

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL

**LA DESNATURALIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN DE LA INTERPELACIÓN  
PARLAMENTARIA EN GUATEMALA**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por la licenciada

**HEYDI KARINNA ORELLANA PAIZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**MAESTRÍA EN DERECHO CONSTITUCIONAL**

**(Magister Scientiae)**

Guatemala, octubre de 2019

## ÍNDICE

Introducción	I
--------------	---

### CAPÍTULO I

#### La democracia y el control del poder

1.1 Etimología	1
1.2 Conceptualización de democracia	2
1.3 Principios democráticos	5
1.4 Clases de democracia	7
1.4.1 Democracia representativa	8
1.4.2 Democracia deliberativa	14
1.5 Características esenciales de la democracia	17
1.6. Elementos democráticos relacionados con el control del poder	23
1.6.1. La soberanía popular	23
1.6.2 La representación	24
1.6.3 La elección	25
1.7 El control del poder como parte fundamental del Estado democrático	27

### CAPÍTULO II

#### La división de funciones y el control del poder

2.1 Sobre el sistema de frenos y contrapesos	31
2.1.1 Generalidades	31
2.1.2 El sistema de separación de poderes de Montesquieu	33
2.1.3 Elementos de equilibrio del sistema de controles interorgánicos	36
2.2 El Estado constitucional de derecho y el sistema de frenos y contrapesos	39
2.2.1 Elementos característicos del Estado de derecho	41

2.2.2 La división de poderes	42
2.2.3 La obediencia a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos y de los particulares	43
2.3 El ejercicio de controles, su eficacia e idoneidad	44
2.3.1 Marco jurídico	44
2.3.2 La eficacia y cumplimiento de los fines de los controles intraórganos	45

### **CAPÍTULO III**

#### **El congreso y su potestad como contralor de la actividad del Ejecutivo por vía de la interpelación**

3.1 Conceptualización	49
3.2. Estatus de los miembros del Parlamento	51
3.3 Principios parlamentarios	52
3.3.1 Principio de representación	53
3.3.2 Principio de igualdad	53
3.3.3 Principio de libertad para decidir	54
3.3.4 Principio de estabilidad	54
3.4 Poderes del Parlamento	55
3.4.1 Poderes de delimitación	55
3.4.2 Poder Legislativo	56
3.4.3 Poder presupuestal	56
3.4.4 Poder de aprobación de los tratados	57
3.4.5 Poder de control político	57
3.4.6 Poder de impulsión	58
3.4.7 Poder de provisión de ciertos cargos	58
3.5 Las votaciones en el parlamento	59
3.6 La interpelación como forma de control del poder	61
3.6.1 Antecedentes	61
3.6.2 Conceptualización	66
3.6.3 Características actuales	68

3.6.4 Trámite	70
3.7 Naturaleza	71
3.8 La interpelación en la legislación comparada	73
3.8.1 En España	73
3.8.2 En Argentina	83
3.8.3 En México	85
3.9 Extralimitaciones o abuso del poder	88
CONCLUSIONES	97
REFERENCIAS	99
ANEXO	104

## INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de control del poder se piensa de inmediato en tipos de control que ejercitan los órganos jurisdiccionales, en particular aquel que se ejerce por los tribunales o cortes constitucionales.

No obstante, los cuerpos constitucionales prevén diversidad de instituciones a través de las cuales el poder puede ser controlado.

Dentro de los sistemas democráticos resultan indispensables formas en las que las dependencias gubernamentales encuentren un debido equilibrio controlando a sus pares en el caso de la triada tradicional de poderes y, además, siendo controlados dentro de límites razonables.

Aunque, como Valadés lo deja entrever en su obra *El Control del Poder*, ese fenómeno logra en la mayoría de las ocasiones escapar a los límites que le impone la legislación, no es menos cierto que sin la existencia de tales controles, la vida en sociedad se haría imposible al tener que tolerar abusos constantes por parte de las autoridades.

En el tema de controles de carácter jurídico-político, un tipo regulado en la Constitución de Guatemala resalta sobre los demás, en este caso, la figura de la interpelación, que por sus efectos parece desproporcionar el tipo de control que se puede ejercitar en relación con el Organismo Ejecutivo.

El tema de la interpelación resalta como se hace ver, dado que su ejecución puede llevar a un resultado que deje incluso imposibilitado al Ejecutivo de prestar los servicios públicos que tiene como deber prestar de manera adecuada.

En tal sentido, se formuló como pregunta de investigación ¿Se desnaturaliza el equilibrio de poderes en el ejercicio ilimitado de las interpelaciones realizadas a funcionarios del Organismo Ejecutivo por parte del Congreso de la República, constituyéndose, por lo tanto, en una forma de control del poder desproporcionada?

A tal pregunta se formuló como hipótesis la siguiente:

Sí se desnaturaliza el equilibrio de poderes en el ejercicio ilimitado de las interpelaciones realizadas a funcionarios del Organismo Ejecutivo por parte del Congreso de la República, constituyéndose, por lo tanto, en una forma de control del poder desproporcionada, lo anterior, porque ni la Constitución ni la ley prevén medios de controlar esa facultad de manera adecuada y, además, no existe una función equivalente en el Ejecutivo para controlar a su vez el legislativo.

Para corroborar la veracidad del planteamiento hipotético, se desarrollaron temas pertinentes en tres capítulos, el primero destinado al desarrollo de la democracia y el control del poder; el segundo capítulo desarrolla lo atinente a la división de funciones y el control del poder, por último, en el tercero se trata el tema del Congreso y su potestad como contralor de la actividad del Ejecutivo por vía de la interpelación.

De tal cuenta que, al finalizar la investigación, se estableció la imposibilidad de confirmar la hipótesis planteada, aunque sí se consigna el aporte respectivo al campo de la ciencia del Derecho Constitucional.

# CAPÍTULO I

## La democracia y el control del poder

Como primera aproximación en este trabajo de investigación, se abordará principalmente el marco teórico del modelo de democracia, las clases de democracia, características, principios y los elementos de la democracia, poniendo especial énfasis en el control del poder que se ejercita en los sistemas democráticos.

Guatemala funciona por medio de la democracia representativa, razón por la cual se analizarán los elementos esenciales de la representación, aspecto que atañe a la investigación, dado que, precisamente, el Órgano Legislativo es el más representativo de entre los poderes del Estado.

### 1.1 Etimología

Los griegos crearon y desarrollaron en buena medida algunos de los principales aspectos que hoy se estudian como parte integral de la representación o en particular del sistema democrático representativo. Sin embargo, es admitido que los principales autores de la antigüedad en relación con la democracia son Locke, Rousseau y Montesquieu.

La palabra 'democracia' proviene de los vocablos griegos poder (*kratos*) del pueblo (*demos*). Según lo refiere Naranjo Mesa<sup>1</sup>, para los griegos de entonces, el término *demos* comprendía al conjunto de población masculina noble, dado que precisamente la democracia ha denotado a lo largo de la historia grandes discriminaciones hacia sectores particulares de la población; y también hacía referencia, a los miembros de la plebe en condición de libertad.

---

<sup>1</sup> Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas* (10ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis. Página 457.

## 1.2 Conceptualización de democracia

Como se hizo ver etimológicamente, democracia significa gobierno por el pueblo, por supuesto existe una gran diferencia entre el significado de democracia en la actualidad en relación con la antigüedad, según Sartori<sup>2</sup>, el discurso de los griegos en relación con la actualidad es también muy distinto.

Según el autor Sartori: “El sistema de gobierno en el cual participa todo el pueblo, sea directa o indirectamente, entendiéndose por pueblo aquella parte de la población de un Estado habilitada para elegir a los gobernantes”.<sup>3</sup>

A criterio de Naranjo Mesa<sup>4</sup>, la definición más célebre y expresiva de la democracia es la que dio el presidente Abraham Lincoln en el discurso de Gettysburg: “El gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”; dicha expresión distingue al pueblo como objeto del poder y como sujeto del poder y es por eso que muchos opinan que dicha frase hay que repensarla pues su veracidad está en decadencia; así lo señala Galvis Gaitán al indicar que la máxima aspiración del ideal de la democracia, la identificación entre gobernantes y gobernados es imposible de alcanzar<sup>5</sup>.

Desde el punto de vista de Sartori<sup>6</sup>, en la democracia se distinguen tres aspectos: la democracia es un principio de legitimidad; la democracia es un sistema político llamado a resolver problemas de ejercicio (no únicamente de titularidad) del poder; y, la democracia es un ideal. Al desarrollar cada uno de ellos indica:

1. La democracia como principio de legitimidad es también el elemento de continuidad que vincula el nombre griego con la realidad del siglo XX. La legitimidad democrática postula que el poder deriva del *demos*, del pueblo, es

---

<sup>2</sup> Sartori, G. (2002). *Elementos de teoría política*. España: Alianza. Página 29.

<sup>3</sup> Naranjo. Ob. Cit. Página 457.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Galvis, F. (1998). *Manual de ciencia política*. Colombia: Temis. Página 51.

<sup>6</sup> Sartori. Ob. Cit. Página 29.

decir, que se basa sobre el consenso “verificado” (no presunto) de los ciudadanos. La democracia no acepta auto-investiduras ni tampoco acepta que el poder derive de la fuerza. En las democracias el poder está legitimado (además de condicionado y revocado) por elecciones libres y periódicas. (...) 2. En la medida en que una experiencia democrática se aplica a una colectividad concreta, presente, de personas que interactúan cara a cara, hasta este momento titularidad y ejercicio de poder puede permanecer unidos. En dicho caso la democracia es verdaderamente autogobierno. ¿Pero hasta qué número nos podemos autogobernar verdaderamente? Los atenienses que deliberaban en la plaza pública giraban, se estima, en torno a los mil y dos mil. Pero si y cuando el pueblo se compone de decenas e incluso de centenas de millones de personas, ¿cuál es el gobierno que puede resultar de ellos?” (...) Es inútil engañarse: la democracia “en grande” ya no puede ser más que una democracia representativa que separa la titularidad del ejercicio para después vincularla por medio de los mecanismos representativos de la transmisión del poder. El que se añadan algunas instituciones de democracia directa –como el referéndum o la iniciativa legislativa popular- no obsta que las nuestras sean democracias indirectas gobernadas por representantes. 3. Se puede responder a esta constatación que la democracia como es (en la realidad) no es la democracia como debería ser y que la democracia es, ante todo y por encima de todo, un ideal. En gran medida esto es la democracia como autogobierno, como gobierno del pueblo en primera persona sobre sí mismo. Así es la democracia igualitaria, es decir, reducida a un ideal generalizado de progresiva mayor igualdad. Un elemento ideal o normativo es ciertamente constitutivo de la democracia: sin tensión ideal una democracia no nace, y, una vez nacida, rápidamente se distiende.<sup>7</sup>

El autor ve a la democracia como un principio de legitimidad del poder, un sistema político y como un conjunto de ideales. En términos de Dorothy Pickles, la democracia tiene un contenido estrictamente político, así lo evidencia:

---

<sup>7</sup> *Ibidem*. Páginas 29-31.

La democracia es un sistema de gobierno, un conjunto de instituciones que llenan por lo menos dos requisitos esenciales. Debe, en principio, ser capaz de promover –lo más exactamente posible- la opinión de la mayor cantidad de ciudadanos posible acerca de quiénes serán sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país. Ello significa, como mínimo: el sufragio universal, los partidos políticos y la organización del voto libre en elecciones limpias que se celebren a intervalos de relativa frecuencia. En segundo lugar, este sistema debe suministrar los medios de asegurar que los representantes elegidos por el pueblo hagan lo que el electorado quiere, o la posibilidad de reemplazarlos si no lo hacen, aun entre dos elecciones.<sup>8</sup>

Gurutz Jáuregui señala que la democracia:

Constituye una determinada forma de gobierno, es decir, un determinado modelo de regulación de la convivencia política de una sociedad concreta, que se manifiesta en una serie de normas, instituciones y actividades políticas.<sup>9</sup>

Los elementos esenciales, entonces, serán:

a) Una forma de gobierno en la que participa el pueblo, cuyo objetivo esencial es satisfacer el máximo de libertades posibles a través de instituciones, en todo caso la tutela de los derechos que permitan al ser humano desarrollarse integralmente; eso sí en un Estado en el que todos son iguales ante la ley.

b) La elección de gobernantes legitima el poder y las decisiones se toman por mayoría, aunque desde ya se debe afirmar que la democracia no se agota en la elección, sino de muchas de las condiciones previstas en la Constitución.

---

<sup>8</sup> Pickles, D. (1971). *Democracia*. Argentina: Emecé Editores. Página 19.

<sup>9</sup> Jáuregui, G. (1995). *La democracia en la encrucijada* (2ª ed.). Barcelona: Anagrama. Página 19.

### **1.3 Principios democráticos**

En la democracia antigua, como en la contemporánea, existe oposición y rechazo al poder concentrado en una sola persona y al gobierno de unos pocos; por el contrario, existe aceptación en cuanto a atribuir el ejercicio del poder a todo el pueblo, representado en la población con capacidades para elegir.

La democracia antigua se caracterizó por la libertad que se les reconocía a los griegos de expresar las opiniones sobre la conducta de los miembros de las ciudades, derecho que se ejercía en un mismo plano teórico de igualdad.

Los ciudadanos gozaban de igualdad ante la ley, el derecho al voto y la capacidad de desempeñar por turnos los cargos de magistrado o de juez mediante designación por sorteo. Atrae la atención que, según el gobierno griego, el sorteo permitía a todos los ciudadanos el acceso al ejercicio del poder público en igualdad de condiciones con lo que a su vez se infiere que estaba excluida la idea de la meritocracia.

Se reconoció en los griegos el principio de las mayorías en las decisiones y se practicaba la democracia directa.

En sus inicios, la democracia fue un sistema exaltado frente a los sistemas autocráticos y ha llegado a estar en crisis, ha sufrido ataques y resistencias, queriendo algunos sustituirla por formas autoritarias, dictatoriales, totalitarias; o propugnar la modificación o reforma de sus instituciones, para lo cual existieron algunos de los ciclos que se enuncian a continuación.

El primero, en este caso el democrático liberal:

Cumplió con su misión de rescatar una serie de libertades individuales y un conjunto de principios de civilización, en su mayor parte aceptables, si se les liberaba de su raíz escéptica, relativista y extremadamente individualista.<sup>10</sup>

Todo lo cual terminó con su descrédito y repulsión.

En segundo término, en los países donde triunfó el fascismo, se habló de una democracia social que:

Intentó conciliar la libertad con la igualdad, pregonando en todas las constituciones, al lado de los derechos y libertades tradicionales, otros derechos sociales y se recurrió a la estructura corporativa, a la representación de intereses, con resultados alternativos.<sup>11</sup>

Sin embargo, la fórmula democrática fue alcanzada por la ola de pesimismo y descrédito, ante lo cual se abrió un tercer ciclo de apogeo de la democracia.

Este tercer ciclo:

Se la considera como condición para la dignificación del hombre, quinta esencial del desarrollo de la Humanidad, presupuesto para la paz mundial, pero en seguida advertimos en esta legitimidad, insolidaridad y desconcierto, puesto que frente a las denominadas democracias occidentales se alienan las democracias populares adoctrinadas por el ejemplo ruso.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Mascareñas, C. (1985). *Nueva enciclopedia jurídica*. (Tomo VI). Barcelona: Francisco Seix. Página 770.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> *Ibidem*. Página 771.

Actualmente, la idea de democracia goza de aceptación generalizada; y en opinión de Jáuregui<sup>13</sup>, esto obedece a que la democracia no aparece necesariamente identificada con una corriente concreta de pensamiento, sino constituye un valor universal por todos asumidos, a diferencia de lo ocurrido con el capitalismo, liberalismo, socialismo, comunismos, entre otros.

A partir de la Revolución Francesa de 1789, la democracia adquiere el contenido moral y humano que le había faltado en la antigüedad, pues alcanza un significado social, además de político y se filtra, a lo largo del siglo XIX, en todas las formas de la vida social e instituciones políticas<sup>14</sup>. Es por ello que al constitucionalismo se le atribuye el triunfo sustancial de la democracia, con la libertad civil, con el principio de la soberanía popular y con la responsabilidad de los funcionarios públicos<sup>15</sup>.

#### 1.4 Clases de democracia

Aunque distintos autores promueven formas diversas de clasificación de la democracia, se opta en este trabajo por una de las más simple, dado que la labor expositiva en relación con la democracia tiene el solo objeto de verificar si el control del poder constituye un elemento esencial del régimen democrático:

- a) La democracia directa, poco ejercida en la actualidad por el crecimiento de las poblaciones sería sumamente difícil que los miembros de la comunidad puedan en todo caso ejercer por sí mismos el poder que emana de ellos.
- b) La democracia representativa; que es precisamente la que más desarrollo presenta en la actualidad dada la condición en cuanto a permitir que sean representantes democráticamente electos, quienes ejerciten el poder por

---

<sup>13</sup> Jáuregui, G. (1995). *La democracia en la encrucijada* (2ª ed.). Barcelona: Anagrama. Página 17.

<sup>14</sup> Sánchez, C. (1959). *Manual de derecho constitucional* (4ª ed.). Buenos Aires: Kapelusz. Página 11.

<sup>15</sup> *Ibidem*. Página 12.

delegación del pueblo, en el caso de Guatemala es esta la que promueve la Constitución.

- c) Democracia semidirecta, que sin estar por completo excluida de las formas representativas, se distingue por la mayor inclusión de figuras en las que la población puede ejercer control sobre el gobierno, por medio de plebiscitos o consultas populares. Cabría agregar aquí que el simple reconocimiento constitucional de esas figuras no tiene necesariamente un efecto democrático directo, pues en casos como el de Venezuela se reconocen para una serie de cargos incluso se prevé el referéndum revocatorio, pero sus democracia no es necesariamente la más fuerte.
- d) Democracia deliberativa, básicamente requiere la existencia de un grupo razonable de personas que puedan razonar las decisiones y formas participativas conforme con las que dichas personas puedan hacer valer su opinión, puede indicarse aquí que es una forma más avanzada en la democracia participativa.

A continuación, se desarrollarán únicamente los temas de democracia participativa y deliberativa, por ser las que presentan relación con la hipótesis formulada, en especial si se toma en cuenta que el poder de promover las interpelaciones recae en el órgano de mayor representatividad de Guatemala.

#### **1.4.1 Democracia representativa**

A la democracia moderna también se le llama democracia representativa; igualmente llamada democracia indirecta, porque el titular supremo del poder político, el pueblo, es ejercido por medio de sus representantes elegidos a través del sufragio; es decir, que ante la imposibilidad de ejercer por sí mismo el poder a los representantes se les confían funciones de soberanía tales como la formulación de leyes, el hacerlas

cumplir o la decisión de problemas políticos. Para Galvis Gaitán la democracia representativa consiste en la elección popular de los representantes del pueblo<sup>16</sup>.

A criterio de Vila Casado surgió como una:

Alternativa frente al despotismo de la monarquía absoluta y como una opción ante la imposibilidad de adaptar la democracia directa de los griegos a las comunidades de gran tamaño como los Estados nacionales.<sup>17</sup>

La democracia representativa es definida por Naranjo Mesa<sup>18</sup> como aquella:

Que da explicación al llamado “principio de la representación”, esto es, aquel en el cual los gobernantes –particularmente los legisladores y demás miembros de cuerpos colegiados, así como en algunos casos el jefe del Estado, las autoridades seccionales o locales y otros funcionarios-, son elegidos por el pueblo, mediante sufragio universal y por este hecho se convierte en representantes suyos; se entiende que es, entonces, en nombre del pueblo que toman sus decisiones.

Se reconoce que fue Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*, el primero en difundirla y que el concepto fue elaborado por Sieyès a quien se le atribuye la técnica plasmada en la Constitución francesa de 1791<sup>19</sup>. Sin embargo, autores como Antonio Torres del Moral refiere que el primero en utilizar la expresión democracia representativa fue Condorcet por el año 1787 y que Jefferson alguna vez la empleó<sup>20</sup>. También se conoce que, con anterioridad, porque, el sistema inglés había madurado la idea. Así lo da a conocer Karl Loewenstein al indicar que:

---

<sup>16</sup> Galvis. Ob. Cit. Página 53.

<sup>17</sup> Vila, I. (2007). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Colombia. Legis Editores. Página 425.

<sup>18</sup> Naranjo. Ob. Cit. Página 471.

<sup>19</sup> Artículo 3. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ningún cuerpo, ningún individuo, pueden ejercer una autoridad que no emane expresamente de ella.

<sup>20</sup> Universidad Nacional de Educación a Distancia. (1996). *Introducción al derecho político (unidades didácticas)*. Madrid. Página 267.

Al final del período feudal, cuando la corona estaba necesitada de dinero, los delegados de las capas sociales poderosas financieramente que estaban convocados por el rey, se emanciparon –probablemente en virtud de los primitivos medios de comunicación- de las instrucciones y mandatos imperativos que habían recibido y tomaron allí mismo sus decisiones bajo su propia responsabilidad. De esta manera obligaron y “representaron” a los grupos o asociaciones de personas, de los que eran portavoces y mandatarios.<sup>21</sup>

El elemento esencial en el régimen representativo se resume en lo expresado por Carré de Malberg, citado por Sartori<sup>22</sup>:

La palabra representación no designará ya únicamente, como antes, una cierta relación entre el diputado y aquellos que han delegado en él; expresa la idea de un poder que se da al representante de querer y decidir por la nación. La asamblea de los diputados representa a la nación, en cuanto que estas tienen el poder de querer por aquella.

Desde el ámbito político, con la representación va la elección, dado que el ejercicio del poder a través de los intermediarios, conlleva la elección de estos por parte de la nación; por lo que la elección y la representación son elementos de la democracia representativa.

Aun cuando en sus inicios el sistema de democracia representativa era excluyente por medio del sufragio censitario, con el tiempo las posibilidades de acceso al sufragio universal se fueron ampliando, hasta lograr eliminar cualquier forma de discriminación por razones de sexo, raza, religión, formación académica y posibilidad económica.

---

<sup>21</sup> Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución* (2ª ed.). Barcelona: Ariel. Página 59.

<sup>22</sup> Sartori. Ob. Cit. Página 259.

En la actualidad, la mayoría de los países vive en democracias representativas<sup>23</sup>, porque se gobierna al pueblo, pero pocas veces el pueblo toma o ejerce el gobierno directamente. Con toda la razón Del Águila, con un evidente sarcasmo asegura que: “Bajo las condiciones de un sistema democrático-representativo se supone que los ciudadanos “dirigen” a los que gobiernan”<sup>24</sup>.

Guatemala forma parte de ese número de países en democracia representativa y que como forma de gobierno, adquiere rango constitucional, al establecerse en el artículo 140 de la Constitución Política de Guatemala vigente que: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático<sup>25</sup> y representativo<sup>26</sup>”.

Ha quedado establecido en qué consiste la democracia representativa; veamos en qué consiste la república democrática. Para Sánchez Viamonte<sup>27</sup> la república democrática en el sistema americano (presidencial o ejecutivo) la ha creado los Estados Unidos de América con la separación de poderes en tres ramas de gobierno con igual

---

<sup>23</sup> La democracia representativa es compatible con la república y la monarquía constitucional.

<sup>24</sup> Del Águila, R. (ed). (1997). *Manual de ciencia política*. Trotta. Página 30.

<sup>25</sup> Para el politólogo Robert Dahl los términos democracia y república se aplicaron a los sistemas de Grecia y Roma pero en ninguno se atribuyeron poderes legislativos a representantes elegidos por el pueblo (*demos*). Considera el también profesor de la Universidad de Yale que a finales del siglo XVIII estos términos no estaban definidos; democracia y república fueron términos utilizados por las colonias en la Convención Constituyente de Estados Unidos en 1787 de manera confusa, pues utilizaron varios términos para describir el original gobierno que proponían. Pero que meses después, James Madison en los ensayos de El Federalista, definió a la democracia pura y la república así: democracia pura es “una sociedad que se compone de un reducido número de ciudadanos, que se reúnen y administran personalmente el gobierno”, lo que conocemos como democracia directa; y la república la definió como “un gobierno en que tiene efecto el sistema de la representación”, o sea que a la república le dio el significado de gobierno representativo. Refiere el politólogo que en la Convención de Virginia, John Marshall declaró que “la Constitución proveyó una democracia bien regulada donde ningún rey ni presidente podría socavar el gobierno representativo” y que el partido político que él ayudó a organizar y liderar se denominó Partido Demócrata Republicano, que en 1844 adoptó el nombre de Partido Demócrata. Posterior al año 1832, el analista político francés Alexis de Tocqueville aseguró que en los Estados Unidos de América había observado como gobierno la primera democracia representativa del mundo donde el principio fundamental era la soberanía del pueblo. Recuperado de <http://sociologiapolitica sociales.uba.ar/files/2013/09/Dahl-POstdata.pdf>

<sup>26</sup> Doctrinariamente, en el régimen representativo el pueblo, como origen de poder político, no interviene directamente en las decisiones políticas, sino que lo encarga a los representantes elegidos.

<sup>27</sup> Sánchez. Ob. Cit. Página 15.

jerarquía: la legislativa y la ejecutiva con poderes políticos y la tercera, la judicial con poderes jurídicos.

Por lo anterior, se considera que el sistema de gobierno republicano, democrático y representativo conlleva que en Guatemala, el titular del poder político es el pueblo y que ante la imposibilidad de ejercerlo por sí mismo elige a sus representantes a quienes se les confía el ejercicio de los poderes políticos, separados, pero con interdependencia en tres ramas de gobierno: el que formula las leyes, que será objeto de mayor interés en la investigación, el que las hace cumplir y decide los problemas políticos y el que ejerce el poder judicial.

La Corte de Constitucionalidad, en el expediente No. 107-90 (dictamen), sentencia de fecha 18 de mayo de 1990 expresó que: “Para que un gobierno sea democrático y representativo es necesario el ejercicio del sufragio, que debe estar sujeto a un proceso electoral que garantice su legitimidad, limpieza y efectividad (...)”. El tribunal constitucional, en el dictamen referido estableció como condición para el gobierno democrático representativo el ejercicio del sufragio en un proceso electoral que garantice su legitimidad. Es decir que, en una democracia representativa necesariamente va la elección.

En tal sentido, el sistema de gobierno en Guatemala es republicano, por la imposición constitucional de que el poder no se concentra en un solo órgano, sino en la triada tradicional de poderes, es democrático, porque por vía de la soberanía del pueblo es el medio democrático empleado para la elección de sus autoridades y es representativo, porque quienes ejercen el poder son elegidos representantes del pueblo.

Para que en Guatemala se practique una verdadera democracia representativa, debemos tener como pilares el reconocimiento de que el poder está en manos del pueblo, la representación, el derecho a participar en la elección de representantes y el sufragio en las condiciones que en el próximo capítulo se identificarán.

En tales términos, en especial, si se considera que la división de funciones es un elemento característico del Estado de Guatemala puede desde ya comenzar a prever el hecho de la necesidad del control del poder como elemento del propio sistema democrático, así cada medio de control como se evidenciará más adelante tiene efectos más o menos fuertes en relación con el órgano controlado y desde ya también se empieza a entrever el hecho de que cuanto más representativo sea un órgano mayor cualidad de medios de control de poder podrá tener.

Dentro del ámbito de la democracia representativa, se presenta la otra cara de la moneda, en este caso, la democracia participativa que:

Consiste básicamente en la ampliación de los espacios democráticos, para darle al pueblo la oportunidad no solo de elegir a sus mandatarios, sino también la de participar más directa y frecuentemente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad.

Dicha participación tiene lugar mediante procedimientos de democracia directa como la iniciativa popular, la consulta popular, el cabildo abierto, revocatoria del mandato y el voto programático. Muchas de las constituciones modernas entre ellas la colombiana de 1991, consagran, formalmente la democracia participativa.<sup>28</sup>

Con la democracia participativa se amplía la posibilidad de que el pueblo intervenga más directamente y con mayor frecuencia en la toma de decisiones.

Vila Casado<sup>29</sup> aporta que el concepto de la participación, desde el punto de vista radical, surgió como consigna de agrupaciones de activistas que buscaban una participación decisoria en los asuntos políticos, como en la democracia directa; y como un sustituto de la representación política, con el argumento que son los ciudadanos, y

---

<sup>28</sup> Naranjo. Ob. Cit. Página 471.

<sup>29</sup> Vila. Ob. Cit. Páginas 426-428.

no sus representantes los que conocen de mejor manera sus necesidades y la forma de solucionarlas. Sin embargo, este autor reconoce que existe un concepto de democracia participativa orientado en otra dirección, que no niega la representación, sino que la incluye como parte esencial e imprescindible de la democracia participativa. En ese sentido, se plantea que el principio democrático no es exclusivo del ámbito electoral, sino integral, por lo que debe aplicarse a otros asuntos de interés inmediato de los ciudadanos.

Algunos doctrinarios afirman que la forma de democracia semidirecta (otra forma de denominar a la democracia participativa) resulta un complemento a la democracia representativa, para evitar el monopolio de los representantes. Para Gurutz Jáuregui<sup>30</sup> la democracia participativa no supone la participación directa en el acto de adopción de decisiones políticas, es decir, en el momento de la manifestación de la voluntad del poder, sino sobre todo el o los procesos que conllevan a las decisiones definitivas, de formación de esa voluntad. Es por eso que considera que la democracia participativa supone una limitación del poder de las organizaciones y una extensión de los derechos de los miembros de esas organizaciones.

#### **1.4.2 Democracia deliberativa**

Es un modelo que emplea a la deliberación como método para la toma de decisiones colectiva y solución de conflictos, tal como se hizo ver, requiere de la concurrencia de personas capaces de entender el medio y consecuencias de cada una de sus decisiones; pretende ser una respuesta a los problemas de legitimidad y búsqueda de consenso, mediante la participación de los involucrados en la toma de decisiones.

---

<sup>30</sup> Jáuregui. Ob. Cit. Página 122.

En palabras de Sampedro Blanco<sup>31</sup> en el modelo de democracia deliberativa, la participación y el debate ciudadano legitima la representación y gestión del interés colectivo.

Esta resulta importante a efecto del trabajo de investigación, por cuanto que solo pueden entenderse los medios de control cuando somos capaces de deliberar en relación con las decisiones que asume el órgano de mayor representatividad, que en Guatemala es el Congreso de la República.

En la democracia deliberativa se tienen como ideales la participación y la decisión colectiva. En opinión de Sampedro Blanco<sup>32</sup>, dos son sus puntales básicos:

1) Sigue la OP agregada<sup>33</sup>, porque respeta la ley de las mayorías, pero trata de impedir que estas representen siempre a los mismos sectores. Tiene que ser factible formar mayorías diferentes, evitando que se enquisten o aíslen. Si de verdad son democráticas, irán variando de composición, por miedo a perder apoyos o integrando minorías, aunque solo sea en acuerdos parciales. Habría que alcanzar la unanimidad o el consenso, pero se acepta la decisión mayoritaria por funcionalidad, porque siempre decidimos con un tiempo limitado. No podemos estar siempre debatiendo. 2) Sigue la OP discursiva<sup>34</sup>, porque solo el diálogo traduce los intereses individuales en colectivos. La deliberación entre sujetos que buscan el consenso y evitan conflictos es el procedimiento para aumentar el conocimiento recíproco, detectar errores y atender los intereses de todos los afectados. La importancia de la participación máxima en los asuntos públicos descansa en varias ideas base de la teoría de la democracia. a) Nadie juzga sus intereses mejor que uno mismo y cualquier persona, por ignorante que sea, puede examinar los valores que envuelven las decisiones políticas, por

---

<sup>31</sup> Sampedro, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. España: Ediciones Istmo. Página 18.

<sup>32</sup> *Ibidem*. Páginas 26-27.

<sup>33</sup> La opinión pública agregada es un resultado de sumar los juicios individuales a través del voto y los sondeos.

<sup>34</sup> La opinión pública discursiva es un proceso donde el pueblo converso en ambientes formales o informales, deliberando entre sí.

complejas que parezcan. (...) b) Dialogar es el único medio de conocer los intereses ajenos. (...) c) Solo se alcanza ecuanimidad en el colectivo por discusión y decisión mayoritarias. (...) d) (...) Existen conflictos de derechos insuperables, que nunca pueden ser superados por agregación, sino con respeto a las minorías significativas en número o intensidad de intereses. e) La democracia deliberativa no está a prueba de imbéciles ni demagogos, pero su potencial de alcanzar gobiernos en verdad representativos resulta mucho mayor que el de otros modelos.

La democracia deliberativa implica reclamar para el ciudadano la posibilidad de ir más allá del rol de votante, espectador y encuestado<sup>35</sup>.

Joshua Cohen en su libro *Deliberation and democracia legitimacy*, citado por Habermas<sup>36</sup> explica:

El concepto de política deliberativa recurriendo a un “procedimiento ideal” de deliberación y toma de decisiones, que ha de “reflejarse” lo más posible en las instituciones sociales. Pero Cohen no se desprende con la suficiente energía de la idea de una sociedad regulada y controlada en conjunto en términos deliberativos y, por tanto, constituida políticamente: “La noción de una democracia deliberativa está enraizada en el ideal intuitivo de una asociación democrática en la que la justificación de los términos y condiciones de la asociación tiene lugar a través de la argumentación y del razonamiento público entre ciudadanos iguales. En tal orden los ciudadanos comparten el compromiso de resolver los problemas de elección colectiva mediante el razonamiento público y tienen a sus instituciones básicas por legítimas en la medida en que estas establecen un marco para la deliberación pública libre”.

---

<sup>35</sup> Sampedro. Ob. Cit. Página 28.

<sup>36</sup> Habermas, J. (2010). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (6ª ed.). Madrid: Trotta. Página 381.

## 1.5 Características esenciales de la democracia

Aunque es difícil en la actualidad encontrar un concepto claro y uniforme de la democracia, identificar las características esenciales del régimen democrático, al menos en sentido formal, es más sencillo. A continuación, se establecerán los puntos de vistas de diversos tratadistas sobre las características esenciales de la democracia.

Naranjo Mesa establece como características las siguientes:

1. Que se base sobre el principio de la soberanía popular, mediante el cual el pueblo soberano elige a sus gobernantes. Para darle vigencia a este principio es necesario que haya elecciones periódicas y libres; periódicas, esto es que ellas se realicen con regularidad, cada cierto tiempo, en los lapsos previamente establecidos en la Constitución; y libres, esto es que estén exentas de presiones y de manipulaciones por parte del gobierno o de grupos particulares y, por supuesto, de fraude, para que a través del voto el ciudadano pueda expresar con toda libertad su decisión política.
2. Que se garantice efectivamente el ejercicio de las libertades públicas y de los derechos tanto individuales como colectivos, los cuales deben estar consagrados formalmente en la Constitución. Este ejercicio no es, desde luego, ilimitado, sino que está sujeto a las limitaciones y regulaciones que la Constitución y las leyes dispongan, en aras del bien común, del orden público y de los derechos de los demás asociados.
3. Que exista pluralidad de partidos políticos, con igualdad de oportunidades electorales para todos ellos. Es de la esencia del régimen democrático liberal, el que haya diversas opciones o alternativas ideológicas y que ella se puedan expresar libremente. Al hablar de "pluralidad" debe entenderse que haya al menos dos partidos políticos que se disputen el favor de los electores. En los países donde no existe, sino un solo partido, ya sea de carácter oficial u oficialista, o donde a un solo partido se brinden en la práctica las oportunidades electorales, no hay democracia.

4. Que la estructura del Estado esté basada sobre el principio de la separación de funciones entre las ramas del poder público, de tal suerte que cada una pueda actuar soberanamente dentro de su órbita de competencia, y no esté sujeta a las interferencias, presiones o manipulaciones de las otras. Como se explicó en su momento, esta separación en el Estado moderno no es absoluta, pues debe existir la colaboración armónica entre las ramas del poder.
5. Que en la vida jurídica se respete el principio de la jerarquía de las normas o principio de legalidad, conforme con la cual una disposición de menor jerarquía no puede ir en contra de otra de mayor jerarquía y en la cúspide del ordenamiento jurídico-político estará la Constitución Política.<sup>37</sup>

De la cita que antecede puede evidenciarse que el control del poder, implícito en la división de funciones y en la limitación necesaria del poder, representa un elemento esencial para el ejercicio de la democracia, con lo que se va descubriendo una coincidencia entre el planteamiento hipotético y lo que la teoría ha referido respecto del ejercicio de control al que se hizo referencia.

En resumen, para Naranjo Mesa las características de la democracia son: la soberanía popular, la elección libre y periódica de gobernantes, el libre ejercicio de derechos, pluralidad de partidos políticos, la separación de funciones y la jerarquía de norma. Para este autor no tiene especial transcendencia que el sufragio sea universal, sino únicamente hace énfasis en que las elecciones deben ser libres y periódicas.

Para Lipson, los principales signos distintivos de un sistema político democrático son:

1. El pueblo tiene que poseer el poder último por medio del sufragio universal de los adultos, a razón de un solo voto por cada ciudadano.

---

<sup>37</sup> Naranjo. Ob. Cit. Páginas 469-470.

2. Un mínimo de dos partidos tiene que ofrecer la posibilidad de elegir entre varios candidatos o programas, en elecciones honestas, reiteradas con razonable frecuencia.
3. La comunidad tiene que garantizar los derechos civiles de todos sus integrantes. Derechos civiles que habrán de comprender: la libertad de palabra e imprenta y la de asociación, así como la protección contra los arrestos arbitrarios y las privaciones de libertad sin juicio justo.
4. La política pública habrá de dirigirse a la consecución del interés público y a la promoción del bienestar social y económico de todos.
5. El estado asegurará un justo equilibrio entre la conducta efectiva y la crítica responsable. De ahí que los funcionarios tendrán que enfrentar continuamente a sus opositores en la legislatura y todos los ciudadanos contarán con libre recurso ante tribunales independientes.
6. Tiene que poderse realizar cualquier cambio en el sistema de gobierno mediante procedimientos pacíficos y legales.<sup>38</sup>

Lipson señala como principales características de la democracia: el poder del pueblo por medio del sufragio universal con limitación para los adultos, la pluralidad de partidos, el libre ejercicio de derechos, el interés público como fin, principio de legalidad ante cualquier cambio de gobierno.

Como se apuntó en párrafos anteriores, el sistema de gobierno en Guatemala es por disposición constitucional republicano, democrático y representativo por lo que en rigor de la esencia del régimen “república democrática” y representativa, el sistema jurídico del país debe contemplar una serie de características doctrinarias, las que para Sánchez Viamonte deben ser las siguientes:

- 1º) Una Constitución escrita, o ley fundamental, creadora del orden jurídico y del sistema de gobierno.

---

<sup>38</sup> Lipson, L. (1969). *Historia y filosofía de la democracia*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina. Página 333.

- 2º) La soberanía popular como fuente de todo poder.
- 3º) La igualdad ante la ley.
- 4º) Los derechos políticos para todos los ciudadanos.
- 5º) Los derechos del hombre relativos a la libertad.
- 6º) División e interdependencia de los poderes del gobierno.
- 7º) Origen representativo de los funcionarios que ejercen los poderes políticos.
- 8º) Periodicidad en el ejercicio de esas funciones.
- 9º) Responsabilidad de todos los funcionarios públicos.
- 10º) Publicidad de los actos.
- 11º) Independencia del poder judicial como poder público.
- 12º) Atribución del poder judicial de declarar la inconstitucionalidad de leyes y decretos.<sup>39</sup>

En Guatemala, convergen muchos de estos aspectos, se dispone de una Constitución escrita, democrática pues fue dictada por una Asamblea designada para el efecto, que impone y determina los límites del ejercicio del poder y reconoce y garantiza derechos fundamentales; nuestra Constitución es democrática constitucional pues está destinada a limitar el ejercicio del poder político<sup>40</sup> y es impuesta a todos los miembros de la sociedad, lo mismo a los gobernados que a los gobernantes<sup>41</sup>; además sienta las bases del Estado y gobierno y en este punto es que se establece como forma de gobierno lo republicano, democrático y representativo (artículo 140). El preámbulo constitucional invoca que el fin de la Constitución es organizar jurídica y políticamente al Estado y el artículo 175 establece que es la ley de mayor jerarquía del Estado porque ninguna ley podrá contrariar las disposiciones de la Constitución y las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas *ipso jure*.

La igualdad ante la ley como parte de las garantías individuales está reconocida constitucionalmente en el artículo 4º. del cuerpo constitucional; de manera formal en Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos.

---

<sup>39</sup> Sánchez, C. (1959). *Manual de derecho constitucional* (4ª ed.). Buenos Aires: Kapelusz. Página 17.

<sup>40</sup> Loewenstein. Ob. Cit. Página 149.

<sup>41</sup> Sánchez. Ob. Cit. Página 6.

Respecto a la característica de que todos los ciudadanos deben tener derechos políticos, la Constitución establece que son ciudadanos los guatemaltecos mayores de dieciocho años de edad (artículo 147) y que como parte de los derechos y deberes de los ciudadanos (artículo 136) está inscribirse en el Registro de Ciudadanos, elegir y ser electo, velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral, optar a cargos públicos, participar en actividades políticas y defender el principio de alternabilidad, y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República; es por ello, que al ciudadano si le son reconocidos derechos y deberes políticos como el derecho al voto, derecho de ser electo, derecho de asociación con fines políticos, entre otros.

En cuanto a la característica republicana democrática relacionada con los derechos del hombre relativos a la libertad, la Constitución Política de la República de Guatemala establece dentro de la parte dogmática el reconocimiento y garantía de derechos fundamentales del individuo, entre ellos el de la libertad en sus diferentes manifestaciones necesarias para la vida del hombre, tales como: la libertad física, de entrar, salir, trabajar, comerciar; y que adquieren un carácter de derecho específico.

El artículo 141 de la ley fundamental establece que el ejercicio de la soberanía se delega en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que la subordinación entre los poderes es prohibida. Aquí hay un elemento sumamente valioso a efecto de probar el planteamiento hipotético, por cuanto que se trata en buena parte en este apartado de evidenciar la naturaleza de uno de los medios de control inter orgánico, en este caso, la interpelación y se podrá probar si este medio desborda o puede llegar a hacerlo, los parámetros constitucionalmente reconocidos, en este caso generando una posible subordinación.

Acerca de la periodicidad en el ejercicio de las funciones públicas, constitucionalmente se establece que los cargos de presidente y vicepresidente de la República se ejercen por el período improrrogable de cuatro años (artículo 184); los diputados al Congreso de la República son electos para el período de cuatro años

(artículo 157); y, finalmente, los magistrados y los jueces de primera instancia son electos y nombrados, respectivamente, para un período de cinco años (artículo 208). Tanto los diputados como los cargos de presidente y vicepresidente de la República son electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto.

Respecto a la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, el artículo 154 de la Constitución Política de Guatemala vigente, establece que:

Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella (...); y el artículo 155 de la misma ley fundamental determina que “cuando un dignatario, funcionario o trabajador del Estado, en el ejercicio de su cargo, infrinja la ley en perjuicio de particulares, el Estado o la institución estatal a quien sirva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causen. La responsabilidad civil de los funcionarios y empleados públicos, podrá deducirse mientras no se hubiere consumado la prescripción, cuyo término será de veinte años. La responsabilidad criminal se extingue, en este caso, por el transcurso del doble del tiempo señalado por la ley para la prescripción de la pena (...).

Lo anterior, sin perjuicio de lo que al respecto señalen las leyes relacionadas con la materia.

Como puede apreciarse, al menos de manera formal, las características doctrinarias de la república democracia representativa están presentes en la Constitución Política de la República de Guatemala, como ley fundamental que organiza jurídica y políticamente al Estado.

## 1.6. Elementos democráticos relacionados con el control del poder

El objetivo primordial de la democracia es el de lograr un gobierno que satisfaga el máximo de libertad e igualdad posibles<sup>42</sup>. En consecuencia, para impedir que el poder político sea arbitrario y hacer que se respeten las libertades individuales, principalmente la promoción del hombre y la defensa de su dignidad humana, como fines y propósito de la democracia, estas reposan sobre conceptos, medios o principios considerados democráticos y que se identifican con sus objetivos. Algunos autores se refieren a estos como los elementos del umbral mínimo democrático.

Jáuregui<sup>43</sup> estructura a estos elementos de la democracia en tres grandes ámbitos: 1) libertades sustanciales: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad e igualdad de información; 2) selección del poder político: elecciones libres y frecuentes, derecho de sufragio universal activo y pasivo, igualdad del voto, igualdad de la representación; 3) organización y funcionamiento: ausencia de controles no democráticos internos o externos, equilibrio de poderes entre el legislativo y el ejecutivo, posibilidad de articulación de intereses por parte de los partidos políticos y de otros grupos asociativos, independencia del poder judicial, sometimiento de los poderes públicos y de los ciudadanos al ordenamiento jurídico.

A continuación, se analizarán algunos de estos elementos que son vinculantes para la tesis que en este trabajo se desarrolla.

### 1.6.1. La soberanía popular

A partir de los diferentes usos lingüísticos de la soberanía popular el común denominador es la legitimidad; es el consenso acerca de que el poder solo es legítimo cuando procede del pueblo y se basa en su consentimiento<sup>44</sup>.

---

<sup>42</sup> Jáuregui. Ob. Cit. Página 34.

<sup>43</sup> *Ibidem*. Páginas 30-31.

<sup>44</sup> Vila. Ob. Cit. Página 422.

La soberanía reside en el pueblo, constituye el poder del pueblo para autodeterminarse. “En un Estado democrático, por definición, no puede haber otro soberano que el pueblo.”<sup>45</sup> Entendido el pueblo como el conjunto de habitantes de un país. Sánchez Viamonte<sup>46</sup> indica que esa soberanía no la puede ejercer el individuo en particular, pues es un poder social encarnado en el ente colectivo pueblo y se manifiesta por medio de las normas jurídicas que crean, organizan y reglamentan el Estado de derecho.

La soberanía popular en una democracia exige el sufragio universal; este último elemento será analizado como corresponde en el capítulo siguiente.

### **1.6.2 La representación**

La democracia pura (directa) en la cual los ciudadanos reunidos toman sus decisiones de gobierno, como se practicó en Atenas, resulta en la actualidad impracticable. Es por eso que, en el mundo moderno, en la mayoría de los Estados la democracia significa o se identifica con un gobierno representativo, en donde el ciudadano deposita su voto en favor de un representante, quien decide sobre asuntos concretos; es decir, que la democracia moderna es representativa.

El elemento democrático está presente en la elección popular, a través de la realización de elecciones periódicas y libres; y es a través de las elecciones que los ciudadanos pueden escoger libremente a sus gobernantes. De esa cuenta los gobernantes ejercen función pública que les han sido encomendadas, a través de la elección de todos los ciudadanos.

---

<sup>45</sup> Universidad Nacional de Educación a Distancia. (1996). *Introducción al derecho político (unidades didácticas)*. Madrid. Página 255.

<sup>46</sup> Sánchez. Ob. Cit. Página 63.

La “democracia representativa es, pues, el sistema político en el cual los gobernantes son elegidos por los ciudadanos y considerados por estos como sus representantes”.<sup>47</sup>

La representación en el caso de la investigación, puede verse evidenciada en particular con la variedad de integración del Congreso de la República.

### 1.6.3 La elección

Las elecciones son el medio para conocer la voluntad popular, el medio para escoger entre varias opciones, es decir para hacer una selección. Elecciones libres, abiertas y auténticas, como corresponde a una genuina consulta popular, en las que participen todas las corrientes y tendencias en igualdad de condiciones, lo cual lleva implícito el reconocimiento del pluralismo democrático que se asienta en la tolerancia.<sup>48</sup>

El derecho principal de los electores en las democracias es elegir a sus representantes y estos de esa manera legitiman el poder que ejercen, porque en la democracia “las elecciones son la fuente de legitimación del sistema político”.<sup>49</sup>

En la elección debe prevalecer la igualdad entre electores y candidatos; por lo que no cabe la posibilidad que en el ejercicio del voto existan diferencias de riqueza, educación, religión, propiedad, sexo. Para ello se cuenta con el sufragio universal.

Duverger afirma que:

Existe una tendencia a definir la democracia por la elección, por lo menos en los países llamados “occidentales”. Un país es considerado democrático cuando sus

---

<sup>47</sup> Naranjo. Ob. Cit. Página 475.

<sup>48</sup> Méndez. Ob. Cit. Página 23.

<sup>49</sup> Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales* (3ª ed.). Venezuela: Nueva Sociedad. Página 12.

gobernantes son elegidos por elecciones lo más libre y sinceras posibles. No siempre se ha admitido integralmente tal concepción y ya no lo es hoy por los países marxistas.<sup>50</sup>

Y que en el sentido contemporáneo del régimen democrático, la elección aparece como el medio fundamental<sup>51</sup>.

Las elecciones en las democracias representativas producen 3 grandes efectos: representación, gobierno y legitimación<sup>52</sup> y para Echeverri Uruburu las elecciones cumplen la función de “legitimación de un sistema político y del gobierno de un partido o alianza de partidos”.<sup>53</sup>

Es condición en el régimen democrático, el derecho de la población a escoger libremente, en igualdad de condiciones y por la vía de la elección (como método más simple y eficaz) a quienes pueden llegar a convertirse en sus gobernantes. Esta condición será abordada con profundidad en el siguiente capítulo.

Como cierre al presente capítulo se establece que la democracia representativa es un sistema de gobierno, en donde la soberanía reside en el pueblo, quien elige a sus representantes y se conoce su voluntad por medio de elecciones en las que debe prevalecer la igualdad entre los electores, para garantizar la legitimidad del sistema y de los elegidos.

En Guatemala, está presente la democracia representativa, así lo establece el artículo 140 de la Constitución Política de la República de Guatemala y las características doctrinas de la república democrática representativa, que como principios, garantías o mecanismos están previstos principalmente en ley fundamental.

---

<sup>50</sup> Duverger, M. (1962). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ediciones Ariel. Página 79.

<sup>51</sup> *Ibidem*. Página 82.

<sup>52</sup> Caminal, M. (Ed.). (2012). *Manual de ciencia política* (3ª ed.). España: Tecnos. Página 373.

<sup>53</sup> Echeverri, A. (1990). *Teoría constitucional y ciencia política* (4ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis. Página 291.

## 1.7 El control del poder como parte fundamental del Estado democrático

Se parte de la manera en la que Diego Valadés pone en evidencia la importancia del control del poder cuando enuncia:

No es concebible, pues, la Constitución como norma y menos la Constitución del Estado social y democrático de derecho, si no descansa en la existencia y efectividad de los controles. De ahí que estos se hayan ampliado y enriquecido en la teoría y en la práctica constitucional de nuestro tiempo, como garantías de una compleja división y limitación del poder, o, si se quiere, de un complicado sistema pluralista al que la Constitución, preservando y regulando su equilibrio es capaz de dotar de unidad.<sup>54</sup>

Precisamente, esta es la parte esencial de este capítulo en relación con la hipótesis planteada, por cuanto que, si bien se ha evidenciado que Guatemala es un Estado democráticamente organizado, estaba aún ausente en dicha exposición el elemento clave para la tesis, en este caso el control del poder como elemento democrático.

Valadés indica:

Los controles establecidos por el constitucionalismo democrático parecen tener un rival en algunas concepciones democráticas. Esta paradoja va más allá de la mera enunciación formal. Los numerosos adherentes con que cuenta la democracia consensual atribuyen a los acuerdos políticos una función concerniente al reparto, descentralización y límite del poder. En otras palabras, los límites establecidos al poder, que en buena parte se traducen en acciones de control, pueden salir del ámbito de la normación constitucional para entrar en el del acuerdo político.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Valadés. *Constitución y control del poder*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Página. 102.

<sup>55</sup> Valadés, D. (2006). *El control del poder*. México: Porrúa. Página. 34.

Esta cita guarda especial relación con el tema principal del trabajo de investigación, pues como se presenta el tema de la interpelación, no obstante, por ser de carácter constitucional, adquiere como se verá en muchas ocasiones un tinte eminentemente de consenso político.

No menos importante resulta lo que el mismo autor citado indica:

La eficacia de los instrumentos constitucionales de control político está íntimamente relacionada con el sistema representativo. La representación política tiene efectos en toda la estructura del poder y los controles no son una excepción. Son conocidos los factores que condicionan, positiva o negativamente, el funcionamiento de las instituciones representativas en una democracia constitucional: los sistemas electorales, el régimen de partidos, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, los intereses difusos, la cultura política, entre otros. Cada uno de estos aspectos es objeto de atención por la doctrina y permite identificar los obstáculos a que debe atenderse para mejorar las condiciones en que se desenvuelve el sistema representativo.<sup>56</sup>

Aquí precisamente se destaca la esencia en cuanto a lo fundamental que es el control para el sistema democrático, puede afirmarse incluso que el sistema perdería gran parte de su legitimidad ante la inexistencia de poderes controlados, pues si una parte de la democracia es eminentemente numérica, en especial en lo que se refiere al voto o ejercicio del sufragio, otra parte es política y de control en especial por medios constitucionalmente reconocidos, en el caso del presente trabajo de investigación ese medio de control lo ejerce el parlamento sobre el Ejecutivo.

Sigue refiriendo Valadés:

La democracia representativa requiere, por definición, de procedimientos que permitan que la representación popular se articule de la manera más diáfana

---

<sup>56</sup> *Ibidem*. Págs. 42 y 43.

posible. Por otra parte, la democracia constitucional supone que los órganos del poder actúen dentro de sus límites. Sabemos que esto último es posible en tanto haya controles políticos y jurídicos eficaces. Ahora bien, si por su naturaleza los controles jurídicos no están relacionados con el sistema representativo, este sí está inexorablemente vinculado con los controles políticos.<sup>57</sup>

Se comienza ya a determinar que los términos democracia y control son indisolubles y, además, que la eficacia en el control representa un rasgo democrático, lo anterior, porque la democracia es un concepto más amplio que el eleccionario que tradicionalmente se ha brindado.

---

<sup>57</sup> *Ibidem*. Página. 43.



## **CAPÍTULO II**

### **La división de funciones y el control del poder**

#### **2.1 Sobre el sistema de frenos y contrapesos**

##### **2.1.1 Generalidades**

El sostenimiento del orden institucional del Estado en cuanto a las bases de poder ha sido a través de la historia un punto de quiebre y una motivación a la vez tras la búsqueda de soluciones, dado que la naturaleza humana tendiente a crear un entorno que propicie la centralización del poder en una persona o bien el manejo de este en un grupo determinado viene y desencadena problemas sociales de diferente naturaleza. Sin embargo, la búsqueda de la estabilidad nos dirige a establecer normas que favorezcan ese equilibrio dentro de los poderes del Estado con la finalidad misma de poder fortalecerlo y hacer de este un ente pleno y con capacidad de resolver las diferentes problemáticas que atraviese.

Debe recordarse en este punto, que el llamado sistema de frenos y contrapesos surge de las ideas que por la costumbre fue adoptando el sistema inglés y que con posterioridad fueron sistematizadas por parte de Montesquieu, pero cuya finalidad como se apreció en el primer capítulo es el de mantener el poder dentro de límites razonables, en este apartado se hará relación únicamente de algunos de los aspectos generales de este sistema con énfasis en las funciones ejecutiva y legislativa, dado que son a estas dos a las que se dirige el planteamiento hipotético al mencionar a la interpelación.

El método constitucional conocido como sistema de frenos y contrapesos, busca que dentro de la triada tradicional de poderes –Ejecutivo. Legislativo y Judicial- exista control recíproco.

La idea montesquiniana de la división del poder contiene dos componentes a ver. Por un lado, se refiere a la garantía jurídica del principio de legalidad que implica la supremacía de la ley, entendido este como el apego irrestricto del poder estatal al orden jurídico y encauzado principalmente a asegurar la existencia de un gobierno de leyes, y no de los hombres, que respete por entero la libertad de los gobernados. Por otra parte, la teoría de Montesquieu hace referencia al principio del equilibrio del poder, el cual se funda en la idea de la no unilateralidad y se plasma en la conciencia de que los órganos del Estado tienen que limitarse y frenarse entre sí para evitar una excesiva concentración de poder. Este equilibrio entre las funciones del poder que se desarrollan en el juego político, se traduce en una regulación jurídico-constitucional que establece las relaciones entre los distintos órganos del poder estatal de acuerdo con las competencias que se les atribuye y que tiende a evitar la concentración de una función en un solo órgano del Estado.<sup>58</sup>

El orden establecido se es otorgado constitucionalmente, como reflejo de la organización constitucional preceptuada a través del ordenamiento constitucional, consagrando para el efecto fundamentos sobre su estructura, funciones, etc.

El Estado, al ser un ente política y jurídicamente organizado, debe regirse por principios constitucionales que buscan, por lo tanto, un equilibrio de las potestades constitucionales atribuidas a sus órganos.

Modernamente la doctrina denomina a esta teoría, en sentido estricto, separación de funciones o separación de facultades, al considerar al poder como único e indivisible y perteneciente original y esencialmente al titular de la soberanía (nación o pueblo), resultando imposible concebir que aquel pueda ser dividido para su ejercicio. Existen tres poderes y son: ejecutivo, legislativo y judicial.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> Algorri. *La división y legitimidad del poder*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México. Página. 63.

<sup>59</sup> *Idem*.

La concepción del Estado, por lo tanto, conlleva un engranaje en el que las funciones son conferidas con un orden jurídico estricto, ello teniendo en cuenta el principio de legalidad al que se haya supeditado el ejercicio de la función pública, en el que a su vez se encuentran en el sistema de Guatemala, normas que restringen dicho poder y que sujetan a los funcionarios a la ley misma.

### **2.1.2 El sistema de separación de poderes de Montesquieu**

La teoría de la separación de poderes tiene sus orígenes en la obra de Charles-Louis de Secondat, -Barón de Montesquieu, denominada *Del espíritu de las leyes*, inspirada en la representación clásica que distintos tratadistas plasmaron sobre los sistemas políticos de la Antigüedad, tales como la República romana de Polibio y las teorías de Platón y Aristóteles; la experiencia política de la Revolución inglesa del siglo XVII de acuerdo con el pensamiento de John Locke; la ilustración francesa, con la teoría de Jean-Jacques Rousseau, o la teoría de Alexander Hamilton de los Estados Unidos. Para Montesquieu el poder podía visualizarse como función y a la vez como órgano.

Montesquieu profesó admiración al sistema político británico, el cual interpreta como una independencia entre poderes ejecutivo, legislativo y judicial, encarnado cada uno en la corona (gobierno), parlamento y tribunales.

Para Montesquieu la independencia del poder judicial tiene que ser real, y no aparente, considerándolo como el más importante de los poderes, el cual debía regirse por principios de independencia e imparcialidad y sin control por ningún otro poder que interfiriera en sus funciones, aunque también le consideró peligroso en virtud de que representa a la justicia misma.

La razón de ser del Estado es la finalidad de proteger a los seres humanos. El hombre, entonces, sacrifica una completa libertad por la seguridad de no ser afectado

en sus derechos fundamentales, tales como la vida, la integridad, la libertad y la propiedad y, por lo tanto, se somete a la tutela de un Estado jurídicamente organizado.

En contraposición, existen razonamientos que la existencia de ese Estado no garantiza la defensa de los derechos de la persona, toda vez que el poder ilimitado de este podría afectar al mismo hombre al cual protege, es decir que, muchas veces el hombre se encuentra protegido contra otros hombres mas no contra el propio Estado, el cual podría subyugarlo arbitrariamente mediante las facultades coercitivas que le ha otorgado la propia colectividad.

Clásicamente las funciones del Estado consideradas como necesarias para la protección del ciudadano, eran fundamentalmente las de otorgar el ordenamiento jurídico, ponerlo en práctica con la finalidad de resolver conflictos y la administración del aparato de gobierno, funciones que durante el Antiguo Régimen eran monopolizadas en la sola entidad de la monarquía absolutista a la cual se le consideraba déspota.

Montesquieu fue uno de los filósofos y ensayistas ilustrados más relevantes, en especial por la articulación de la teoría de la separación de poderes, manifestando la necesidad de tal división que llevaran al Estado a un verdadero equilibrio funcional, el Estado se integra por tres clases de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y cada uno de ellos tiene atribuciones establecidas constitucionalmente.

La separación de poderes, comúnmente conocida, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, está fundamentada en la necesidad de que existan contrapesos y equilibrios, un balance entre los distintos poderes de un Estado para que, a través de los controles entre unos y otros realizan, se garantice la igualdad de derechos inherente a un régimen democrático mediante la distribución de responsabilidades y controles entre los distintos poderes.

Los controles interorgánicos deben en cada caso aparecer como eficaces, lo que excluye la posibilidad de que el órgano controlado sea el elector de aquellos que podrán

en un momento determinado controlarlo, aunque en la realidad muchos sistemas permiten tal condición, en el caso de Guatemala, ocurre, por ejemplo, en la elección que el Congreso hace de los miembros del poder judicial.

De igual manera, resulta con los órganos de fiscalización, quienes se constituyen como delegados por las distintas organizaciones políticas y cuya función es la de fiscalizar a los mismos que les nominaron.

A través de las distintas etapas del desarrollo de la humanidad, se ha evidenciado la tendencia natural al abuso de poder, es por ello por lo que se justifica el reconocimiento constitucional de los medios de control.

Para mediados del siglo XVIII, como observador francés del panorama político británico, Montesquieu, se declaró partidario del sistema británico de gobierno, porque personificaba, en contraposición a la dominación de los Borbones, la división funcional de los Poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Históricamente, esta teoría expuesta por Locke y principalmente por Montesquieu es pieza clave para comprender cuales fueron las ideas que fundamentaron la Constitución de los Estados Unidos, que si bien es cierto no es la primera en asumir una condición de controles recíprocos para sus órganos, estableció el sistema presidencial que completa la triada tradicional de poderes en un modo que aún subsiste en particular en los países de Latinoamérica.

Montesquieu definía que el equilibrio estatal, se encuentra en que se establezcan normas que regulen a los poderes que integran la organización del Estado y que estos, auspiciados por la misma normativa puedan restringirse entre ellos cuando se lleven a cabo actos que impliquen un abuso del poder conferido.

Su teoría tiene influencia, cuando en la *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano* dispusiera en su artículo 16: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de poderes, carece de constitución".

Lo anterior parece paradójico al haber enunciado en unos párrafos anteriores el contenido de la Constitución de los Estados Unidos, por cuanto que esta surgió sin el reconocimiento expreso de muchos de los derechos fundamentales que aparecen incorporados por vía de enmiendas posteriores.

### **2.1.3 Elementos de equilibrio del sistema de controles interorgánicos**

Regularmente, un sistema de gobierno que se rige por el principio de separación de poderes, conlleva intrínsecamente dentro de sus fundamentos, el regirse a su vez por un sistema de frenos y contrapesos, estableciéndose en consecuencia formas de control entre sus ramas de gobierno, mecanismos cuya finalidad es la de evitar que una rama del poder llegue a ser suprema, para proteger al individuo de la mayoría e inducir a las ramas a desempeñar sus funciones como en derecho corresponde.

Se emplea entonces un sistema de balances con el objetivo claro de limitar el poder uno de otro, todo lo anterior procurando en todo caso evitar la vulneración del principio de no subordinación entre los Organismos de Estado, precisamente el punto que se hace ver con la hipótesis planteada.

Si es posible conforme con la teoría constitucional, prever que todos los órganos de la triada tradicional de poderes ostentan el mismo grado jerárquico, puede fácilmente pensarse que también todos ellos debieran tener al hablar de controles recíprocos, el mismo grado de instrumentos jurídicos para su ejercicio.

Pensar lo contrario, es decir, pensar que uno de los poderes del Estado cuenta con un instrumento que le permita controlar de manera desmedida a otro, puede llevarnos a pensar en una pérdida de equilibrio entre las funciones y llegar incluso a considerar la existencia de subordinación de un órgano en relación con otro.

El enunciado constituye uno de los claros objetivos en la investigación que se realiza, es decir, establecer si en la forma en la que aparece regulada la interpelación, se desbordan los límites razonables del ejercicio de los controles interorgánicos.

En tal sentido, se afirma que los medios de control deben a su vez presentar cierto balance entre sí. Si se piensa en los medios tradicionales de control, encontramos que en el caso del Ejecutivo, uno de sus principales medios de control lo ejerce por medio del poder de veto sobre las leyes, para controlar la función legislativa; el Poder Legislativo, controla a los otros dos órganos por vía de la emisión de leyes, y no puede obviarse aquí la facultad que tiene el Organismo Legislativo de poder interpelar a los ministros de Estado o bien de citar a funcionarios públicos; por último el judicial mediante la aplicación de leyes, controla a los demás organismos.

Quizás aquí vaya ya poniéndose en evidencia que uno de los elementos más importantes de los controles sea su reconocimiento legal, o en el caso de Guatemala, más bien constitucional.

Otro elemento fundamental en el ejercicio de control recíproco, sería en este caso, la proporcionalidad de medios, dado que como se hizo mención, de existir una desproporción se generaría quizás en la práctica una subordinación.

Puede verse como otro de los elementos del control funcional, que cada órgano lo ejerce atendiendo a su naturaleza, eso quiere decir que las formas del ejercicio de vigilancia recíproca no exceden la naturaleza de cada órgano dentro de la tríada tradicional de poderes, así el legislativo al controlar a los demás órganos por vía de la legislación que emite, lo hace sin que a través de tal función se desnaturalice su actuar, lo mismo ocurre con el veto presidencial y con la administración de justicia.

Por último, dentro de lo pertinente en la investigación, se enuncia como elemento del control, cierto margen de discrecionalidad. Ello ocurre con algunos de los controles de los organismos, excluido por supuesto el control que se ejerce por vía judicial, dado

que, si bien la Constitución regula como potestad la administración de justicia en el artículo 204, destaca allí la doble condición de poder deber.

Así, cada Estado que se rige por el principio de separación de poderes, tiene que contar con sus propios mecanismos de control, los cuales se sujetan a lo preceptuado dentro de su orden jurídico interno con la finalidad de establecer un balance entre poderes y evitar abusos en el ejercicio de funciones.

No es dable obviar en este apartado lo concerniente a la Constitución de los Estados Unidos, que sirvió de modelo a muchos de los países de Latinoamérica, incluida Guatemala.

Aunque su división de poderes lo divide entre el gobierno federal y el gobierno estatal, enmarca una división natural de funciones, reflejado mediante la repartición y/o división de atribuciones, por lo que los asuntos locales son manejados por los gobiernos locales y los asuntos nacionales por parte del gobierno federal.

En este sentido, es a través del cuerpo constitucional que se delimitan poderes específicos pertenecientes al gobierno federal, siendo el Congreso el que tiene autoridad legislativa a efecto de hacer cumplir el propósito de la Ley Fundamental. Los poderes con esta autoridad se llaman poderes implícitos; sin embargo, puede verse el equilibrio entre los medios de control del poder.

El principio de separación de poderes ha sido plasmado de forma diferente dentro de los diversos sistemas de Gobierno, analizando la doctrina de la separación entre el poder constituyente y los poderes constituidos de Emmanuel Joseph Sieyès, este principio visualizaba al parlamento en el poder central y de acuerdo con la separación de poderes deja paso a una interrelación Estatal, dando intervención social, a través del otorgamiento de prerrogativas, derechos fundamentales individuales y sociales.

Por ende, la separación de poderes no desaparece para evitar el control por un solo grupo u hombre, pero se interrelacionan de una forma muy intensa, a través de un Estado que deja de ser abstencionista y da lugar a la intervención social, como ya se expuso, otorga derechos tales como el sufragio universal, que deja de ser un derecho de clase; surgen los partidos políticos de masas, originándose el estado actual, el Estado Social, en donde la idea de parlamento igual a nación deja su razón de ser, dando pie a la ley como la expresión de la voluntad de la mayoría, cuando cambia la formación del parlamento, cambian las leyes, por lo que la ley deja de ser la expresión de la razón, de la soberanía, para ser la de la mayoría.

En tal virtud, al evaluar tal doctrina, encontramos que la legitimación del sistema jurídico adopta la distinción de Sieyès entre "poder constituyente" y "poder constituido", el constituyente es el pueblo ejerciendo su poder soberano mediante el que aprueba la Constitución y crea los poderes constituidos, el ejecutivo, el legislativo y el judicial; y ahora el legislativo va a aprobar las leyes, leyes que a partir de ahora van a estar por debajo de la Constitución la cual expresa los valores compartidos por todos y se crea el Tribunal Constitucional como garante de estos valores.

## **2.2 El Estado constitucional de derecho y el sistema de frenos y contrapesos**

Doctrinariamente, el Estado de Derecho es una concepción alemana derivada del Estado Constitucional de Derecho, en virtud de la cual una sociedad es regida por una Constitución y las demás leyes están subordinadas a los fundamentos contenidos en esta.

Esta estructura, por lo tanto, implica que un régimen jurídico interno, está subordinado a la constitución, la cual tiene características fundamentales que le otorgan al Estado una seguridad plena, tal es el caso que hacemos referencia a que la Ley Fundamental es suprema, rígida y está provista de mecanismos de defensa de dicho

orden, así como el establecimiento de órganos jurisdiccionales de orden constitucional, con el objeto de garantizar su cumplimiento.

De tal manera que, cuando visualizamos el contexto del principio de legalidad obliga a la administración, la jurisprudencia y al mismo legislador ordinario, a enmarcarse en el contenido constitucional en el cumplimiento de sus funciones.

Por otro lado, el concepto de la reserva de ley ordinaria, establece que todo asunto debe ser regulado por la ley, característica que demarca un estado de derecho fortalecido, limitando la discreción del legislador ordinario y el tema de Derecho constitucional.

El Estado constitucional de Derecho implica un conocimiento que pasa de la teoría cognitiva del Derecho.

Existe por su parte, una tendencia evolutiva de cambio, de un Estado de Derecho eminentemente burgués a un Estado Social de Derecho, que propicia la tendencia del reconocimiento de la Constitución como norma jurídica fundamental, sirviendo de ejemplo el hecho de que en Estados Unidos se consideraba, el valor jurídico de la Constitución y por otro lado el antecedente de que en Europa durante más de un siglo desde el nacimiento de las constituciones escritas, se sostiene la idea de su supremacía, en virtud de la cual, debían defenderse políticamente.

Precisamente, la importancia de la división de funciones se presenta como un elemento esencial del Estado de Derecho, cómo manteniendo al poder dentro de límites razonablemente aceptables, podría mantenerse el estado de legalidad necesario para la convivencia social pacífica.

El Estado Constitucional de Derecho incorpora ciertas garantías de aseguramiento de la Constitución y reconocimiento de su carácter de norma jurídica fundamental y su fuerza vinculante, inspirándose en el principio de legalidad o primacía de la ley, de allí

que se afirmó en párrafos anteriores la importancia que la legalidad tenía a efecto de la regulación del sistema de frenos y contrapesos, perfeccionándose al amparo del principio de la supremacía de la Constitución sobre la ley o principio de constitucionalidad. Por lo que, tras su implementación se reviste de plena vigencia y respeto al orden constitucional.

Tras ese punto de partida, las leyes quedaron subordinadas al texto constitucional, así como todos los actos derivados de órganos estatales y de los particulares, razón por la que todas las actuaciones contrarias se denominan inconstitucionales y su consecuencia jurídica es determinarse nulas de pleno derecho todas aquellas que no se adecuan ella.

### **2.2.1 Elementos característicos del Estado de derecho**

En el Estado constitucional de Derecho se aprecian dentro de sus principales características:

#### **Primacía constitucional**

En un Estado de Derecho, identifica un lugar superior a la Constitución, aunque si bien es cierto se asemeja el Derecho con la ley o con las normativas vigentes en función de una ley, habitualmente se reconocía la importancia jurídica de la Constitución, pero sin que hubiese un conocimiento de medios de defensa ante sus posibles contravenciones por parte de los poderes públicos. Situando al Parlamento como representante de la soberanía popular en el cumplimiento de sus funciones legislativas, a quien se le reconocía competencia para interpretar la Constitución; sin embargo, esta competencia no evitaba conflictos con otros poderes, por lo que habían de resolverse por la vía política.

Sin embargo, en el Estado Constitucional de Derecho, al elevarse la Constitución como un fundamento de Estado, provisto de preeminencia y fuerza, contemplado como una norma jurídica vinculante e incorporado el principio de la supremacía de la Constitución sobre la ley y sobre todo el ordenamiento jurídico, se origina la consiguiente anulación de las normas en la medida que en su totalidad o en algunos de sus preceptos estas no se adecuen a la norma constitucional.

El sustento de la Primacía de la Constitución sobre la ley, se encuentra en primer orden en la doctrina, misma que fue adoptada por Kelsen y hoy generalmente admitida, determinando que el orden jurídico constituye un sistema jerárquico que basa en el texto constitucional el fundamento de derecho sobre el cual ha de erigirse el ordenamiento jurídico interno del Estado. En el Estado Constitucional de Derecho, todo el orden jurídico deriva de la Constitución y queda legitimado por su concordancia directa o indirecta con esta.

### **2.2.2 La división de poderes**

El Estado de Derecho hacía la distinción clásica entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

El Estado Constitucional de Derecho marca una diferencia, a través de la cual, la denominada separación de poderes se da dentro de una relación distinta, porque si bien es cierto, en ambos casos se mantiene la división primaria y fundamental, según la doctrina de Sieyès, se determina entre el poder constituyente –que es el fundamento de derecho- y los poderes constituidos –que son los poderes otorgados a los órganos del Estado a través del poder constituyente-, al exponer que realmente no existían garantías de su cumplimiento, mientras que en el Estado Constitucional de Derecho, teniendo con base en el postulado de que los poderes constituidos fueron fundados por el constituyente, quien normativamente a través de la Constitución preceptúa sus competencias y límites de acción, por lo que el sometimiento a tales

preceptos es la garantía de la diferencia entre poderes y la limitación del poder que cada uno de ellos conlleva dentro de esa estructura tripartita de Estado.

Tal cual lo establece la clásica división de poderes, al Poder Legislativo se le atribuía fundamentado en el principio de legalidad, un poder de disposición ilimitado sobre la ley y los mecanismos de ley, porque sobre sus hombros recae el poder de aprobación, acrecentándose el problema cuando aún no se concebía el derecho de veto parte del ejecutivo.

El Estado Constitucional de Derecho propicia un cambio, toda vez que dispone de mecanismos que evitan al órgano tomar decisiones absolutas, porque la validez de tales facultades dependen de su correlación con la Constitución, por lo tanto, los poderes del Estado e incluso de los particulares deben ejercerse dentro de los límites fijados por la Constitución. Por otro lado, se establecen los Tribunales constitucionales, que son órganos competentes, que jurídicamente tienen la misión de mantener y defender jurisdiccionalmente la constitucionalidad del ejercicio del poder y, asimismo, el resolver los conflictos que puedan surgir entre los poderes constitucionales del Estado.

### **2.2.3 La obediencia a la Constitución de la totalidad de los poderes públicos y de los particulares**

Una característica propia del Estado Constitucional de Derecho es que los poderes públicos están sujetos a la Constitución, por lo tanto, sus actuaciones deberán desarrollarse dentro de los límites fijados por la constitución, por el respeto pleno y dentro de los límites de las competencias específicas señaladas por la Constitución. Esta subordinación a la constitución, no solamente alcanza a los poderes estatales, sino que se extiende los ciudadanos, con la obligación de respetar los preceptos constitucionales y en esa calidad, defender la constitución y exigir su cumplimiento.

Un Estado de Derecho nos ubica en la concepción de un modelo de orden integrado por un sistema de leyes escritas e instituciones que fundamentan al Estado en cuanto a derechos y estructuración orgánica en una constitución, la cual es el cimiento jurídico de las autoridades y funcionarios sometidos a esta, por lo tanto, cualquier actuación se ciñe a una norma jurídica escrita y las autoridades del Estado se encuentran limitadas estrictamente por un marco jurídico preestablecido, el cual aceptan y al que se someten en sus formas y contenidos, por lo tanto, sus decisiones han de estar sujetas a procedimientos preceptuados en ley, al marco de los derechos fundamentales para un absoluto respeto. En este sentido, también es importante resaltar que toda acción social y estatal encuentra sustento en la norma. El poder del Estado queda subordinado al orden jurídico y su eficacia resulta de su aplicabilidad en la realidad a través de sus órganos de gobierno, de esta manera pues se propicia el equilibrio del orden público.

## **2.3 El ejercicio de controles, su eficacia e idoneidad**

### **2.3.1 Marco jurídico**

La Constitución Política de la República de Guatemala regula, como se ha venido haciendo mención, lo relacionado a la estructura orgánica y los poderes conferidos a través de mandatos contenidos constitucionalmente para cada uno de ellos. Por lo tanto, refleja claramente la tendencia a incorporar dentro del texto constitucional una organización de carácter tripartito basado en el principio de separación de poderes.

De esa cuenta, de acuerdo con la estructura orgánica del país, el poder se encuentra integrado por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, cada uno de estos, cuenta a su vez con legislación particularizada que rige en anuencia a lo preceptuado constitucionalmente, las funciones, límites, alcances y atribuciones respectivas.

Ya se puso en el apartado respectivo en evidencia lo normado por vía de los artículos 140 y 152.

Pero vale la pena en este apartado agregar que, el artículo 154 constitucional regula los límites legales y la sujeción a ellos de parte de los funcionarios, que en el tema que nos ocupa, viene a ser una clara expresión del sistema de frenos y contrapesos del Estado, toda vez que mediante la norma jurídica fundamental, se establece y define la estructura orgánica del Estado y las funciones y competencias de cada uno de los órganos.

De esta base entonces, surgen normas de carácter ordinario que vienen a desarrollar lo normado constitucionalmente para cada uno de los poderes estatales, tal es el caso de lo regulado en la Ley del Organismo Ejecutivo, Ley del Organismo Legislativo y Ley del Organismo Judicial.

Por lo tanto, el poder conferido a estos organismos, no se ejerce de manera discrecional, sino que va sujeto a la ley misma que, de acuerdo con dicha normativa, también contiene procedimientos que coadyuvan a que el ejercicio de dicho poder no se tergiverse ni se incline al abuso ni exceso, sino en pro de la justicia, la igualdad y la libertad, lo que implica, por lo tanto, ese equilibrio que es la finalidad del derecho y la norma jurídica propiamente.

### **2.3.2 La eficacia y cumplimiento de los fines de los controles intraórganos**

Los controles en mención repercuten en la eficacia del Estado, en este sentido se concibe su naturaleza, al establecerse mecanismos de control que coadyuvan en que el Estado como tal cumpla plenamente sus fines, por ende, repercuten de esta manera en una sociedad desarrollada y que, a la luz de la estructura constitucional y su mandato, propician condiciones jurídico-políticas válidas que van en pos del equilibrio social.

Cuando se habla de eficacia, se piensa de inmediato en condiciones que permitan que los controles formulados constitucionalmente tengan un efecto positivo cuando se ejercen sobre alguno de los órganos del Estado, lo que a su vez implica la existencia de medios que sirvan para que en caso de desobediencia de los órganos respectivos, los medios empleados sean susceptibles de ejecución, aun por vía de instituciones de responsabilidad personal para los titulares de los órganos de los que se trate.

En Guatemala, puede afirmarse que los controles previstos constitucionalmente son eficaces, dado que ante su incumplimiento existen vías para poder hacerlos efectivos. Si se piensa, por ejemplo, en el control que ejercita el legislativo por vía de la emisión de normas jurídicas, existen otros órganos, en este caso, los jurisdiccionales encargados de hacer valer ese control; a su vez si se piensa en el control parlamentario por vía de la interpelación, existe responsabilidad si no se concurre, lo anterior implica que en su mayoría se cuenta con elementos que permiten la eficacia de los controles.

Por otro lado, cada uno de los medios de control, presenta la finalidad como se ha venido haciendo mención mantener el ejercicio del poder en límites aceptables dentro de un Estado constitucional y democrático de Derecho.

En ese sentido, se afirma que la mayoría de las instituciones jurídicas están dadas en su abstracción como proyecciones de ideales del Estado; sin embargo, su uso, en especial el de estas funciones de control teniendo la característica de ser discrecionales en la mayoría de las ocasiones, puede generar desviaciones que desequilibren las funciones de la triada tradicional de poderes.

En este sentido, tras visualizar la necesidad de establecer mecanismos de control que propicien el equilibrio de poderes, valdrá la pena analizar y determinar que los fines y que, por lo tanto, la naturaleza de esta se evidencie y justifique, es decir que, al ejercer un mecanismo de control, el poder al cual se le atribuya tal función lo haga

con estricto apego a la norma legal y principalmente a los fines de equilibrio que persigue.

Quienes ejercen un poder deben ser responsables, para lo cual el funcionamiento de los mecanismos institucionales de control, juegan un papel importante, toda vez que su finalidad es ser un instrumento, para asegurar objetivos, tales como la equidad, el control de la corrupción, entre otros.

Se concibe que deban darse condiciones esenciales en el ejercicio de un poder, dentro de los cuales podemos mencionar, la propensión de los gobernantes a cumplir con el orden legal vigente y a comunicar fehacientemente a la ciudadanía y a los legisladores sobre los resultados de sus acciones como representantes del poder para el cual fueron designados, eso desde la perspectiva de la legalidad de sus actos.

Desde otra perspectiva, en cuanto a voluntad y anhelo cívico, su interés en comprometerse como un verdadero servidor, principalmente, que este servicio implique el logro de cambios significativos en los problemas colectivamente identificados y que con base en los cuales deberá orientar sus acciones, con el propósito de que aunado también exista un manejo eficiente de los recursos de todo tipo (personal, infraestructura, insumos) para maximizar la producción de bienes públicos, economizando el gasto y la inversión, lo que por ende, supone lograr la sostenibilidad financiera del gasto y de la inversión pública, es decir, acciones públicas en equidad, que velen por la sostenibilidad.

La teoría de los frenos y contrapesos persigue que la base de la separación de poderes, al concebir una repartición de la soberanía entre varios órganos del Estado, en un plano de igualdad, tiene como resultado la obtención de un equilibrio, cuyos efectos se enmarcan en un juicioso ejercicio del poder, en un balance de poderes y que para el efecto, se concrete el fin de que un poder sirva de freno o de control hacia el otro, a quien le hace un contrapeso, que por lo tanto, ha desviado el ejercicio del poder que se

le ha encomendado, significando, por lo tanto, este contrapeso, como el instrumento que le hará retomar el camino desviado.

En consecuencia, el hecho de que un poder pueda vigilar y controlar la actividad del otro, implica reciprocidad en el ámbito de vigilancia, facultad que de acuerdo con la ley, delimita el poder que se ejerce de conformidad con sus campos de acción o competencias derivadas, concibiéndose a cada poder dentro de su propia esfera, lo que no permite salirse de ella y que los otros puedan interferir dentro de la esfera de competencia del otro.

Esta evidente necesidad de delimitación se sustenta en los antecedentes e historia universal, existiendo en ella, claros ejemplos de descontrol y ejercicio ilimitado de un poder estatal, lo cual repercutió e implicó un aspecto negativo para los pueblos como tal, propiciando un desequilibrio social.

Por lo anterior, al quedar enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, se asegura a sus habitantes contra las acciones desorbitadas del poder del Estado y los abusos que puedan ocurrir, pues es a través de leyes que deben regirse los poderes establecidos en ella.

Por medio del empleo constitucional de la teoría de los frenos y contrapesos, se cumple con brindar a la población seguridad y estabilidad en sus instituciones, lo cual propicia bienestar, paz y tranquilidad de la comunidad, así como la distribución de la soberanía por lo que el ejercicio del poder se ve determinado por las funciones y atribuciones señaladas por la ley para cada uno de los poderes integrantes del Estado, por lo que a través de la individualización, hace posible un mejor desempeño de este.

## **CAPÍTULO III**

### **El Congreso y su potestad como contralor de la actividad del ejecutivo por vía de la interpelación**

El presente capítulo se centrará en las principales atribuciones que corresponden al Organismo Legislativo, porque de conformidad con la hipótesis planteada, corresponde determinar la manera en la que la interpelación encaja en las funciones del referido órgano de Estado y establecer a su vez la naturaleza que presenta esa institución. Ello a su vez implica la discriminación de muchos temas que no resultan pertinentes a la luz de la forma en la que provisionalmente se planteó la solución al problema conforme con el plan de investigación, debido a lo anterior no se desarrollarán en demasía algunos de los temas que tradicionalmente forman parte de la manera en la que se trata el Poder Legislativo.

En este apartado, además del empleo de otros textos, se usará como base de la exposición lo que respecto del mencionado Organismo ha referido Naranjo Mesa.

#### **3.1 Conceptualización**

Cabe acotar que, en la mayor parte de la teoría, el término empleado para designar lo que en Guatemala se conoce como Congreso de la República es 'parlamento', que etimológicamente implica parlamentar, es decir, conversar, en tal sentido dentro de la tesis se empleará indistintamente Congreso o Parlamento para hacer referencia al órgano que como se verá tiene como principal atribución la emisión de normas ordinarias.

Según Naranjo Mesa:

El Parlamento o Congreso es una institución política colegiada, de carácter pluralista y electivo, que funciona normalmente dentro del contexto de las democracias liberales, cuyas funciones primordiales son las de hacer leyes y ejercer el control político sobre el gobierno y la administración. Aparte de estas suele tener otras funciones muy importantes como son las de ejercer el poder constituyente derivado, elegir o proveer altos cargos del Estado y otras que se examinarán más adelante.”<sup>60</sup> (El subrayado es propio).

La anterior constituye una de las más atinadas ideas en relación con el presente trabajo de investigación, en especial cuando a diferencia del momento en el que se escriben nociones acerca de los demás poderes del Estado, se determina que ninguno de ellos implica en su concepción la idea de controlar a los otros poderes, más allá de que como se verá más adelante, en verdad la idea de la división de poderes, nace para evitar la concentración de mando en una o en un grupo de personas.

No es casual que este ente tenga por concepto la función contralora, en especial, según lo refiere el autor sobre el gobierno y la administración, lo que indudablemente implica el ejercicio de control sobre el Organismo Ejecutivo, lo que presenta suma relevancia con el tema de la interpelación que primordialmente se ejercita en contra de los miembros del mencionado Órgano Ejecutivo.

Cabe mencionar también, el hecho de que esa función de control está, según la idea anotada como una función principal del Congreso, estas nociones van delineando ya la importancia que la interpelación tiene dentro del campo del control funcional del Ejecutivo.

---

<sup>60</sup> Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas* (10ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis. Página. 264.

### 3.2. Estatus de los miembros del Parlamento

Según Naranjo Mesa:

Atributo esencial del Parlamento es el de servir de órgano de representación tanto de la población del Estado como de las diversas regiones geográficas que conforman su territorio. En principio, los miembros del Parlamento – representantes de la Nación- son elegidos por votación popular, lo cual les confiere de hecho una gran independencia frente al poder ejecutivo, por cuanto no dependen de la voluntad de este ni en su nombramiento ni en su remoción. Para ser miembro del Parlamento se requiere ante todo contar con la confianza del electorado, dentro de la correspondiente circunscripción. Además, la elección confiere a los parlamentarios notorio prestigio político dentro de un sistema que repose sobre el principio de la soberanía nacional; cuanto más directa es la representación, en mayor grado el parlamentario puede mostrarse como el representante auténtico de la voluntad popular.<sup>61</sup>

Efectivamente, como se hizo ver, el Congreso de la República es el órgano más representativo de la población, en la manera en la que sus miembros son electos en Guatemala, goza de la más grande representatividad por encima de cualquiera de los órganos que la Constitución reconoce, incluso por sobre el Ejecutivo. Lo anterior, en virtud de que, conforme lo marca el sistema electoral de Guatemala el Parlamento tiene en su seno cualidades diversas de sus miembros y representatividad de todo tipo de población.

Conforme a la Constitución de Guatemala sus miembros son considerados como dignatarios de la nación, lo que conceptualmente implica la dignidad que el cargo que ostentan presenta; cabe hacer mención que dicha designación no implica que pierdan su calidad de funcionarios públicos y que por ende estén vinculados conforme con el

---

<sup>61</sup> *Ibidem*. Página. 268.

principio de legalidad, pues, finalmente, pueden hacer únicamente aquello que la Constitución y la ley expresamente les autoricen.

Gozan a su vez de inmunidades tales como el derecho de antejuicio y, además, por las cualidades del cargo la potestad de designación de una serie de funcionarios entre ellos el procurador de los Derechos Humanos.

Su representatividad deviene en buena medida por las condiciones que se exigen para optar a tal cargo, que en realidad con muy pocas, entre ellas, la mayoría de edad, sin exigencia alguna acerca de su profesionalización o contar con un nivel educativo particular.

Esa representatividad como se verá más adelante puede justificar que a su cargo se encuentre el medio de control objeto de esta investigación – interpelación- pues en verdad, si bien no será el medio más poderoso, si puede llegar incluso a paralizar la actividad parlamentaria.

### **3.3 Principios parlamentarios**

Aunque como aparecen concebidos en el texto que se citará es como se enuncia en el subtítulo, es decir como principios parlamentarios, en realidad, forman parte de la manera en la que el Congreso funciona y tiene ciertas asignaciones propias de su actividad deliberativa, precisamente de esa actividad puede, a efecto del planteamiento hipotético emplear la interpelación, precisamente por ello se estimó pertinente referirlos, pues como se verá forma parte del control político que se ejercita con fines particulares dentro del tema del ejercicio del poder.

### 3.3.1 Principio de representación

(...) se deriva de que los parlamentos son los instrumentos para una democracia representativa que se hace efectiva mediante las deliberaciones de las grandes decisiones de Estado que han de ocuparle. Los diputados representan a la población en general...y no representan únicamente a los votantes de su partido, a los electores de su distrito electoral...<sup>62</sup>

Efectivamente, el principio enunciado guarda estrecha relación con la naturaleza del ejercicio del cargo, no obstante, resulta que siendo el Congreso de la República un órgano altamente representativo no puede obviarse que cada parlamentario también representa y lleva las necesidades y anhelos de cada grupo poblacional al que representa y por qué no afirmar que incluso puede llevar la búsqueda de desarrollo de una región determinada, todo ello sin desatender que las decisiones que asuma en muchas ocasiones tendrán que tomarse pensando en la generalidad de la población como lo pone en evidencia el citado principio.

### 3.3.2 Principio de igualdad

Se expresa en la frase 'un diputado un voto', cada representante vale un voto al momento de tomar decisiones, y no debe haber 'votos de calidad', que es cuando se atribuye doble voto a quien preside un órgano para cuando las votaciones se mantengan sin decisión por efecto de un empate.<sup>63</sup>

El enunciado representa, precisamente, una manifestación del igual valor que se concede a cada uno de los cargos parlamentarios, con lo que puede afirmarse que con posterioridad a la elección y con independencia de la forma que conllevó esta

---

<sup>62</sup> Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia. (2016). *Legis. Colección Parlamentaria*. (Tomo I). Guatemala. Página 24.

<sup>63</sup> *Ibidem*. Página 25.

(distrito central o departamentos), en el seno del órgano parlamentario, aparecen como pares frente a cualquier situación que requiera su voto.

No obstante, el posible acuerdo a que puedan arribar en relación con el bloque parlamentario del que cada Diputado forme parte.

### **3.3.3 Principio de libertad para decidir**

Nos orienta a que los diputados representan al pueblo y gozan de independencia para toma de sus decisiones, sin encontrarse sujetos, legalmente, a las disposiciones o presiones de los otros organismos del Estado ni de los dirigentes de sus partidos ni de ningún otro ente interno o externo al parlamento.<sup>64</sup>

En lo que atañe a la investigación, este tiene especial relevancia, por cuanto que mucho se dice en el ámbito periodístico de Guatemala primordialmente, en relación con que, cuando se trata de funcionarios del mismo partido, la bancada oficial tiende a la protección, este principio permite que la decisión se tome con total independencia.

### **3.3.4 Principio de estabilidad**

Es el que complementa a los anteriores, pues para tomar decisiones políticas de Estado se requiere que los parlamentarios se sepan estables en el cumplimiento de sus funciones. Ello implica que el mandato para cuatro años no es revocable y si así lo fuera tendría que estar sujeta, la revocación, a condiciones. También implica que la función parlamentaria está revestida de inmunidad, para que no puedan ser sometidos a proceso o aprehendidos, si no se da cumplimiento a las

---

<sup>64</sup> *Ibidem*. Página 28.

condiciones que la Constitución establece para el efecto, mediante el trámite que se conoce como antejuicio.<sup>65</sup>

El enunciado también es importante por cuanto que sus decisiones de control político y jurídico no deberían ser reprochables, para dejar a los miembros parlamentarios en libertad total a efecto de determinar acorde a su conocimiento y conciencia la procedencia de, por ejemplo, un voto de falta de confianza en contra de un Ministro.

### **3.4 Poderes del Parlamento**

Por poderes del Parlamento en este apartado del trabajo de investigación, se entenderá aquellas potestades que son comunes a los órganos legislativos desde la perspectiva de la *Teoría general del derecho*, lo anterior teniendo en cuenta que en realidad dichas potestades dependen de la forma como cada legislación vaya reconociéndolas, pues los miembros del Congreso al menos en Guatemala, solo pueden hacer aquello que la ley expresamente les autorice de conformidad con el principio de legalidad que opera para los funcionarios públicos y que encuentra sustento en el contenido de los artículos 153 y 154 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

#### **3.4.1 Poderes de delimitación**

Corresponde al Parlamento definir el marco de acción del poder ejecutivo y, en general, del Estado. Esta función la ejerce principalmente a través del Poder Legislativo propiamente dicho, del poder presupuestal y del poder de aprobación de los tratados públicos.<sup>66</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*. Página 29.

<sup>66</sup> Naranjo. Ob. Cit. Página 273.

En realidad, esta potestad está intrínsecamente unida a la noción de parlamento, pues su principal función es la de legislar, aunque la connotación en este caso, responde al ejercicio de control que se supone realizado conscientemente sobre las otras funciones del Estado.

### **3.4.2 Poder Legislativo**

“No debe confundirse con el anterior –de delimitación- porque aquel representa la potestad que en uso de su Poder Legislativo emplea con una finalidad específica, que es marcar una delimitación de actuación al Ejecutivo, lo que podría hacer en todo caso en la situación de Guatemala por vía de la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo. Mientras que la potestad meramente legislativa consiste en la emisión de disposiciones dirigidas a cualquier persona incluso los particulares para la consecución del fin supremo del Estado como en nuestro país, el bien común.

### **3.4.3 Poder presupuestal**

Consiste en determinar las cifras de rentas y gastos anuales del Estado y decidir sobre los medios con los cuales se atenderán gastos a través, principalmente, de los impuestos. Al votar el presupuesto, el Parlamento fija límites a la acción de gobierno.<sup>67</sup>

Indudablemente por vía del ejercicio de esta potestad, se ejercita el control del poder, pues en el caso de Guatemala, el Congreso aprueba el presupuesto de ingresos y egresos del Estado controlando de dicho modo mucha de la actividad de otros organismos del Estado.

---

<sup>67</sup> *Ibid.* Páginas 273-274.

### 3.4.4 Poder de aprobación de los tratados

Si bien es el Ejecutivo el que dirige la política externa, la aprobación última de los tratados se verifica por vía de la emisión de un Acuerdo Legislativo en el que se incorpora aquella legislación para convertirse en interna por la aprobación parlamentaria.

### 3.4.5 Poder de control político

Según Naranjo Mesa:

Este poder, que en opinión de algunos analistas llega a ser en el Estado moderno incluso más importante que el legislativo propiamente dicho, lo ejerce por medios diversos. En primer lugar, a través de las citaciones y debates a los ministros y otros altos funcionarios de la administración, citaciones y debates que tienen por objeto solicitarles informes sobre la gestión que adelantan, explicaciones sobre aspectos concretos de esta gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de esta; en esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario...El control político del legislativo sobre el ejecutivo es más eficaz en el sistema de gobierno parlamentario que en el presidencial, por cuanto, se verá más adelante; en el primero existe el voto de censura por medio del cual, si es aprobado, el Parlamento puede obligar a renunciar a un ministro o a todo el gabinete ministerial, en tanto que en el segundo tal posibilidad no se da. Sin embargo, en el sistema presidencial, en el cual los ministros son nombrados y removidos libremente por el presidente, la intensidad de los debates parlamentarios o la gravedad de las actuaciones que se hagan contra un ministro, pueden desembocar en su renuncia.<sup>68</sup>

---

<sup>68</sup> *Ibid.* Páginas 273-274.

Precisamente este el poder objeto de esta investigación, dado que a través de él, el Legislativo ejerce un control sobre el Ejecutivo, si bien no sobre la función presidencial propiamente dicha, por la importancia que reviste el actuar del cuerpo ministerial, bastante fuerte, sin pretender adelantar criterio, dado que el análisis de la interpelación corresponde al tercer capítulo es dable adelantar que el poder que se ejercita por este medios puede llegar en un momento dado a paralizar la función ejecutiva que depende en su actuar conforme la Constitución de un consejo de ministros.

### **3.4.6 Poder de impulsión**

La práctica de los debates parlamentarios, así como la facultad de presentar proyectos de ley que tienen los parlamentarios, tal vez las dos más importantes funciones del Parlamento, constituyen también un poder de impulsión, en el sentido de que con esas acciones se está dando impulso a la administración y en general al Estado.<sup>69</sup>

Más que un poder es una facultad, dado que en realidad a lo que se refiere es a lo que la teoría denomina como poder, es la iniciativa de ley con que cuentan los diputados, así como los debates parlamentarios, por supuesto estos últimos son la dinámica natural de la función parlamentaria.

### **3.4.7 Poder de provisión de ciertos cargos**

Siendo como se hizo mención el órgano más representativo en la triada tradicional de poderes, la Constitución ha delegado en este órgano muchas de las decisiones más importantes para el Estado, en este caso en particular la designación de elementos fundamentales de control, en el caso de Guatemala, El procurador de los

---

<sup>69</sup> *Ibid.* Página 275.

Derechos Humanos, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, los magistrados de las Salas de Apelaciones, entre otros. Artículo 165 inciso f) de la Constitución.

### 3.5 Las votaciones en el parlamento

Aunque se trató brevemente el tema al hablar de los principios parlamentarios, dada la importancia que para la investigación representa, en virtud de que precisamente por vía de la votación se manifiesta la voluntad legislativa en relación con la interpelación.

Según Naranjo Mesa:

El voto parlamentario puede revestir modalidades diversas. Puede ser secreto, cuando se trata de materias extremadamente delicadas o de ciertos nombramientos, o público, que es el más utilizado en los parlamentos modernos; este puede ser de viva voz, por mano elevada, o mediante el llamado pupitrazo, lo cual simplifica notablemente la votación sobre cuestiones de importancia menor, o cuando existe acuerdo unánime sobre la cuestión a decidirse.<sup>70</sup>

En tal sentido, siendo un órgano colegiado, se requiere para cualquier decisión parlamentaria contar con mayoría para asumir esta, esta puede ser simple, es decir, la mayoría de los votos de los diputados en el Congreso o bien calificada, para ciertas decisiones, es decir, las dos terceras partes del total de miembros del Congreso, este aspecto aparece regulado en la legislación guatemalteca en el artículo 159 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Precisamente en el tema relevante para la investigación, conforme el artículo 167 constitucional se requiere mayoría absoluta a efecto de conseguir un voto de falta de confianza.

---

<sup>70</sup> *Ibid.* Página 272.

Cabe agregar en este apartado que las votaciones en el Parlamento pueden estar condicionadas por distintos motivos, en primer término pueden deberse a la adhesión de un grupo con el partido oficial –el que está en el ejercicio del Poder Ejecutivo- o bien por acuerdos internos relacionados con negociaciones acerca de votos posteriores, por ejemplo, se vota con determinado bloque a fin de conseguir una votación favorable en un asunto particular, si bien para la población este tipo de componendas pueden resultar en actos de corrupción, la realidad es que no todo arreglo previo implica ilicitud, dado que los consensos mayoritarios en relación con ciertos temas, son parte de la dinámica parlamentaria en la mayoría de países.

Aunque lo referido es un aspecto fáctico no puede obviarse la importancia que para la investigación presenta el tema, pues dependiendo de la conformación parlamentaria o los consensos puede ser que la citación o el voto de falta de confianza hacia los ministros se presente o no, aun y cuando esté justificada su destitución, lo anterior permite ir desde ya delimitando el carácter político que presenta la interpelación.

La importancia de las formas de control parlamentarias es resaltada por Valadés cuando indica:

Hemos mencionado la importancia que tiene la acción de los partidos en el ejercicio de los controles parlamentarios. Por eso, si del eficiente o deficiente funcionamiento del sistema representativo depende la democracia (a menos, por supuesto, que se trate de la democracia directa) no es extraño que también influya, decisivamente, en las formas adoptadas por la Constitución para el control del poder. Si el eje de los controles políticos es la relación entre los entre los congresos-parlamentos y los gobiernos y si el funcionamiento de los órganos colegiados es a su vez lo característico de los sistemas representativos, habría que concluir que existe una vinculación directa entre sistema representativo e instrumentos de control.<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> Valadés. Ob. Cit. Página 43.

Esto justificaría el tema a abordar a continuación, en este caso el poderoso instrumento de control que se establece, al menos en el sistema de Guatemala, como potestad exclusiva del Congreso de la República.

### **3.6 La interpelación como forma de control del poder**

Si bien como se ha venido haciendo mención, existen otras potestades que competen al legislativo en relación con formas de control del poder, a efecto de la comprobación de la hipótesis se hará mención exclusivamente de la que ejercita dicho órgano en cuanto a control hacia el Organismo Ejecutivo por vía de la interpelación.

#### **3.6.1 Antecedentes**

La interpelación es una institución de carácter constitucional, que tiene su origen en Francia, cuyo primer antecedente lo encontramos en la Constitución de 1791, específicamente en su Artículo 10, el cual regula: "Los ministros del rey podrán entrar en la Asamblea Nacional Legislativa [...] Serán oídos cuando se les requiera para dar explicaciones".

El primer antecedente sobre la interpelación en Guatemala, lo encontramos en el Reglamento Interior del Congreso de la República, Decreto número 1359 de fecha 18 de marzo de 1925, el cual mediante el artículo 60, establecía: "Todo representante tiene derecho de interpelar a los ministros del Gobierno; pero deberá hacerlo por escrito y dar noticia de ello con un día de anticipación". Sin embargo, ante tal regulación no se concibe propiamente como una interpelación. Por ello, de acuerdo con nuestra historia constitucional, esta institución se plasma a partir de la Constitución de la República de 1945, permaneciendo sucesivamente y en la actualidad se encuentra regulada en Constitución de 1985.

La interpelación como una institución plena, la encontramos ya incorporada en la Constitución de la República de 1945, comprendiéndose como una figura a través de la cual, se hacía revisión de las actuaciones de los ministros, por lo que orientaba a que estos comparecieran ante el Congreso de la República, confiriéndole a este último la facultad de intervenir, la cual fue regulada a través de los artículos 145 al 148; 177 al 179; y 202 al 203, en los cuales se establece:

- El hecho de que los ministros podrán comparecer al Congreso, confiriéndose facultades para tomar parte en los debates, pero sin voto.
- La obligación de presentarse ante el Congreso a contestar las interpelaciones que se les formulen por cualquier acto de gobierno, con excepción de aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.
- Como efecto de la interpelación, podrá dar lugar a un voto de falta de confianza, el cual deberá ser solicitado por quince Diputados, cuando menos”.
- En el caso de que el Congreso emitiera un voto de falta de confianza a un Ministro, este dimitirá; sin embargo, si este juzgare, de acuerdo con el presidente y en consejo de ministros, que la opinión pública apoya su gestión, podrá apelar al Congreso dentro del término de ocho días y en tal caso la ratificación del voto de falta de confianza requerirá la aprobación de las dos terceras partes como mínimo, de los diputados que integran el Congreso.
- En caso de darse la ratificación del voto, el ministro deberá renunciar. Lo mismo procederá en caso de que el voto de falta de confianza se refiera a varios ministros, cuyo número no exceda de tres”.
- En el caso de voto de falta de confianza a uno o varios de sus miembros, el consejo de ministros podrá hacer causa común con aquel o aquellos, procediendo entonces lo dispuesto en el artículo anterior.

- La facultad de negar la confianza a uno o varios de los ministros, solo podría ejercerse después de seis meses de su nombramiento; y en ningún caso podrá plantearse dentro de los seis meses últimos del período presidencial.

Posteriormente la Constitución Política de 1956, mantiene dentro de sus fundamentos lo relativo a la interpelación, de acuerdo con los artículos 177 al 179; 202 al 203; estableciendo lo siguiente:

- La obligatoriedad de los ministros de presentarse al Congreso, con la finalidad de contestar las interpelaciones que se les formulen por cualquier acto de gobierno.
- A los ministros de la Defensa y de Relaciones Exteriores por excepción, podían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afecten la seguridad nacional o las relaciones internacionales.
- La comunicación de las preguntas básicas al ministro o ministros interpelados, se debía realizar con veinticuatro horas de anticipación.
- Cualquier diputado tenía facultad para hacer las preguntas que estimadas como convenientes y la interpelación podía acordar un voto de falta de confianza, pudiendo ser solicitado por diez diputados, por lo menos.
- En caso de que el congreso emitiera un voto de confianza contra un ministro, este inmediatamente presentaría su dimisión;
- Sin embargo, el presidente de la República tenía la facultad de aceptar tal dimisión, pero si consideraba en consejo de ministros que el acto o actos tachados al ministro en entredicho, se ajustaban a la conveniencia nacional y a la política del Gobierno, el ministro interpelado podría recurrir al congreso en un plazo de ocho días.
- En este caso se diere la ratificación del voto de falta de confianza, el cual debía aprobado por las dos terceras partes, como mínimo del número de Diputados que integran el Congreso. Ratificando el voto, la renuncia debía ser aceptada por el presidente de la República.
- En igual forma se procedería cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros, cuyo número no podía exceder de tres en cada caso.

- Una limitación a la emisión del voto de falta de confianza por parte del Congreso, era que el ministro o ministros afectados, debía tener no menos de seis meses de la fecha de nombramiento y en ningún caso hacerlo dentro de los seis últimos meses de un período presidencial.

La Constitución Política de 1965, en para el efecto establecía en los artículos 203 y 203, al respecto de la interpelación lo siguiente:

- Los ministros tenían la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que les formularan por cualquier acto de gobierno.
- Como excepción, los ministros de la Defensa y de Relaciones Exteriores podían abstenerse de contestar preguntas sobre materias que afectaran la seguridad nacional o las relaciones internacionales.
- La comunicación de las preguntas básicas al ministro o ministros interpelados, se realizaba con cuarenta y ocho horas de anticipación.
- Asimismo, cualquier diputado tenía facultad de hacer las preguntas que estimadas como convenientes y que se relacionaran con el asunto o asuntos motivo de la interpelación, pudiendo derivarse en voto de falta de confianza, al ser solicitado por un mínimo de ocho diputados.
- En el caso de que el Congreso emitiera un voto de falta de confianza contra un ministro, traería como resultado que este presentara su dimisión, teniendo la facultad el presidente de la República, de aceptarla, pero si considerado en consejo de ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustaban a la conveniencia nacional y a la política del gobierno, el interpelado podría recurrir al Congreso en un plazo de ocho días a partir de la fecha del voto y si no lo hiciera se le tendría separado de su cargo.
- En cuanto a la ratificación del voto de falta de confianza, debía ser aprobada por las dos terceras partes del número de diputados. Ratificado el voto, se tendría por aceptada la renuncia y el ministro quedaba separado de su cargo inmediatamente.

- De igual forma se procedía cuando el voto de falta de confianza se emitía contra varios ministros, cuyo número no puede exceder de tres, en cada caso.

En consecuencia, podemos establecer que la interpelación como una institución de carácter parlamentario, desde su incorporación en 1945 como una norma constitucional a la fecha, reúne los siguientes elementos:

- Constituye una obligación para los ministros, para comparecer al Congreso con motivo de las interpelaciones que se les formulen por los actos de gobierno.
- Como un efecto directo, la interpelación de acuerdo con los resultados que se obtengan de esta, implica el voto de falta de confianza para el ministro, quien se ve obligado a presentar su dimisión.
- Confiere al presidente de la República en consejo de ministros, la facultad de apoyar la gestión del ministro, pese al voto de falta de confianza, con el fin de que este pueda apelar ante el Congreso en un plazo preestablecido.
- Otorga la potestad al legislativo para la ratificación del voto de falta de confianza, a través de una mayoría calificada, la cual consiste en aprobación de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso.
- Se excluyen asuntos diplomáticos u operaciones militares. En la actualidad pueden abstenerse de contestar sobre aquellas que se refieran a asuntos militares pendientes.
- En 1945, el voto de falta de confianza debía ser solicitado por 15 diputados. En 1956, por 10 diputados, en 1965 por 8 y en la actualidad con la Constitución de 1985, por 4 diputados por lo menos.

En las Constituciones de 1945 y 1956, se tenía la prohibición de no poderse emitir voto de falta de confianza antes de los seis meses del nombramiento del ministro ni dentro de los seis meses últimos del periodo presidencial, aspecto que no aparece en la legislación vigente.

### 3.6.2 Conceptualización

En derecho político y dentro del régimen parlamentario, es el medio que tienen los representantes para hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, formulando preguntas sobre la acción de gobierno y sus proyectos o articulando cargos de trascendencia a veces criminal. La interpelación es el medio o uno de los medios que, en el sistema parlamentario, disponen los miembros de las cámaras para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros. Puede decirse que toda la trama del régimen parlamentario, gira en torno a esta responsabilidad, controlando en el Parlamento en toda ocasión en que se estime preciso, la gestión ministerial, sea esta en forma individual de un ministro o de la colectividad del gabinete por su acción general política; la interpelación es el medio más significativo de señalar la responsabilidad política de los ministros, es indudable que la sanción de la interpelación muestra con claridad el criterio de la cámara o parlamento en sus relaciones con el gobierno.<sup>72</sup>

Este concepto brinda una idea general acerca de la naturaleza de la institución, puede evidenciarse primeramente que se trata de una entidad de carácter jurídico político, aunque la primera cualidad, es decir, la jurídica proviene de su reconocimiento legal, mientras que su condición política se establece no solo del órgano sobre el que recae, en este caso uno o más ministros de Estado, pero sobre todo del ámbito de actuación que es política en muchas ocasiones discrecional, cabe recordar en este punto que el tipo de actividades desarrollados por el Ejecutivo en términos generales, puede ser normado o bien discrecional, siempre en una correcta alineación de los fines previstos constitucionalmente, en tal sentido la interpelación recae primordialmente sobre el ámbito de actividad política ministerial.

Por otro lado, desde ya puede afirmarse que es un poderoso medio de control del legislativo sobre el ejecutivo, así como que su ejercicio parece dado intrínsecamente con la función parlamentaria, lo que quiere decir que aun y cuando la función principal

---

<sup>72</sup> *Revista Colección Parlamentaria*. (2ª ed.). (2011). Guatemala. Página 273.

del Congreso está dada en la emisión legislativa, no es del todo ajeno a su naturaleza el tipo de control que se ejercita por vía de la interpelación.

La Constitución en su artículo 166, si bien no conceptualiza en qué consiste la institución, sí refiere entre otras cosas, la obligación de presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados, es decir que, puede ser por más de un diputado.

Esa disposición exceptúa aquellos aspectos que versan sobre asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

Como garantía del poder de interpelación establece que el Congreso en pleno ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas.

A su vez, de acuerdo con el artículo 139 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo es obligación personal de los ministros responder a la interpelación y no puede delegarse en Viceministros o en otro funcionario.

Del mismo modo, indica que no existe asunto del ámbito de un Ministerio que no puedan los Diputados investigar mediante la interpelación.

En virtud de la definición anterior y de acuerdo con lo que la ley establece para el efecto, este control por parte del órgano implica, por lo tanto, una manifestación clara del principio de frenos y contrapesos del Estado, así como ejercicio de control del poder, del que en realidad es el órgano que al menos por vía de la fuerza puede controlar a un Estado. Lo anterior sirve para poner en evidencia el grave efecto que la interpelación puede llegar a representar para el Ejecutivo.

### 3.6.3 Características actuales

Se ha puesto en evidencia algunas de las características que en las constituciones recientes de la historia de Guatemala han aparecido muchas de las cuales son coincidentes con las actuales que se estudiarán más a detalle.

- **Obligatoriedad de comparecencia**

Para el efecto se prevé en el caso de Guatemala la desobediencia ante el incumplimiento de tal deber, este es un aspecto de eficacia que ya se analizó previamente en este trabajo de investigación.

- **Formulación de preguntas básicas por parte del legislativo con un plazo anterior mínimo de 48 horas**

Este apartado constituye tanto una obligación para el Órgano Legislativo, como para cumplir la función de dar idea al ministro respectivo acerca de cuál será el objeto de la interpelación.

- **Independencia en la función legislativa**

Toda vez que al tenor de la norma constitucional ni el Congreso en pleno ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. Esta garantía podría perfectamente ser encuadrable en la condición de eficacia de los controles, dado que si se permitiese la injerencia de otros órganos probablemente el medio ya no sería efectivo.

**Efectos**, por mandato constitucional, se establece que como efectos, según el desarrollo de la interpelación, esta podrá derivarse en el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitado por cuatro diputados, por lo menos. Esto implicaría que, el ministro interpelado deba cesar en el cargo.

No obstante, existe la posibilidad de que el Ejecutivo considere que no es adecuada la dimisión, según la Colección Parlamentaria:

La ratificación del voto de falta de confianza para un ministro de Estado, Requiere en la Constitución de 1985, los siguientes presupuestos: 1. Que el presidente de la República, en consejo de ministros, disponga que el acto o actos censurables al ministro, se ajusta a la conveniencia nacional y a la política del gobierno. 2. Que el ministro recurra ante el Congreso dentro de los ocho días siguientes a la emisión del voto de falta de confianza; 3. Que el Congreso disponga oír las explicaciones dadas por el ministro y discuta sobre ellas; 4. Que se amplíe la interpelación; y, 5. Que la ratificación se produzca con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados. De lo anterior se deduce que la ratificación de voto de falta de confianza sería una situación casi imposible de lograr dentro de un sistema como el guatemalteco. La institución de la interpelación, debe concebirse como un control político del parlamento hacia el Gobierno, en el cual el Gobierno como un servidor del Estado, no tuviera ninguna forma de menoscabar el poder del parlamento, máxima representación nacional y popular.<sup>73</sup>

La cita que antecede es fundamental si se piensa que precisamente el punto nodal de la investigación consiste en determinar si ese poder que se establece para el Parlamento es o no inmoderado en relación con las formas tradicionales de control del poder.

También da cuenta del importante impacto que tiene la interpelación que puede llevar a un ministro a dimitir de su cargo, pero que aun de este modo podría eventualmente conservar el cargo con apoyo del Ejecutivo.

---

<sup>73</sup> *Revista Colección Parlamentaria* (4ª ed.). (2016). (Tomo I). Guatemala. Página 265.

### **3.6.4 Trámite**

De la misma manera que las citaciones a funcionarios, la interpelación llevada a cabo por el Congreso de la República, se constituye en un instrumento de fiscalización y de control político de las actividades que realiza el Organismo Ejecutivo.

Una característica especial de la institución de la interpelación es que recae exclusivamente sobre los ministros, tal y como lo establecen los artículos 166 y 167 de la Constitución y los artículos 139 al 145 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Por su parte, en virtud de lo establecido en la ley al respecto de la interpelación, los ministros están obligados a acudir y solo pueden excusarse por motivos de salud o bien porque al momento de haber sido citados se encontraren fuera del país.

La interpelación se plantea a través de solicitud escrita dirigida a Secretaría.

El presidente del Congreso señala día y hora para que se lleve a cabo esta y debe efectuarse dentro de las cinco sesiones siguientes.

Es requisito, como se hizo mención, que al ministro interpelado se le envíen las preguntas básicas al menos con 48 horas de anticipación.

El día y hora señalada para la interpelación, durante la sesión, el presidente dará la palabra al interpelante para que exponga brevemente el motivo de la interpelación y se procede a realizar las preguntas. Después de cada pregunta se le dará la palabra al ministro para que responda, debiendo responder a todas las preguntas que se le formulen, tanto las básicas como las adicionales.

Terminadas las preguntas se iniciará el debate sobre la interpelación, momento en que los diputados podrán hacer uso de la palabra hasta en tres ocasiones. El Ministro, si lo desea, participará en el debate, y no tendrá límite en su intervención.

Durante el debate o en una de las dos sesiones inmediatas siguientes, cuatro o más diputados podrán proponer al Pleno del Congreso, la aprobación de un voto de falta de confianza al ministro interpelado. El voto de falta de confianza es un asunto privilegiado que se pondrá a discusión sin demora alguna.

El voto de falta de confianza se aprueba con la mayoría absoluta y de producirse, el ministro deberá presentar su renuncia, la cual el presidente de la República podrá aceptar o no, 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 hiciera, quedará inmediatamente separado de su puesto e inhabilitado para ejercer el cargo de ministro por un período no menor de seis meses.

Si el ministro recurriere, el presidente del Congreso señalará fecha y hora para la sesión en que se discutirá el asunto, la cual tendrá verificativo dentro de los ocho días siguientes de sometida al Congreso la apelación.

Debatido el tema y ampliada la interpelación, si fuere necesario, se votará sobre la ratificación del voto de falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados al Congreso. Si se ratificare el voto de falta de confianza, se tendrá el ministro por separado de inmediato de su cargo.<sup>74</sup>

### **3.7 Naturaleza**

A efecto de establecer a cabalidad el espíritu de esta institución, se prefiere en este apartado transcribir lo que se expresa en la obra Colección Parlamentaria:

---

<sup>74</sup> El trámite fue tomado de lo señalado en el *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*, 2012, editado por Serviprensa.

La interpelación es un acto político y en sí misma un control del parlamento hacia el gobierno. De conformidad con la doctrina liberal, cuyos orígenes están en la Revolución Francesa de 1789, el Estado deberá dividirse para el ejercicio del poder, en tres organismos cada uno de los cuales tiene encargado el desempeño de una determinada función y entre los cuales no existe subordinación, cada cual actúa dentro de su esfera de competencia, en forma independiente y mantiene la unidad del propio Estado. Deberá mantener independencia, sin subordinación de uno hacia el otro, porque en los sistemas parlamentarios de hecho existe una preeminencia del parlamento hacia los otros poderes y aún más, en los sistemas semiparlamentarios, como en el caso guatemalteco, el Congreso puede citar y escuchar a los ministros de Estado por los actos que realizan, lo cual de alguna manera significa cierto grado de preeminencia de la representación nacional, con respecto al Ejecutivo; en sentido contrario, el Organismo Ejecutivo no tiene injerencia dentro de las funciones del congreso. No obstante, lo mencionado en el párrafo precedente, sí se produce una relación inter orgánica, cuando el Ejecutivo remite a su consideración iniciativas para la formulación normativa, o cuando los ministros habiéndose presentado una iniciativa del Ejecutivo, solicitan ser escuchados por el Pleno del Congreso.<sup>75</sup>

Este punto pone en evidencia que esta forma de control excede aquella que al Ejecutivo corresponde, en relación con el control que puede ejercer sobre el Congreso. No obstante, se establece que tampoco por ese hecho existe subordinación de un poder hacia otro.

---

<sup>75</sup> Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia. (2016). *Legis. Colección Parlamentaria. (Tomo I). Guatemala. Página 273.*

### **3.8 La interpelación en la legislación comparada**

Se analizará la figura en las legislaciones de España, Argentina y México, pues estas naciones ofrecen elementos útiles a efecto de establecer si en aquellos países la interpelación es o no una forma desmedida de control del poder.

#### **3.8.1 En España**

En España, constitucionalmente se definen las Cortes Generales, las cuales conforman a través de las Cámaras tanto de Diputados como Parlamentarias, el Poder Legislativo.

Estas, de acuerdo con la facultad que les otorga el texto constitucional, pueden obtener información del Gobierno, solicitar la comparecencia de uno de sus miembros, constituir comisiones de investigación y formular preguntas e interpelaciones, dicha información se alcanza por parte del Pleno o de una de sus comisiones, debiéndose realizar a través del presidente de la Cámara respectiva.

La interpelación como un mecanismo de control parlamentario, de carácter presencial, a través del cual el Ejecutivo y/o Gobierno comparece ante el Pleno, con el propósito de dar respuesta a las preguntas, exigencias o reclamaciones por todas aquellas acciones que se consideren contrarias a su gestión en el ejercicio de sus funciones.

La Constitución, normas y reglamentos, establecen la obligatoriedad, así como los efectos de esta.

Dentro de los efectos de la interpelación, puede dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición y argumentos respectivos.

El actuar por parte del Legislativo en cuanto al control parlamentario, se desarrolla a través de los reglamentos de las Cámaras, los cuales regulan adecuadamente lo relativo a las preguntas e interpelaciones, distinguiendo ambas figuras en función de su naturaleza.

Tanto las preguntas como las interpelaciones, deben discurrir sobre hechos o temas concretos, a efecto de que estos sean debatidos entre el parlamento que formula el cuestionamiento al miembro del Ejecutivo que debe dar respuesta a las dudas planteadas.

En el caso concreto de las interpelaciones, son procedentes únicamente en temas de política general, estas permiten un debate abordado con claridad, en el que pueden intervenir representantes de los distintos grupos parlamentarios. Aquí se encuentra una diferencia sustancial en relación con la forma en la que se regula en Guatemala, pues los asuntos concretos pueden derivar en nuestro país en aspectos de índole político electoral.

Su función principal es la revisión de todos aquellos actos gubernamentales que tiendan a causar duda o que puedan derivar en el abuso del ejercicio del poder y/o funciones del agente de gobierno sujeto al escrutinio. Dentro de esta delimitación, hay una clara precisión en relación con el control del poder desde la perspectiva de evitar la arbitrariedad.

Como parte de los efectos que producen los controles parlamentarios, el Pleno puede decidir crear una comisión que se encargue de investigar e inspeccionar cualquier asunto que afecte al interés público, incluyendo la actuación del Ejecutivo.

La Constitución española (Constitución Española , 1978), regula que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las cámaras.

El artículo 111 preceptúa lo relativo a las Interpelaciones y preguntas, el cual indica:

1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los Reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal. 2. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición.

Las Cortes Generales en España, se establecen como un órgano de orden constitucional que ejerce la representación del pueblo español, de acuerdo con lo preceptuado en la Constitución Española, está compuesta por el Congreso de los Diputados y el Senado; es decir, que se trata de un sistema que organiza el Poder Legislativo de manera bicameral.

De alguna manera, se considera que el predominio del Congreso sobre el Senado establece un parlamentarismo bicameral atenuado.

De acuerdo con lo regulado constitucionalmente, cada cámara debe regirse como se hizo ver por un reglamento.

En ese contexto, se evidencia que la potestad legislativa le es conferida a las Cortes, así como otras atribuciones propias del Poder Legislativo, tales como el control de la actuación del Ejecutivo.

Su organización se lleva a cabo en Pleno (mediante la reunión de todos los legisladores) o por comisiones (es decir, agrupaciones de trabajo con temas específicos de interés nacional).

De acuerdo con lo expuesto en los párrafos precedentes, el Poder Legislativo español, está integrado por el Congreso de los Diputados y el Senado.

El Congreso de los Diputados, que de conformidad con el artículo 68 de la Constitución Española, deberá contar entre 300 y 400 parlamentarios, quienes son electos por sufragio universal y de manera representativa. Cantidad bastante superior a la existente en Guatemala.

El Senado, de acuerdo con lo contenido en el artículo 69 de la Constitución Española, es la cámara de representación territorial, está compuesto de senadores, quienes son electos a través de un sistema mixto, 208 senadores electos por sufragio universal (a través de votación en listas abiertas, con un máximo de escaños asignados por circunscripción) y representativo y un número variable de senadores designados por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas (La división política y administrativa de España tiene la forma de dieciséis comunidades autónomas y una comunidad foral -Comunidad Foral de Navarra-, además de Ceuta y Melilla, cuyos estatutos de autonomía les otorgan el rango de ciudades autónomas). De conformidad con las funciones del Senado, está situado en posición subordinada al Congreso de Diputados.

España, cuyo sistema parlamentario es bicameral, de acuerdo con el Reglamento del Congreso de los Diputados del 10 de febrero de 1982, establece la facultad, para que los diputados y los grupos parlamentarios tengan la potestad de formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.

Para el efecto establece en su articulado lo siguiente:

### **Formalidades de su presentación**

1. Podrá ser formulada indistintamente por los diputados y los grupos parlamentarios.
2. Presentación por escrito ante la Mesa del Congreso, la cual debe versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo, Gobierno o Departamento Ministerial que origina la necesidad de una interpelación. Puede enterearse aquí

alguna condición que no aparece al menos de manera expresa en la regulación de Guatemala.

3. La Mesa del Congreso por su parte, calificará el escrito, pudiendo derivar en su aceptación y/o en la comunicación para su conversión en pregunta con respuesta oral o escrita.

### **Del procedimiento y de la temporalidad**

4. Transcurridos 15 días desde la publicación, esta podrá ser incluida en el orden del día del pleno, dando prioridad al grupo que no hubiere consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada 10 diputados o fracción.
5. No podrá conocerse más de una interpelación de un mismo grupo parlamentario. Esta es una particularidad que pone acento en evitar posibles abusos de la facultad de interpelación que recae en el parlamento.
6. Finalizado un periodo de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, las cuales deberán ser respondidas antes de la iniciación del siguiente periodo de sesiones, salvo que el diputado o grupo parlamentario interpelante, manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho periodo. Tampoco este carácter aparece en la legislación nacional.

### **Desarrollo de la interpelación**

7. Se llevará a cabo ante el Pleno.
8. El orden de presentación: el autor o interpelante, el representante de Gobierno o interpelado con sus respectivos turnos de réplica. Las primeras intervenciones no podrán exceder de diez minutos ni las réplicas de cinco minutos. Especial reserva temporal de participación que delimita la posibilidad de abuso de la facultad parlamentaria.

## **Efectos de la interpelación**

9. Toda interpelación podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición.
10. El grupo interpelante deberá presentar la moción al día siguiente de haberse sustanciado la interpelación ante el Pleno.
11. La moción, una vez admitida por la Mesa, se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de esta.
12. La Mesa admitirá la moción si es congruente con la interpelación.
13. El debate y votación se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

A continuación, se transcriben los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados del 10 de febrero de 1982, podemos citar los artículos 180 al 184, estableciendo lo siguiente:

- La facultad que tiene los Diputados y los Grupos Parlamentarios para formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros.
- Las interpelaciones habrán de presentarse por escrito ante la Mesa del Congreso debiendo versar sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general.
- La Mesa calificará el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme con lo establecido en el apartado precedente, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.
- En un plazo de quince días desde la publicación de la interpelación, esta estará en condición de ser incluida en el orden del día del Pleno.
- Las interpelaciones se incluirán en el orden del día dando prioridad a las de los Diputados de Grupos Parlamentarios o la de los propios Grupos Parlamentarios que en el correspondiente período de sesiones no

hubieren consumido el cupo resultante de asignar una interpelación por cada diez Diputados o fracción pertenecientes al mismo. Sin perjuicio del mencionado criterio, se aplicará el de prioridad en la presentación.

- En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario.
- Finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, a contestar antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho período.
- Las interpelaciones se sustanciarán ante el Pleno, en turno de exposición por el autor de la interpelación, a la contestación del Gobierno y a sendos turnos de réplica.
- Se establece una temporalidad para las intervenciones, las primeras no podrán exceder de diez minutos ni las de réplica de cinco.
- Después de la intervención de interpelante e interpelado podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario, excepto de aquel de quien proceda la interpelación, por término de cinco minutos para fijar su posición.
- Toda interpelación puede repercutir en una moción en que la Cámara manifieste su posición.
- El Grupo Parlamentario interpelante o aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación, deberá presentar la moción en el día siguiente al de la sustantivación de aquella ante el Pleno.
- Una vez admitida la moción por la Mesa, deberá incluirse en el orden del día de la siguiente sesión plenaria, pudiendo presentarse enmiendas hasta seis horas antes del comienzo de esta.
- Es facultad de la Mesa admitir la moción si esta es congruente con la interpelación.
- El debate y votación se realizarán de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

## Interpelaciones

Esquema de tramitación de las Interpelaciones por el Senado de España.

El esquema de tramitación de las interpelaciones está fundamentado en el Reglamento del Senado (Reglamento del Senado de España), cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno; la interpelación debe substanciarse sobre la política del Ejecutivo en asuntos de interés general.

Las interpelaciones, únicamente se llevan a cabo ante el Pleno del Senado, su presentación se realiza por escrito dirigido a la Presidencia de este, la Mesa califica el escrito a efecto de que este se adecúe y sea pertinente, cuando su contenido no reúne de acuerdo con criterios legales los requisitos para ser objeto de una interpelación, lo comunica a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito, lo anterior fundamentado en el artículo 170 del Reglamento del Senado.

A continuación, se transcriben artículos del Reglamento Del Senado De España, podemos citar lo establecido en los artículos 170 al 173, de acuerdo con lo siguiente:

- Cualquier Senador tiene el derecho de interpelar al Gobierno manifestando, de un modo explícito, el objeto de la interpelación.
- La interpelación será presentada por escrito dirigido al presidente del Senado y versará sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general.
- La Mesa tiene la potestad de calificar el escrito y, en caso de que su contenido no sea propio de una interpelación, conforme con lo ya establecido, lo comunicará a su autor para su conversión en pregunta con respuesta oral o por escrito.
- Las interpelaciones deberán incluirse en el orden del día del Pleno una vez transcurridas dos semanas desde la fecha de su presentación y, salvo

que el orden de tareas de la Cámara lo impidiese, pudiendo incluirse a no más tardar a un mes de su fecha de presentación.

- Si se tratase de un caso de urgencia, la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá reducir el plazo previsto en el apartado anterior para la exposición de las interpelaciones.
- El Gobierno podrá solicitar con justificación, el aplazamiento de una interpelación por tiempo no superior a un mes.
- Una vez fijados los criterios establecidos en los párrafos que preceden, las interpelaciones se incluirán en el orden del día dando prioridad a las presentadas por los Senadores que hubieran utilizado menos este derecho en el correspondiente período de sesiones.
- Cuando concorra esta circunstancia en dos o más interpellantes, se dará preferencia a aquel que pertenezca al Grupo parlamentario de mayor importancia numérica y, si se da dentro de este, a la fecha de su presentación; todo ello con independencia del criterio de urgencia que por el tema objeto de la interpelación puedan adoptar conjuntamente la Mesa y la Junta de Portavoces.
- En ningún caso en una misma sesión podrán verse más de dos interpelaciones de un mismo grupo parlamentario.
- En la fecha señalada, después de exponer la interpelación el Senador que la haya promovido, contestará un miembro del Gobierno. Cada una de estas intervenciones no podrá exceder de quince minutos. Acto seguido, podrán intervenir los Portavoces de los Grupos parlamentarios por un tiempo máximo de cinco minutos cada uno de ellos.
- Siempre que el interpellante no quede satisfecho con las explicaciones del Gobierno puede anunciar la presentación de una moción.

Las interpelaciones deberán efectuarse dos semanas después de su presentación en el orden del día del Pleno, salvo que de acuerdo que la organización de las tareas de la Cámara lo impidiese, por lo que deberá postergarse a no más tardar un mes después de su presentación. Los plazos anteriores tienen excepción en casos

de urgencia, por lo cual la Mesa podrá reducir el plazo previsto para la exposición de las interpelaciones.

De la misma manera, se establece el derecho del Gobierno de solicitar de manera fundamentada, el aplazamiento de una interpelación por tiempo no superior a un mes.

La prioridad de las interpelaciones para incluirse en el orden del día, tiene lugar, privilegiando las presentadas por los Senadores que hubieran utilizado menos este derecho en el correspondiente período de sesiones; y de acuerdo con lo contenido en Reglamento respectivo, cuando concurra esta circunstancia en dos o más interpelantes, se dará preferencia a aquel que pertenezca al Grupo parlamentario de mayor importancia numérica y, si se da dentro de este, a la fecha de su presentación; todo ello con independencia del criterio de urgencia que por el tema objeto de la interpelación puedan adoptar conjuntamente la Mesa y la Junta de Portavoces. En ningún caso en una misma sesión podrán verse más de dos interpelaciones de un mismo grupo parlamentario.

Por otra parte, la inclusión en el orden del día de las interpelaciones se efectúa, oída la Junta de Portavoces (órgano político integrado por los representantes de los distintos grupos parlamentarios), de acuerdo con un sistema de cupo para cada Grupo Parlamentario establecido al inicio de cada período de sesiones. Las interpelaciones no incluidas en el orden del día decaen, pudiendo convertir a preguntas las cuales podrán ser respondidas oralmente o por escrito.

Si es posible resaltar una característica acerca del sistema de control parlamentario de España sería la regulación en cuanto a la limitación que se hace para que los congresistas no abusen del ejercicio de tal medio de control y que no puedan en todo caso dejar inoperante al Ejecutivo.

### 3.8.2 En Argentina

En el caso de la Nación Argentina, se otorga la potestad de la interpelación como un instrumento en ejercicio del Poder Legislativo, el cual es bicameral, integrado por una Cámara de Diputados y una Cámara del Senado, institución a través de la cual el Poder Legislativo tiene la potestad de revisar las actuaciones del Poder Ejecutivo, tal poder es conferido indistintamente a cualquiera de las Cámaras.

De acuerdo con lo establecido en la Constitución de la Nación Argentina, cada una de las Cámaras puede hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir explicaciones e informes que estime convenientes.

Asimismo, establece la obligatoriedad por parte del jefe del gabinete de ministros de comparecer una vez por mes de forma alternativa ante las Cámaras y rendir informe de la marcha del Gobierno.

En el contexto anterior, se visualiza que los efectos de tales normas se constituyen a efecto de fortalecer el estado de derecho como tal, evitando un ejercicio ilimitado y sopesando de alguna manera este. Asimismo, que a la luz de la norma constitucional los efectos de la interpelación, son que, por el voto por mayoría absoluta de cualquiera de las Cámaras, da lugar al tratamiento de una moción de censura o bien a la remoción del funcionario.

A continuación, se expone lo relacionado a la interpelación, contenido en la **Constitución de la Nación Argentina**, según artículos 71, 101 al 107, los cuales establecen:

- Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime convenientes.

- El jefe de gabinete de ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno.
- El ministro puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámaras.
- La responsabilidad de cada ministro es sobre los actos que legaliza y solidariamente de los que acuerda con sus colegas.
- Los ministros no pueden por sí solos, en ningún caso, tomar resoluciones, a excepción de lo concerniente al régimen económico y administrativo de sus respectivos departamentos.
- Abierto el periodo de sesiones del Congreso, deberán los ministros del despacho presentarle una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de sus respectivos departamentos.
- Una condicionante es que estos no pueden ser senadores ni diputados, sin hacer dimisión de sus empleos de ministros.
- Pueden los ministros concurrir a las sesiones del Congreso y tomar parte en sus debates, pero no votar.
- Gozarán por sus servicios de un sueldo establecido por la ley, que no podrá ser aumentado ni disminuido en favor o perjuicio de los que se hallen en ejercicio.

De lo anterior se establece que la figura de la interpelación no aparece tan desarrollada al menos en la Constitución Argentina, de hecho, tiene un mayor desarrollo en la de Guatemala.

### **3.8.3 En México**

En el caso de los Estados Unidos Mexicanos, el Poder Legislativo está depositado por orden constitucional en un Congreso General, el cual se organiza bicameralmente y que se divide en Cámaras, una de diputados y otra de senadores.

De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.

Es decir, en uso de sus facultades, indistintamente, las Cámaras tienen la potestad de hacer revisión de los actos de gobierno, a través de instituciones como la interpelación y/o las Preguntas, para lo cual podrán ser citados a fin responder presencialmente o si así se considera, solicitar respuestas escritas, dentro del plazo fijado para el efecto.

El procedimiento por seguir se enmarca, según lo contenido en el Reglamento de la Cámara de Diputados y el Reglamento del Senado de la República. Este aspecto merece destacarse, toda vez que se cuenta con normativa suficiente para fijar temporalidad y determinar la razonabilidad del ejercicio de tal facultad.

De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Diputados, “la comisión podrá solicitar la comparecencia de los funcionarios públicos enunciados en el artículo 93 de la Constitución, quienes comparecerán bajo protesta de decir verdad y podrán ser sujetos de interpelación, ante la propia comisión”.

De igual manera surge la obligación por parte del Ejecutivo, toda vez dicho reglamento establece que:

Los funcionarios que comparezcan ante comisiones protestarán decir verdad, estarán obligados a guardar, a cualquiera de los integrantes de las comisiones, las atenciones y consideraciones necesarias al cumplimiento de su encomienda y podrán ser sujetos de interpelación o de pregunta parlamentaria.

Asimismo, de acuerdo con el Reglamento del Senado de la República, se establece que:

El Senado también ejerce atribuciones de control mediante preguntas por escrito al presidente de la República o comparecencias de los servidores públicos que prevén los artículos 69 y 93 de la Constitución, sea para informar o para responder preguntas e interpelaciones.

Determinándose, asimismo, dentro de dicha normativa, que “La interpelación tiene como objeto obtener de un servidor público compareciente la explicación sobre políticas de interés general”.

Como ya se expuso, merece destacarse, que los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con normativa suficiente para fijar temporalidad y determinar la razonabilidad del ejercicio de las facultades parlamentarias, lo que proporciona una mayor certeza jurídica en el ejercicio de tales potestades.

A continuación, se desarrolla lo correspondiente a la interpelación, de conformidad con lo preceptuado en la Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos, según artículos 50, 74, 93, los cuales establecen:

- El Poder Legislativo se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores.
- Dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, se encuentran las de declarar si hay o no lugar a proceder penalmente

contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.

- Otra facultad de la Cámara de Diputados es conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de la Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra estos se instauren.
- Los Secretarios del Despacho, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.
- Cualquiera de las Cámaras podrá convocar a los Secretarios de Estado, a los directores y administradores de las entidades paraestatales, así como a los titulares de los órganos autónomos, para que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades o para que respondan a interpelaciones o preguntas.
- Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados y de la mitad, si se trata de los Senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo Federal.
- Las Cámaras podrán requerir información o documentación a los titulares de las dependencias y entidades del gobierno federal, mediante pregunta por escrito, la cual deberá ser respondida en un término no mayor a 15 días naturales a partir de su recepción.

El ejercicio de estas atribuciones se realizará de conformidad con la Ley del Congreso y sus reglamentos.

Tanto de la legislación de España, como la de México permiten determinar que el desarrollo de la figura de la interpelación resulta mucho más eficaz si se generan

reglamentos respecto de tal potestad, ello con el objeto de brindar certeza en cuanto a la forma y efectos del acto, así como de no saturar las reglas constitucionales respecto de la institución.

### **3.9 Extralimitaciones o abuso del poder:**

El análisis presentado en el trabajo de investigación no quedaría completo si no se hace una breve referencia acerca del posible abuso que pueda haber de la figura de la interpelación, ello en virtud de que siendo como lo regula en el caso de Guatemala la Constitución, la interpelación, una facultad discrecional, ello mismo implica que el uso de esta puede gestarse a voluntad del Congreso las veces que se considere necesaria, lo que puede llevar a un mal empleo o la posibilidad de ser usada para fines de presión sobre el Ejecutivo o alguna componenda particular.

Este aspecto, si bien escapa del posible marco normativo que esta tiene y puede ser de hecho, no deja de interesar a efecto de la investigación para determinar si como se planteó hipotéticamente se sobredimensiona en relación con la potestad de interpelación, el poder del Legislativo sobre el Ejecutivo.

Según el *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*, el abuso de autoridad se presenta por el:

Mal uso que hace un funcionario público de la autoridad o de las facultades que la ley le atribuye. El abuso de autoridad configura delito en ciertos casos, tales como dictar resoluciones contrarias a la Constitución o a las leyes [...] La figura del abuso de autoridad se vincula con el delito de violación de los deberes de los funcionarios públicos.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Ossorio, M. (2000). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (23ª ed.). Buenos Aires: Heliasta. Página 28.

El abuso es un acto de violación de confianza, puede indicarse que se trata de un exceso en las facultades que se tienen atribuidas en relación con un mandato que se ejerce, en el caso que ocupa a la investigación, se trata de algo que si bien está dentro de límites admitidos por el propio sistema por el dolo en su uso aparece como prohibido.

El poder es generalmente asociado con la autoridad, dentro de los regímenes democráticos, no se ejercita con exclusividad por una sola persona o solo por un órgano, por el contrario, precisamente la noción a la que se ha hecho referencia, en este caso, la división de poderes, lleva implícito que ese poder está dividido para evitar los excesos.

Al hablar de poder se hace referencia, exclusivamente al poder político, aclarando, empero, que no se trata de un análisis filosófico, sociológico ni psicológico del poder, sino exclusivamente jurídico.

La mayor parte de los filósofos entienden que el poder es la posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena. Al hablar del control del poder, el poder político, el cual se institucionaliza con la generación y organización del Estado a través de normas jurídicas. Existen múltiples formas de poder resultantes de las diferentes funciones que cumplen sus depositarios:

1. El poder económico, que pertenece a los dueños de los medios de producción.
2. El poder ideológico, ejercido por quienes dirigen los medios de comunicación o de propaganda política.
3. El poder militar debido al control que tienen sobre las fuerzas armadas de un país.
4. El poder político, basado en la posibilidad de ejercer la coacción, de usar la fuerza legal, lo cual equivale a la aplicación de la ley misma, pues ese poder político está juridificado. Este es precisamente el tema que atañe a la investigación realizada.

El poder no es producto de una causa concreta, a partir de Loewenstein se ha generalizado la utilización de la expresión “detentadores del poder”. Lo que quiso significar con la utilización de esa voz en la traducción fue sinónimo de titularidad en un cargo, en una función o en un derecho.

El poder es la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre otros y que actualmente este se encuentra depositado en el sistema jurídico, la autoridad es la legitimación en la materialización de este, es decir, independientemente de su fuente es legítimo su ejercicio.

Muchas concepciones acerca del poder, identifican al poder con la legitimidad y a la autoridad con la legalidad, lo cual dificulta su distinción, porque ambos son indispensables para la vigencia y eficacia de un determinado orden jurídico. Precisamente esto resulta importante para demostrar la hipótesis planteada, pues si bien puede afirmarse que el ejercicio de la interpelación, además de ser legal es legítima, también resulta cierto que el mal uso o más bien el abuso que se haga de tal potestad, conlleva riesgo en el ejercicio que del poder se haga por vía de la mencionada institución –interpelación-.

Se podría considerar al poder político como la relación surgida entre quien goza de la autoridad y el don de mando y quienes acatan u obedecen, los cuales originariamente confirieron dicha autoridad al reconocerlo como legítimo. Aquí, el asunto de la investigación por realizar será entonces, si el ejercicio de la interpelación es a su vez ejercicio de poder sobre otro organismo, si la respuesta es afirmativa, cabe entonces preguntarse si dicha intervención en la función ejecutiva encuentra un sustento constitucional razonable para poder existir en un sistema que busca la división y el equilibrio de las funciones.

En consecuencia, es necesario para el buen funcionamiento de un Estado que el poder sea controlado y que ese control se ejerza primordialmente por vía de las reglas

que marca la Carta Magna, en la que quedan plasmadas, si no todas, las principales formas de control recíproco de poder entre las funciones esenciales del Estado.

Esto no significa que la Constitución sea el único medio de controlar el poder, sino que por ser ley suprema es el instrumento idóneo para articular sistemas de control.

Es debido a la tendencia de quien ostenta el poder político a aumentarlo que surge la necesidad de restringirlo, de limitar a los depositarios de poder y sujetarlos a medios de control, pues el poder político que no es controlado degenera no solo a los hombres, sino también a las formas de gobierno. Es aquí donde adquiere especial relevancia la investigación realizada por cuanto que busca una solución científicamente aceptable al tema del control recíproco de poder entre órganos del Estado, en este caso entre el Organismo Legislativo y el Ejecutivo.

Resulta esencial en este punto distinguir entre los términos 'coacción' y 'coercibilidad', la coacción está vinculada a la posibilidad fáctica de ejercer la fuerza física o moral sobre otro para que realice determinada conducta.

La coercibilidad, en cambio, si bien se traduce en la aplicación de la coacción, no se reduce a ella, porque implica la legitimidad del uso de la fuerza mediante su positivación en el sistema jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción. La coercibilidad se distingue de la coacción por su fuente, porque la coacción tiene su origen en el sujeto el cual ejerce la fuerza, mientras que la coercibilidad tiene su origen en el sistema jurídico.

Lo anterior por cuanto que, si la interpelación no tuviera un efecto coactivo, probablemente la intromisión en las funciones del Ejecutivo podría quedar justificada como una llamado de atención moral –especie de sanción como la impuesta por el procurador de los Derechos Humanos-; lo anterior, porque si lo único que existe es posibilidad de amenaza, no habría en términos estrictos intervención alguna, no

obstante, en la forma en la que aparece la regulación en particular del artículo 167 constitucional en Guatemala, se establece que el Congreso de la República en materia de interpelación, goza de verdadera coacción, pues con un voto de las dos terceras partes del total de diputados, puede hacer cesar del cargo al ministro del que se trate.

Es pertinente aclarar que los detentadores de poder no poseen un poder soberano, entendido como poder supremo de autodeterminación y autolimitación de su propio ejercicio; este pertenece únicamente al pueblo y reside en la Constitución; no obstante, delegan tal soberanía en los poderes del Estado.

Quienes ejercen el poder deben siempre observar que están encargados por la Constitución del Estado para desempeñar determinadas funciones en interés de la sociedad, y no ateniendo a fines particulares.

Aquí surge la duda acerca de si resulta necesario que la actividad parlamentaria que se traduce en la posibilidad de interpelar a los ministros de Estado sea limitada, pues puede a priori dar lugar a que los intereses particulares puedan hacerse prevalecer sobre el interés público.

No obstante, en la conformación que presenta el parlamento en Guatemala, por su integración marcada por la Constitución y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se hace sumamente dificultoso que los intereses particulares se hagan presentes para asumir una postura en la cual las interpelaciones puedan salirse de su cauce, lo anterior, porque siendo tan numeroso el Órgano Legislativo se requeriría de una cantidad de consensos que si bien tampoco son imposibles de conseguir, puedan mover al legislativo para que se vuelque en contra del Ejecutivo, lo que resulta con muy pocas probabilidades.

La delimitación de los ámbitos de actuación de los titulares del poder político, mediante su regulación, tanto en la Constitución, como en las leyes secundarias es una forma de controlar el ejercicio del poder.

Las limitaciones establecidas en la Constitución, tales como los derechos fundamentales, el principio de legalidad, la división de poderes, el federalismo, etcétera, tienen como fin garantizar la vigencia de la soberanía nacional al establecer jurídicamente patrones mínimos de comportamiento a los cuales deben adecuar su actuación los funcionarios públicos, que no es otra cosa, que el principio de legalidad.

Esta responsabilidad exigida por el orden jurídico a funcionarios o servidores públicos constituye una garantía respecto del orden constitucional y la legalidad.

La conclusión es, entonces que tanto la delimitación de atribuciones como la responsabilidad jurídica de los funcionarios públicos son un requisito para la observancia de la Constitución y el mantenimiento del orden público.

La teoría de la división de poderes como se ha visto, no se refiere a la existencia de tres órganos, sino al ejercicio de tres funciones conforme con la tradición aceptada, es decir, la función legislativa, la ejecutiva o administrativa y la judicial.

La cooperación entre poderes evita su concentración en una sola mano y a su vez cumple con la función de ser equilibrio y limitación del ejercicio del poder.

En la crítica que se ha hecho acerca de la función de control, por medio de la interpelación que hace el Organismo Legislativo, cabe resaltar que, según la doctrina mayoritariamente aceptada en un Estado de Derecho, para mantener el poder dentro de límites razonables, muchas de las constituciones del mundo le atribuyen un poder que supera el de legislar: controlar los actos del Poder Ejecutivo.

El poder de cada estructura constitucionalidad debe ser, al menos en teoría, igual o equivalente en capacidad e influencia que los otros dos para mantener el equilibrio y evitar que un poder adquiera preponderancia de efectuar actos que impliquen control del poder político.

Como lo afirma Valadés en el *Control del poder* que se ha citado en esta tesis, “un poder absoluto se volvería contra sí mismo”, la aseveración es bastante interesante si se toma en cuenta que, a criterio del autor, el control del poder es indispensable a efecto de mantener el ejercicio del poder dentro de límites que sean razonablemente aceptables.

Lo más interesante aparece si se tiene en cuenta que las palabras de Valadés pueden ser interpretadas como que la concentración excesiva del poder puede conllevar a la ruina misma del que lo asume.

Por otro lado, el modelo de control debe construirse como una parte del modelo político adoptado, en ese sentido, resulta que no a todo país le resulta posible o factible la manera de organizar el poder que tiene alguna otra, es decir, si bien los modelos de legislación comparada resultan útiles como referencia, no se puede pensar que la manera en la que los sistemas de control del poder se construyen puedan resultar de la misma utilidad en caso de ser copiados.

Los instrumentos de control se vuelven menos funcionales, por otra parte, mientras mayores son las asimetrías existentes entre los órganos del poder, si se piensa que en la realidad latinoamericana, han existido diversidad de golpes de Estado y abusos del ejercicio del poder, fácil es determinar que en una buena parte ello se ha debido a la asimetría que existe entre el poder ejecutivo y los otros dos –legislativo y judicial- con lo que puede a su vez establecerse quizás en una interpretación subjetiva de la facultad de interpelación que esa fue la finalidad del constituyente al establecerla, equilibrar tal asimetría del Ejecutivo.

No todos los controles funcionan de manera análoga en situaciones distintas, lo anterior pone en evidencia que, en las ciencias sociales, los resultados fiables no se obtienen en muchas ocasiones por vía de la experimentación, pues las propuestas teóricas no obtienen resultados idénticos en cada ocasión.

No es abundante en este apartado referir que las constituciones tienen, además de una parte dogmática una orgánica que busca de esa forma integral mantener condiciones en las que los seres humanos alcancen finalidades trascendentes, de tal cuenta que ningún sistema puede relegar la importancia que presenta para el Estado democrático de derecho el control de las funciones orgánicas.

Ahora bien en el caso como se hizo mención de la interpelación podría gestarse la condición en la que por el motivo que sea, el Congreso de la República llegar a abusar de la potestad de interpelar que regula la Constitución, a juicio de la investigadora ese asunto, no obstante, por tratarse de una facultad o bien de actividad discrecional podría llevarse ante el conocimiento de la jurisdicción constitucional, la que debería ponderar en relación con la posible paralización de un organismo si priva el derecho de interpelación o bien la necesaria prestación de servicios públicos a la población de Guatemala.

Para una determinación concreta de la manera en la que se han llevado a cabo las interpelaciones en Guatemala, se remite al anexo de la investigación.



## CONCLUSIONES

Se pierde la naturaleza del equilibrio de poderes propio del sistema de frenos y contrapesos al establecer como facultad discrecional ilimitada la figura de la interpelación lo que constituye un exceso en la forma de control del poder que ejercita el Congreso de la República.

La facultad parlamentaria de interpelar, conlleva un efecto que puede causar detrimento en el Ejecutivo y que puede dar lugar a abusos, además de no tener el Ejecutivo una potestad equivalente en relación con el control al Congreso, eso no quiere decir que exista una pérdida de equilibrio de controles, pues hay que tomar en consideración que el Congreso en el caso de Guatemala es el órgano de mayor representatividad de la triada tradicional de poderes.

No obstante, siendo que la conformación del Organismo Legislativo siendo este tan complejo al ser pluripersonal, el propio equilibrio dentro de este se encuentra en la forma de elección representativa y la organización partidaria, por lo que, puede esperarse de dicho órgano un autocontrol que evite cualquier posible arbitrariedad en el uso de la figura de la interpelación.

Se encuentra en los medios de defensa constitucional un elemento clave para el resguardo y sostenimiento de la institución conforme con su naturaleza, cuando el sujeto interpelado encuentre algún vicio en su ejercicio.



## REFERENCIAS

- Andrade-Abularach, L., Y Ferrer, E. (Coordinadores). (2013). *La ciencia del derecho procesal constitucional: homenaje guatemalteco a Héctor Fix-Zamudio en sus 50 años como investigador del derecho*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar; Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Guatemala.
- Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia. (2016). *Colección parlamentaria*. (Tomo I). Guatemala.
- Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia. (2016). *Colección parlamentaria*. (Tomo II). Guatemala.
- Bidart, G. (2004). *Compendio de derecho constitucional*. Buenos Aires: Ediar.
- Calderón, H. (2001). *Derecho administrativo II*. (vol 2). Guatemala: Estudiantil Fénix.
- Camazano, J. (2000). *La acción de inconstitucionalidad*. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Caminal, M. (Ed.). (2012). *Manual de ciencia política* (3ª ed.). España: Tecnos.
- Del Águila, R. (ed). (1997). *Manual de ciencia política*. Trotta.
- Duverger, M. (1962). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. España: Ediciones Ariel.
- Echeverri, A. (1990). *Teoría constitucional y ciencia política* (4ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
- Escobar, I. (1998). *Manual de derecho constitucional* (2ª ed.). Managua: Ispamer.
- Flores, J. (2009). *Constitución y justicia constitucional / apuntes* (2ª ed.). Guatemala.
- Galvis, F. (1998). *Manual de ciencia política*. Colombia: Temis.
- González, F. (s.f.). *Lecciones de derecho constitucional* (2ª ed.). París: Librería de Rosa y Bouret.
- Gozáini, O. (1995). *El derecho procesal constitucional y derechos humanos (vínculos y autonomías)*. Universidad Nacional Autónoma de México. México.
- Habermas, J. (2010). *Factibilidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso* (6ª ed.). Madrid: Trotta.

- Henao, J. (2003). *Derecho procesal constitucional. Protección de los derechos constitucionales*. Bogotá, Colombia: Temis.
- Jáuregui, G. (1995). *La democracia en la encrucijada* (2ª ed.). Barcelona: Anagrama.
- Lipson, L. (1969). *Historia y filosofía de la democracia*. Buenos Aires: Tipografía Editora Argentina.
- Loewenstein, K. (1976). *Teoría de la Constitución* (2ª ed.). Barcelona: Ariel.
- Mascareñas, C. (1985). *Nueva enciclopedia jurídica*. (Tomo VI). Barcelona: Francisco Seix.
- Méndez, J. (1985). *Divagaciones sobre la democracia*. México.
- Montesquieu. (s.f.). *Del espíritu de las leyes*. [Edición digital].
- Naranjo, V. (2006). *Teoría constitucional e instituciones políticas* (10ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
- Nohlen, D. (1995). *Elecciones y sistemas electorales* (3ª ed.). Venezuela: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. et. al. (comps). (2007). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina* (2ª ed.). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México.
- Pereira, A. (2011). *Derecho constitucional*. Guatemala: Pereira.
- Pereira, A. (2014). *Sistema de frenos y contrapesos en el gobierno del Estado de Guatemala* (3ª ed.). Guatemala: Ediciones de Pereira.
- Pickles, D. (1971). *Democracia*. Argentina: Emecé Editores.
- Prado, G. (2016). *Derecho constitucional* (4ª ed.). Guatemala: Textos y Formas Impresas.
- Sagüés, N. (2004). *Teoría de la Constitución*. Argentina: Astrea.
- Sampedro, V. (2000). *Opinión pública y democracia deliberativa. Medios, sondeos y urnas*. España: Ediciones Istmo.
- Sánchez, C. (1959). *Manual de derecho constitucional* (4ª ed.). Buenos Aires: Kapelusz.
- Sartori, G. (2002). *Elementos de teoría política*. España: Alianza.
- Tribunal Supremo Electoral. (2003). *Memorias electorales 2003*. Guatemala.
- Tribunal Supremo Electoral. (2007). *Memorias electorales 2007*. Guatemala.
- Tribunal Supremo Electoral. (2011). *Memorias electorales 2011*. Guatemala.
- Tribunal Supremo Electoral. (2015). *Memorias electorales 2015*. Guatemala.

Unidad de Información Pública. (4 de mayo de 2018). Resolución No. 281-2018, de la Unidad de Información Pública, del Congreso de la República de Guatemala. Guatemala.

Universidad Nacional de Educación a Distancia. (1996). *Introducción al derecho político (unidades didácticas)*. Madrid.

Valadés, D. (2006). *El control del poder*. México: Porrúa.

Verdugo, M., Pfeffer, E., y Nogueira, H. (2005). *Derecho constitucional* (2ª ed.). (Tomo I). Chile: Jurídica de Chile.

Vila, I. (2007). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Colombia. Legis Editores.

Volio, F. (1989). *Democracia. Valores y principios*. Costa Rica: Asociación Libro Libre.

### **Cuerpos normativos nacionales**

Asamblea Nacional Constituyente. (31 de mayo de 1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (21 de diciembre de 1994). Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94, del Congreso de la República del Guatemala . Guatemala, Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (2012). *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*. Guatemala, Guatemala: Serviprensa.

Constitución Política de la República de Guatemala.

Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad.

Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

### **Cuerpos normativos internacionales**

Constitución Francesa, 1971.

Constitución Francesa, 1793.

Constitución Francesa, 1848.

Constitución Española . (29 de diciembre de 1978). España.

Constituyente. (05 de febrero de 1917). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituyente. (22 de agosto de 1994). Constitución de la Nación Argentina. Argentina.

Declaración de Derechos de Virginia.

Declaración de Independencia de los Estados Unidos de América.

Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano.

España, M. (s.f.). Reglamento del Senado de España. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. España.

Unión, C. d. (04 de abril de 2010). Reglamento del Senado de la República. México.

Unión, C. d. (24 de diciembre de 2010). Reglamento de la Cámara de Diputados. México.

## **Diccionarios**

Ossorio, M. (1996). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (23<sup>a</sup> ed.). Buenos Aires: Heliasta.

Ossorio, M. (2000). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales* (23<sup>a</sup> ed.). Buenos Aires: Heliasta.

Ossorio, M. (s.f.). *Diccionario de ciencias jurídica, políticas y sociales*. (Edición electrónica). Guatemala: Datascan.

## **Revistas**

Corte de Constitucionalidad. (1999). *III Conferencia de Justicia Constitucional de Iberoamérica, España y Portugal: Ponencia de Guatemala*. Corte de Constitucionalidad. Guatemala.

Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia. (2016). *Legis*. Colección Parlamentaria. (Tomo I). Guatemala.

*Revista Colección Parlamentaria*. (2<sup>a</sup> ed.). (2011). Guatemala.

*Revista Colección Parlamentaria* (4<sup>a</sup> ed.). (2016). (Tomo I). Guatemala.



## ANEXO

Dentro del contexto político guatemalteco, el Congreso de la República de Guatemala, en el período 2004 al 2018 ha realizado 38 interpelaciones (Resolución No. 281-2018 de la Unidad de Información Pública del Congreso de la República de Guatemala.), a manera de comparativo de acuerdo con este dato, al trasladarse a los periodos presidenciables, se traduce en lo siguiente:

Durante el gobierno del Señor Oscar Berger Perdomo (2004-2008), se llevan a cabo 18 interpelaciones, de las cuales cabe resaltar que se realizaron a diferentes carteras de la manera siguiente:

1. El ministro de Gobernación fue interpelado en cuatro oportunidades.
2. Los ministros de Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Trabajo y Previsión Social, Energía y Minas, cuyas carteras fueron objeto de interpelación en dos ocasiones cada uno.
3. Las carteras de Finanzas Públicas; Ambiente y Recursos Naturales; Cultura y Deportes; Relaciones Exteriores; Comunicaciones Infraestructura y Vivienda; y Economía, interpelados una vez en su respectiva cartera.

Durante el gobierno del Ingeniero Álvaro Colom Caballeros (2008-2012), se llevan a cabo 14 interpelaciones, las cuales se llevaron a cabo de la manera siguiente:

1. La cartera del Ministerio de Gobernación, fue interpelada en cuatro ocasiones.
2. Las carteras de Agricultura Ganadería y Alimentación; Salud Pública y Asistencia Social; Trabajo y Previsión Social; y Educación, fueron interpeladas en dos ocasiones cada una.
3. Los ministros de Finanzas y Economía, por su parte, fueron interpelados en una oportunidad.

Durante el gobierno del general Otto Pérez Molina (2012-2015), se llevan a cabo 4 interpelaciones. Las cuales se llevaron a cabo de la siguiente manera:

1. La ministra de Educación, quien fue interpelada en dos ocasiones consecutivas.
2. Los ministros de Finanzas Públicas y Cultura y Deportes, quienes fueron interpelados en una oportunidad.

Durante los cuatro meses de gobierno del licenciado Alejandro Maldonado Aguirre (2015-2016), cuyo mandato concluyó el período presidencial del general Otto Pérez Molina, quien renunció al cargo tras escándalos de corrupción, no tuvo lugar ninguna interpelación.

En el curso del actual período de gobierno del presidente Jimmy Morales (2016-2020), han tenido lugar 3 interpelaciones, las cuales fueron dirigidas a las carteras de Gobernación; Relaciones Exteriores; y Economía respectivamente.

Los datos anteriores dan una perspectiva del uso de dicha institución; sin embargo, ocupa y llama a resaltar algunos aspectos extraordinarios.

Primero, que dada la naturaleza y las funciones de la cartera de Gobernación, la cual tiene mayor incidencia tiene a ser interpelada. Esta circunstancia es políticamente aprovechable, toda vez que la seguridad es un tema fundamental para la paz social y la gobernabilidad.

A continuación, se presenta un cuadro histórico de las interpelaciones realizadas en el periodo 2004-2018.

Tabla 1

*Cuadro histórico de interpelaciones realizadas en el período 2004 -2018, pleno de diputados al Congreso de la República de Guatemala*

<b>Nombre del funcionario</b>	<b>Puesto</b>	<b>Fechas de realización</b>	<b>Cantidad de sesiones</b>	<b>Objeto</b>
Ing. Marco Tulio Sosa	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	28/04/2004 al 05/05/2004	4	
Lic. Carlos Roberto Vielmann Montes	Ministro de Gobernación	04/11/2004 al 10/11/2004	2	
Licda. María Antonieta Del Cid de Bonilla	Ministra de Finanzas Públicas	17/06/2004 al 21/06/2004	2	
Lic. Manuel Arturo Soto Aguirre	Ministro de Gobernación	07/072004	1	
Ing. Jorge Francisco Gallardo Flores	Ministro de Trabajo	16/03/2005 al 29/04/2005	3	
Ing. Juan Mario Naguib Dary Fuentes	Ministro de Ambiente y Recursos Naturales	29/03/2005	1	
Lic. Manuel de Jesús Salazar Tetzagúic	Ministro de Cultura y Deportes	29/03/2005 al 30/03/2005	2	
Ing. Luis Ortiz Peláez	Ministro de Energía y Minas	30/03/2005 al 31/03/2005	2	
Ing. Marco Tulio Sosa	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	14/04/2005 al 28/04/2005	6	
Lic. Carlos Roberto Vielmann Montes	Ministro de Gobernación	16/08/2005 al 24/08/2005	5	
Lic. Jorge Eduardo Briz Abularach	Ministro de Relaciones Exteriores	22/11/2005	1	
Ing. María del Carmen Aceña Villacorta	Ministra de Educación	02/02/2006 al 07/03/2006	8	
Arqu. Manuel Eduardo Castillo Arroyo	Ministro de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda	16/03/2006 al 28/03/2006	4	
Ing. Marcio Ronaldo Cuevas Quezada	Ministro de Economía	02/05/2006 al 10/05/2006	4	

<b>Nombre del funcionario</b>	<b>Puesto</b>	<b>Fechas de realización</b>	<b>Cantidad de sesiones</b>	<b>Objeto</b>
Ing. Luis Ortiz Peláez	Ministro de Energía y Minas	28/09/2006 al 10/10/2006	4	
Lic. Rodolfo Colmenares Arandi	Ministro de Trabajo	31/10/2006 al 09/11/2006	3	
Lic. Carlos Roberto Vielmann Montes	Ministro de Gobernación	07/03/2007 al 20/03/2007	4	
Ing. María del Carmen Aceña Villacorta de Fuentes	Ministra de Educación	12/09/2007 al 18/09/2007	2	
Sr. Raúl René Robles Avila	Ministro de Agricultura	07/05/2008 al 14/05/2008	3	
Lic. Juan Alberto Fuentes Knight	Ministro de Finanzas Públicas	25/11/2008 al 26/01/2010	12	Abarcó más de un año
Dr. Francisco José Jiménez Iringuray	Ministro de Gobernación	27/11/2008 al 05/12/2008	5	
Lic. Edgar Alfredo Rodríguez	Ministro de Trabajo y Previsión Social	27/01/2009 al 28/01/2009	2	
Sr. Salvador Gándara Gaitán	Ministro de Gobernación	30/04/2009 al 04/06/2009	9	
Dr. Celso David Cerezo Mulet	Ministro de Salud Pública y Asistencia Social	03/09/2009 al 08/09/2009	2	
Ing. Ag. Mario Roberto Aldana Pérez	Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación	24/11/2009 al 30/11/2009	3	
Dr. Bienvenido Argueta Hernández	Ministro de Educación	28/01/2010 al 16/02/2010	6	
Lic. Carlos Noel Menocal Chávez	Ministro de Gobernación	12/08/2010 al 07/09/2010	6	
Lic. Dennis Alonzo Mazariegos	Ministro de Educación	14/10/2010 al 10/11/2010	9	
Lic. Mario Roberto Illescas Aguirre	Ministro de Trabajo y Previsión Social	18/01/2011 al 10/02/2011	7	
Lic. Erick Haroldo Coyoy Echeverría	Ministro de Economía	24/02/2011 al 22/03/2011	6	
Dr. Ludwig Werner Ovalle Cabrera	Ministro de Salud Pública y	22/03/2011 al 31/03/2011	3	

<b>Nombre del funcionario</b>	<b>Puesto</b>	<b>Fechas de realización</b>	<b>Cantidad de sesiones</b>	<b>Objeto</b>
	Asistencia Social			
Lic. Carlos Noel Menocal Chávez	Ministro de Gobernación	19/05/2011 al 11/08/2011	10	
Lic. Pavel Vinicio Centeno López	Ministro de Finanzas Públicas	28/02/2012 al 12/07/2012	13	
Sr. Carlos Batzín Chocoj	Ministro de Cultura y Deportes	22/01/2013 al 18/03/2014	42	Un año
Licda. Carolina del Águila Mendizábal	Ministra de Educación	20/03/2014 al 20/11/2014	16	
Licda. Carolina del Águila Mendizábal	Ministra de Educación	07/04/2015 al 09/04/2015	2	
Sr. Francisco Manuel Rivas Lara	Ministro de Gobernación	05/09/2017 al 26/09/2017	5	
Ing. Aldo Estuardo García Morales	Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	04/05/2017 al 09/08/2017	7	
Licda. Sandra Érica Jovel Polanco	Ministra de Relaciones Exteriores	08/03/2018	1	

Fuente: elaboración propia con base en la resolución No. 281-2018, de la Unidad de Información Pública, del Congreso de la República de Guatemala, emitida el 4 de mayo de 2018.

Se observa en la tabla anterior, que hasta el año 2008, la media anual de interpelaciones se mantuvo en tres. Durante el período del 2010 y 2014, el promedio se elevó sustancialmente a trece interpelaciones anuales. Si estos números se relacionan con los partidos de gobierno y el entorno político nacional, en los medios escritos se constatará, que la elevación de la pugna política transferida al hemiciclo estuvo en manos de los partidos Líder, Patriota y UNE, según el presidente del partido que resultara electo.

La interpelación como figura política ha sido utilizada en periodos legislativos en donde se encuentran dos partidos políticos fuertes en el ejercicio del poder, lo que

marca una polaridad determinada por la ideología de esas agrupaciones o por otros intereses de tipo económico (negocios) y político.

En este sentido, para la quinta legislatura, se percibe una unipolaridad o intereses alineados lo que sintomáticamente presenta una baja sustancial en la interpelación, estando incluso por debajo de la media histórica del período estudiado.

Esto puede llegar a sacar las primeras conclusiones, que la figura de la interpelación es usada como un medio de ataque, desgaste, chantaje, que a la postre provoca desestabilización.

Para estos fines, es aprovechado la situación social prevaleciente, que se sospecha es provocada por grupos asociados al poder político para producir hechos en muchos casos violentos que dan pie a la cita de ministros que tienen en sus manos aspectos fundamentales para la armonía social como la gobernación, la educación y la salud, situación que se observa en la tabla anterior.

A partir del gobierno del señor Oscar Berger, se observa la dinámica electoral de que el partido del segundo lugar en las elecciones anteriores era considerado como candidato natural a ocupar la presidencia en la siguiente elección, dando lugar a que estos partidos políticos en el hemiciclo, usaran la interpelación como medio de mantenerse vigentes en la opinión pública, haciendo uso de su poder mayoritario en ese centro de poder.

Tales prácticas, en su momento, se apartaban de la naturaleza jurídica de la interpelación, cuyo objetivo principal no es la de propiciar la imagen política de una persona o grupo, sino de equilibrar los poderes y orientar que las acciones de los funcionarios no sobrepasen el imperio de sus funciones de acuerdo con la ley.

En todos los casos en donde se aplicó el juicio político no desembocó en el objetivo de esta institución parlamentaria, que es dar un voto de desconfianza a una mala gestión en el ejecutivo.

A lo largo del periodo evaluado a través de la presente investigación, se han llevado a cabo varias interpelaciones; sin embargo, no se visualiza que estas hayan tenido como objetivo la mejora y fortalecimiento de la gestión pública, este razonamiento se realiza en virtud de la naturaleza de este tipo de acciones propias del legislativo, porque en función del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos, el ideal de los juicios políticos es evitar que en el ejercicio de sus funciones, el ministro interpelado oriente su gestión al cumplimiento estricto de sus funciones de acuerdo con lo que la ley le confiere. Por lo anterior, ante la premisa del deber ser, la razonabilidad del ejercicio de esta competencia parlamentaria, debe orientar a un fin claro y concreto, la justicia al amparo del cumplimiento del derecho constitucional orgánico.

De acuerdo con lo expuesto, entonces es imperante la necesidad de establecer que las interpelaciones se lleven a cabo objetivamente, y no discrecionalmente; verbigracia, el extender una interpelación, manteniendo a un ministro de Estado, asistiendo a las plenarios para su interpelación, resulta irrisorio y desnaturaliza el ejercicio de dicha institución.

Por naturaleza, el manejo de una cartera de gobierno es complejo y lograr un buen desempeño de esta debiese ser el objetivo primario; sin embargo, cuando se trata de que el legislativo, hace uso del juicio político de manera discrecional, lo único que logra es entorpecer la gestión pública, politizando el uso de dicha institución sin obtener resultados idóneos.

La interpelación por naturaleza es un acto legítimo de fiscalización del Organismo Legislativo al Ejecutivo; sin embargo, el uso indiscriminado y abuso de este, no resulta en cumplir el fin teleológico de esta ni cumplir con los parámetros aceptables

a la luz de fundamentos del sistema de frenos y contrapesos, que busca equilibrio en el ejercicio del Poder Público; asimismo, al tener claridad en que los frenos y contrapesos no son un fin en sí mismos, sino un instrumento para asegurar otros objetivos, tales como la equidad, el control de la corrupción, entre otros.

La importancia de razonar el tema conforme con los elementos centrales de nuestro sistema, el cual se caracteriza como republicano, es la existencia de balances de poderes y mecanismos de frenos y contrapesos, cuyo objetivo es abrir paso a la posibilidad de que, en el marco de un sistema político, los diferentes organismos de Estado se contrapesen a sí mismos, con el objetivo de reducir la potencial arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos.

Al evaluar el contexto guatemalteco, según los datos que se analizaron, es innegable la concentración de frenos y contrapesos en manos del Congreso de la República, lo que tiene su origen en la discrecionalidad de la que se ha hecho uso para fundamentar el ejercicio de la interpelación.

De acuerdo con legislación comparada, México y Argentina cuentan con reglamentos que regulan los procedimientos para la interpelación, es decir que la ley viene entonces a ser el límite de la actuación de los parlamentarios. En el caso de Guatemala, únicamente se cuenta con manuales cuyo objetivo es determinar el procedimiento, mas no son de carácter reglamentario y por su naturaleza, no establecen aspectos regulatorios.

El Congreso de la República tiene a su disposición, de acuerdo con su competencia de ley, una serie de mecanismos para ejercer control de las actuaciones del Ejecutivo. Sin embargo, esta competencia parlamentaria, tiende a confundirse con una especie de jerarquía, apartándose de la naturaleza de dichos controles. En el caso del juicio político o interpelación, el Legislativo tiene, además, la facultad de pedir el “voto de falta de confianza” contra los ministros.

Según lo expuesto, al plantearnos la problemática expuesta, debemos afianzar que el adecuado funcionamiento del nuestro país resulta en ser una competencia del Organismo Legislativo, el mal uso o desuso, de las herramientas de control, ya sea por omisión o como recurso de bloqueo o chantaje político, resulta en ingobernabilidad y debilitamiento del funcionamiento Estado. Por ello, resulta imperativo el fortalecimiento del Poder Legislativo, a través de un actuar objetivo y basado en parámetros de justicia.

La interpelación es un acto legítimo de fiscalización del Organismo Legislativo al Ejecutivo; sin embargo, el abuso de tal acto como ejercicio del poder propicia un desbalance estatal, considerándose que los diputados han abusado del poder que se les otorga. Podemos citar que los Gobiernos anteriores, como el de la Democracia Cristiana (DC), Partido de Avanzada Nacional (PAN) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) no enfrentaron Juicios Políticos en comparación con las legislaturas analizadas, pues contaban con una mayoría parlamentaria y el uso de la interpelación perniciosamente no se llevó a cabo, lo anterior en comparación al número de interpelaciones que tuvieron lugar durante los gobiernos de Óscar Berger, Álvaro Colom y Otto Pérez.

Resulta trascendente, citar que, durante el gobierno del señor Berger, algunos partidos de oposición hicieron alianzas con los sindicatos públicos, comprometiendo las interpelaciones, por lo que varios ministros fueron interpelados, desnaturalizándose el uso del juicio político y más que considerarse un juicio se asemejó a que los ministros fueron sometidos a una especie de linchamientos políticos. El respaldo y alianza establecida entre la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), el Partido Patriota (PP) y el sindicato de maestros provocó un desfase y obstaculización del funcionamiento normal de la cartera de educación; el voto de falta de confianza a dos de las ministras de Educación interpeladas, con el argumento “por querer privatizar la educación”.

De la misma manera, varios ministros de la UNE también fueron llevados a juicio político, interpelados especialmente por el PP, discurrendo que la motivación era la de bloquear la aprobación de préstamos que posiblemente destinaría para su campaña

electoral; sin embargo, en virtud de negociaciones llevadas a cabo, se llevó a cabo una especie de transacción con temas como liberar la Ley de Contrataciones, la obra pública y otro tipo de controles presupuestarios.

De acuerdo con los datos expuestos, en cuanto al tiempo en que los ministros fueron interpelados, el Partido Líder hizo uso de las interpelaciones en el gobierno del PP con la finalidad de interrumpir la agenda legislativa. ministros de las carteras de Cultura y Educación tienen el récord del mayor número de días en interpelación. Este abuso presionó al Congreso a un cambio al respecto. De hecho, las reformas a la Ley del Organismo Legislativo regulan el procedimiento con el objetivo de no entrampar la agenda legislativa.

#### Gráfica 1

*Incidencia de las interpelaciones por despacho ministerial en el período 2004 -2018, pleno de diputados al Congreso de la República de Guatemala*



Fuente: elaboración propia, con base en la Resolución No. 281-2018, de la Unidad de Información Pública, del Congreso de la República de Guatemala, emitida el 4 de mayo de 2018.

De los números que se observan en la gráfica anterior, se demuestra que Gobernación, Educación, Finanzas y Salud Pública se encuentran por arriba de las diez sesiones de interpelación, sui generis, el ministro de Cultura y Deportes, quien en sus dos interpelaciones acumuló 42 sesiones, derivado de señalamientos de corrupción. Analizando el fondo de este juicio político contra él, se puede llegar a la conclusión, que en su período más prolongado, el cual abarcó más de un año, realmente fue instrumentalizado su citación, con fines de paralizar las diferentes agendas legislativas.

De todos los ejercicios de interpelación analizados en este periodo, resultan paradigmáticos los casos de educación y cultura, los cuales tuvieron una duración prolongada hasta de más de un año. Esto es un síntoma de la falta de regulación en el procedimiento para llevar a cabo una interpelación, lo que no implica que este deje de ser un derecho para los diputados, sino una delimitación en el tiempo y el espacio para que cumpla con su verdadero espíritu para el cual fue creado.

Según lo regulado en la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Organismo Legislativo, la interpelación es una función del Organismo Legislativo, una facultad de control que tiene sobre las funciones de los ministros, en ello la legislación es clara; asimismo, estableciendo la obligación ineludible que tienen como representantes de una cartera ministerial de comparecer ante el pleno cuando así sea requerido; sin embargo, en cuanto a normas de derecho adjetivo, para efectos de determinar el procedimiento, este se determina a través de una Manual, el cual no determina límites en cuanto al tiempo y espacio de la institución.

De acuerdo con el *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias*, del Congreso de la República de Guatemala, en la Primera Parte, punto 3. Funciones, en cuya literal d), se hace referencia a la atribución del Organismo Legislativo sobre el Control Político, por lo que a continuación se cita lo siguiente:

**d)** Está basado en las atribuciones que se le han conferido al Órgano Legislativo para poder ejercer vigilancia sobre las actividades que realizan los

demás órganos del Estado. La función de control, por su relevancia, se encuentra establecida generalmente en las constituciones de los Estados, porque lo que se pretende con ella es establecer un sistema de control entre los Órganos de Estado.

En el caso de la función de control del Legislativo hacia los otros poderes, puede ir dependiendo de las atribuciones conferidas, provocando diferentes efectos de tipo político que van desde una mera citación a funcionarios de gobierno, pasando por votos de censura a ministros, hasta la caída de un gobierno.

La función de control se va a ejercer individual o colectivamente por uno o varios diputados en conjunto o bien, institucionalmente, por la totalidad de los parlamentarios integrados como Órgano de Poder del Estado.

De conformidad con la Constitución guatemalteca, las funciones de control que posee el Congreso de la República, comprenden la citación de funcionarios del Estado, cuya expresión más característica termina en la interpelación de los ministros, que puede derivar con la declaración de un voto de falta de confianza y en la probable remoción del funcionario. También son atribuciones de control las de desconocer al presidente de la República por violar el principio de alternabilidad del poder, o bien por incapacidad mental.(Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias).

En ese contexto, cuando el Organismo Legislativo interpela a un Ministro, al espíritu y sentido de dicha institución, comprende un control intraórgano, cuya naturaleza es la podemos definir como una institución de control político parlamentario, la cual va orientada específicamente a los ministros. Inspirada en el principio de separación de poderes y en el sistema de frenos y contrapesos del Estado, su interés es ejercer un contrapeso cuando la gestión del Ejecutivo, en alguna de sus carteras se ve afectada, ya sea parcial o totalmente. Es entonces

cuando logra su finalidad de manera objetiva; sin embargo, cuando tal función se ejerce sin establecerse la razonabilidad de esta, viene crear conflicto.

De la misma manera, dentro de la parte “De los Procedimientos y Procesos Legislativos en las Sesiones del Pleno del Congreso”, se hace referencia de manera concreta a la interpelación, la cual en su parte conducente indica:

## **2.10 Interpelaciones**

Al igual que las citaciones a funcionarios, las interpelaciones que puede realizar el Congreso de la República son un instrumento de fiscalización y de control político de las actividades que realiza el Organismo Ejecutivo.

Las interpelaciones recaen exclusivamente sobre los ministros, tal y como lo establecen los artículos 166 y 167 de la Constitución y los artículos 139 al 145 de la Ley Orgánica.

Cualquier Diputado tiene derecho a interpelar a cualquiera de los ministros y nadie puede coartarles ese derecho. Por su parte, los ministros están obligados a acudir y solo pueden excusarse por motivos de salud o bien porque al momento de haber sido citados se encontraren fuera del país.

La interpelación se plantea a través de solicitud escrita dirigida a Secretaría. El presidente procede a señalar día y hora para que se lleve a cabo esta y debe efectuarse dentro de las cinco sesiones siguientes. Es requisito que al ministro interpelado se le envíen las preguntas básicas al menos con 48 horas de anticipación.

El día y hora señalada para la interpelación, durante la sesión, el presidente dará la palabra al interpelante para que exponga brevemente el motivo de la interpelación y se procede a realizar las preguntas. Después de cada pregunta

se le dará la palabra al ministro para que responda, debiendo responder a todas las preguntas que se le formulen, tanto las básicas como las adicionales. Terminadas las preguntas se iniciará el debate sobre la interpelación donde los Diputados podrán hacer uso de la palabra hasta en tres ocasiones. El ministro, si lo desea, participará en el debate, y no tendrá límite en su intervención.

Durante el debate 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.

El voto de falta de confianza se aprueba con la mayoría absoluta y de producirse, el ministro deberá presentar su renuncia, la cual el presidente de la República podrá aceptar o no, 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 por un período no menor de seis meses.

Si el ministro sí recurriere el presidente del Congreso 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.(Manual de Procedimientos Legislativos y Prácticas Parlamentarias).

Ante lo regulado por el manual citado, se puede inferir en lo siguiente:

1. El desarrollo sobre la interpelación es de carácter descriptivo, únicamente hace referencia a dicha institución, limitándose a citar lo que la Constitución Política de la República y leyes relacionadas preceptúan; sin embargo, no lo desarrolla a efecto de regular el procedimiento como tal. La importancia de desarrollar un procedimiento adecuado es evidente,
2. Ante los antecedentes de interpelaciones realizadas, según el período delimitado, se observa que al no estar definido adecuadamente el proceso de esta, da lugar a que las interpelaciones se extiendan y se puedan dar casos en que el desarrollo de una interpelación perjudique la agenda legislativa y las funciones orgánicas puedan desatenderse.

El *Manual de procedimientos legislativos y prácticas parlamentarias* establece un flujograma de la interpelación, el cual se determina de la siguiente manera:

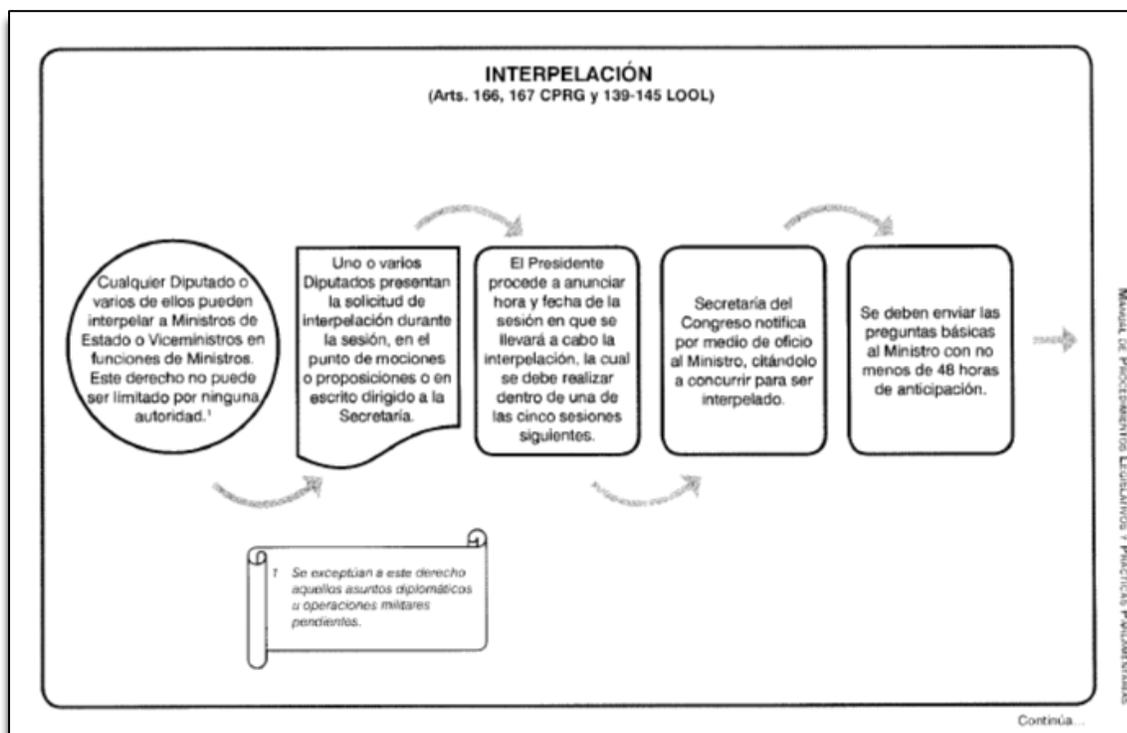


Figura 1. Interpelación, artículos 166, 167, CPRG y 139-145 LOOL.

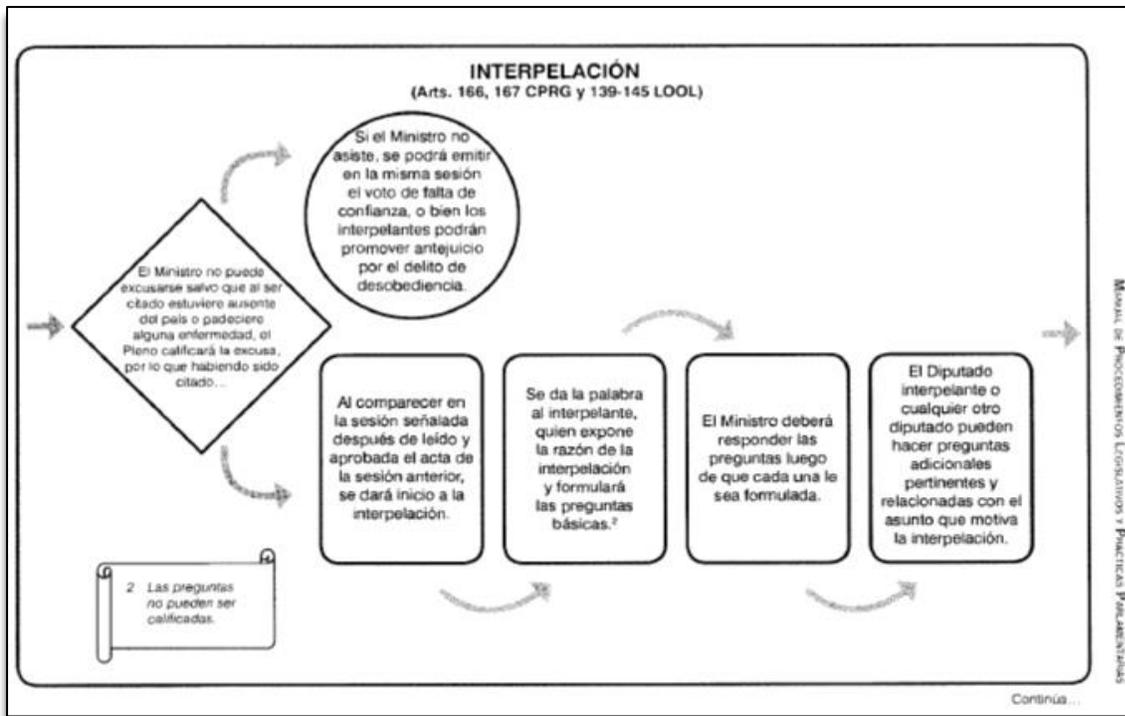


Figura 2. Interpelación, artículos 166, 167, CPRG y 139-145 LOOL.

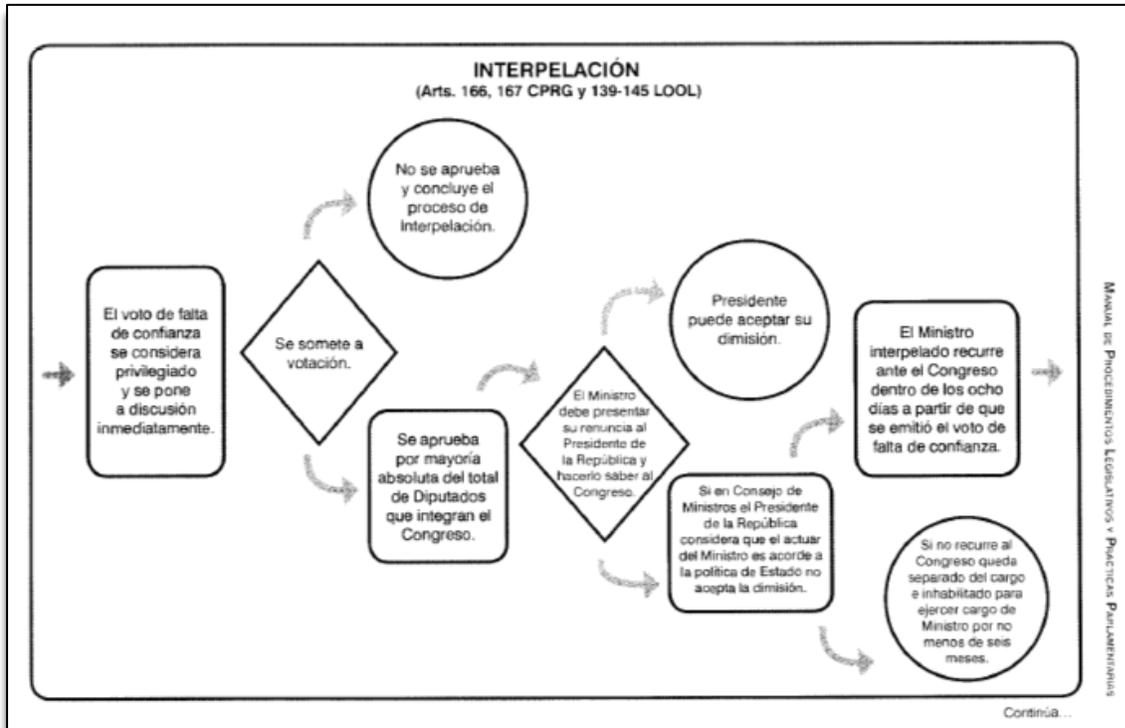


Figura 3. Interpelación, artículos 166, 167, CPRG y 139-145 LOOL.

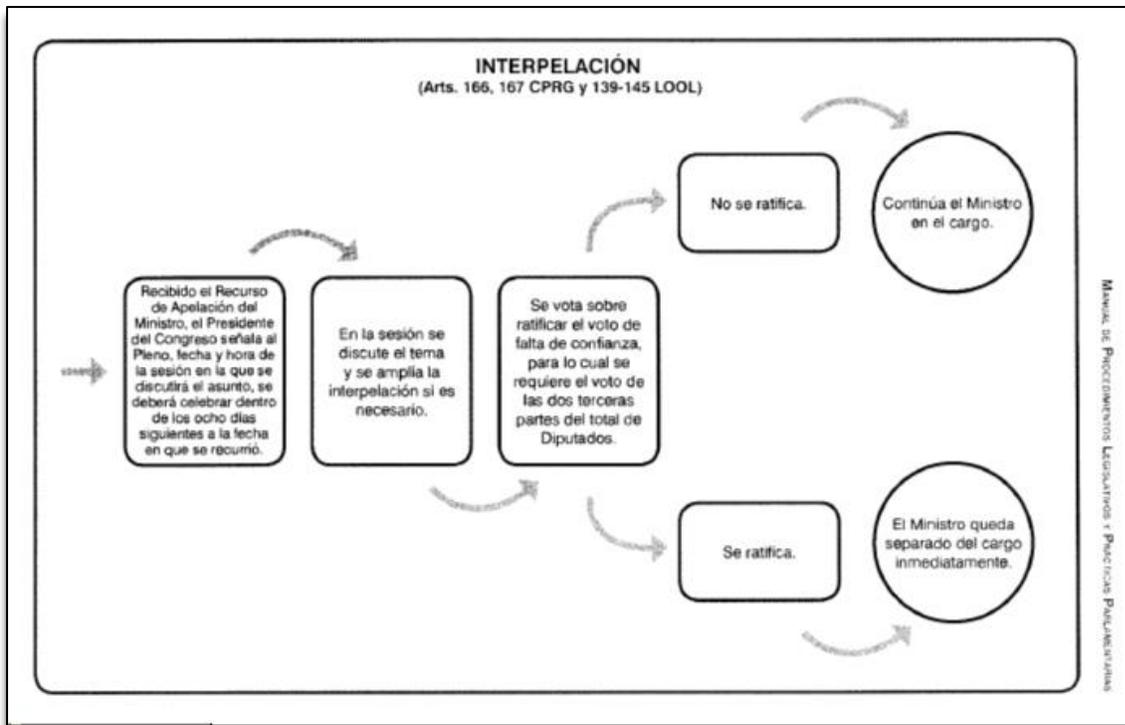


Figura 4. Interpelación, artículos 166, 167, CPRG y 139-145 LOOL.

Es importante citar, dentro de los antecedentes, dos sentencias de la Corte de Constitucionalidad, las sentencias 779-2013 y 2483-2013.