

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

**DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES
PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y
MINISTERIAL**

LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE

GUATEMALA, NOVIEMBRE DE 2013

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

**DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES
PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y
MINISTERIAL**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADA Y NOTARIA

Guatemala, noviembre de 2013

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

DECANO: Lic. Avidán Ortiz Orellana
VOCAL I: Lic. Mario Ismael Aguilar Elizardi
VOCAL II: Licda. Rosario Gil Pérez
VOCAL III: Lic. Luís Fernando López Díaz
VOCAL IV: Br. Víctor Adres Marroquín Mijangos
VOCAL V: Br. Rocael López González
SECRETARIA: Licda. Rosario Gil Pérez

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente: Lic. Dixón Diaz Mendoza
Vocal: Lic. Veronica Elizabeth Guerra
Secretaria: Licda. Magda E. Montenegro

Segunda Fase:

Presidenta: Licda. Aris Beatriz Santizo Girón
Vocal: Licda. Dilia Augustina Estrada García
Secretario: Lic. Emilio Gutiérrez Cambranes

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



Oficina Jurídica
Veinticuatro avenida trece guion veintiséis, zona cuatro
colonia kaminal juyu dos, ciudad de Guatemala.
Teléfono 59490828

Guatemala, 22 de julio de 2013

Doctor:
 Bonerge Amílcar Mejía Orellana
 Jefe de la Unidad de Tesis
 Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
 Universidad de San Carlos de Guatemala
 Su despacho.



En mi calidad de asesor de tesis de la bachiller **LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE**, en la elaboración del trabajo titulado: **“DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y MINISTERIAL”**. Por este medio manifiesto lo siguiente:

- a) El trabajo se enfoca en el análisis jurídico de la legislación constitucional y ordinaria referida a la regulación del juicio político o interpelación, para establecer la forma en la cual se lleva a cabo, los aspectos que condicionan la actividad legislativa y ministerial, así como la tergiversación de su función principal, la cual se resume en la fiscalización de la administración pública. Asimismo, la determinación de los aspectos positivos de la interpelación, como es el caso de la investigación de la forma en la cual desarrolla su actividad el Ejecutivo.
- b) Los métodos y técnicas que han sido utilizados para la elaboración del trabajo comprenden: el analítico, científico y jurídico; el primero se enmarca en lo relacionado con el desarrollo del tema objeto de la investigación, es decir, el análisis de la interpelación, así como el rigor científico que se le dio al estudio. Lo anterior, en el contexto del análisis jurídico que se realizó. En lo concerniente a las técnicas, se utilizó las fichas bibliográficas, fichas de resumen y la investigación documental. Las primeras, para la consulta de los principales teóricos del derecho constitucional y administrativo, y respecto a la técnica documental, se utilizó para obtener información a través de las fuentes de consulta.
- c) El aporte científico de la investigación deviene en las conclusiones valederas a las cuales se arribó, en virtud que se determinó que la interpelación mal enfocada con fines partidarios produce efectos negativos, entre los cuales se encuentran la demora en la actividad legislativa, el entorpecimiento de las actividades ministeriales, el costo económico, las negociaciones y confabulaciones que se realizan y los pobres resultados que se obtienen en cuanto a la función principal de control político.
- d) En lo concerniente a lo que preceptúa el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, opino lo siguiente: El contenido científico y técnico del trabajo de tesis es acorde con su desarrollo, tomando en consideración el aporte científico que se

establece en cuanto al tema de la interpelación o juicio político. La metodología y las técnicas utilizadas han sido las adecuadas. La redacción ha sido del todo afortunada, no incluyó cuadros estadísticos y en cuanto al aporte científico marca un importante avance en el análisis de dicha figura jurídica. Las conclusiones son del todo aceptables puesto que son el reflejo de un estudio con rigor científico y apegado a la realidad guatemalteca. Asimismo, las recomendaciones guardan estrecha relación con las conclusiones. La bibliografía ha sido la apropiada en atención al tema desarrollado. Las modificaciones que se le han sugerido a la bachiller, las ha tomado en consideración de forma oportuna. Por lo antes expuesto, apruebo el trabajo de investigación.

He guiado personalmente a la sustentante durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos y técnicas apropiadas para resolver la problemática esbozada; con lo cual se comprueba la hipótesis planteada conforme a la proyección científica de la investigación.

El trabajo de tesis en cuestión, reúne los requisitos legales prescritos, razón por la cual, emito DICTAMEN FAVORABLE; con el objeto de que el mismo pueda continuar con el diligenciamiento correspondiente, para su posterior evaluación por el Tribunal Examinador en el Examen Público de Tesis, previo a optar al grado académico de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales.

Atentamente,



Lic. Hasny Paolo García Arizandieta
Abogado y Notario
Colegiado 8948
Asesor de Tesis

LIC. HASNY PAOLO GARCÍA ARIZANDIETA
ABOGADO Y NOTARIO
COL. 8,948



USAC
TRICENTENARIA

Universidad de San Carlos de Guatemala
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Edificio 5-7 Ciudad Universitaria
Guatemala, Guatemala

[Handwritten mark]

UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.
Guatemala, 01 de agosto de 2013.

Atentamente, pase a el LICENCIADO HECTOR RENÉ GRANADOS FIGUEROA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis de la estudiante LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE, intitulado: "DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y MINISTERIAL".

Me permito hacer de su conocimiento que está facultado para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título del trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente deberá cumplir con los requisitos establecidos en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, el cual establece: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

[Handwritten signature]
LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY
SUBJEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS



cc.Unidad de Tesis
CMCM/iyr.

Lic. Héctor Rene Granados Figueroa

OFICINA JURÍDICA

7ª. Avenida 15-13 Zona 1, Oficina 61, edificio ejecutivo,

Ciudad de Guatemala

Teléfono: 58366449

Colegiado Número: 5,824

Guatemala, 13 de agosto de 2013

Doctor:

Bonerge Amílcar Mejía Orellana

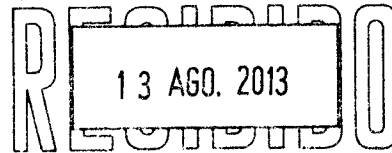
Jefe de la Unidad de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala

Su despacho

FACULTAD DE CIENCIAS
JURIDICAS Y SOCIALES




UNIDAD DE ASESORIA DE TESIS

Hora: _____

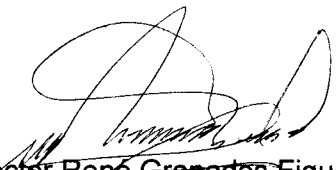
Firma: _____

En atención al nombramiento que me fue conferido, en el cual se me nombra como revisor de tesis de la bachiller: **LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE**; en la elaboración del estudio titulado: **“DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y MINISTERIAL”**. Habiendo revisado el trabajo, me dirijo con el objeto de referir lo siguiente:

- a) En el tema elaborado por la Bachiller **LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE**, se incluyó la metodología analítica, científica y jurídica, para considerar de manera particularizada cada uno de los temas que comprenden la investigación, así como los subtemas de acuerdo a la estructura final del estudio.
- b) La redacción utilizada dentro del trabajo de tesis desarrollado es la adecuada, ya que contiene términos jurídicos que son de importancia para poder comprender de mejor manera el tema abordado.

- 
- c) De acuerdo a lo que preceptúa el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, opino lo siguiente: El contenido científico y técnico del trabajo de tesis es congruente con su desarrollo. Asimismo, la temática abordada se realiza de forma estructurada y técnica. La metodología y las técnicas utilizadas han sido las adecuadas. Se determina que el juicio político se ha visto desnaturalizado, particularmente en las últimas dos legislaturas.
- d) Las Conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizadas son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación, se determina que el juicio político se ha visto desnaturalizado, particularmente en las últimas dos legislaturas, así como la posible solución que se le puede dar al trabajo realizado.
- e) En argumento de lo anterior, he procedido a revisar el trabajo en mención; por lo cual opino que se obtuvo la información necesaria y objetiva para la elaboración, redacción y presentación final del trabajo de tesis. Por lo tanto, emito DICTAMEN FAVORABLE, a efecto de que se continúe con el diligenciamiento correspondiente.

Atentamente,



Lic. Héctor René Granados Figueroa

Abogado y Notario

Colegiado número 5,824

Héctor René Granados Figueroa
ABOGADO Y NOTARIO



DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, 25 de septiembre de 2013.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis de la estudiante LIGIA AMARILIS DE LA ASUNCIÓN LÓPEZ HURTARTE, titulado DESNATURALIZACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO, SU UTILIZACIÓN CON FINES PARTIDARIOS Y SUS EFECTOS NEGATIVOS EN LA ACTIVIDAD LEGISLATIVA Y MINISTERIAL. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

BAMO/iyf.

Lic. Avidán Ortiz Orellana
DECANO

Rosario
SECRETARIA



DEDICATORIA

A DIOS Y

LA VIERGEN MARÍA:

Por haberme permitido llegar a este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de su infinita bondad y amor.

A MIS PADRES:

José Manuel López Golón que en paz descanse, por todo su amor y apoyo incondicional hasta el momento de su partida. Hilda Esther Hurtarte Toledo muchas gracias por todo tu amor, apoyo, consejos, ejemplo de lucha y el valor mostrado a seguir adelante, todo este trabajo ha sido posible gracias a tí.

A:

La Universidad de San Carlos de Guatemala.

A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, lugar donde obtuve grandes conocimientos.

A MI ESPOSO Y

A MIS HIJOS:

Por su amor y comprensión en mis largas horas de estudio, por todas mis ausencias y desvelos, por ser mi motivación diaria para seguir adelante.

A MIS HERMANOS:

Saúl, Estuardo y Bernardo por todo su cariño y apoyo.

A MIS FAMILIARES:

Mi abuelita, tías, primos, cuñadas y a mis suegros, por todo el apoyo y por todo su cariño.

A MIS COMPAÑEROS:

Por apoyarnos mutuamente en nuestra formación profesional y que hasta ahora seguimos siendo amigos Mario Vivar, Carlos King, Paula Caxaj, Eduardo Calderón, Lic. Fredy Pérez, Edgar Vivar, Marcy Méndez, Glendy Mejía, Silvia Díaz.

EN ESPECIAL A:

Lic. Emilio Guitierrez Cembranes, Licda. Laura Cuyún Gaitán y Lic. Sergio Sul Civil por su amistad y por todo el apoyo que me han brindado.

ÍNDICE

	Pág.
Introducción.	i
CAPÍTULO I	
1. El Estado.	1
1.1. <i>Definición del Estado.</i>	2
1.2. Poderes del Estado.	5
1.3. Elementos del Estado.	12
1.4. Funciones del Estado.	15
CAPÍTULO II	
2. El Organismo Ejecutivo.	23
2.1. <i>Ámbito jurídico.</i>	28
2.2. <i>La competencia.</i>	33
2.3. <i>Estructura.</i>	37
2.4. <i>Ministerios de Estado.</i>	38
2.5. <i>Funciones de los Ministerios de Estado.</i>	42
CAPÍTULO III	
3. El Organismo Legislativo y el juicio político.	47
3.1. <i>La actividad parlamentaria.</i>	50
3.2. <i>La interpelación de Ministros de Estado.</i>	55
3.3. <i>Procedimiento de la interpelación de Ministros de Estado.</i>	58
3.4. <i>Fundamento legal.</i>	60

CAPÍTULO IV

	Pág.
4. Tergiversación del juicio político.	65
4.1. Mecanismo de control e injerencia del Organismo Legislativo.	66
4.2. Fines de la interpelación de Ministros de Estado.	70
4.3. Los efectos en la actividad legislativa.	73
4.4. Los efectos en la actividad ministerial.	75
4.5. Lucha de poder entre las agrupaciones políticas representadas en el Congreso de la República.	77
4.6. La eficacia y objetividad en la interpelación.	80
CONCLUSIONES.	85
RECOMENDACIONES.	87
BIBLIOGRAFÍA.	89

INTRODUCCIÓN

El presente estudio ofrece el resultado de la investigación relacionada con la institución de la interpelación o juicio político, visto desde la perspectiva de lo que regula la Constitución Política de la República de Guatemala y lo que determina la legislación en materia ordinaria.

En dicho contexto, la interpelación referida a su utilización con fines partidarios, simboliza la aproximación a la desnaturalización de esta institución jurídica, toda vez que la fiscalización del Legislativo respecto a las actividades del Ejecutivo en materia ministerial, trascienden a la pugna de poderes que se producen no sólo entre dichos Organismos, sino que también a lo interno del Congreso de la República.

Aunque existen desviaciones relacionadas con la interpelación, es preciso mencionar que no todo representa un aspecto negativo, toda vez que la interpelación desarrollada en el contexto adecuado, posibilita el control eficaz de varios aspectos que comprenden la función administrativa, especialmente en lo que concierne al manejo del presupuesto que le es asignado a cada Ministerio.

Sin embargo, lo trascendental del tema radica en los efectos que se producen en la actividad legislativa y ministerial, los cuales inicialmente reflejan lo negativo de la lucha entre Poderes del Estado, contrario al postulado del bienestar común.

Por lo descrito, se establece la investigación desde la perspectiva del análisis de la Constitución Política de la República, la Ley del Organismo Ejecutivo y Legislativo, en correspondencia con lo que al respecto la doctrina informa.

Los supuestos que han servido de apoyo para la investigación, se fundamentan en las consideraciones siguientes: El juicio político en la mayoría de casos constituye un mecanismo entorpecedor y de presión hacia las actividades del Organismo Ejecutivo;

la interpelación trae como consecuencia directa y negativa el atraso en la agenda legislativa; representa una verdadera lucha entre las agrupaciones políticas del país; como mecanismo de control se ha visto tergiversado y solamente se utiliza con fines partidarios; no existe independencia total entre los Organismos del Estado, particularmente en el contexto del Ejecutivo y el Legislativo referido a la interpelación.

La hipótesis formulada inicialmente se comprobó, en el sentido que el juicio político o interpelación se ha visto desnaturalizado en el contexto de la actividad política que debe realizar el Congreso de la República, especialmente porque no se busca hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros y el consecuente voto de falta de confianza; sino porque se utiliza como un mecanismo de lucha de poder entre el Organismo Ejecutivo y el Legislativo, lo cual aleja a este último de su función principal en cuanto a la actividad legislativa, y al segundo en sus atribuciones legalmente conferidas.

La estructura del trabajo, se divide en cuatro capítulos distribuidos de la forma siguiente: en el capítulo primero se desarrolla el tema del Estado, como fundamento de los Poderes legalmente constituidos; en el segundo se estudia el tema del Organismo Ejecutivo; en el tercero se aborda lo relacionado con el Organismo Legislativo; y, como resultado final, en el capítulo cuarto se analiza el objeto central de la investigación, es decir, la tergiversación del juicio político y sus naturales consecuencias.

En el desarrollo del trabajo, se incluyó la metodología analítica, científica y jurídica, para considerar de manera particularizada cada uno de los temas que comprenden la investigación, así como los subtemas de acuerdo a la estructura final del estudio. Los métodos descritos fueron apoyados por las técnicas de fichas bibliográficas, fichas de resumen y la investigación documental.

CAPÍTULO I

1. El Estado

En correspondencia con lo que establece la teoría general del Estado, en el contexto del tema objeto de estudio, es decir, el juicio político o interpelación, en principio debe establecerse que el ánimo del orden jurídico constituye una nota representativa y que debe destacarse; de hecho el nacimiento del propio Estado se sustenta en un pacto colectivo, en un convenio social, que después se traduce a leyes formales. En virtud del nacimiento y creación del Estado, es decir, al amparo de las leyes, se produce la nota sobresaliente de los derechos y deberes que le corresponden al Estado, al igual que a sus habitantes.

Dentro de dichos deberes y obligaciones, en función del tema objeto de estudio, es propicio mencionar la labor del juicio político o interpelación, la cual como mecanismo de control dentro del manejo estatal, los ciudadanos representados en el Estado la delegan para su ejercicio a través del Congreso de la República, por lo cual dicha actividad estatal deviene en ser un factor fundamental dentro de los pesos y contrapesos de los poderes que conforman el Estado. Así, dentro de la amplitud de *actividades que se desarrollan en el ámbito estatal, partiendo de lo que preceptúa la Constitución Política de la República y lo que de forma específica regula el Decreto Legislativo 63-94 el cual contiene la Ley Orgánica del Organismo Legislativo; se establece lo concerniente a la interpelación de los Ministros de Estado, puesto que el control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático.*

Por lo descrito, se hará referencia a los aspectos generales, actividades, fines, poderes y elementos que conforman el Estado, en correspondencia con lo que la doctrina informa y lo que la legislación guatemalteca preceptúa.

1.1. Definición del Estado

Inicialmente, de conformidad con lo que preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 140 se hace referencia al Estado en los términos siguientes: “Estado de Guatemala. Guatemala es una Estado libre, independiente, soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo.”

De acuerdo a lo que establece el autor Porrúa Pérez, en cuanto a la concepción teórica del Estado, se describe lo siguiente: “El Estado se auto limita sometiéndose al orden jurídico que lo estructura y da forma a su actividad. El Estado es sujeto de derechos y deberes, es persona jurídica, y en este sentido es también una corporación ordenada jurídicamente. El sustrato de esa corporación lo forman hombres que constituyen una unidad de asociación, unidad que persigue los mismos fines y que perdura como unidad a influjo o por efecto del poder que se forma dentro de la misma. Esta personalidad jurídica del Estado no es una ficción; es un hecho que consiste en que el ordenamiento jurídico le atribuye derechos y deberes.”¹

¹ Porrúa Pérez, Francisco, **Teoría del estado**, pág. 197.

“Como concepto jurídico, se define al Estado como una corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario y asentada en un determinado territorio; o, en forma más resumida, la corporación territorial dotada de un poder de mando originario.

El concepto del Estado y su definición se deben basar en los datos que proporciona la observación de la realidad pretérita y contemporánea, y contrastando esos datos con las elaboraciones del raciocinio, se ha logrado descubrir los componentes que integran el concepto del Estado. En la realidad el Estado presenta una unidad indisoluble, no es una yuxtaposición de las partes que lo componen, su vida es el resultado de una unión de esas notas que integran su concepto.

La doctrina política ha llamado a esas notas del concepto del Estado, elementos, y si bien no todos los pensadores contemporáneos están de acuerdo con esa denominación, por razones pedagógicas es conveniente conservarla.

La enumeración de esas notas o elementos del Estado, en forma coordinada, proporcionan la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, que podría enunciarse en la forma siguiente: El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.”²

² Ibid, pág. 198.

Al hacer referencia al tema del Estado, en función de la variedad de definiciones, existen diferentes formas de conceptualizarlo, toda vez se realice dentro del marco de lo que determina la Teoría del Estado, en virtud que esta informa de manera precisa los aspectos que conforman dicha abstracción jurídica.

El autor Cabanellas de la Torre expone: "El Estado, como expresión de potestad pública y de la organización social de un territorio determinado, se considera como persona de derecho privado, en igualdad como entidad suprema de derecho público, con jerarquía para establecer la ley y hacerla cumplir. Se considerará brevemente en sus proyecciones dentro de diversas ramas jurídicas, con asignación, dentro de cada epígrafe, de las remisiones específicas. El derecho político.

En esta rama jurídica es donde el concepto y la importancia del Estado adquieren su máxima expresión. La idea o definición del Estado varía casi de persona a persona. Se exponen algunos conceptos vertidos sobre él por conocidos pensadores. La organización de la coacción social. -Ihering-. Como sociedad establecida sobre determinado territorio, con los fines esenciales del bien común, por la realización del Derecho; del Estado, como cuerpo político de la nación, surge la unidad de una multitud de hombres que viven y conviven en armonía bajo leyes jurídicas. Unos lo han comparado a un organismo humano, otros a una máquina, no faltan quienes lo consideran con carácter o función ética; pero los más estiman que integra el Estado una sociedad que tiene una voluntad general para establecer un orden jurídico."³

³ Cabanellas de la Torre, Guillermo, **Diccionario enciclopédico de derecho usual**, pág. 567.

Cabe destacar aspectos importantes de lo que representa el Estado, aparte de los elementos materiales que lo conforman, el aspecto político en cuanto a la necesidad de lograr la convivencia entre los habitantes de un determinado Estado, fundamenta el surgimiento de las leyes jurídicas, para determinar un orden, en el sentido estricto en cuanto a la convivencia pacífica, así como la enunciación de cada una de las actividades de los Poderes del Estado, de donde se advierte la potestad del Organismo Legislativo, dentro de la cual encuentra relevancia la función de interpelar a los Ministros de Estado.

1.2. Poderes del Estado

El Artículo 141 de la Constitución Política de la República de Guatemala, al referirse a la soberanía determina lo concerniente a los poderes u Organismos del Estado, para lo cual preceptúa: "Soberanía. La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida."

En dicho contexto, la Corte de Constitucionalidad enuncia respecto al Artículo descrito: "Uno de los principios básicos del Estado de Derecho es el de la división de los poderes en que se atribuye primordialmente al Organismo Legislativo la función de crear leyes; al Organismo Judicial la de aplicarlas y declarar los derechos en los casos controvertidos que se someten a su conocimiento y al Organismo Ejecutivo la facultad de gobernar y administrar; la división de los poderes es la columna vertebral del esquema político republicano y es, además, el rasgo que mejor define al gobierno.

El sentido de la distribución del poder estatal en diversos órganos no es básicamente la de distribuir funciones entre ellos con el objeto de obtener un desempeño eficiente; su fin primordial es que al desarrollar separada y coordinadamente sus funciones, tales órganos se limiten recíprocamente, de forma que cada uno de ellos actúe dentro de la esfera de su competencia y constituya un freno o contrapeso a la actividad de los demás, es decir, que ejerzan entre sí un control recíproco con el objeto de enmarcarse dentro del régimen de legalidad. La Constitución Política de Guatemala adopta un sistema de división de poderes atenuado por la existencia de una mutua coordinación y de controles entre los diversos órganos, que al desempeñar las funciones estatales, se limitan y frenan recíprocamente; en los sistemas constitucionales modernos la división de poderes no implica una absoluta separación sino una recíproca colaboración y fiscalización entre tales órganos con el objeto de que los actos producidos por el Estado se enmarquen dentro de una unidad jurídico-constitucional.”⁴

Para el autor Cabanellas de la Torre poderes del Estado significa: “Cada uno de los órganos fundamentales de que el Estado se sirve o en los que se concreta y personifica al ejercer su soberanía territorial y personal. Ya Aristóteles distinguía en las funciones públicas la triple manifestación legislativa, judicial o jurisdiccional y administrativa o ejecutiva. La teoría clásica en la materia la integra el pensamiento de Montesquieu, formulado en su obra *El Espíritu de las Leyes*, y donde aplica al cuerpo del Estado el principio de la división del trabajo o actividades que rige casi todas las manifestaciones de la vida colectiva humana.”⁵

⁴ Corte de Constitucionalidad, *Gaceta número 24, expediente número 113-92*, pág. 2.

⁵ Cabanellas de la Torre, *Ob. Cit*; pág. 567.

“Declara que en todo Estado hay tres clases de Poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho de gentes y la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del Derecho Civil. Mediante la primera, el príncipe o magistrado hace las leyes para cierto tiempo o para siempre y reforma o abroga las vigentes; por la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad y previene las invasiones; y por la tercera, castiga los crímenes o juzga de las diferencias entre los particulares.

Esta última se denomina el poder de juzgar; la otra simplemente, la potestad ejecutiva del Estado. Poniendo -poder- donde dice Montesquieu -potestad- y substituyendo el -poder de juzgar- por el -poder judicial- sencillamente, se está ante el triángulo básico en la organización de todos los Estados modernos; el Poder Ejecutivo, que aplica las leyes y administra; el Poder Legislativo, a quien incumbe la facultad de hacer las leyes, modificarlas y abolirlas; y el Poder Judicial, encargado de interpretarlas y darles efectividad ante los conflictos individuales o por las transgresiones del orden establecido.”⁶

La división de los poderes se fundamenta en la asignación en concreto de cada una de las facultades y actividades de los tres Órganos que conforman el Estado, esto es el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y el Judicial. La división de los poderes, materializa *la asignación en concreto de cada una de las facultades de los poderes.*

⁶ *Ibid*, pág. 568.

En otra anotación siempre relacionada con los poderes del Estado, se establece: “La coexistencia y desequilibrio. En los países republicanos, dice Orgaz, se tiene entendido teóricamente que los tres Poderes coexisten en un pie de igual divinidad y de propia autarquía. Pero los hechos demuestran que el Poder ejecutivo es el más fuerte y, en cierto modo, está sobrepuesto. En la realidad, el más vigoroso Poder es el administrador o ejecutivo: la fuerza y los recursos están directamente bajo su acción. De ahí que los ejecutivos puedan, a veces, asumir actitudes contra los otros Poderes - disolución del Congreso, intervención de la administración judicial-, que aparecen en posición sino subordinada a los menos de desigual potencia.

Por otra parte, es lo cierto que en el ejecutivo unipersonal se esconde un poco de la majestad de las Monarquías, que el titular es el jefe de las fuerzas nacionales, convoca al Congreso, nombra a jueces, dirige los asuntos y relaciones exteriores, veta sanciones legislativas, indulta y conmuta penas, proyecta los presupuestos, funciones de gran importancia que llevan anejas un prestigio casi cesáreo.”⁷

Se puede establecer la clasificación de los órganos del Estado de la forma siguiente: “La estructura del Estado se compone de órganos, por el hecho de que constituye un ser que tiene ese matiz; se caracteriza por estar estructurado en forma organizada, pero como esta estructura estatal es compleja, igualmente, la existencia de una pluralidad de órganos.”⁸

⁷ **Ibid**, pág. 289.

⁸ Porrúa Pérez, **Ob. Cit**; pág. 378.

“Para examinar sus caracteres, al hacerlo se encuentra en primer término un grupo de ellos, que son los denominados -órganos inmediatos-. En el Estado existen, de manera necesaria, unos órganos cuya naturaleza es de tal orden, que determinan la existencia del Estado, matizando con ese cariz a las organizaciones sociales que los posean: cuando existen esos órganos, que se denominan -inmediatos-, dentro de un grupo social, ese grupo social es un Estado. Estos órganos se llaman -inmediatos-, porque su carácter de órganos es una consecuencia inmediata de la constitución de la asociación misma. Un órgano inmediato puede estar formado por un solo individuo, cuando reúna en sí mismo todo el poder del Estado, con exclusión de otras personas. Tal sucedía en las monarquías absolutas, en las que el monarca, por tener concentrado en sí todo el poder estatal, era el único órgano inmediato del Estado.

Son órganos inmediatos también, los grupos de personas físicas con atributos de poder, derivado directamente de la misma constitución, como en el Estado los titulares del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo. En los Estados Federales, los Estados miembros tienen también el carácter de órganos inmediatos, pues, igualmente, son vehículos de primer orden en la actuación del poder del Estado. Son órganos de realización inmediata de la actividad estatal. La calidad de órganos inmediatos, queda fijada por el orden jurídico estructural del Estado, que fija las condiciones de elección o de sucesión en el poder, constituyendo la institución misma y dando vida a esos órganos del Estado.”⁹

⁹ Ibid, pág. 379.

Los órganos inmediatos característicos del Estado moderno, son el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. Históricamente se ha desarrollado una lucha entre estos poderes, entre los órganos inmediatos del Estado, pues siempre ha existido la tendencia de alguno de ellos a colocarse en lugar superior al de los demás. Por ejemplo, en Inglaterra es típica la lucha entre el Parlamento y la Monarquía, lucha que se decidió de manera decisiva a favor de la supremacía del Parlamento sobre el poder de los Reyes.

Pero lo conveniente, es que ésta se encuentre repartida en su ejercicio y que ningún órgano del Estado se coloque en situación de dominador de los demás; aunque esto en la práctica muchas veces sucede. Los órganos o poderes del Estado presentan una característica fundamental, y es que no están sometidos al poder de mando de otro órgano en el ejercicio pleno de las funciones que les son propias. Es decir, que en este sentido de no encontrarse subordinados al poder de mando de otro órgano dentro del Estado, son completamente independientes.

Por ello, el Estado más simple, de estructura más sencilla, es el que tiene un solo órgano. Esta circunstancia especial se daba en la monarquía absoluta, en que sólo había un órgano: el monarca. Y a medida que se reparte la soberanía, a medida que se distribuye el poder, la estructura del Estado es más compleja y aparecen más órganos. En lo que respecta a su contenido, a su función, los órganos o poderes del Estado siempre son independientes; pero esa independencia sólo se debe considerar en su aspecto formal, pues tomando en cuenta circunstancias especiales se pueden clasificar en dependientes e independientes.

En cuanto a la relación de los órganos del Estado, se determina: “Por lo que se refiere a las relaciones entre los órganos dependientes y los independientes, no ofrecen tales relaciones ningún problema, pues su estructura misma es la que las establece y las define. En cambio, cuando se trata, no de una relación entre un órgano independiente y un órgano dependiente, sino de relaciones de órganos independientes entre sí, entonces hay que precisar los límites de cada uno para que no haya interferencia entre sus respectivas esferas de acción y para que no exista lucha política entre los mismos.

Pero teniendo la soberanía repartida, conservándose la independencia no sólo teórica, sino real, de los órganos del Estado, se asegura el mejor ejercicio del poder, el mejor desarrollo de la soberanía, y con ello no se destruye la unidad del Estado, con ello no llega a crearse una pluralidad de voluntades del organismo político, simplemente se establecen diversos órganos a través de los cuales ha de exteriorizarse la soberanía, de acuerdo con sus funciones correspondientes.”¹⁰

Con objeto de evitar las interferencias de la actividad de un órgano en la de los otros y para asegurar la uniformidad de la dirección de su actividad, es preciso, que los órganos del Estado sean coordinados y unificados, es decir, que existan límites de la actividad de los órganos del Estado

Esta coordinación y unificación se obtiene por medio de dos instituciones: la competencia y la jerarquía. La competencia es la esfera particular de atribuciones que corresponde a cada órgano.

¹⁰ **Ibid**, pág. 379.

El orden jurídico se encarga de delimitar las respectivas esferas de competencia de los órganos, distribuyéndola de acuerdo con los diversos criterios de clasificación. Y así, habrá competencia territorial, consistente en la delimitación espacial de la actuación de los órganos. Competencia por materia, de acuerdo con el contenido específico de las funciones que se les atribuyan. Y competencia por grado, correspondiente a la disposición escalonada del ordenamiento jerárquico de los órganos, con objeto de unificar y coordinar su actividad.

En regla general lo antes descrito, representa los aspectos que deben ser remarcados dentro del marco teórico de lo que representa el Estado y cada uno de sus componentes, de forma especial lo que se refiere a la división de los poderes del Estado y la no subordinación entre los mismos.

1.3. Elementos del Estado

El Estado es una sociedad humana con determinadas características, unificada por la consecución de unos mismos fines, sujeta a un poder que deviene del mismo Estado y asentada en un territorio; por lo cual existen elementos sustanciales que configuran su existencia.

“Cuando existe el elemento humano o sea la sociedad que está en la base de las agrupaciones políticas y el territorio que la alberga, es preciso que existan en esa agrupación social otras notas o elementos que se llaman determinantes o constitutivos porque al presentarse determinan o constituyen la existencia del Estado.

Esas notas o elementos constitutivos son los siguientes: a) un poder político que asuma el mando supremo e independiente de esta sociedad, es decir, que sea soberano; b) una finalidad o teleología específica del Estado que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de gobernantes y gobernados para obtener el bien público temporal.

Aunque existe discordancia en la doctrina respecto de cuáles son los elementos constitutivos del Estado. Un primer grupo de pensadores afirma que los elementos son tres: el pueblo o elemento humano, el territorio y la soberanía o poder, siendo ésta la doctrina que se puede llamar clásica.

Otros autores añaden otro elemento que es el fin, como elemento unificador que coordina los esfuerzos de los hombres que se dedican a obtenerlo. Por último, otras corrientes de doctrina quieren añadir otro elemento, dicen que existe en la esencia del Estado el gobierno y consideran a éste como la encarnación de la personalidad del Estado.”¹¹

Dentro de los elementos que configuran el Estado se pueden establecer los siguientes:

- a) La presencia de una sociedad humana como género próximo de la definición y la existencia, en esa sociedad, de las diferencias específicas.
- b) Un territorio que sirve de asiento permanente a esa sociedad.
- c) Un poder que se caracteriza por ser supremo, esto es, soberano, en el seno de la misma sociedad.

¹¹ **Ibid**, pág. 201.

- d) Un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por el poder estatal y que estructura a la sociedad que está en su base.
- e) Una teleología peculiar que consiste en la combinación del esfuerzo común para obtener el bien público temporal.

La reunión de esas notas en la realidad permite también observarlas no de manera analítica, sino sintética y en esta forma determinar que además de esas notas o elementos, el Estado presenta las características esenciales siguientes:

- a) Soberanía como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como soberano.
- b) Personalidad moral y jurídica, al ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- c) Sumisión al derecho que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por un orden jurídico imprescindible.

“Por la naturaleza de los elementos que lo integran, los Estados pueden ser simples o compuestos; los primeros, homogéneos en su integración; y los segundos, heterogéneos en su estructura. Por la fusión del Poder, los hay unitarios y federados, según la autonomía legislativa y ejecutiva de las corporaciones regionales o provinciales. Por la realidad de su soberanía los hay independientes, vasallos, protegidos, mediatizados. Por la forma de gobierno se clasifican en Monarquías y Repúblicas, y cuyo término medio se considera lo constituyen las dictaduras más o menos tiránicas; ya que, sin ostentar el aparato regio, no existe participación de la ciudadanía en el gobierno.

Por la forma económica se distinguen los capitalistas de los socialistas, comunistas y otras formas más o menos caprichosas. Por la libertad o sujeción que el ordenamiento general del Estado significa para los ciudadanos o súbditos, se hable del Estado liberal y del Estado gendarme o del intervencionismo del Estado, actitud predominante hoy, con mayor o menor intensidad, en los diversos países. Entre las dos primeras Guerras mundiales, Europa padeció dos terribles ensayos que ensangrentaron a las naciones todas: el Estado corporativo y el Estado totalitario.”¹²

Las distintas clasificaciones que existen con relación al Estado, tienen como apoyo o punto de partida la naturaleza de los elementos que conforman el Estado, las funciones del poder, la realidad de la soberanía, la forma de gobierno, y el sustrato económico, lo cual en gran medida condiciona su configuración.

1.4. Funciones del Estado

Para realizar sus fines, el Estado tiene que actuar, tiene que desarrollar su actividad, la cual fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata. Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en el Estado, en el desarrollo de su actividad se dan las funciones fundamentales siguientes:

- a) Todo estado debe tener una función encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico definiendo la norma precisa que aplicar en los casos concretos. Lo cual es la función jurisdiccional.

¹² Cabanellas de la Torre, **Ob. Cit**; pág. 567.

- b) En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. En todo Estado existe una función legislativa.
- c) Una tercera función esencial del Estado es actuar promoviendo la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos y fomentando el bienestar y el progreso de la colectividad. Se trata de la función administrativa, en la cual se encuentra comprendida la función gubernamental o de alta dirección del Estado, con los caracteres asignados. En los Estados modernos existen siempre necesariamente estas tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder o soberanía.

Las funciones son características del Estado moderno, no obstante que las mismas existieron en otros tipos históricos de organización política, puesto que son esenciales a todo Estado.

“El mérito de haber proporcionado una base científica de valor jurídica a la teoría de la división de poderes, de la separación de las diversas funciones del Estado de acuerdo con su contenido, corresponde a Locke y, sobre todo, a Montesquieu, que la llevó a su mayor extremo, observando los vicios que existían en el funcionamiento de las instituciones en Francia comparándolas con las de Inglaterra. Montesquieu se dio cuenta de la situación política inglesa, en la que el poder de los reyes mermaba constantemente, a medida que paralelamente acrecía el poder del Parlamento. Esas observaciones históricas dieron base para elaborar su teoría.

Con objeto de establecer ese equilibrio ha de procurarse la división de los poderes de acuerdo con el contenido de sus funciones, fijando con claridad sus respectivas esferas de competencia, evitando las interferencias de la actividad de unos en los campos correspondientes a los demás.

Esta teoría fue recogida en primer término, por las Constituciones de los Estados Unidos y de Francia, en las que se afirmó que no existe constitución política, si ésta no se apoya en la separación de poderes.¹³

Son muchas las ventajas que se derivan del sistema de separación de poderes, encontrándose entre las principales la eliminación del peligro de que un órgano ignore cuál es el campo preciso de sus atribuciones. Esto podría suceder en el Ejecutivo, que podría absorber las funciones del legislativo y convirtiéndose en dictador.

Repartiendo la soberanía entre varios órganos, correspondiendo a distintos órganos dentro del Estado ejercitar la soberanía dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduzca en un prudente ejercicio del poder, en un balance de poderes, en el que un poder sirva de freno y de control al otro. A lo anterior se le conoce como la teoría de los frenos y contrapesos, un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera evitará salirse de ella y que los otros poderes puedan también incluirse dentro de su correspondiente esfera de competencia.

¹³ Porrúa Pérez, **Ob. Cit**; pág. 393.

La división de poderes produce ventajas, por el hecho de que la soberanía no se ejercita por un solo órgano, sino que la misma se encuentra repartida entre varios. Del equilibrio entre los poderes y de la delimitación precisa de su competencia, se produce la ventaja en la división de poderes, resultando un beneficio indudable a favor de los ciudadanos, como lo es la libertad y seguridad.

“Quedando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues éste tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, a través de leyes, y estas leyes tienen que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda, otro órgano estatal, el órgano jurisdiccional, definirá, establecerá la norma precisa cuya aplicación se requiera.

Si los jueces creasen las leyes e igual sucediera con el órgano administrativo, que en todo caso las creara, los ciudadanos no sabrían a que atenerse, existiría una inseguridad e inestabilidad notorias que redundarían en perjuicio del bienestar y de la tranquilidad de la comunidad política. Además de esas ventajas, la distribución de la soberanía especializa las funciones y divide las tareas a realizar por el Estado y con esa especialización y distribución de labores, hace posible un mejor ejercicio del poder.”¹⁴

Aunque el poder del Estado es único e indivisible, se distribuye para su ejercicio de los órganos o poderes, de lo cual cabe destacar lo siguiente:

¹⁴ **Ibid**, pág. 394.

- a) **Función del Legislativo:** la función legislativa es la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí.

En la función legislativa interviene directa o indirectamente, de acuerdo con los sistemas, el Jefe de Estado, a quien a veces se autoriza a vetar las leyes, a presentar iniciativas, a promulgarlas, tal como lo regula el Artículo 183 literal e) de la Constitución Política de la República de Guatemala.

En otros sistemas, como sucede en Francia y en Estados Unidos de América, el Jefe del Estado no tiene ingerencia alguna en la función legislativa, que se atribuye únicamente al Parlamento o al Congreso.

Un tercer sistema concede facultades al pueblo, para que intervenga en la función legislativa, para aprobar las leyes después de que han sido elaboradas por el legislativo, tienen que sujetarse a la votación popular, se conoce como referéndum.

- b) **Función del Ejecutivo:** El Ejecutivo tiene facultades que aparecen en la forma de dictar reglamentos con valor propio, es decir, para dinamizar las leyes dictadas por el Legislativo; o que le corresponden constitucionalmente en situaciones de emergencia y además como una de sus tareas normales al hacer uso de la facultad reglamentaria que le concede la Constitución.

La Corte de Constitucionalidad al respecto, en la Gaceta número 22, expediente número 145 guión 91 establece lo siguiente: “La función reglamentaria del Presidente de la República, es una facultad especial dentro del principio de la separación de poderes o de funciones. En la teoría y en la práctica constitucional aunque cada Organismo conserva sus atribuciones propias, en menor escala, y en virtud de lo que se define modernamente como equilibrio en una adecuada distribución de funciones, se otorga en la Constitución a unos organismos, funciones que son propias de los otros; éste es el caso de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, la que la teoría de la Constitución identifica como facultad cuasi legislativa del Presidente. La potestad legislativa se otorga al Congreso de la República, y la facultad reglamentaria de las leyes es función del Presidente de la República.

La Constitución faculta al Presidente a emitir reglamentos para el estricto cumplimiento de las leyes sin alterar su espíritu, aunque en la ley no se le asigne expresamente la obligación de reglamentarla. La tradición constitucional de Guatemala en relación con la facultad reglamentaria del Presidente de la República y el refrendo ministerial, viene de varias constituciones, siendo recogida por la vigente. La Constitución de 1985 al dispersar las funciones ejecutivas en el Presidente, Vicepresidente, Ministros, Viceministros y funcionarios, mantuvo la atribución del Presidente de dictar los reglamentos para el estricto cumplimiento de las leyes, así como el refrendo por parte de los ministros para que los reglamentos tengan validez. Así, la facultad constitucional reglamentaria del Presidente es una forma de administrar.

El presidente administra de acuerdo y en ejecución de las leyes, y las reglamenta por disposición constitucional, Artículo 183 inciso e) en función de la preeminencia de la Constitución sobre la ley conforme el Artículo 175 de la Constitución; la función constitucional de los ministros de refrendar los reglamentos dictados por el Ejecutivo, responden al mismo principio de preeminencia de la Constitución sobre la ley.”

Esta facultad reglamentaria que formalmente, es decir, por su fuente, da origen a actos administrativos, desde el punto de vista material, o sea de su contenido, origina o da nacimiento a normas jurídicas, como son los reglamentos, en sentido como si fuera una función legislativa del Ejecutivo.

Los reglamentos sirven para encauzar las facultades discrecionales, y necesariamente ha de apoyarse, por su jerarquía inferior, en normas legales que fijan los lineamientos que después son desarrollados por ellos. La función fundamental del Ejecutivo, es la producción de actos administrativos.

- c) La función judicial: se denomina función jurisdiccional la característica actividad del Estado encaminada a tutelar el ordenamiento jurídico, esto es, dirigida a obtener en los casos concretos la declaración del derecho y la observación de la norma jurídica pre establecida, mediante la resolución con base en la misma, de las controversias que surjan por conflicto de intereses, tanto entre particulares como entre particulares y el poder público, y mediante la ejecución coactiva de las sentencias.

La declaración del derecho y la observancia de las leyes aplicables a la resolución de las controversias, se obtiene por medio del proceso, que es el conjunto de los actos coordinados con el objeto de actuar la voluntad concreta de la ley, en relación con un bien que el actor pretende está garantizando por ella, por medio de los órganos jurisdiccionales.

El Artículo 203 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución Política de la República y a las leyes. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia.”

Por su parte, el Artículo 57 de la Ley del Organismo Judicial establece: “Justicia. La función jurisdiccional se ejerce con exclusividad absoluta por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales establecidos por la ley, a los cuales corresponde la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado. La justicia es gratuita e igual para todos, salvo lo relacionado con las costas judiciales, según la materia en litigio. Toda persona tiene libre acceso a los tribunales para ejercer sus acciones y hacer valer sus derechos de conformidad con la ley.”

CAPÍTULO II

2. El Organismo Ejecutivo

En principio, se establece lo que determina la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 182: "Presidencia de la República e integración del Organismo Ejecutivo. El Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo o separadamente con uno o más de ellos; es el Comandante General del Ejército, representa la unidad nacional y deberá velar por los intereses de toda la población de la República. El Presidente de la República, juntamente con el Vicepresidente, los Ministros, Viceministros y demás funcionarios dependientes integran el Organismo Ejecutivo y tienen vedado favorecer a partido político alguno."

El Organismo Ejecutivo es uno de los tres Organismos del Estado, cuya función es ejercer el poder ejecutivo de la República de Guatemala. El Organismo Ejecutivo esta formado por el Presidente de la República de Guatemala, el Vicepresidente de la República de Guatemala y el Consejo de Ministros y por las demás entidades públicas correspondientes ha dicho Poder.

El Organismo Ejecutivo es el encargado de hacer cumplir las leyes, las cuales son aprobadas por el Congreso de la República de Guatemala y que son aplicadas por el Organismo Judicial.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el Organismo Ejecutivo será también el encargado de procurar la aplicación correcta de las leyes nacionales para el bienestar común de la población. Dentro de las facultades que la legislación ordinaria y la Constitución Política de la República de Guatemala confieren al Organismo Ejecutivo; es decir, al Presidente de la República, se encuentra el dictar los reglamentos a efecto de que puedan ser aplicadas las leyes ordinarias.

Dentro del campo de lo político y administrativo se produce la competencia por parte del Ejecutivo para concretar la aplicación de las leyes y disponer genéricamente sobre las leyes ordinarias legisladas; es decir, dotarlas del mecanismo adecuado para su aplicación, lo cual se resume en la función reglamentaria. Estas facultades son propias del Organismo Ejecutivo, a través del ejercicio del cargo de los Ministros, con la respectiva firma del Presidente; lo cual se traduce en una expresión genuina como lo son los textos orgánicos, en cuanto a su aplicación.

Así, la legislación guatemalteca confiere al Presidente de la República la función reglamentaria, la cual es una facultad especial dentro del principio de la separación de los poderes o de funciones. Lo que algunos denominan como facultad cuasi-legislativa del Presidente, la potestad legislativa se otorga al Congreso de la República, y la facultad reglamentaria de las leyes es función del Presidente de la República.

El Presidente de la República, como único titular del Poder Ejecutivo, tiene dentro de la organización una doble función, la cual por un lado es de tipo político y la otra se refiere a la función administrativa.

Dentro de ese contexto, y con fundamento en lo que preceptúa la Constitución Política de la República, en concreto en el Artículo 183, se regula que entre las funciones que corresponden al Presidente de la República se encuentra la de sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución así como los reglamentos.

Por su parte, en el Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala, el cual contiene la Ley del Organismo Ejecutivo, se desarrollan los preceptos constitucionales, de organización y atribuciones del Organismo Ejecutivo, cuya dirección corresponde al Presidente de la República.

“El Organismo ejecutivo se encuentra constituido por la Administración centralizada, donde se encuentra en la cúspide de la pirámide jerárquica al Presidente de la República, al Vicepresidente, Ministros de Estado y Viceministros de Estado y funcionarios dependientes, la concepción más frecuente es llamar gobierno al Organismo Ejecutivo.

El Organismo Ejecutivo puede ser definido como uno de los organismos del Estado que se encarga de la Administración Pública, del gobierno y de la prestación de los servicios públicos y el conducto por el cual se realiza la finalidad del Estado, el bien común o bienestar general, bajo un sistema excesivamente centralizado, en donde en la cúspide se encuentra el Presidente de la República, quien actúa siempre en Consejo de Ministros, o separadamente con uno o más de éstos.

La integración del Ejecutivo se compone de una serie de órganos administrativos, su principal funcionario político administrativo y superior jerárquico es el Presidente de la República.

Conforma el Ejecutivo la administración centralizada de Guatemala, entendiéndose ésta como la subordinación estricta de los órganos administrativos a la autoridad central. Hay centralización administrativa cuando los órganos se encuentran dentro de la escala jerárquica colocándose uno respecto a otros en una misma situación de dependencia y entre ellos es un vínculo que, partiendo del órgano situado en la más alta escala de ese orden, los liga hasta el órgano de más ínfima categoría, a través de diversos grados, jerarquía y subordinación son los elementos esenciales que caracterizan al Ejecutivo.”¹⁵

“La función reglamentaria del Presidente de la República, es una facultad especial dentro del principio de la separación de poderes o de funciones. En la teoría y en la práctica constitucional aunque cada Organismo conserva sus atribuciones propias, en menor escala, y en virtud de lo que se define modernamente como equilibrio en una adecuada distribución de funciones, se otorga en la Constitución a unos organismos, funciones que son propias de los otros; éste es el caso de la facultad reglamentaria del Presidente de la República, la que la teoría de la Constitución identifica como facultad quasi legislativa del Presidente. La potestad legislativa se otorga al Congreso de la República, y la facultad reglamentaria de las leyes es función del Presidente de la República.”

¹⁵ Calderón, Hugo, **Derecho Administrativo II**, pág. 35.

“La actividad política y administrativa. El Presidente de la República ejerce una doble función, como Jefe de Estado que es la función política y como Jefe Superior Jerárquico de la Administración pública guatemalteca. Que es la función administrativa.

La actividad política del Presidente de la República se ejerce como Jefe de Estado y constituye la unidad nacional. Al implementar esta función con apego a la Constitución y a la Ley, la administración pública trata de cumplir la finalidad que persigue la misma.

La actividad administrativa, es la que desarrolla el Presidente de la República como Jefe y Superior Jerárquico de la Administración Pública guatemalteca, esta actividad la desarrolla con sus ministros de estado y sus órganos subordinados, que se encuentran dentro de la escala jerárquica centralizada guatemalteca, Ministros de Estado, Viceministros de Estado, Directores Generales, Gobernadores Departamentales, etc.”¹⁶

“Todo funcionario que ejerce algún tipo de competencia tendrá necesariamente responsabilidades. En el caso del Presidente de la República de Guatemala, tiene una doble responsabilidad, en primer lugar como Jefe de Estado, que en este caso la responsabilidad es de tipo político y en segundo lugar como Jefe y Superior Jerárquico de la Administración Pública su responsabilidad es de tipo administrativo. Indudablemente, los funcionarios públicos en el ejercicio de sus cargos pueden incurrir en otros tipos de responsabilidad, como la responsabilidad penal, civil, y laboral, contra las que también se les puede deducir las responsabilidades correspondientes.”¹⁷

¹⁶ *Ibid*, pág. 46.

¹⁷ *Ibid*, pág. 60.

2.1. **Ámbito jurídico**

El Organismo Ejecutivo se rige por lo que preceptúa la Constitución Política de la República, y de forma particular de acuerdo a lo que establece el Decreto 114-97 del Congreso de la República, el cual contiene la Ley del Organismo Ejecutivo.

Así, en orden de jerarquía la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 183 preceptúa:

“Funciones del Presidente de la República. Son funciones del Presidente de la República:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.
- b) Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público.
- c) Ejercer el mando de las fuerzas armadas de la Nación con todas las funciones y atribuciones respectivas.
- d) Ejercer el mando de toda la fuerza pública.
- e) Sancionar, promulgar, ejecutar y hacer que se ejecuten las leyes, dictar los decretos para los que estuviere facultado por la Constitución, así como los acuerdos, reglamentos y órdenes para el estricto cumplimiento de las leyes, sin alterar su espíritu.
- f) Dictar las disposiciones que sean necesarias en los casos de emergencia grave o de calamidad pública, debiendo dar cuenta al Congreso en sus sesiones inmediatas.
- g) Presentar iniciativas de ley al Congreso de la República.

- h) Ejercer el derecho de veto con respecto a las leyes emitidas por el Congreso, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la Constitución.
- i) Presentar anualmente al Congreso de la República, al iniciarse su período de sesiones, informe escrito de la situación general de la República y de los negocios de su administración realizados durante el año anterior.
- j) Someter anualmente al Congreso, para su aprobación, con no menos de ciento veinte días de anticipación a la fecha en que principiará el ejercicio fiscal por medio del ministerio respectivo, el proyecto de presupuesto que contenga en forma programática, el detalle de los ingresos y egresos del Estado. Si el Congreso no estuviere reunido deberá celebrar sesiones extraordinarias para conocer el proyecto.
- k) Someter a la consideración del Congreso para su aprobación, y antes de su ratificación, los tratados y convenios de carácter internacional y los contratos y concesiones sobre servicios públicos.
- l) Convocar al Organismo Legislativo a sesiones extraordinarias cuando los intereses de la República lo demanden.
- m) Coordinar, en Consejo de Ministros, la política de desarrollo de la Nación.
- n) Presidir el Consejo de Ministros y ejercer la función de superior jerárquico de los funcionarios y empleados del Organismo Ejecutivo.
- o) Mantener la integridad territorial y la dignidad de la Nación.
- p) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución.
- q) Recibir a los representantes diplomáticos, así como expedir y retirar el exequátur a los cónsules.

- r) Administrar la hacienda pública con arreglo a la ley.
- s) Exonerar de multas y recargos a los contribuyentes que hubieren incurrido en ellas por no cubrir los impuestos dentro de los términos legales o por actos u omisiones en el orden administrativo.
- t) Nombrar y remover a los Ministros de Estado, Viceministros, Secretarios y Sub-Secretarios de la Presidencia, embajadores y demás funcionarios que le corresponda conforme a la ley.
- u) Conceder jubilaciones, pensiones y montepíos de conformidad con la ley.
- v) Conceder condecoraciones a guatemaltecos y extranjeros.
- w) Dentro de los quince días siguientes de concluido, informar al Congreso de la República sobre el propósito de cualquier viaje que hubiere realizado fuera del territorio nacional y acerca de los resultados del mismo.
- x) Someter cada cuatro meses al Congreso de la República por medio del ministerio *respectivo un informe analítico de la ejecución presupuestaria, para su conocimiento y control.*
- y) Todas las demás funciones que le asigne esta Constitución o la ley.”

En cuanto a las funciones que debe ejercer el Organismo Ejecutivo, éstas se regulan en la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República de Guatemala.

Artículo uno de la Ley del Organismo Ejecutivo: “Ámbito de la ley. La presente ley desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo.”

Artículo dos de la Ley del Organismo Ejecutivo: “Competencia del Organismo Ejecutivo. Dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada.”

Artículo tres de la Ley en mención: “Delegación. Las funciones de gestión administrativa y de ejecución y supervisión de la obra y servicios públicos, podrá delegarse a terceras personas, comités, asociaciones o entidades, cuando el ejecutivo lo juzgare idóneo para lograr una mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus funciones. La modalidad, el ámbito material y el régimen de la delegación se establecerá por acuerdo gubernativo que deberá publicarse en el Diario Oficial. No son delegables las funciones normativa, reguladora y de financiación subsidiaria.”

Artículo cuatro el cual preceptúa: “Principios que rigen la función administrativa. El fin supremo del Estado es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.”

Artículo cinco el cual establece: “Integración del Organismo Ejecutivo. El Organismo Ejecutivo se integra de los órganos que dispone la Constitución Política, la presente y demás leyes.

Según su función, los mismos podrá ser deliberativos, consultivo, de contralor y ejecutivos, al igual que podrán confluír en un órgano administrativo más de uno de dichos atributos. Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República. También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos. Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de los órganos mencionados en éste párrafo.”

Artículo seis de la Ley del Organismo Ejecutivo: “Autoridad superior del Organismo Ejecutivo. La autoridad administrativa superior del Organismo Ejecutivo es el Presidente de la República. El Presidente de la República actuará siempre con los Ministros, en Consejo de Ministros o separadamente con uno o más de ellos, en todos los casos en que sus actos surjan relaciones jurídicas que vinculen a la administración pública.”

El Artículo siete de la Ley del Organismo Ejecutivo establece: “Atribuciones del Presidente y Vicepresidente de la República. Además de las que les atribuyen la Constitución Política y otras leyes, el Presidente de la República debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orientan, y porque el régimen jurídico administrativo del Estado propicie la eficiencia y eficacia. A tales efectos, deberá ejercitar sus facultades de iniciativa de ley para proponer al Congreso de la República las leyes o reformas legislativas que le parezcan necesarias.

El Vicepresidente de la República además de las atribuciones que señala la Constitución Política deberá coordinar los Gabinetes específicos que le sean asignados por el Presidente de la República.”

2.2. La competencia

En sentido general el vocablo competencia se interpreta de la forma siguiente: “En sentido jurisdiccional, es la incumbencia, atribuciones de un juez o tribunal, para conocer de un juicio o causa. Controversia que se suscita entre dos o más autoridades judiciales, de igual o distinto fuero, acerca de a cuál le corresponde conocer y resolver sobre una materia; en cuyo caso es abreviación de conflicto o cuestión de competencia.”¹⁸

“Las teorías propuestas de qué es la competencia coinciden en que es una especie de la jurisdicción; procede de la idea que la demanda debe interponerse ante juez competente. La cuestión es que el juicio lo ha de conocer y resolver en definitiva un juez por la potestad conferida, excluyendo a otro. Los jueces competentes conocen de la acción para declarar el derecho ya que se trata de una institución proveniente de la ley, no de la voluntad de las partes. Se trata de una institución proveniente de la ley; y por lo tanto, las partes no pueden alegar que un juez tenga competencia para que resuelva su conflicto personal, real o mixto, sino le ha sido concedida con antelación.

¹⁸ Ossorio, Manuel, *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, pág. 109.

Las partes están obligadas a someterse y someter sus acciones ante el juez que puede resolverlas y no ante otro, pues de hacerlo constituirían un fraude de ley.”¹⁹

Por su parte, en cuanto a la división de la competencia se determina así:

- a) Competencia por materia: El conocimiento de las acciones personales, reales o mixtas, precisa que el juez tenga una circunscripción que le permita conocer de una o de varias ramas del derecho. Para unos serán acciones civiles, para otros penales, para otros laborales. La diversidad de acciones y de litigios que de ellas se generan, hace necesaria la división de la competencia tomando como base la rama del derecho en la cual se producen.
- b) Competencia por cuantía: Se refiere a la importancia que tienen las acciones, económicamente hablando; esto es el valor del reclamo que implica una determinada jerarquía en los jueces para conocer del litigio y resolverlo, debido a que la mayor parte de los asuntos son resueltos por jueces de primera instancia, y algunos, por jueces menores.
- c) Competencia por territorio: Para administrar pronta y cumplida justicia, es necesario dividir el territorio del Estado en porciones que converjan con la división política de la República; esto se logra analizando y aprovechando las extensiones territoriales que tiene cada Departamento y municipio, así como las manifestaciones sociales y económicas que se produzcan en uno u otro.

¹⁹ Couture, Eduardo, **Fundamentos de derecho procesal**, pág. 278.

En el orden administrativo, para ejercer la competencia, que en el caso particular se refiere a la función del Organismo Ejecutivo; es necesario tomar en cuenta los principios que rigen la administración pública, entre los cuales se encuentran:

- a) De cumplimiento o finalista: En el Artículo uno de la Constitución Política de la República de Guatemala, se encuentra regulada la finalidad principal que persigue el Estado en General y la Administración Pública en particular, el bien común, se antepone en los considerandos de la creación de la Ley, como instrumento que permite a la administración pública centralizada, el cumplimiento de sus fines.
- b) De modernización: significa hacer cambios radicales en la administración pública, como procedimientos modernos, con ayuda de la tecnología actualizada, para que la prestación de los servicios públicos sea de forma eficiente y rápida.
- c) De solidaridad: Según este principio, la solidaridad es de los entes del Estado para con los administrados, por las mismas razones que establece el régimen democrático y republicano, es el pueblo el que se encuentra gobernado a través de la elección que ha hecho de las personas que se encuentran a cargo de la función administrativa.
- d) De probidad: significa que los funcionarios de la administración pública en general deben tener rectitud e integridad en sus actos. La probidad es la regla ética de la conducta de los funcionarios públicos, en ejercicio de sus actos y fuera de ellos, la persona proba lo es en todo sentido.

- e) De eficacia: puede considerarse la eficacia de la administración pública en la efectiva aplicación de la prestación de los servicios públicos, por los órganos encargados de la prestación, en los casos en que la población los necesite. La importancia de la eficacia reside en que una buena administración sólo es válida cuando es eficaz.

- f) De subsidiariedad: se refiere a que el Estado no se debe arrogar funciones que pueden ser ejecutadas por los ciudadanos individual o libremente asociados.

- g) De transparencia: se refiere a que los órganos de la administración pública no deben ocultar nada a su gobernantes, transparencia, significa que los gobernantes no pueden ni deben ocultar nada a su gobernados.

- h) De eficiencia: significa que la eficiencia del órgano administrativo, depende de la virtud que tienen sus funcionarios para la prestación del servicio público y que al ejercer la función administrativa va a producir un efecto y el efecto deseable es el cumplimiento de los fines de la administración pública, el bien común o bienestar general, plasmado como fin último, del Estado a través del Organismo Ejecutivo.

- i) De participación ciudadana: plantea la consideración de la Ley del Organismo Ejecutivo, la necesidad que el ordenamiento jurídico propicie la participación ciudadana, como un proceso por el cual los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones sobre políticas y acciones públicas y en la provisión de servicios de su interés, así como en la fiscalización ciudadana de la administración pública.

- j) De descentralización: existe la necesidad que el Estado tiene de descentralizar el servicio público. La descentralización es dotar a órganos administrativos de independencia técnica a órganos de la propia administración, a efecto de descongestionar la acción de la administración pública centralizada, para lograr cumplir en una forma más eficiente la finalidad de la administración pública, el bien común.

2.3. Estructura

En función de lo que regula la legislación guatemalteca, el Organismo Ejecutivo se estructura de la forma siguiente:

- a) Presidente de la República
- b) Vicepresidente de la República
- c) Ministerios de Estado, -que se enunciarán más adelante-
- d) Secretarías de la Presidencia de la República de Guatemala, las cuales se dividen de la forma siguiente:
 - Secretaría General de la Presidencia -SGP-
 - Secretaría Privada de la Presidencia -SPP-
 - Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-
 - Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia -SCSPR-
 - Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado -SIE-
 - Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia -SAEP-
 - Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

- Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República -SAAS-
- e) Dependencias
- f) Gobernaciones departamentales
- g) Órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República.
- h) Comisiones temporales
- i) Comités temporales de la Presidencia
- j) Gabinetes específicos

2.4. Ministerios de Estado

“Gobierno, conjunto de ministros de un Estado. En la exposición de los distintos ministerios, o ramas fundamentales del poder ejecutivo, se sigue la organización predominante en países de máxima expansión gubernamental, a fin de abordar con amplitud este tecnicismo, según las innumerables conveniencias o restricciones de los partidos y los países.”²⁰

“Los Ministerios de Estado tienen su origen como consecuencia de la Revolución de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro y surgen como órganos ejecutivos, es decir, órganos con competencia administrativa. Son una semejanza de los Ministros de Estado del Régimen Parlamentario.

²⁰ Cabanellas de la Torre, **Ob. Cit**; pág. 421.

En el Régimen Presidencialista existen los Secretarios de Estado, pero no ejercen ningún tipo de competencia, como por ejemplo el sistema Presidencialista de los Estados Unidos de América, que actúan a nivel de asesoría del Presidente de la República, en este caso el Presidente es el que toma todas las decisiones, en este sistema los Secretarios de Estado actúan a nivel de asesoría del Presidente.”²¹

El Artículo 193 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Ministerios. Para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo, habrá los ministerios que la ley establezca, con las atribuciones y la competencia que la misma les señale.”

El Artículo 195 constitucional preceptúa: “Consejo de Ministros y su responsabilidad. El presidente y Vicepresidente de la República y los ministros de Estado, reunidos en sesión, constituyen el Consejo de Ministros el cual conoce de los asuntos sometidos a su consideración por el Presidente de la República, quien lo convoca y preside. Los ministros son responsables de sus actos, de conformidad con esta Constitución y las leyes, aún en el caso de que obren por orden expresa del Presidente. De las decisiones del Consejo de Ministros serán solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso.”

La Ley del Organismo Ejecutivo en el Artículo 16 establece: “Consejo de Ministros. El Presidente de la República actúa en Consejo de Ministros, cuando preside la reunión de todos los Ministros de Estado, debidamente convocados por el Presidente para ello.

²¹ Calderón, **Ob. Cit**; pág. 79.

El Vicepresidente participa con vos y con voto en las reuniones del Consejo de Ministros y lo convoca y preside en ausencia del Presidente. En ausencia del titular de un ministerio, comparecerá al Consejo un Viceministro. De las decisiones del Consejo de Ministros son solidariamente responsables los ministros que hubieren concurrido, salvo aquellos que hayan hecho constar su voto adverso. Cuando un Viceministro actúa en función de ministro, hace suya la responsabilidad.”

El Artículo diecisiete de la Ley del Organismo Ejecutivo preceptúa: “Funciones del Consejo de Ministros. Además de las que le asigna la Constitución Política y la ley, el Consejo de Ministros tiene las funciones siguientes: a) Discutir y proponer al Presidente de la República su parecer sobre las políticas, planes y programas de gobierno; b) Concurrir con el Presidente de la República a declarar o no la lesividad de los actos o contratos administrativos, para los efectos de la interposición del recurso de lo contencioso administrativo; c) Conocer y emitir opinión sobre los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.”

Por su parte, en cuanto a la enumeración de los ministerios, el Artículo 19 de la Ley del Organismo Ejecutivo los integra de la forma siguiente:

- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
- Ministerio de Cultura y Deportes
- Ministerio de Economía
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Energía y Minas.

- Ministerio de Finanzas Públicas
- Ministerio de Gobernación
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
- Ministerio de Desarrollo Social

Por su parte el Artículo 20 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece: “Ministros de Estado. Los Ministros de Estado son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos. Dependen del Presidente de la República, quien los nombra y remueve. Sus labores son coordinadas por el Vicepresidente de la República.”

El Artículo 22 de la Ley en mención preceptúa: “Actuación Ministerial. Los 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.”

Y, el Artículo 23 de la norma descrita, establece: “Rectoría sectorial. Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercen un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligadas a coordinar con el rector sectorial.”

2.5. Funciones de los Ministerios de Estado

En el rango constitucional en el Artículo 194 de dicha norma se establecen las funciones que corresponden a cada ministerio, las cuales se enuncian de la forma siguiente:

- Ejercer jurisdicción sobre todas las dependencias de su ministerio.
- Nombrar y remover a los funcionarios y empleos de su ramo, cuando le corresponda hacerlo conforme a la ley.
- Refrendar los decretos, acuerdos y reglamentos dictados por el Presidente de la República, relacionados con su despacho para que tengan validez.
- Presentar al Presidente de la República el plan de trabajo de su ramo y anualmente una memoria de las labores desarrolladas.
- Presentar anualmente al Presidente de la República, en su oportunidad, el proyecto de presupuesto de su ministerio.

- Dirigir, tramitar, resolver e inspeccionar todos los negocios relacionados con su ministerio.
- Participar en las deliberaciones del Consejo de Ministros y suscribir los decretos y acuerdos que el mismo emita.
- 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.

Por su parte la norma a nivel ordinario, es decir, la Ley del Organismo Ejecutivo, en el Artículo 24 establece respecto a las funciones ministeriales lo siguiente: "Estructura administrativa de los Ministerios de Estado. Los Ministerios de Estado podrán estructurarse para el despacho de los asuntos que les competen, con las siguientes unidades administrativas:

Las funciones sustantivas estarán a cargo de:

- a) El Despacho Ministerial, integrado por el Ministro y los Viceministros
- b) Las Direcciones Generales
- c) Los Departamentos

Las funciones administrativas estarán a cargo de:

- a) El Administrador General
- b) Los Administradores específicos

El administrador General es la autoridad superior en materia administrativa y depende directamente del Ministro.

Las funciones de apoyo técnico estarán a cargo de:

- a) Asesoría Jurídica
- b) Planeamiento.

La función de control interno estará a cargo de la Unidad de Auditoría Interna. No obstante lo anterior, cada Ministerio podrá decidir por otras denominaciones, pero no podrán exceder del número de niveles administrativos previstos en este Artículo. Los Ministerios reglamentarán su estructura y organización mediante su reglamento orgánico interno, de conformidad con esta ley. Dicho reglamento deberá emitirse mediante acuerdo gubernativo.”

Asimismo, el Artículo 27 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece como funciones generales de los ministerios las siguientes:

- Cumplir y hacer que se cumpla el ordenamiento jurídico en los diversos asuntos de su competencia.
- 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.
- 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, salvaguardando los intereses del Estado, con apego a la ley.
- Desconcentrar y descentralizar las funciones y servicios públicos que corresponden a su ramo, 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.

- 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, respetando, en todo caso, la autonomía de los gobiernos municipales.
- 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, velando por la eficiencia y eficacia en el empleo de los mismos.
- Gestionar la asignación presupuestaria de los recursos financieros necesarios para el funcionamiento de su ministerio y los programas de inversión de su ramo, velando porque los mismos sean invertidos con eficiencia, transparencia y conforme a la ley.
- Participar, bajo la coordinación de la entidad rectora, en la negociación y concreción de la cooperación internacional correspondiente a su ramo.
- 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.
- 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.
- Preparar y presentar al Presidente de la República, los proyectos de ley, acuerdos, reglamentos, informe y demás disposiciones relacionadas con el ramo bajo su responsabilidad.

- 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.
- Dictar los acuerdos, resoluciones, circulares y otras disposiciones relacionadas con el despacho de los asuntos de su ramo, conforme la ley.
- 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.*
- 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.
- 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.
- Resolver los recursos de revocatoria y reposición que se presenten, por acuerdo y resoluciones de la administración a su cargo.
- Celebrar y suscribir en nombre del Estado, los contratos administrativos relativos a los negocios que se relacionen con su ramo.

Finalmente, las funciones administrativas de los Ministerios las regula el Artículo 28 de la Ley del Organismo Ejecutivo.

CAPÍTULO III

3. El Organismo Legislativo y el juicio político

Dentro de lo que se conoce como división de los poderes, al Organismo Legislativo le corresponden actividades que se encuentran delimitadas y establecidas tanto en la Constitución Política de la República, como en su Ley Orgánica contenida en el Decreto 63-94; siendo una de estas lo concerniente a la interpelación o juicio político .

En principio, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala en el Artículo 157 se regula: “Potestad legislativa e integración del Congreso de la República. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos. Cada uno de los Departamentos de la República constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del Departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional. En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.”

“De conformidad con el Artículo 157 constitucional la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, la que debe ejercerse dentro del marco de la Constitución Política que es la ley fundamental en que se sustenta el ordenamiento jurídico, con el fin primordial de realizar el bien común. Sobre esta declaración del texto constitucional se basa el régimen democrático y representativo vigente del que dimanán dos consecuencias: a) el reconocimiento de que el Congreso de la República es el depositario de la potestad legislativa en su ejercicio ordinario; y b) la jerarquía especial de las leyes emitidas por el mismo, como expresión de la voluntad soberana del pueblo a través de sus representantes, sometida a la supremacía de la Constitución.”²²

“Poder legislativo. En los Estados constitucionales, el Parlamento debidamente elegido, con la misión de discutir y aprobar las leyes. En los sistemas absolutos o dictatoriales de gobierno, la asamblea consentida o graduada que, dócil al Poder Ejecutivo, avasallador entonces, desempeña temerosa o sumisa la función legislativa nominal. La función de hacer, reformar o derogar las leyes compete a una o dos Cámaras, según impere el sistema bicameral o de una sola asamblea. Una de estas, Cámara de diputados, de representantes, de los comunes, o Cámara baja, entre otros nombres. Contraria o complementariamente la otra, la Cámara alta, posee carácter representativo o corporativo, es elegida por instituciones especiales, mediante designación parcial del jefe del Estado, por reconocimiento del puesto a ciertos cargos y dignidades o mediante una elección de segundo grado, y recibe la designación preponderante de Senado, aun cuando en el parlamentarismo inglés existan los lores.”²³

²² Corte de Constitucionalidad, *Gaceta jurisprudencial* número 20, expediente número 364-90, pág. 17.

²³ Cabanellas de la Torre, *Ob. Cit*; pág. 287.

“Encarna en asambleas o cuerpos deliberantes que configuren representación más o menos fiel de la opinión pública, el Poder Legislativo, por iniciativa propia o propuesta gubernamental, lleva a cabo la esencial tarea, a través de las fases de propuesta, dictamen, discusión general y voto, de la formación de las leyes.”²⁴

En gobiernos sinceramente provisionales o en regímenes dictatoriales sin disfraz, el Poder Legislativo no existe -a la espera de surgir o por la extinción dispuesta por violencia- y asume su función el Poder Ejecutivo, que legisla por el sistema híbrido de los decretos-leyes.

A estos mismos acude, por la arrogación autocrática, el régimen dictatorial que ha disuelto el precedente Poder Legislativo, al que en lo sucesivo le usurpa sus funciones; aun cuando entonces se esté ante simples decretos a los que, por estética institucional o escrúpulos sui géneris, se les da el nombre, entonces putativo -en correcta técnica jurídica la calificación-, de leyes.

En la definición del Organismo o Poder Legislativo, corresponde hacer mención de la actividad que realiza el legislador: “El legislador es quien legisla, el que forma o prepara las leyes. El que las aprueba, promulga y da fuerza a tales preceptos generales y obligatorios. En la Antigüedad, en épocas de gobiernos personales, resultaba fácil identificar al legislador: era el príncipe o tirano, o alguno de sus consejeros o favoritos, por la firma, el jefe del Estado y, por la iniciativa, generalmente los gobiernos, la preparación minuciosa y gradual de las leyes diluye al verdadero legislador.

²⁴ *Ibid*, pág. 288.

Tanto contribuye a la norma luego imperiosa el técnico que elabora un trabajo preliminar, aceptado en mayor o menor grado, como los diputados o senadores que enmiendan proyectos presentados a la discusión y aprobación de las asambleas legislativas; porque son ellas, con el carácter a la vez anónimo a la postre, y colectivo de las entidades deliberantes, las que dan la forma definitiva a los propósitos legislativos, originados a veces por la crítica de los teóricos, por las campañas periodísticas, por la presión impalpable e irresistible de la opinión pública en las democracias y también en los regímenes que pretenden aplastarla.”²⁵

3.1. La actividad parlamentaria

El Estado tiene que actuar y desarrollar su actividad, para llevar a cabo sus fines. Esa actividad fundamentalmente corresponde a su estructura orgánica inmediata.

Esa actividad se desarrolla de acuerdo con el contenido propio de las funciones atribuidas a sus órganos inmediatos, y así en la vida del Estado, en el desarrollo de su actividad, se encuentran la función legislativa o actividad parlamentaria.

En toda organización estatal tiene que existir una actividad encaminada a formular las normas generales que deben, en primer término, estructurar al Estado y, en segundo término, reglamentar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y las relaciones de los ciudadanos entre sí. En todo Estado necesariamente existe una función legislativa.

²⁵ *Ibid*, pág. 116.

“En el Estado moderno, cuya estructura ha servido de base para establecer los principios generales en que consiste su teoría, es decir, la teoría del Estado, existen de manera necesaria, siempre, tres funciones típicas, a través de las cuales se manifiesta el poder supremo o soberanía. Función legislativa. Habiendo estudiado la teoría de la división de poderes en Montesquieu y habiendo examinado las moderaciones e integraciones que ha tenido esa doctrina en el Estado moderno y llegado a la conclusión de que, no obstante esas moderaciones e integraciones, se conserva en la actualidad esa división primordial del Estado atribuyéndola a sus órganos fundamentales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, conviene examinar en detalle, cada una de estas funciones del Estado, empezando con la función legislativa.

La función legislativa o parlamentaria es definida como -la actividad del Estado que tiende a crear el ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí-. El órgano legislativo, con pocas excepciones, se compone, generalmente, como sucede en México, de dos Cámaras que colaboran en la tarea legislativa, de acuerdo con el mecanismo fijado en las constituciones.”²⁶

“En la función legislativa coopera, directa o indirectamente, de acuerdo con los sistemas, el Jefe del Estado, a quien a veces se autoriza a vetar las leyes, a presentar iniciativas, a promulgarlas.

²⁶ Porrúa Pérez, **Ob. Cit;** pág. 223.

En otros sistemas, como sucede en Francia y en Estados Unidos, el Jefe del Estado no tiene ingerencia alguna en la función legislativa, que se atribuye únicamente al Parlamento en Francia, o al Congreso en los Estados Unidos.

Un tercer sistema concede facultades al pueblo, a la población, para que intervenga en la función legislativa, para aprobar las leyes después de que han sido elaboradas por el órgano legislativo, tiene que sujetarse a la votación popular. La estructuración particular de las asambleas legislativas es tarea que corresponde a las diferentes constituciones concretas de los Estados.”²⁷

Dentro de la estructura del Organismo Legislativo, una de sus principales funciones deviene en la actividad parlamentaria o función legislativa. La función legislativa o legislación se entiende de la forma siguiente: “La ciencia de las leyes. Conjunto o cuerpo de leyes que integran el derecho positivo vigente en un Estado. Totalidad de las disposiciones legales de un pueblo o de una época determinada. Se divide la legislación: a) por la extensión de su contenido, en general, cuando abarca todas las leyes que regulan la vida jurídica, y en especial o particular, concretada a las disposiciones legales relativas a una rama del derecho; b) en relación al espacio, en universal, supuesta la existencia de un derecho común a la humanidad civilizada, y nacional, comprensiva de las leyes positivas que regulan el ordenamiento jurídico de un estado o nación; c) en relación con el tiempo, en histórica, la que rigió en época remota o pasada y ya sin vigor, y vigente, la aplicable a la vida actual, por su fuerza compulsiva.

²⁷ *Ibid.*, pág. 224.

Por la especialización, existen tantas legislaciones como ramas jurídicas, y así se habla de legislación civil, penal, mercantil, laboral: o, de índole más concreta: de aguas, minas, hipotecaria.”²⁸

A nivel de las normas ordinarias, la actividad parlamentaria se regula en el Decreto 63-94 el cual contiene la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, de la cual se destaca el Artículo uno el cual preceptúa: “Objetivo y potestad legislativa. La presente ley tiene por objeto normar las funciones, las contribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo. La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.”

El Artículo dos determina: “Integración. El Organismo Legislativo de la República de Guatemala, está integrado por los diputados al Congreso de la República y por el personal técnico y administrativo; ejerce las atribuciones que señalan la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes. Actuará con absoluta independencia de los otros organismo del Estado, con los cuales habrá coordinación.”

Artículo seis de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “Órganos. Son órganos del Congreso de la República mediante los cuales se ejerce la función legislativa:

- a) El Pleno
- b) La Junta Directiva

²⁸ Ossorio, **Ob. Cit**; pág. 116.

- c) La Presidencia
- d) La Comisión Permanente
- e) La Comisión de Derechos Humanos
- f) Las Comisiones de Trabajo
- g) Las Comisiones Extraordinarias y las Específicas
- h) La junta de Jefes de Bloque.”

Por su parte el Artículo siete determina: “Autoridad superior. El Pleno del Congreso de la República, como órgano máximo, constituye la autoridad superior y se integra por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece esta ley. Salvo los caso de excepción, constituye quórum para el Pleno, la mitad más uno del número total de diputados que integran el Congreso de la República.”

El Artículo nueve de la Ley citada preceptúa: “Integración. La Junta Directiva del Congreso de la República estará integrada por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. La elección se hará por planilla y por medio de votación breve, requiriéndose del voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados que integran el Congreso.”

En cuanto a la Presidencia del Congreso, el Artículo 17 regula: “Jerarquía y Funciones. El Presidente del Congreso de la República es el funcionario de más alta jerarquía del Organismo Legislativo, y como tal, ejerce la dirección, ejecución y representación de dicho Organismo. El presidente del Congreso es a su vez Presidente de la Junta Directiva, de la Comisión de Régimen Interior y de la Comisión Permanente.

Le corresponde las preeminencias, consideraciones y rangos que establecen las leyes, el ceremonial diplomático y las prácticas internacionales por ser Presidente de uno de los tres Organismos del Estado.”

Y de forma puntual, a partir del Artículo 68 se regula la actividad parlamentaria, de lo cual se puede advertir: “Convocatoria a sesiones. Los Diputados deberán ser citados por escrito, en forma idéntica a todos los diputados y por el medio más expedito a concurrir a sesiones por los menos con veinticuatro horas de anticipación, salvo que mediere entre la citación y el día de la sesión dos días inhábiles o de asueto, en cuyo caso, la citación deberá efectuarse con no menos de setenta y dos horas de anticipación, todo ello sin perjuicio de que pueda citarse de urgencia cuando sea necesario. El Congreso se reunirá sin necesidad de convocatoria el día catorce de enero de cada año y es obligación de los Diputados presentarse ese día sin previa citación.”

3.2. La interpelación de Ministros de Estado

Esta institución nace en el Parlamento del Reino Unido, en el cual los miembros de la Cámara de los Comunes interrogaban a uno de los ministros del gabinete de la Reina, estando estos últimos obligados a contestar. En los países con régimen parlamentario, los miembros del gobierno suelen formar parte al mismo tiempo del respectivo Congreso o Asamblea. En estas naciones, es tradicional que exista un gabinete, con miembros encargados de evaluar y contrarrestar el trabajo de un ministro es su cartera.

Esto suele generar debates intensos y muy interesantes, acerca de la marcha política en un país determinado. Un caso ejemplar es el Reino Unido, donde nace la institución. Casos como estos se dan en España, Canadá, Francia, entre otros, y dichas interpelaciones pueden ir acompañadas de un voto de censura o de un juicio político en contra de la administración.

En el caso de los países con régimen presidencialista, la interpelación no es un mecanismo usual. Algunos países lo regulan de manera especial, pero sin las facultades que generalmente se establecen en favor de los diputados o representantes de un parlamento.

El contrapeso contra la autoridad presidencial suele estar marcado en el sistema de juicio político, antes que en las mociones de censura, propias del sistema parlamentario.

De acuerdo al Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, interpelar significa: "Requerir a alguien que de explicaciones. Exigencia de explicaciones sobre un asunto, especialmente si se hace con autoridad o con derecho. En un parlamento, uso de la palabra que hace un diputado o senador para plantear al gobierno o a la mesa una discusión ajena a los proyectos de ley y a las proposiciones."

La interpelación es el acto de interrogar a un miembro del Consejo de Ministros o Gabinete por parte de los miembros del Poder Legislativo de cada país o región acerca de un tema específico, con el fin de -eventualmente- hacer valer su responsabilidad.

La interpelación ministerial constituye un instrumento o herramienta muy importante mediante la cual el Congreso obliga al Poder Ejecutivo a someterse al cuestionamiento de sus acciones y rendir cuentas acerca de un tema relevante. Todo este proceso es del conocimiento de la ciudadanía, que puede así formarse un juicio fundado al respecto.

“En 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. Representa el medio más eficaz de ejercer el Poder Legislativo su control sobre el Poder Ejecutivo.”²⁹

En lo que respecta a los Ministerios de Estado se establece: “Los Ministerios de Estado tienen su origen como consecuencia de la Revolución de octubre de mil novecientos cuarenta y cuatro y surgen como órganos ejecutivos, es decir, órganos con competencia administrativa. Son una semejanza de los Ministros de Estado del Régimen Parlamentario. En el Régimen Presidencialista existen los Secretarios de Estado, pero no ejercen ningún tipo de competencia, como por ejemplo el sistema Presidencialista de los Estados Unidos de América, que actúan a nivel de asesoría del Presidente de la República, en este caso el Presidente es el que toma todas las decisiones, en este sistema los Secretarios de Estado actúan a nivel de asesoría del Presidente.”³⁰

²⁹ **Ibid**, pág. 530.

³⁰ Calderon, **Ob. Cit**; pág. 79.

3.3. Procedimiento de la interpelación de Ministros de Estado

En función de lo que regula la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, contenida en el Decreto 63-94; el procedimiento para la interpelación de un Ministro o Ministros de Estado, se puede determinar de la forma siguiente:

- a) Existe el derecho que asiste a uno o más Diputados del Congreso de la República de interpelar en forma personal a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro. Dicha interpelación se realizará sobre asuntos relacionados con la cartera, según el Ministerio de que se trate.
- b) Planteada la interpelación, se procederá por el Presidente del Congreso de la República a anunciar la hora y fecha de la sesión en que se llevará a cabo la interpelación, la cual debe producirse en una de las cinco sesiones inmediatas siguientes a dicha formulación.
- c) Mediante oficio por medio de la Secretaría del Congreso de la República, se procede a notificar al Ministro que ha de ser interpelado.
- d) Puede producirse la excusa del Ministro de asistir a la interpelación, pero solo en caso de estar ausente del país o padeciendo de quebrantos de salud.
- e) Si es aceptada la excusa por parte del Pleno del Congreso, la interpelación se llevará a cabo inmediatamente después que el Ministro retorne al país o recobre su salud.
- f) Si el Ministro no asiste a la sesión señalada para la interpelación, el Congreso podrá emitir inmediatamente voto de falta de confianza en contra del Ministro ausente.

- g) Asimismo, en caso de inasistencia del Ministro citado para la interpelación, el o los Diputados interpelantes pueden promover el antejuicio, para perseguir el delito de desobediencia, establecido en el Artículo 420 del Código Penal guatemalteco.
- h) Las preguntas básicas se deben comunicar al Ministro o Ministros que han de ser interpelados, en un plazo no menor de cuarenta y ocho horas de anticipación.
- i) El día y hora señalado, se produce el debate en la interpelación, para lo cual el Presidente del Congreso de la República dará la palabra al Diputado interpelante, quien hará una breve exposición y hará las preguntas básicas.
- j) El Ministro interpelado procede a responder luego que se le concede la palabra.
- k) Posteriormente, cualquier Diputado puede hacer las preguntas adicionales que sean pertinentes, debiéndolas contestar el Ministro interpelado.
- l) Finalizada la interpelación, se procede al debate en el cual los Diputados pueden tomar la palabra hasta tres veces; para lo cual, el Ministro interpelado puede participar si así lo desea sin que se limite el uso de la palabra.
- m) En el debate o en una de las dos sesiones inmediatas siguientes, cuatro o más Diputados, pueden proponer al Pleno del Congreso la aprobación de un voto de falta de confianza.
- n) Para que se produzca el voto de falta de confianza es necesaria la mayoría absoluta del total de Diputados. Que en caso se produzca, obliga al Ministro de Estado a presentar inmediatamente su dimisión ante el Presidente de la República.
- o) El Presidente de la República puede aceptar la dimisión, o en Consejo de Ministros rechazarla, en virtud de la conveniencia nacional o la política de Gobierno.
- p) En caso se ratifique el voto de falta de confianza, el Ministro será separado inmediatamente de su cargo.

- q) La apelación del Ministro interpelado, se producirá dentro de los ocho días siguientes de sometida al Congreso dicha acción, para lo cual se debatirá el tema y de ser necesario se ampliará la interpelación.
- r) De ser ineludible se votará sobre la ratificación del voto de falta de confianza. Si es el caso, se necesita del voto afirmativo de las dos terceras partes del total de Diputados al Congreso.
- s) En este último supuesto, el Ministro puede recurrir ante el Congreso de la República dentro de los ochos días a partir de la fecha en que se emitió el voto de falta de confianza, caso contrario quedará inmediatamente separado e inhabilitado por seis meses para ejercer el cargo de Ministro de Estado.

3.4. Fundamento legal

Artículo cuatro de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, adicionado por el Decreto 68-2008 del Congreso de la República: "Declaración de funcionarios públicos. Todos los funcionarios y empleados públicos, están obligados a acudir e informar al Congreso, cuando éste, sus comisiones o bloques legislativos lo consideren necesario para el desempeño de sus funciones legislativas. En caso de no hacerlo se formulará ante los órganos competentes la denuncia en su contra para que sean sancionados penalmente. 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. Independientemente de su participación directa, los funcionarios o empleados públicos deberán proporcionar por escrito la información solicitada.

Los particulares podrán ser citados a declarar ante el Congreso de la República, mediante citación que exprese claramente el objeto de la misma y siempre que su presencia se requiera para tratar de asuntos relacionados con el Estado. En todos estos casos los declarantes tendrán derecho a hacerse asesorar por profesionales de su elección; pero, los asesores no podrán intervenir directamente ni contestar lo que se le hubiere preguntado a aquellos. Todas las personas, individuales o jurídicas, que manejen, administren, custodien o reciban por cualquier medio recursos del Estado, están obligadas a acudir, cuando sean citadas, al Pleno del Congreso de la República, sus comisiones o bloques legislativos, rendir los informes que se les requieran.”

Artículo 73 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. “Participación de Ministros y Funcionarios. Los ministros de Estado, podrán asistir a las sesiones del Congreso y participar con voz deliberativa. Tomarán asiento en las curules del primer semicírculo bajo del Hemiciclo. Si concurrieren otros funcionarios y la Junta Directiva lo considerare conveniente se les podrá asignar asiento en el palco diplomático.”

Artículo 139 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo: “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 interpelación.

Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los Diputados el derecho de interpelar ni tampoco calificar las preguntas o restringirlas. No pueden los Diputados interpelar respecto a asuntos que se refieren a cuestiones diplomáticas u operaciones militares pendientes, pero al finalizar tales cuestiones u operaciones, podrán ser objeto de interpelación.”

Artículo 140 de la Ley citada: “Excusas en cuanto a interpelaciones. 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 padeciendo de 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 interpelantes 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.”

Artículo 141 de la Ley en mención: “Procedimiento 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.”

Artículo 142 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. “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.”

Artículo 143 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. “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 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. “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 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. “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 al 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.”

CAPÍTULO IV

4. Tergiversación del juicio político

La Constitución Política de la República de Guatemala a partir del Artículo 166 regula lo concerniente al juicio político, interpelación o control legislativo que se realiza a los *Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro*.

El juicio político deviene en ser un mero acto de control de las funciones del Organismo Ejecutivo, amparado en la amplitud y sistema de gobierno democrático sobre el cual descansa el Estado guatemalteco.

No obstante que la misma Constitución Política de la República establece que no existe subordinación entre los poderes del Estado, se produce la injerencia del Legislativo en el Ejecutivo en materia política, por el derecho que asiste a los diputados de interpelar a los Ministros, situación que posee un contenido de rango constitucional.

Sin embargo, los postulados que sustentan el control legislativo o interpelación y su función principal de control político, se han visto tergiversados; al punto que la pugna entre el Organismo Ejecutivo y el Legislativo, ha producido que la interpelación en muchas ocasiones se plantee con base en situaciones entorpecedoras, que no tienen como finalidad el verdadero control político y su consecuente voto de falta de confianza, sino que se traduce en un mecanismo de lucha de poder, así como de entorpecimiento de las funciones ministeriales.

Lo anterior trae como consecuencia directa la ineficacia en la actividad legislativa, en virtud que las interpelaciones se prolongan más allá de lo razonable, y lo que es peor aún se centran en discusiones que solamente poseen fines partidarios y conveniencias de las agrupaciones políticas.

Ante dicha situación, los temas de relevancia como el avance de la agenda legislativa, particularmente de leyes que favorezcan a la población guatemalteca, se ven relegados a un segundo plano, ante el abuso y tergiversación de la figura de la interpelación.

4.1. Mecanismo de control e injerencia del Organismo Legislativo

Dentro de las clases de control que se producen en la administración pública se pueden determinar:

- El control interno, que se produce dentro de la administración pública con jerarquía.
- El control directo, que se produce por parte de los particulares respecto a la administración pública, con los respectivos recursos administrativos y el contencioso administrativo.
- El control judicial, ante los tribunales de justicia.
- El control constitucional, ante la Corte de Constitucionalidad.
- El control en materia de Derechos Humanos.
- El control del gasto público.
- Y, lo más importante con relación al tema objeto de estudio, lo referido al control parlamentario, que se produce por medio del juicio político o interpelación, el que ejerce el Congreso de la República sobre los Ministros de Estado.

El Estado desarrolla diversas actividades generales por medio de los poderes constituidos, tal es el caso del Legislativo y su función de interpelación. Por su parte, dentro de las funciones que desarrolla el Organismo Ejecutivo se encuentran las de gobierno y las de administración pública; por ello, para el ejercicio de esas funciones, el poder constituyente de forma preventiva limita la acción de ese poder público, mediante una serie de principios e instituciones de naturaleza político jurídica, como es el caso del juicio político.

Las limitaciones al ejercicio del poder público constituyen el marco político y el marco jurídico, que encierran las acciones de los Organismos del Estado, a través del sistema de pesos y contrapesos, como se planteó en su momento por medio de los creadores de la división de los Poderes.

Dentro del control político, destaca la existencia del juicio político o interpelación, de acuerdo al marco político que fija la Constitución Política de la República al determinar las reglas para el ejercicio del poder público, y señalar una serie de principios e instituciones que se aplican al Gobierno, con el fin de establecer el camino que debe seguirse para la toma de decisiones, así como los mecanismos para llevar a cabo los fines del Estado. En dicho contexto se produce la existencia del sistema de gobierno, el cual para el caso guatemalteco tiene características europeas y americanas. Por un lado existe el parlamentarismo típico de Europa, nacido en Inglaterra y desarrollado en Francia, Alemania, Italia, Bélgica, y España. Y por otra parte, la existencia del presidencialismo que es una creación de la primera Constitución escrita emitida en los Estados Unidos de América.

En atención a esos dos sistemas, en Guatemala existe un Congreso -Organismo Legislativo-, y un Presidente de la República a cargo del Organismo Ejecutivo y de la administración pública, lo que convierte al gobierno en un sistema republicano, democrático y representativo, tal como lo establece la propia Constitución Política en el Artículo 140.

Por ello en el ámbito doctrinario, Guatemala cuenta con un sistema semi-parlamentario y semi-presidencialista, en donde ambos organismos comparten responsabilidades en la dirección de la política y la administración pública, sumado a las facultades que la ley asigna a cada Organismo.

De esto se puede destacar la existencia de Ministerios de Estado, los cuales no obstante conformar parte del Ejecutivo, pueden ser sometidos a interpelación por parte del Congreso de la República, que puede resultar en un voto de falta de confianza y la correspondiente destitución del Ministro si se ratifica dicho voto. Esto se produce dentro del control sobre la administración pública, toda vez que la Constitución establece una serie de controles que se aplican para evitar que las funciones políticas y las administrativas, sean ejercitadas con extralimitación por los funcionarios públicos; es a lo que se denominan controles políticos y controles jurídicos.

El control político que es donde tiene lugar la interpelación de Ministros, consiste en la aplicación de un conjunto de normas legales y procedimientos por los órganos constitucionalmente creados, sobre los actos de los funcionarios públicos que tienen a su cargo la actividad de gobierno y de administración pública.

Sin embargo, el control político puede ser ordinario o extraordinario, el control político ordinario existe desde la creación del Estado democrático liberal. Consiste en la existencia de pesos y contrapesos entre los Organismos del Estado, tal es el caso concreto del Congreso de la República que posee la potestad de llamar a interpelación a los Ministros de Estado.

En cuanto al control parlamentario se determina: "El control parlamentario sobre los actos de gobierno, 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 de la Interpelación de Ministros de Estado. La interpelación, es la figura jurídico-política, mediante la cual el parlamento controla los actos y las políticas administrativas del Primer Ministro o Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Estado.

La interpelación es una figura típica del sistema Parlamentario, pues en este sistema, hay que recordar que la Administración Pública se encuentra a cargo del parlamento. Es el Parlamento el que nombra al Primer Ministro y a los Ministros del Estado, a propuesta de aquel. En Guatemala, no obstante haber adoptado el Régimen Presidencialista, tiene algunas características del Régimen Parlamentario.

Los Ministros de Estado, en Guatemala, no funcionan como simples órganos asesores, como dentro del Régimen Presidencialista de los Estados Unidos de América, sino que son órganos con competencias administrativas, lo que hace que nuestro régimen sea un régimen semi-presidencialista y semi-parlamentario.

A raíz que se crean los Ministerios de Estado como órganos con decisión, deviene la figura de la interpelación, como característica del parlamentarismo.”³¹

“El control de los actos del Ejecutivo, está en la base del régimen democrático que establece nuestra Constitución. Las ingerencias 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, pudiendo originar un voto de falta de confianza.”³²

No obstante que el sistema de gobierno lo permite y faculta, el control e injerencia del Organismo Legislativo sobre el Ejecutivo en lo relacionado con la interpelación ministerial, ha trascendido de la mera fiscalización política ordinaria, y se ha tergiversado en muchos aspectos.

4.2. Fines de la interpelación de Ministros de Estado

La actividad parlamentaria denominada juicio político, control legislativo o interpelación ha sido desnaturalizada, especialmente en los últimos tiempos, apartándose de sus fines; en virtud que lejos de constituir un mecanismo de control y fiscalización, a degenerado en una serie de artilugios que encierran un revanchismo político, una verdadera lucha de poder entre las organizaciones políticas del Congreso.

³¹ *Ibid*, pág. 335.

³² Corte de Constitucionalidad, *Gaceta jurisprudencial* número 23, expediente número 274-91, pág. 21.

No obstante lo descrito, la finalidad y esencia de la interpelación se determina por el control sobre los actos de la administración pública, función que parte del mandato constitucional y que es desarrollada por las leyes ordinarias.

Así, el Artículo 165 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: “Atribuciones. Corresponde al Congreso de la República:...j) Interpelar a los ministros de Estado...”

Por su parte el Artículo 166 preceptúa. “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 aquéllas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares 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.”

Asimismo, el Artículo 167 de la Constitución Política determina: “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 hiciere, 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.”

Finalmente el Artículo 168 constitucional preceptúa: “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 lo Viceministros.

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

4.3. Los efectos en la actividad legislativa

Pasan meses y meses de labores del Congreso de la República, como sucede en la actual legislatura, y no se produce un avance en la agenda legislativa, para dar importancia a la emisión de leyes a favor de la población guatemalteca, la discusión de temas importantes para el país, o que ya no se produzca la monotonía de las discusiones parlamentarias. En gran medida las anteriores consideraciones negativas se deben al empecinamiento de los diputados de oposición, en lo relacionado con el tema de la interpelación. Los juicios políticos en el país no han servido para casi nada, por más que se afirme por parte de los interpelantes que se encuentran en su derecho; en virtud que desde la oposición se plantea este tipo de acciones, con el ánimo de entrapar la agenda legislativa durante meses y meses.

Además del retardo en la actividad legislativa, el planteamiento de las interpelaciones representa un enorme costo económico, en virtud de los gastos en los cuales se incurre en el Organismo Legislativo, al tener a 158 diputados a la espera de que se pueda desbloquear la agenda.

Las plenarios dedicadas a la interpelación tienen un costo aproximado de 116 mil quetzales, lo que a todas luces constituye un derroche, porque en muchas ocasiones no resulta relevante el interrogatorio.

Asimismo, para llegar a lo esclarecido podría bastar una semana de trabajo; lo anterior, obliga a pagarles a los diputados y a sus ayudantes como si hubieran trabajado a tiempo completo, cuando a veces no cumplen ni siquiera con un tercio de la jornada laboral habitual y además se debe cubrir los gastos de alimentación para todos los involucrados.

Llega a tal punto la desidia de los legisladores que llegada la hora en que se inician las plenarios y cumplido con el quórum, al poco tiempo por motivos personales y partidarios deciden romperlo, con el fin de que no se continúe con la interpelación de que se trate.

El poco tiempo que efectivamente laboran les sirve como excusa para cobrar su salario y las dietas, pero en el fondo la interpelación parece no tener otra importancia más que los intereses partidarios, principalmente entre el grupo de gobierno y la oposición. Mientras que las bancadas minoritarias, se agrupan en torno al bando que en el momento les represente mayor ventaja. Lo anterior produce como resultado inmediato, efectos negativos en la actividad legislativa, en virtud que las interpelaciones se extienden de forma interminable, las discusiones carecen de sentido y control, llegando al punto de constituir verdaderos espectáculos en el hemiciclo parlamentario, con el consiguiente desgaste de los involucrados.

Es tal la utilización y artificio de la interpelación, que en ocasiones los mismos oficialistas la bloquean en cuanto a su avance, lo cual se torna improductivo, además de la amenaza de su prolongación de manera irresponsable, puesto que en la agenda legislativa se produce interpelación tras interpelación, relegando la función principal.

4.4. Los efectos en la actividad ministerial

En el contexto de lo establecido respecto al Congreso de la República, la interpelación ministerial en muchos de los casos produce consecuencias negativas para la actividad ministerial, en virtud que su fin principal de fiscalización, con frecuencia es mal entendido, y degenera en aspectos político partidarios.

En virtud que la interpelación constituye un negocio privilegiado y de rango constitucional, precisa su cumplimiento por parte de o los Ministros citados, situación que redundando en aspectos que se pueden exponer en los términos siguientes:

- Se produce una considerable erogación económica por parte del Ministerio cuyo jefe de la cartera es sometido a juicio político.
- Implica no sólo la participación del Ministro, sino que también de sus asesores y funcionarios del ramo.
- Se produce el abandono de las funciones principales de la cartera, para dar prioridad a la interpelación en el Congreso de la República.
- Muchas de las preguntas carecen de fundamento.
- El cuestionamiento en muchas ocasiones resulta interminable, en virtud de la gran cantidad de preguntas formuladas.
- La interpelación se puede prolongar en días, semanas e incluso hasta meses.
- Puede producirse un voto de falta de confianza, inducido más por el revanchismo político que por el efectivo diligenciamiento de las actividades ministeriales.

Si bien es cierto, los aspectos enunciados condicionan y limitan la actividad ministerial, puesto que en una aproximación reflejan situaciones negativas respecto a los Ministros de Estado; también precisa estructurar otros elementos que reflejan lo positivo de la interpelación, cuando ésta se produce dentro de los parámetros de su función principal, es decir, la fiscalización y control. Por lo cual, pueden establecerse los siguientes:

- La interpelación ministerial puede evidenciar la mala administración pública.
- Se puede establecer las deficiencias en cuanto al manejo de la cartera.
- Determinar situaciones de corrupción, especialmente en cuanto a la adquisición de bienes y servicios, de acuerdo a lo que regula la Ley de Contrataciones del Estado.
- Evidenciar acciones incluso delictivas, que se producen a lo interno del ministerio de que se trate.
- Corregir el rumbo de muchos programas y proyectos, en el marco de la obtención del bien común.
- Fiscalizar la asignación presupuestaria del Ministerio y su efectiva ejecución.
- Hacer que se cumplan las disposiciones legales dentro de las cuales debe enmarcar su actuar el Ministerio correspondiente.
- A través de la interpelación puede llegarse a producir resultados positivos que se reflejen en la administración pública.
- Asimismo, la consecuente destitución del Ministro con fundamentos reales, en atención a la eficiencia en el manejo de la cartera.

Datos recientes, correspondientes al año dos mil doce determinan:

- Durante el año dos mil doce, en promedio se hicieron seis citaciones por semana al Congreso de la República.

- En total fueron 395 citaciones y reuniones concertadas por bloques en el Congreso de la República.
- Funcionarios del Ministerio de Comunicaciones fueron requeridos en 33 ocasiones.
- Del Ministerio de Gobernación fueron citados 32 veces.
- Funcionarios del Ministerio de Salud fueron llamados en 30 ocasiones.
- El Ministro más citado al Congreso de la República fue el de Salud.
- Le siguió el Ministro de Gobernación.
- En tercer lugar quedó la Ministra de Desarrollo Social.
- Las bancadas que más citaciones realizaron, en su orden fueron la de Libertad Democrática Renovada, Winaq y Encuentro por Guatemala.
- El costo de una interpelación resulta oneroso, durante el dos mil doce el Congreso de la República erogó 793 millones 877 mil quetzales, que representan un gasto diario de 2 millones 175 mil quetzales; lo cual determina que si el costo de la interpelación incluyera el trabajo de las salas legislativas y de la administración del Congreso, esta tendría un costo de 34 millones 800 mil quetzales.

4.5. Lucha de poder entre las agrupaciones políticas representadas en el Congreso de la República

Dentro de la lucha constante de poder que se produce entre las agrupaciones políticas representadas en el Congreso, se ha incorporado al libro de dicho Organismo el Precedente, mediante una moción aprobada, y con la cual se puede suspender temporalmente la interpelación, con el propósito de conocer leyes de plazo fatal o aspectos constitucionales.

Tras la inclusión de esta figura, la cual se contemplaba dentro de una moción privilegiada, el voto de dos terceras partes del total de congresistas -105-, basta para interrumpir una interpelación.

Según se considera por parte del Legislativo, la aprobación busca que el Congreso, en el ejercicio de sus facultades legislativas, conozca las iniciativas que sean de orden económico, social o financiero sujetas a un plazo fatal o a un mandato constitucional, siempre que con tal ejercicio se produzca el desarrollo normal de los órganos del Estado.

Las interpelaciones podrán continuar tras el empleo de esta figura, sin limitar la función fiscalizadora del Congreso. Sin embargo, cabe hacer mención que durante varios años se respetó la figura de la interpelación, hasta que debido al aumento y demora en las sesiones para conocer de dicho juicio político, fue necesario realizar una consulta a la Corte de Constitucionalidad.

El Artículo cinco de la Ley del Organismo Legislativo, con relación al Precedente establece: "Interpretación. La presente ley se aplicará e interpretará de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley del Organismo Judicial y los Precedentes que apruebe el Pleno del Congreso. Las disposiciones interpretativas aprobadas por el Pleno del Congreso de la República, en materia de debates y sesiones serán consideradas como precedentes y podrán invocarse como fuente de Derecho; corresponderá a la Secretaría sistematizar los precedentes que se aprueben."

Con la inclusión del Precedente bastará el voto de 105 diputados para interrumpir una interpelación, sin que esto se considere limitar el derecho a la fiscalización.

Lo anterior se produce dentro del marco de la pugna político partidaria que constantemente tiene lugar en el Congreso de la República, puesto que la interpelación aparte de constituir un mecanismo de control del Legislativo hacia el Ejecutivo, también se ha convertido en un modelo de negociación entre las diferentes bancadas que tienen representación político-partidaria.

El estancamiento de la agenda legislativa ha generado que diputados de varios bloques inicien acciones para suspender la interpelación de Ministros, y así entrar a conocer otras iniciativas de ley que están pendientes.

Por ello, se ha acudido a la Corte de Constitucionalidad para presentar amparos en contra del Congreso por el retardo y la omisión que se produce en asuntos del Legislativo, derivado de las constantes y largas interpellaciones.

Por costumbre se ha fijado que la interpelación es un negocio privilegiado, pero en ninguna parte de la ley o de la Constitución lo establece. El único negocio privilegiado es el proceso de voto de falta de confianza.

En otra ideología, se ha recurrido a presentar una moción privilegiada en el pleno, con el argumento de que la Constitución obliga a respetar el derecho de interpelar, más no el proceso de interpelación.

También el plantear las interpelaciones o retirarlas es utilizado como un mecanismo de negociación entre los distintos bloques.

Por un lado se produce la lucha entre los bloques legislativos a lo interno del Congreso de la República, y por el otro la pugna se establece entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Dentro de la programación de las interpelaciones, en la agenda legislativa cabe destacar lo siguiente:

- El número de sesiones plenarias que se necesitan para realizar las interpelaciones.
- La erogación o gastos que implica la interpelación.
- El número de interpelaciones que se realizan.
- El número de interpelaciones que se solicitan a la Dirección Legislativa del Congreso de la República.
- La cantidad de preguntas que se formulan.

4.6. La eficacia y objetividad en la interpelación

La interpelación constituye un proceso que el Congreso de la República puede promover en ejercicio de su función de control político, para fiscalizar los actos de la administración pública; es un típico mecanismo de control. El estudio de las interpelaciones ejemplifica la función fiscalizadora que tiene por objeto vigilar la conducta del Gobierno, exigirle explicaciones sobre una orientación o acerca de la marcha de un servicio, pedir que se exponga el criterio que va a seguirse ante un hecho o problema, y en general estar informado el Congreso de la República de cómo se desenvuelve la administración pública.

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; comisiones investigadoras, moción de censura, que tienden a hacer efectiva la responsabilidad política del Gobierno. Sin embargo, la interpelación no siempre se realiza dentro de los parámetros de eficacia y objetividad, puesto que en ocasiones el Legislativo solamente lo utiliza como mecanismo de presión y con fines partidarios.

Por otra parte, el Ejecutivo, no siempre acata de forma adecuada la intervención del Legislativo. En consecuencia, se pretende formular una iniciativa de ley para reformar la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, con el objeto de establecer sanciones a los funcionarios que no asistan a citaciones de bloques, comisiones y Junta Directiva.

La Ley en mención preceptúa que todos los funcionarios están obligados a asistir al Congreso de la República, pero si algo lo impide pueden delegar la función, con el objeto de agilizar el requerimiento parlamentario y evitar excusas por incomparecencia.

Sin embargo, en el caso de los Ministros resulta fundamental su comparecencia cuando son citados o interpelados, puesto que ellos son los cuentadantes de su cartera, en virtud que debido a su jerarquía toman las decisiones trascendentales que les corresponden.

La opinión consultiva 4185-2008 de la Corte de Constitucionalidad establece que los funcionarios tienen que asistir a las citaciones de jefes de bloques, comisión o presidencia del Congreso.

En caso contrario, se estaría incurriendo en el delito de desobediencia, regulado en el Artículo 420 del Código Penal, sumado al hecho de una eventual formulación de antejuicio en contra del Ministro que no atienda el requerimiento del Congreso de la República.

En dicho contexto, cabe resaltar algunos aspectos de las interpelaciones, referido a la eficacia y objetividad en su formulación:

- La interpelación encuentra su fundamento como parte del mandato constitucional
- Deviene en ser un mecanismo de control, con el objetivo de establecer la fiscalización de la administración pública por parte del Ejecutivo
- Representa una institución jurídica con características y particularidades, en virtud que se produce dentro de la división de los Poderes del Estado
- Establece un balance en la función pública
- También conlleva su utilización de forma tergiversada, lo cual se refleja en la ineficacia de la actividad legislativa
- Las interpelaciones en ocasiones se prolongan de forma desmesurada
- Representa en cierta medida una injerencia del Organismo Legislativo en el Ejecutivo
- Es una mecanismo de control político
- No se puede limitar
- Constituye un negocio privilegiado
- Pone al descubierto las deficiencias en los distintos Ministerios.

En consecuencia, la función de la interpelación por una parte se ha desnaturalizado produciendo efectos negativos en cuanto a la actividad legislativa y ministerial, sumado a su utilización con fines partidarios; sin embargo, atendiendo a su función original, resulta ser un mecanismo de control que bien manejado permite la adecuada fiscalización, más aún cuando existe un Ejecutivo inoperante e ineficiente para desarrollar la función de administración pública, como sucede en la actualidad.

CONCLUSIONES

1. Dentro de lo que representa el Estado, cabe destacar un aspecto importante como lo es el político, el cual fundamenta el surgimiento de un orden jurídico determinado, donde se produce cada una de las actividades de los Poderes del Estado, de donde se advierte la potestad e injerencia del Organismo Legislativo en su función de interpelación a los Ministros de Estado.
2. El juicio político se ha visto desnaturalizado, particularmente en las últimas dos legislaturas, en virtud que no se busca hacer efectiva la responsabilidad de los Ministros y el consecuente voto de falta de confianza; sino que se utiliza como un mecanismo de lucha de poder entre el Organismo Ejecutivo y el Legislativo.
3. Se establece que la interpelación deviene en ser un mero acto de control de las funciones del Organismo Ejecutivo, amparado en la amplitud y sistema de gobierno democrático sobre el cual descansa el Estado guatemalteco. No obstante, que la misma Constitución Política de la República establece que no existe subordinación entre los poderes del Estado, se produce la injerencia del Legislativo en el Ejecutivo en materia política.

4. Se evidencia que el control legislativo o interpelación, se ha visto tergiversado, debido a la pugna que se produce entre el Organismo Ejecutivo y el Legislativo; llegando al extremo que la interpelación en muchas ocasiones se plantea con base en situaciones entorpecedoras, que no tienen como finalidad el verdadero control político.

5. La interpelación mal enfocada con fines partidarios produce efectos negativos, entre los cuales se encuentran la demora en la actividad legislativa, el entorpecimiento de las actividades ministeriales, el costo económico, las negociaciones y confabulaciones que se realizan y los pobres resultados que se obtienen en cuanto a la función principal de control político.

RECOMENDACIONES

1. Es fundamental advertir que dentro de la división de los poderes del Estado de Guatemala, enmarcado en los controles a nivel político, se produce la fiscalización por parte del Organismo Legislativo respecto a la función ministerial; aspecto que precisa fijar en su justa dimensión legal, para evitar que se vulnere el principio de la independencia de poderes, sobre el cual descansa el orden democrático y representativo.
2. Es necesario que tanto el Congreso de la República de Guatemala, como el Organismo Ejecutivo, ejerzan sus funciones en coordinación, en atención a los preceptos constitucionales, particularmente en lo concerniente al juicio político, en el contexto de la fiscalización de la administración pública y no como un artificio de subordinación o lucha de poder.
3. Precisa que el Organismo Legislativo, a través de la interpelación ministerial ejerza la función con estricto cumplimiento legal, y no como un mecanismo entorpecedor de las funciones de los Ministerios de Estado, en el escenario de la amplitud y sistema de gobierno democrático sobre el cual descansa el Estado de derecho guatemalteco.

4. Que el control legislativo por medio del juicio político o interpelación no genere antagonismos entre el Organismo Ejecutivo y el Legislativo, para no llegar al extremo de fundamentar la interpelación en revanchismos o componendas partidarias, desvirtuando la naturaleza de dicha institución jurídica.

5. Es necesario que tanto la agenda legislativa como ministerial avancen con irrestricto apego a las funciones de cada Organismo, priorizando el ejercicio del poder público en beneficio de los habitantes de la República, para evitar los antagonismos que genera la interpelación, cuyas consecuencias inmediatas se traducen en la demora legislativa, el entorpecimiento de las actividades ministeriales, el costo económico y los pobres resultados que no justifican todo el proceso del juicio político.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, Miguel. **Teoría general del derecho administrativo**. 2a. ed.; México: Ed. Universitaria, 1975.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario de derecho usual**. 26a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1999.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo I**. 6a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.
- CALDERÓN, Hugo. **Derecho administrativo II**. 6a. ed.; Guatemala: Ed. Estudiantil Fénix, 2003.
- DROMI, José. **Los servicios públicos**. 2a. ed.; Buenos Aires, Argentina: Ed. Depalma, 1979.
- FRAGA, Garvino. **Derecho administrativo**. 2a. ed.; México: Ed. Porrúa, 1981.
- FRANCH, Marta. **Manual de derecho administrativo**. España: Ed. Girona, 2002.
- LARIOS OCHAITA, Carlos. **Derecho internacional privado**. 6a. ed.; Guatemala: Ed. F&G Editores, 2001.
- MARTÍNEZ, Rafael. **Derecho administrativo**. 5a. ed.; México: Ed. Textos Jurídicos, 2005.
- MORGAN SANABRIA, Rolando. **Material de apoyo para el curso planeación del proceso de la investigación científica**. 2a. ed.; Guatemala: Ed. Universitaria, 1999.
- OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. 23a. ed.; revisada, corregida y aumentada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta, 1996.
- PENAGOS, Gustavo. **Curso de derecho administrativo**. 2a. ed.; Colombia: Ed. Profesional, 1982.
- PORRÚA PÉREZ, Francisco. **Teoría del Estado**. 38a. ed.; México, D. F: Ed. Porrúa, 2004.

Real Academia Española. **Diccionario de la lengua española**. 18a. ed.; Madrid, España: Ed. Espasa, 1986.

ROJINA VILLEGAS, Rafael. **Derecho mexicano**. 2a. ed.; México: Ed. Librería Robredo, 1959.

SAGUÈS, Néstor. **La interpretación judicial de la constitución**. Ed. Depalma, Buenos Aires.

SALVAT. **La enciclopedia**. Revisada, corregida y aumentada; Madrid España: Ed. Salvat, 2004.

VERON. **Diccionario de sinónimos y antónimos de la lengua española**. Revisada, corregida y aumentada; Barcelona España. 1994.

VISOR. **Diccionario enciclopédico ilustrado visor**. Revisada, corregida y aumentada; Buenos Aires, Argentina: Ed. Anselmo Morvillo, 2000.

Legislación:

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

Código Civil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 106, 1963.

Código Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-73, 1973.

Código Procesal Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 51-92, 1992.

Código Procesal Civil y Mercantil. Enrique Peralta Azurdia, Jefe de Gobierno de la República de Guatemala, Decreto Ley 107, 1963.

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 114-97, 1997.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 2-89, 1989.