla. El Congreso de la República como es conocido en Guatemala, también es conocido como Parlamento, así lo señala el escritor constitucionalista Francisco Berlín Valenzuela, citado por J. Luis Mijangos C.:

“El parlamento constituye indudablemente, una de las variables más importantes de la democracia que conjuntamente con el sufragio universal, los partidos políticos, los procesos electorales y la coordinación y respeto entre los poderes, son elementos consustanciales a la representación política”.(2011:267)

El parlamento o Congreso de la República actúa en representación del pueblo de Guatemala, quién elige a los diputados mediante elección popular y en quién radica la soberanía; la necesidad y obligación de que exista una Constitución escrita que consagre las garantías del gobernado y

el principio de la división de poderes que fue originalmente formulada por el filósofo John Locke en el año 1690, pero con anterioridad se dio la separación de poderes la cual se desarrolló para preservar la libertad y evitar los abusos del poder. Fue así como surgieron las dos grandes formas de ejercicio del poder, el parlamentarismo y el presidencialismo, en los que la Asamblea Legislativa es tan sólo una de las ramas del poder del Estado.

Generalidades

Cabe resaltar que dentro de los instrumentos de información del parlamento, se encuentra la figura de las interpelaciones, que tiene singular importancia, estas van dirigidas a los miembros del gabinete y son utilizadas principalmente en los regímenes parlamentarios. La interpelación es el medio que emplean los parlamentarios o diputados para llamar a un ministro que rinda cuentas o informe sobre un asunto de su competencia.

Es importante para las bancadas que citan a un Ministro, funcionario o empleado público que este comparezca al citatorio o invitación que le hacen para que pueda dar explicaciones a todas aquellas interrogantes que se le formulen con referencia a cualquier duda de asuntos que tienen relación con la cartera que manejan y que del resultado de la misma se

puedan tomar decisiones importantes, toda vez que siendo éste un juicio político, debe tomarse una decisión mediante el voto de falta de confianza, que según el Artículo 167 de la Constitución de la República puede dar lugar a que quede separado del cargo.

ARTÍCULO 167.- Efectos de la interpelación. 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.

Ahora bien, como producto de la separación de poderes, y como complemento, surge el modelo de frenos y contrapesos, diseñado para que uno de los poderes del Estado pueda frenar cualquier desborde de otro. En ese modelo le corresponde al Congreso de la República la función de control y fiscalización, esto es, control político de la gestión de gobierno y control presupuestario mediante la aprobación del

presupuesto según la propuesta que le presente el Organismo Ejecutivo y la revisión de las cuentas de ejecución presupuestaria de todos los entes estatales.

Las interpelaciones se desarrollan en tres etapas:

1. Preguntas básicas;
2. Preguntas adicionales, y;
3. Debate.

En esta última etapa los diputados (en número de cuatro como mínimo) podrán proponer el voto de falta de confianza contra el ministro interpelado, el cual, de ser aprobado tiene consecuencias para el ministro, en el sentido que debe presentar su renuncia al cargo. Si el presidente no le acepta la renuncia, el ministro deberá apelar al Pleno del Congreso, en cuyo caso, para ratificar el voto de falta de confianza el Congreso deberá contar con mayoría calificada (al menos dos tercios del total de diputados que integran el Congreso).

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.

ARTÍCULO 144.- APROBACIÓN DEL VOTO DE FALTA DE CONFIANZA. Si por lo menos la mayoría absoluta del total de Diputados aprobare 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. 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.

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 cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios Ministros cuyo número no puede exceder de cuatro en cada caso.

Tómese nota, de lo importante que resulta que un ministro, funcionario o empleado público comparezca ante el Congreso de la República para responder a la interpelación de que se trata, ya que del resultado de ésta, se puede dar un resultado muy importante tanto para él como para el gobierno que representa.

En cuanto a las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. En la Ley Orgánica del Organismo Legislativo se encuentra precisamente el desarrollo de la norma general del procedimiento de la interpelación, la cual conviene a manera de ilustración señalarlas:

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 nomás 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.

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.

Durante las citaciones a que se refiere el Artículo 168 constitucional, debe anotarse que, conforme el Artículo 4 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, todas las declaraciones vertidas en este caso serán prestadas bajo juramento solemne de decir 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 al Ministro levantar su mano derecha y le tomará el juramento, para que el funcionario sepa que está bajo juramento y que cualquier falsedad podrá dar lugar a un proceso por perjurio.

Definición

La interpelación consiste en un llamado que uno o más diputados hacen a un ministro para que se presente ante el Pleno a responder preguntas que les han de formular. Es una institución propia del control político, como función de los parlamentarios. Es por ello que el Artículo 168 constitucional, menciona también a funcionarios y empleados públicos, Siendo la interpelación el medio idóneo para conocer aspectos que se desean saber por parte de los Congressistas.

Su origen etimológico está basado en el latín *Interpellare*, lo que aparece en el Diccionario de la Academia Española, con la siguiente definición:

“Interpelar: ...3. En el régimen parlamentario usar un diputado o senador de la palabra para iniciar o plantear al gobierno, y a veces a la mesa, una discusión amplia, ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones, aunque no siempre tiendan a obtener explicaciones o descargos de los ministros. La interpelación es la acción o acto de interpelar. (1984:987)

En esta definición se toma al Congreso como parlamento y con facultades para iniciar una discusión sobre aspectos ajenos a los proyectos de ley, que es la principal función del Congreso de la República, no obstante ello no deja de ser importante la interpelación para poder obtener respuestas que plantean los diputados según el ministro de que se trata y que deba ser interpelado, razón por demás para juzgar que no puede dejar de asistir a las citaciones que le hagan las bancadas de oposición.

Manuel Ossorio, en su diccionario señala que Interpelación es: “En el Derecho Político de los países de régimen democrático, 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”. (1974:393)

La definición que de interpelación da Ossorio, se acerca mucho a la realidad y legislación que en materia de interpelación se tiene actualmente, ya que considera como una facultad del Legislativo el requerimiento de un ministro para que informe acerca de actos de gobierno. Se trata de solicitar la comparecencia del Ministro para que informe no del viceministro, lo que ha pretendido el Organismo Ejecutivo para girar orden de no comparecencia a sus diputados al Congreso cuando éstos sean citados.

Hugo Calderón M. considera que 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. (2004:85)

Siendo para este autor un medio de control, precisamente porque mediante la interpelación los diputados que la proponen se enteran y fiscalizan el manejo de las carteras que tienen los ministros de Estado, siendo ésta de carácter administrativo y político, agregando que la interpelación debe ser considerada como un Juicio Político, lo que concuerda con lo que se ha venido exponiendo.

En síntesis puede decirse que la interpelación es el medio que tienen los representantes del Organismo Legislativo para establecer la responsabilidad de los ministros, funcionarios y empleados públicos, formulando preguntas sobre la acción del gobierno y sus proyectos o señalando cargos de trascendencia a veces criminal. Dentro de estas definiciones se hace referencia específicamente a los Ministros, cuando se trata directamente la citación y no a los Viceministros quienes en caso de encontrarse en el cargo por ausencia del Ministro sí podrían comparecer pero no cuando éste se encuentre habilitado en su cargo.

La trama del Congreso gira en torno a esta responsabilidad, controlando en el Congreso en toda ocasión en que se estime preciso, la gestión ministerial, sea ésta en forma individual de un ministro o de la colectividad del gabinete por su acción general política, la interpelación es el medio más significativo de señalar la responsabilidad política de los ministros, es indudable que la sanción de la interpelación muestra con claridad el criterio de la cámara o parlamento como ya se explicó, en sus relaciones con el gobierno.

Dentro de la definición de interpelación cabe hacer mención a su naturaleza, la cual debe ser la de un acto político y en sí misma un control del parlamento hacia el gobierno.

“De conformidad con la doctrina liberal, cuyos orígenes están en la Revolución Francesa de 1789, el Estado deberá dividirse para el ejercicio del poder, en tres organismos cada uno de los cuales tiene encargado el desempeño de una determinada función y entre los cuales no existe subordinación, cada cual actúa dentro de su esfera de competencia, en forma independiente y mantiene la unidad del propio Estado.(J. Luis Mijangos C.(2011:273)

La anterior exposición señala la división de poderes, los cuales cuentan con su competencia propia, para que en forma independiente se mantenga la unidad del propio Estado, lo que permite que mediante ella el Organismo Legislativo haga uso de la misma para actuar y fiscalizar en forma política al Organismo Ejecutivo.

Características

Las principales características de la Institución de la interpelación son:

- Es un control político del parlamento hacia el gobierno;
- No constituye un mecanismo aislado, sino que forma parte del derecho constitucional y parlamentario;
- Es un derecho inherente a la calidad de diputado al Congreso;
- 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.

La teorización es importante, pero es más importante aún el poder definir con claridad lo que en la práctica es una institución de orden jurídico, político y constitucional, por ello no obstante haberse formulado un esbozo de la institución, naturaleza y características, es procedente hacer algunas anotaciones complementarias.

Se ha señalado al referir las principales características de la institución 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 formulando interrogantes, se ha pasado a una mera formulación de preguntas tendientes a perder el tiempo en el Hemiciclo que no es más que la muestra de la debilidad del sistema o del poder legislativo, característica que,

Según Duverger, citado por Mijangos: “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.(2011:274)

Las razones políticas parecen tener mayor fuerza y como la de mayor reiteración la facilidad con que se altera el orden constitucional, con la clausura o disolución de la vida de los parlamentos o Congresos y al caudillismo personalista que conspira contra la existencia de partidos con contenidos más o menos ideológicos, haciéndolos débiles y como

consecuencia, trasladan esa debilidad al propio parlamento, el cual siendo representativo, debiera fortalecerse en toda su base.

Para finalizar tan importante tema, procede indicar que la interpelación de un ministro no es algo que surge espontáneamente sino que es un acto que requiere preparación. Lo primero que debe definirse es la motivación de la interpelación, es decir, cuáles actos o decisiones del ministro dan lugar a que sea llamado a dar explicaciones al Congreso, para luego determinar qué información es la que se va a solicitar.

Aunque equivocadamente suele creerse que una interpelación maratónica es signo de calidad en la función de control político, no es cierto. Las interpelaciones toda vez que surgen de cuestiones específicas, debieran contener pocas preguntas básicas sobre uno o dos temas que interesan al Congreso. Una interpelación con muchas preguntas básicas, (más de cinco) presenta dificultad para hilar las preguntas adicionales con el tema sobre el que se quiere repreguntar. Esto es, la pregunta adicional debe estar relacionada con alguna pregunta básica o con otra previa pregunta adicional. Una interpelación con muchas preguntas puede resultar incoherente y desordenada, razón por la que es recomendable que el asesor, al apoyar en la preparación de las preguntas, se centre en pocos temas para no parecer disperso y errático.

Una cuestión que siempre llama la atención en cuanto a las interpelaciones es que las preguntas que deben hacerle los diputados a los ministros no deben salirse de la cortesía y el respeto, más si se toma en cuenta que el interpelado es un alto funcionario del Estado. Una interpelación grosera no es una interpelación firme ni eficaz necesariamente, así como tampoco lo es una interpelación por el sólo hecho de contener cientos de preguntas. El respeto es una cuestión que, además, habla de la calidad de los diputados que son Dignatarios de la Nación además de Representantes del pueblo, razón que abona en favor de la cortesía y el comedimiento en la formulación del cuestionario.

Ninguna interpelación se solicita y prepara para un voto de falta de confianza, toda vez que el mismo sólo puede proponerse después de escuchar las respuestas que el funcionario ofrezca. El anuncio de un voto en ese sentido sólo haría pensar en un prejuizgamiento, situación que está proscrita en la Ley Orgánica.

Otro aspecto que sale a relucir al mencionar estos inconvenientes es la de no hacer de la interpelación un momento tedioso para el interpelado, que sólo hace pensar en que los ministros llegan al Congreso de la República a perder su tiempo, el cual es valioso para el manejo de su cartera en el Ministerio respectivo.

Incomparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos al Organismo Legislativo

Entre otras obligaciones de los Ministros de Estado está la de comparecer a las interpelaciones ante el Congreso de la República, así lo establece el Artículo 199 de la Constitución Política de la República de Guatemala: **Comparecencia obligatoria a interpelaciones.** Los ministros tienen la obligación de presentarse ante el Congreso, con el objeto de contestar las interpelaciones que se les formule.

Es por ello que dicha comparecencia se encuentra revestida de obligatoriedad, para que los Ministros en forma personal comparezcan a contestar todas aquellas preguntas que les formulen los diputados al Congreso de la República, que como ya se estableció anteriormente, se trata de un juicio político con el ánimo de establecer en qué forma se realizan las actividades administrativas que les corresponden desempeñar en cada cartera que compone el gabinete de gobierno. Es por ello que el Licenciado Hugo Calderón manifiesta que:

“La interpelación de Ministros de Estado 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.(2004:85)

Para el efecto se les formulan las preguntas básicas las cuales deben comunicarse al ministro o ministros que han de ser interpelados con cuarenta y ocho horas de anticipación. Según el autor ya citado señala 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.

Asimismo, cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes. Así lo estipula el Artículo 166 de la Constitución Política de la República:

ARTÍCULO 166.- Interpelaciones a ministros. Los ministros de Estado, tienen la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

Es importante tomar en cuenta que cuando se plantee la interpelación a un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna. Esto da la pauta para considerar que mediante una orden presidencial prohibirle a un ministro que no comparezca a una interpelación es totalmente inconstitucional, ya que la misma va dirigida a su persona, razón por la que la argumentación de que en su lugar puede comparecer el Vice Ministro no es válida, pues la interpelación produce efectos, toda vez que puede darse que se de voto de falta de confianza, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, en tal caso el ministro deberá presentar su dimisión.

El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto censurable al mismo se ajusta a la conveniencia nacional y a la política nacional y a la política del gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir 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 de no menos de seis meses.

Ahora bien, si el ministro afectado hubiere 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

ratifica el voto de falta de confianza se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato.

El planteamiento de la interpelación es la primera parte del procedimiento, y lo hace uno o más diputados al Congreso de la República, se deja en punto de agenda de una sesión que se refiere a mociones o proposiciones, o en escrito dirigido a la Secretaría del Congreso. Seguidamente el Presidente del Congreso procede a anunciar la hora y fecha de la sesión que se llevará a cabo la interpelación, la cual deberá concurrir 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.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros sujetos a la interpelación con no menos de cuarenta y ocho horas de la interpelación. Luego procede el debate.

En síntesis el procedimiento de la interpelación es el siguiente:

- a) Planteamiento de la interpelación;
- b) Señalamiento de la interpelación;
- c) Notificación al Ministro sujeto a la interpelación;
- d) Preguntas básicas de interpelación;

- e) El debate;
- f) Propuesta de voto de falta de confianza;
- g) Aprobación del voto de falta de confianza;
- h) Aceptación del Presidente de la República;
- i) Apelación del Ministro.

El procedimiento de la interpelación de Ministros de Estado se encuentra contemplado en los Artículos del 139 al 145 del Decreto Número 63-97 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Motivos de incomparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios o empleados públicos

En las líneas anteriormente expuestas se puede apreciar la importancia de la comparecencia de los Ministros, funcionarios y empleados de Estado a las citaciones que les haga el Organismo Legislativo. En atención a ello, los Ministros, funcionarios o empleados públicos no pueden tener ningún tipo de excusa para no comparecer a las citaciones que les hagan los diputados al Congreso de la República. Es más no pueden tener como motivo el hecho de que exista una orden presidencial que lo impida, pues como ya se expuso no se puede limitar por ninguna autoridad el derecho a la interpelación que tienen los diputados.

Como todo funcionario público en ejercicio de competencias administrativas queda sujeto el ministro de Estado a incurrir en responsabilidades y que se le puedan deducir, las que pueden ser de tipo jurídico (penales, civiles y laborales), pero por ser órganos ejecutivos con doble función pueden incurrir en responsabilidades de tipo administrativo y de tipo político. La responsabilidad de los funcionarios se puede establecer, de conformidad con la Ley de Responsabilidades.

Cabe resaltar que los Ministros de Estado son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos. Si bien es cierto que dependen del Presidente de la República también lo es que pueden ser objeto de una fiscalización política por parte del Organismo Legislativo del manejo de sus ministerios, como se ha establecido.

Efectos jurídicos de la incomparecencia sin justa causa ante el Congreso de la República

Quedó establecido que los ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos pueden incurrir en diferentes tipos de responsabilidades cuando incumplen con sus obligaciones de acuerdo a sus competencias,

En el caso de las interpelaciones, cuando existe incomparecencia a las mismas pueden ser denunciados por el delito de desobediencia y así lo establece el Artículo 420 del Código Penal vigente:

Artículo 420. Desobediencia. El funcionario o empleado público que se negare a dar el debido cumplimiento a sentencias, resoluciones u órdenes de autoridad superior dictada dentro de los límites de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de doscientos a dos mil quetzales.

Es por esta razón que si existe un efecto nocivo para el desempeño del cargo de Ministro de Estado y la relación que tiene con una incomparecencia ante el Congreso derivado de una interpelación, especialmente cuando las bancadas de oposición son las que solicitan la interpelación pueden acudir a presentar una denuncia como corresponde.

Normas constitucionales que regulan la citación de Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos a las citaciones del Organismo Legislativo

La función de control parlamentario mediante la cual los diputados pueden llamar a un funcionario del Ejecutivo, tomarle juramento de decir verdad y preguntarle ilimitadamente sobre sus funciones, proyectos y hasta sobre su vida privada. De cualquier manera, formalmente las relaciones del Congreso con el Organismo Ejecutivo deben ser de coordinación.

La interpelación consiste como ya se indicó en un llamado que uno o más diputados hace a un ministro para que se presente ante el Pleno a responder preguntadas que les han de formular. Siendo una institución propia del control político, como función de los parlamentarios, que se ha configurado durante el siglo pasado. Aunque no tiene las mismas características que hace unos años, cuando las preguntas se debían hacer sólo por escrito, el concepto es el mismo, cumplir con la vigilancia que efectúan los diputados sobre los negocios del Organismo Ejecutivo.

Es así que existen dentro de la Constitución Política de la República, normas que regulan la citación de los ministros para cumplir con el cometido que tiene la interpelación. Es así como los Artículos 166, 167 y 168 constitucionales fijan los alcances de la interpelación al establecer que es obligación de los ministros de presentarse al congreso a contestar las interpelaciones que les formulen los diputados quienes plantearán preguntas básicas las que deberán ser comunicadas al ministro con antelación. Las preguntas no podrán ser restringidas ni calificadas lo cual aplica tanto para las preguntas básicas como para las preguntas adicionales o repreguntas que se formulen después de las preguntas básicas.

Artículo 168 de la Constitución Política de la República

Este Artículo contiene la obligación de todo funcionario de concurrir a las citaciones que les haga el Organismo Legislativo para informar aspectos importantes relacionados con el ramo a que se dedique la cartera que dirigen.

ARTÍCULO 168.- Asistencia de ministros, funcionarios y empleados 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 materia de su competencia. Podrán hacerse representar por los Viceministros. Todos los funcionarios y empleados públicos están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste o sus comisiones lo consideren necesario.

Dentro de dicha norma constitucional se da una ambigüedad que es digna de tomarse en cuenta ya que cuando se habla de ministros que deban acudir a las sesiones del Congreso de la República, también se hace referencia a los viceministros, en una forma en la cual, el que interprete la norma podrá aseverar que en lugar de los ministros pueden representarlos en su defecto los viceministros. De tal suerte, que esto da lugar a que el Ejecutivo pueda dar una orden presidencial de la no comparecencia del ministro, toda vez que puede acudir a la misma citación un viceministro. Pero el caso es confuso, en el sentido que, el viceministro desconoce muchos aspectos importantes del manejo de los asuntos del ramo que se manejan en el ministerio correspondiente. Por lo que dicha norma debe ser aclarada y reformada para indicar que esto puede obedecer a una incomparecencia por fuerza mayor del ministro,

pero en normas que han sido señaladas con anterioridad el ministro debe comparecer en forma personal.´

Esta interpretación a la que se alude, hace inconstitucional la orden presidencial que pueda emitirse por el Ejecutivo. Siendo objeto de denuncia ante el Ministerio Público en contra del ministro que incumpla con no acudir a la citación que se le haga.

Artículo 166 de la Constitución Política de la República

Analizando el Artículo 166 de la Constitución Política de la República se puede notar que lo que se ha venido sosteniendo tiene mucha veracidad, para el efecto se transcribe y analiza la misma en forma separada:

ARTÍCULO 166.- Interpelaciones a Ministros. *Los Ministros de Estado, tienen la obligación* de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.

Este primer párrafo hace referencia a la obligación que tienen los Ministros de Estado de presentarse al Congreso a contestar las interpelaciones. Dicha obligación es de carácter personal, por lo que no pueden evadir dicha obligación, ni aún por mandato del Presidente a quien deben subordinación, en este caso pueden incurrir como ya se explicó en la comisión del delito de desobediencia, haciéndose acreedores al sometimiento de los procedimientos correspondientes para deducirles responsabilidades, mediante la denuncia que deberán

presentar los diputados que se consideren afectados por el incumplimiento.

Las preguntas básicas deben comunicarse al ministro o ministros interpelados, con cuarenta y ocho horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

Este párrafo resulta importante para el presente trabajo, en el cual se encuentra la base del sostenimiento de que la orden presidencial en la cual se pide a los ministros que no concurran a las citaciones al Organismo Legislativo para contestar las interpelaciones es inconstitucional, ya que es claro cuando señala que ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso de la República el derecho de interpelar.

Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación y de ésta podrá derivarse *el planteamiento de un voto de falta de confianza* que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

Cuando el ministro acude al Congreso de la República para ser interpelado y no son satisfactorias las explicaciones sobre las preguntas que le formulen los diputados, dará lugar al planteamiento de un voto de falta de confianza, la cual puede terminar en la dimisión del ministro. En ningún momento esta norma hace referencia al viceministro, toda vez que esta sanción política recae en el ministro citado.

Inconstitucionalidad de la orden presidencial para lograr la incomparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos al Organismo Legislativo

La inconstitucionalidad es un modo de defensa que la Constitución autoriza para que toda persona pueda evitar que derechos fundamentales suyos puedan ser transgredidos por la aplicación de disposiciones legales, que de acaecer en casos propios sometidos a la jurisdicción ordinaria, resulten ser violatorios de normas constitucionales. Es explícito en el concepto que de Constitución da Andrés Serra Rojas y que menciona Luis Felipe Saenz Juárez:

“La Constitución es la fuente por excelencia del Derecho, en cuanto determina la estructura del Estado, la forma de Gobierno, la competencia de los órganos constitucionales y administrativos, los derechos y deberes de los ciudadanos, la libertad jurídica y determinados problemas básicos de una comunidad, elevados a la categoría de constitucionales, para mantenerlos permanentemente fuera de los vaivenes de los problemas políticos cotidianos.”(2001:35)

Es la Constitución entonces, la fuente de todas las otras leyes que pasan a integrar con ella el ordenamiento jurídico. Es por ello que contravenir sus disposiciones puede dar lugar al accionar de una inconstitucionalidad.

Al respecto Eduardo J. Couture, citado por Manuel de Jesús Mejicanos Jiménez, define la acción como: “aquél poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión”, (2005:20) y de ahí, que

como menciona dicho autor, es por medio de la acción que se cumple la jurisdicción.

La acción procesal constitucional es la que da origen al proceso constitucional de inconstitucionalidad. Con el propósito de ensayar una definición propia sobre lo que es la acción procesal constitucional de inconstitucionalidad de leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general, se puede decir que por medio de ésta se materializa el derecho que le asiste a toda persona legitimada por la ley, de pretender que un tribunal constitucional declare la existencia de inconstitucionalidad de preceptos normativos de alcance general, una vez advertido que en estos concurre de manera total o parcial, vicio de inconstitucionalidad, acaecido bien en el procedimiento de formación de la normativa impugnada, o bien, en el contenido de la regulación que se pretende en esta última, en resguardo del principio de supremacía constitucional.

Inconstitucionalidad en casos concretos

Existe la facultad exclusiva de anulación atribuida al Tribunal Constitucional que muestra una dificultad importante, es decir, el hecho de que la inconstitucionalidad de normas sólo podría advertirse en su aplicación a los casos concretos; ello dio origen a considerar la introducción del sistema de CONTROL DIFUSO o

INCONSTITUCIONALIDAD INDIRECTA, o sea la facultad de examinar la denuncia de leyes que, de aplicarse a conflictos pendientes de fallarse en la jurisdicción ordinaria resultaran ser inconstitucionales, persiguiendo obtener ese pronunciamiento del Tribunal constitucional antes de decidirse el caso o conflicto para atacarlas en la vía directa y por otro lado, el juez de su conocimiento está impedido de evitar la aplicación de la norma cuestionada.

“Bajo esa idea comenzó a concretarse su aceptación, principiándose con la modificación de 1929 a la Constitución austriaca; con posterioridad y ya con perfiles más definidos se acoge en Italia y Alemania, y después en España, en la Constitución de 1931 y en Portugal. Resulta importante mencionar que en el sistema comentado la declaración de inconstitucionalidad, por lo general, elimina con efecto *erga omnes*, la ley cuestionada. También se afirma que el sistema difuso tiene antecedentes en el sistema norteamericano, porque, como consecuencia del fallo del juez Marshall, los jueces y tribunales quedaron con la facultad de declarar la inconstitucionalidad en los asuntos bajo su conocimiento, pese a que en esa práctica se limitaron a la declaración de inaplicabilidad de la norma estimada inconstitucional, esto es con efectos circunscritos a las partes en litigio.”.(Saenz Juárez, Luis Felipe, 2001:42)

En Guatemala, la Constitución de 1985 adoptó una formulación estableciendo, por una parte, la Corte de Constitucionalidad, con carácter de tribunal permanente de jurisdicción privativa, para la función esencial de defender el orden constitucional, independiente de los demás organismos del Estado y con funciones específicas asignadas en la ley matriz y en la propia; por otro lado habilitó a los jueces y tribunales de la jurisdicción ordinaria para decidir, por denuncia de su inconstitucionalidad, la inaplicación de ley en casos concretos.

De las funciones que corresponden a la Corte de Constitucionalidad interesa para el desarrollo de este tema destacar:

- La de conocer en única instancia las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad, y;
- La de conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados por la ley de la materia. Esta última de carácter constitucional, es la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, Decreto 1-86 de la Asamblea Nacional Constituyente.

El Artículo 266 de la Constitución Política de la República, establece que en casos concretos en todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente, la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El Tribunal deberá pronunciarse al respecto.

Esta norma establece la posibilidad de plantear una inconstitucionalidad de leyes en casos concretos de modo procesal diverso (como acción, excepción o incidente), lo que obliga a separarlas de las inconstitucionalidades abstractas.

En la pretensión de inconstitucionalidad planteada en caso concreto se requiere al tribunal de su conocimiento que al decidir sobre el fondo inaplique la ley atacada, porque resultaría ser inconstitucional fundamentar el fallo en ella. Como son los tribunales ordinarios los que tienen la potestad exclusiva de la aplicación de las leyes para la solución de litigios sometidos a ellos, a éstos corresponde también el conocimiento y pronunciamiento en primera instancia de la inconstitucionalidad en casos concretos, de modo que la declaración que recaiga en el planteamiento de la Inconstitucionalidad precisa de ser apelada, para que de ella pueda conocer la corte de Constitucionalidad como Tribunal *ad quem*.

El control concentrado es atribución de la Corte de Constitucionalidad en su condición de tribunal de jurisdicción privativa, independiente de la ordinaria. Se aplique entonces el control indirecto o difuso como se señaló con anterioridad,

Inconstitucionalidad abstracta

Ahora bien, en cuanto al control directo, la Corte de Constitucionalidad lo aplica en los casos de denuncia de inconstitucionalidad general en las leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general (Inconstitucionalidad Directa); en estos eventos el fallo que la pronuncie

tiene, como efecto principal, dejar sin vigencia la ley reglamento o disposición atacada o la parte de ella que resulte afectada.

En la inconstitucionalidad de carácter general como también se le denomina, opera la acción popular, esto es, que puede ser promovida tanto por instituciones determinadas (Juntas Directivas del Colegio de Abogados, Procurador General de la Nación y Procurador de los Derechos Humanos) como por cualquier persona, con el auxilio de tres abogados colegiados activos.

Surge entonces el proceso constitucional de inconstitucionalidad abstracta que entre los aspectos importantes a tener en cuenta se citan los siguientes:

- a) Es un planteamiento en el que quien lo promueve puede desistir de este en cualquier fase del proceso;
- b) No existe un plazo establecido en la ley para promoverla;
- c) No se requiere la acreditación de un interés legítimo para promoverla.

Por previsión del Artículo 6 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, el inicio de un proceso de inconstitucionalidad abstracta requiere de un acto procesal de parte para que, posteriormente, el impulso procesal pueda darse oficiosamente. El que promueve una

acción de inconstitucionalidad abstracta debe tomar en cuenta que existen varios presupuestos:

- a) Generalidad de la normativa impugnada
(Leyes, reglamentos, disposiciones de carácter general)
- b) Vigencia de la normativa impugnada.

En la jurisdicción constitucional guatemalteca para que una disposición normativa pueda ser impugnada por vía de inconstitucionalidad abstracta se requiere que ésta ostente el carácter de aplicación general. Ello es porque si se sigue una división que clasifica a las normas en autoaplicativas y heteroaplicativas, las primeras por previsión del Artículo 10 inciso b) de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, son impugnables en la jurisdicción constitucional, pero por vía de amparo. No ocurre ello con las normas denominadas heteroaplicativas que por tratarse de regulaciones dirigidas a un número indeterminado de personas, son impugnables por vía de inconstitucionalidad abstracta, en atención a que este tipo de normas son aquellas que, por su sola vigencia, no podrían afectar de manera directa derechos fundamentales, aun cuando ellas crearan derechos o deberes a los gobernados, pero sí podrían, en sustancia o en su forma, contravenir preceptos constitucionales.

De lo anterior se puede concluir que lo que se pretende en el control de constitucionalidad de normas por vía de inconstitucionalidad abstracta es el enjuiciamiento de la norma con abstracción de hechos concretos en los que podría ser aplicada. Es por ello que el examen es eminentemente jurídico y, desde luego, éste debe hacerse sin sustituir la voluntad del órgano emisor de la normativa enjuiciada respecto de la conveniencia de emitir ésta.

Por la amplitud con la que está instituida la acción de inconstitucionalidad general en la jurisdicción constitucional guatemalteca, ésta procede contra leyes, reglamentos y disposiciones normativas, siempre que en ellas esté presente la característica de la generalidad, es decir, que su ámbito de aplicación deba abarcar a toda la población y no solamente a sujetos determinados.

Los supuestos son los siguientes.

- **Leyes:** Cuando se hace referencia al vocablo, leyes, esto debe entenderse como todas aquellas disposiciones normativas emanadas por el Congreso de la República, una vez cumplido el debido procedimiento legislativo establecido constitucionalmente para la validez y vigencia de una norma que regule conductas de los gobernantes y gobernados.

- **Reglamentos:** Una vez cumpla con la condición de aplicación general. La Constitución Política de la República habilita la impugnación vía inconstitucionalidad abstracta de disposiciones reglamentarias, es decir, aquellas que, conforme el Artículo 183, literal d) de dicho cuerpo legal máximo, son emitidas por el Organismo Ejecutivo, con el objeto de desarrollar leyes emanadas por el Congreso de la República con la limitación constitucional de que las disposiciones reglamentarias no pueden alterar el espíritu de la norma que pretenden desarrollar.
- **Disposiciones de carácter general:** Se dice que una disposición de carácter general es aquella que establece un comportamiento jurídico obligatorio que va dirigido a un número indeterminado de personas, y que por su carácter *erga omnes* integra el ordenamiento jurídico como un acto de contenido normativo y alcance general. Estas disposiciones pueden ser de una gama muy variada en la legislación guatemalteca desde luego, para ser consideradas posibles de ser impugnadas mediante inconstitucionalidad abstracta deben tener un carácter obligatorio y existir en la ley, alguna sanción por inobservancia de este tipo de disposiciones.

Por medio de la acción de inconstitucionalidad general o abstracta se pretende fundamentalmente la expulsión de la normativa impugnada del ordenamiento jurídico del país. De ahí que para ello se requiera, por elemental que parezca, que el precepto atacado de inconstitucionalidad constituya normativa vigente en el ordenamiento jurídico interno. Explica todo lo anterior porqué cuando durante el decurso del proceso de inconstitucionalidad abstracta la normativa queda sin vigencia ya sea por derogación tácita o expresa realizada por el emisor de la misma, en la sentencia no existe materia sobre la cual emitir un pronunciamiento en el sentido pretendido por el promoviente de inconstitucionalidad, y de ahí que, por ese motivo, el planteamiento de inconstitucionalidad debe desestimarse.

Entonces puede decirse en resumen para el caso de estudio, que la inconstitucionalidad abstracta es la que procede en caso de una orden presidencial en la cual se pretenda prohibir mediante Acuerdo Gubernativo que los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos concurren al Organismo Legislativo, porque se trata de una disposición de carácter general, y que puede dar lugar a que los diputados de la oposición, se pronuncien en desacuerdo pues la ley es clara cuando establece que si se cita a un ministro, funcionario o empleado público para comparecer al Congreso, éste debe comparecer, de lo contrario pueden existir denuncias por desobediencia ya que de

considerarse que existe una inconstitucional por haber sido emitida como una violación a las normas constitucionales ya analizadas que son específicas en cuanto a la citación para que se dé una comparecencia que es a todas luces obligatoria, una orden presidencial, emitida para lograr la incomparecencia de Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos para que no asistan a las interpelaciones carece de validez legal, por lo que todo ministro, funcionario o empleado público que sea citado al Congreso, deberá concurrir a responder sobre la interpelación de que sea objeto, porque de hecho existen motivos para su planteamiento.

Violación al Artículo 168 de la Constitución Política de la República

Del estudio y análisis de este Artículo ha quedado establecido que existe una violación al Artículo 168 de la Constitución Política de la República, que manda que los ministros y funcionarios que sean citados deberán comparecer a informar sobre el manejo y administración de todo lo que tienen a su cargo dentro de las carteras de cada ministerio que conforma el gabinete de gobierno.

De esta violación al Artículo 168 constitucional se puede colegir que todo ministro que no comparezca sin justificación al Congreso de la República deberá ser sancionado conforme al Código Penal vigente, por el delito de desobediencia.

Para el pueblo de Guatemala resulta importante el resultado de toda interpelación, ya que de los impuestos que pagan se produce la posibilidad del manejo de la cosa pública, es decir que cada ministerio debe ser transparente en toda inversión que realice, gasto que tenga que efectuar para mejorar las condiciones de la población. Puede tomarse como una evasiva de rendir informes sobre el manejo de los ministerios cuando se pretenda dar una orden presidencial argumentando que los ministros van al Congreso a perder el tiempo, el cual puede ser de mucho provecho en sus despachos, los cuales quedan desatendidos por el hecho de tener que comparecer a contestar la interpelación.

Es oportuno también agregar a lo anterior que las interpelaciones han pecado de ser muy extensas y tediosas, en las cuales no se han sabido manejar en forma profesional las preguntas básicas a formularse al ministro interpelado, pero también lo es que no existe actualmente una norma que regule el tiempo que ha de durar una interpelación, razón por demás aprovechable para tomar decisiones erróneas por parte del Ejecutivo al emitir una prohibición que es inconstitucional por violar el Artículo 168 de la Constitución Política de la República.

Importancia de la comparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios o empleados públicos para ser interpelados

La interpelación de un Ministro, funcionario o empleado público, como ya se indicó no es algo que surge espontáneamente, sino que es un acto que requiere preparación. Siendo importante tomar en cuenta la motivación de la interpelación, o sea cuales actos y decisiones del ministro dan lugar a que sea llamado a dar explicaciones al Congreso, es así como se determina que información es la que se va a solicitar.

Mediante la interpelación los diputados fiscalizan a los Ministros, funcionarios y empleados públicos sobre asuntos específicos, pero ha sido manipulada en varios casos para atrasar agendas legislativas y como prebendas, según señalan algunos políticos.

La interpelación es considerada un juicio político a los ministros, y según la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, los funcionarios están obligados a asistir sin excusa, si alguna bancada lo plantea; de no hacerlo, se puede pedir antejuicio en su contra por desobediencia.

No hay límite en la cantidad de veces que puede ser citado un ministro, ni regulación de preguntas por citación, por lo cual la interpelación se puede prolongar por varias sesiones.

Es precisamente esa potestad la que ha permitido que se utilice para bloquear agendas legislativas.

La interpelación es una figura de suma importancia para exigir cuentas a un ministro y, lamentablemente, al contrario, se ha ido utilizando para prebendas. Hay infinidad de diputados que las plantean como herramienta de negocios, y luego las suspenden.

Las interpelaciones, cuando se toman con seriedad como un juicio político, como dice la Constitución, dan resultados; ahora, como en el caso de algunas bancadas que las piden sólo para tener una base de negociación, no hay resultado más que las prebendas que logran conseguirse.

La conveniencia de fijar un tiempo prudencial para realizar las interpelaciones y no afectar las funciones de los Ministros de Estado

En su mayoría las interpelaciones se vuelven tediosas para todo Ministro que es citado al Congreso de la República, las cuales pueden durar por un tiempo poco razonable, haciendo de ella algo molesto y capaz de entrampar la agenda legislativa la cual tiene que seguir su curso.

Se hace uso excesivo y poco útil del instrumento de la interpelación, pese a ser un derecho de los legisladores, quienes a través del mismo

pretenden profundizar o proponer determinado tipo de acciones en los ministerios de Estado y agilizar políticas u objetivos que beneficien a los guatemaltecos.

Sin embargo, cuando se utiliza la interpelación como una medida de presión o de negociación política, se desnaturaliza su sentido de responsabilidad y los fines para los cuales fue creada, lo cual debe ser descalificado en todo momento, se bloquea y perjudica el normal desarrollo de la agenda política y el compromiso que tiene que realizar el Congreso de la República frente a la población.

La Junta Directiva de ese organismo debería realizar los esfuerzos para el diálogo y buscar los mecanismos idóneos que resuelvan las inquietudes de los diputados y las denuncias, y cuando se agote esta alternativa, entonces acudir a la interpelación.

Es de esperar que las numerosas interpelaciones fortalezcan los procesos de fiscalización que realizan los congresistas, pero esperan que las mismas no interrumpan la agenda legislativa, ya que hay temas importantes que deben ser aprobados y es de esperar que no sean acciones dilatorias para damnificar a la población y no al gobierno.

La interpelación es un derecho de los legisladores que no puede ser vedado, pero debe considerarse que aun cuando un funcionario puede ser

citado a una reunión privada con alguna bancada, no es lo mismo que acuda al pleno.

Es allí donde debe responder las preguntas básicas y las repreguntas, a las cuales pueden sumarse otros diputados, interesados en conocer sobre determinado aspecto de la política que lleva el interpelado.

No debe verse riesgos con las interpelaciones programadas, pues la agenda legislativa no debiera sufrir retraso alguno, debe existir el buen criterio de los legisladores que han hecho uso de su derecho para conocer y aclarar temas relacionados con el quehacer gubernamental.

No obstante ello, se debe regular un plazo justo para la realización de las interpelaciones que no rebase la paciencia del interpelado quién ha dejado en su despacho asuntos importantes propios de su ministerio y el tiempo que pueda perder en una interpelación la cual puede considerarse que pretende prebendas debe tomarse como una pérdida de tiempo para ellos, es así que las interpelaciones han perdido su verdadera naturaleza.

El debido cumplimiento a las citaciones del Organismo Legislativo para que los Ministros sean interpelados

Para comprender plenamente los efectos positivos o negativos que generan las interpelaciones a los Ministros de Estado se debe en primer lugar, establecer lo que estipula la Constitución Política de la República y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo en el sentido de la obligación que tienen los empleados y funcionarios públicos de acudir e informar al Congreso sobre los temas que se les requieran.

La misma Constitución y la Ley Orgánica del Congreso facultan y norman la forma en que este o cualquiera de sus integrantes, al no quedar satisfechos con el accionar de determinado ministro, pueden interpelarlos para que le expliquen al pueblo de Guatemala y al pleno su actuación al frente de la cartera, y que este tome la determinación o no de otorgarle un voto de falta de confianza para obligarlo a dimitir de su cargo.

Consecuentemente, las interpelaciones a los Ministros de Estado tienen únicamente efectos positivos, puesto que solamente el Congreso puede pedirle cuentas al funcionario y es el único organismo facultado para controlarlo en el ejercicio de sus funciones, ya que por ser parte de un equipo de trabajo de confianza del Organismo Ejecutivo, el presidente de la República difícilmente lo sancionará por los fallos cometidos en su

administración, los que obligadamente responderán a una errónea política de gobierno que afectará a todo el pueblo de Guatemala.

Se han criticado las interpelaciones a los ministros, pero se debe entender que es la única forma que tiene el pueblo de Guatemala, a través de sus representantes legítimamente electos, de fiscalizar la forma en que se administran sus impuestos y de verificar el accionar de los funcionarios de Estado para velar por el estricto cumplimiento de la Constitución Política de la República y de las demás leyes del país.

Las interpelaciones a los Ministros, hoy más que nunca, son necesarias para erradicar la corrupción y los excesos de los funcionarios en todos y cada uno de los derechos, tales como el derecho a la vida, trabajo, salud y todos aquellos para los cuales fue creado el Estado.

La razón de la bancada que en su momento haga oposición para interpelar a un Ministro es precisamente la de velar por el estricto cumplimiento del estado de Derecho, así como poner en evidencia las injusticias cometidas por dicho funcionario en violación directa a las normas constitucionales en lo que respecta al respeto de los derechos que asisten a la población en general.

Los partidos políticos y los diputados responden a los lineamientos de sus jefes de bancada, están en su derecho de realizar las interpelaciones que deseen, de fiscalizar a los Ministros y exigirles las aclaraciones que necesiten en relación a las ejecutorias al frente de las instituciones del Estado, sin embargo no hay derecho de maniobrar políticamente y hacer caso omiso de leyes que pueden contribuir a frenar la impunidad o contribuir con aspectos de seguridad ciudadana, que son indispensables para avanzar y llevar a los hogares guatemaltecos un mínimo de tranquilidad.

Conclusiones

- Las citaciones que hacen los congresistas a los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos, tiene carácter de obligatoriedad.
- Toda orden presidencial que pretenda la no comparecencia de los Ministros de Estado, funcionarios y empleados públicos a las citaciones del Organismo Legislativo deviene inconstitucional.
- El Artículo 168 de la Constitución Política de la República debe reformarse para que su redacción sea clara en cuanto a la comparecencia de los Viceministros de Estado.
- Un Viceministro de Estado no puede representar al Ministro de Estado en una interpelación toda vez que ésta es personal.
- La orden presidencial para que no asistan los Ministros al Organismo Legislativo puede dar origen al planteamiento de una acción de inconstitucionalidad abstracta.

Referencias

- Calderón Morales, Hugo H. (2004) *Derecho Administrativo II*. Guatemala, 4ª Ed. Editorial Estudiantil Fénix.
- Calderón Morales, Hugo H. (2004) *Derecho Administrativo I*. Guatemala, 4ª Ed. Editorial Estudiantil Fénix.
- Colección Parlamentaria (2011). 2ª ed. Guatemala, Impreso en los Talleres de Formatec.
- Colección Parlamentaria (2009). 1ª ed. Guatemala, Impreso en los Talleres de Formatec.
- De León Carpio, Ramiro *Catecismo Constitucional*. Guatemala.
- Kestler Farnes, Max. (1950). *Introducción a la Teoría Constitucional guatemalteca*. Guatemala, Ed. Tipografía Sánchez & de Guise.
- Mejicanos Jiménez, Manuel de Jesús (2005). *La Inconstitucionalidad de Leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general en el ordenamiento jurídico guatemalteco y la decisión de Inconstitucionalidad abstracta*. Guatemala. 1ª. Impresión.
- Prado, Gerardo (2010) *Derecho Constitucional*. Guatemala, 9ª Ed. Publicado por Ediciones Renacer.
- Prado, Gerardo (2009) *Teoría del Estado*. Guatemala, 9ª Ed. Publicado por Ediciones Renacer.
- Prado, Gerardo (2006) *Teoría del Estado*. Guatemala, 5ª Ed. Publicado por Praxis/División Vásquez Industria.
- Sáenz Juárez, Luis Felipe (2001). *Inconstitucionalidad de leyes en casos concretos en Guatemala*. Guatemala, Ed. Talleres gráficos de Editorial Serviprensa C.A.

Leyes

Constitución Política de la República, Asamblea Constituyente 1985

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

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

Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República