

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



**ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DE
COMISIONES PRESIDENCIALES TEMPORALES**

HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUÍZ

GUATEMALA, ABRIL DE 2023

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

**ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DE
COMISIONES PRESIDENCIALES TEMPORALES**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

por

HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUÍZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala, abril de 2023

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

DECANO: M.Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras

VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez

VOCAL II: Lic. Rodolfo Barahona Jácome

VOCAL III: Lic. Helmer Rolando Reyes García

VOCAL IV: Br. Javier Eduardo Sarmiento Cabrera

VOCAL V: Br. Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar

SECRETARIA: Licda. Evelyn Johanna Chevez Juárez

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



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala,
29 de julio de 2021.

Atentamente pase al (a) Profesional, DANIEL GUSTAVO JUÁREZ GARCÍA
_____, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante
HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUÍZ, con carné 201501665,
intitulado ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DE COMISIONES PRESIDENCIALES
TEMPORALES.

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del
bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título
de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de
concluida la investigación, en este debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y
técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros
estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la
bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará
que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime
pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS
Jefe(a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

Fecha de recepción 10 / 08 / 2021.

f)

Lc. Daniel Gustavo Juárez García
Abogado y Notario

Asesor(a)
(Firma y Sello)





Licenciado Daniel Gustavo Juárez García.
Quinta Avenida, 10-68, Zona 1, Oficina 201, Edificio
Helvetia, Ciudad de Guatemala, Guatemala C.A.



Guatemala, 6 de febrero del año 2022.

Licenciado:

Dr. Carlos Ebertito Herrera Recinos

Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Universidad de San Carlos de Guatemala Hora:

Presente



Respetuosamente me dirijo a usted, con el objeto de manifestarle que, en cumplimiento con la resolución emitida por la Unidad de Tesis de la Universidad de San Carlos de Guatemala de fecha veintinueve de julio del dos mil veintiuno, en donde se me nombra como Asesor de Tesis del Bachiller **HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUIZ**, intitulada **“ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACION DE COMISIONES PRESIDENCIALES TEMPORALES”**.

Para el efecto hago constar, que el sustentante tomó en cuenta las sugerencias realizadas a su trabajo de investigación, así mismo, realizó las investigaciones y correcciones que en el desarrollo de la asesoría se formularon, obteniendo con ello, una investigación de suma importancia para la sociedad guatemalteca.

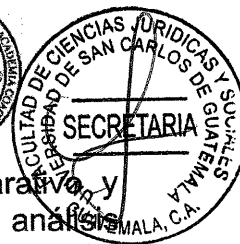
El contenido del trabajo que se investiga es de carácter jurídico, en el cual se desarrolla lo concerniente a la propuesta de una nueva norma legal que desarrolle una nueva serie de controles parlamentarios sobre la atribución del Presidente de la Republica de crear a voluntad las Comisiones Presidenciales Temporales.

El trabajo desarrollado llena los requisitos técnicos que requiere una investigación de tal magnitud; en la misma se hace un estudio minucioso y completo del desarrollo histórico jurídico de la Rama Ejecutiva del Poder Público en Guatemala desde la época previa a la Independencia de 1821 específicamente desde el año 1810 hasta el año 2021, es decir un período de doscientos años de cambios y transformaciones en el sistema jurídico nacional en el ámbito del Organismo Ejecutivo y sus dependencias. Es precisamente lo antes mencionado lo que hace a esta investigación muy destacable porque no solo se tomaron en cuenta textos constitucionales que estuvieron en vigencia en diferentes épocas de la historia del país sino que también se incluyó en el contenido de la tesis Proyectos de Constitución Política de enorme valor histórico para la historia constitucional de Guatemala siempre enfocado en el tema de los órganos y dependencias consultivas y deliberativas que tuvo o que hubiera tenido el Poder Ejecutivo en su mayoría de casos siendo estos Consejos, Comisiones o Comités.



Licenciado Daniel Gustavo Juárez García.

Quinta Avenida, 10-68, Zona 1, Oficina 201, Edificio
Helvetia, Ciudad de Guatemala, Guatemala C.A.



La investigación se realizó con los métodos: analítico, analógico o comparativo y deductivo al tener contacto con el problema planteado y haber acudido al análisis comparativo de, específicamente con el tema investigado; se revisó la redacción del trabajo.

A mi juicio en cuanto a la conclusión discursiva, satisface su cometido, por la razón que puede llegar a realizar un aporte significativo para el desarrollo y evolución del Derecho Constitucional Guatemalteco y al mismo tiempo presentar una solución duradera a parte de la crisis institucional que se vive en el país, pues tiene como objetivo el señalar las causas y circunstancias que determinan claramente la inexistencia de una norma jurídica ordinaria o constitucional que limite el poder discrecional del que goza el Presidente de la República en el ámbito de la creación de Comisiones Presidenciales Temporales planteándose en consecuencia una solución realista y adecuada para la problemática en el articulado de una nueva ley que crea y amplía el Control Parlamentario del Congreso en esta materia y en materias conexas.

La bibliografía utilizada en la investigación fue la adecuada en cada capítulo investigado, recabando la información necesaria, siendo la misma actualizada, habiéndose consultado tanto autores nacionales como internacionales, desde libros hasta páginas web de credibilidad.

Por la trascendencia del trabajo y su contribución al Derecho Constitucional Guatemalteco, la investigación es de suma importancia por ser bastante extensa y completa precisamente por el grado de complejidad institucional que implica el problema tratado en la tesis lo que exigió acudir también a legislación de otros países para comparar y comprender las experiencias de estos en el uso de mecanismos de control parlamentario y poderlos adaptar a Guatemala.

No obstante a lo recopilado, procedí a elaborar determinadas modificaciones de forma y fondo con el único objeto de enriquecer el contenido de la investigación, por tal motivo considero que el trabajo correspondiente llena los requisitos que exige el Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, en especial del Artículo 31; estimando que el mismo puede ser aprobado, para los efectos consiguientes, emitiendo el presente **DICTAMEN FAVORABLE**.

Hago constar que el Bachiller **HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUÍZ** no tiene ningún parentesco dentro de los grados de ley, ni de ninguna otra clase con mí persona.

Me despido deseando bendiciones y éxitos para su vida.

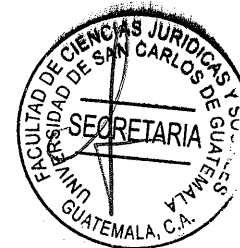
Atentamente:

*Lic. Daniel Gustavo Juárez García
Abogado y Notario*

Lic. Daniel Gustavo Juárez García

ABOGADO Y NOTARIO

Colegiado No. 12327



Guatemala 16 de agosto de 2022.

Doctor
Carlos Ebertito Herrera Recinos
JEFE DE LA UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y SOCIALES
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



Estimado Director:

Respetuosamente a usted informo que procedí a revisar la tesis del bachiller **HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUÍZ**, la cual se titula **"ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DE COMISIONES PRESIDENCIALES TEMPORALES"**.

Le recomendé al bachiller algunos cambios en la forma, estilo, gramática y redacción de la tesis, por lo que habiendo cumplido con los mismos emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que se otorgue la correspondiente orden de impresión.

Atentamente,

ID Y ENSEÑAR A TODOS.

Licda. Ingrid Beatriz Vides Guzmán
Consejero Docente de Redacción y Estilo



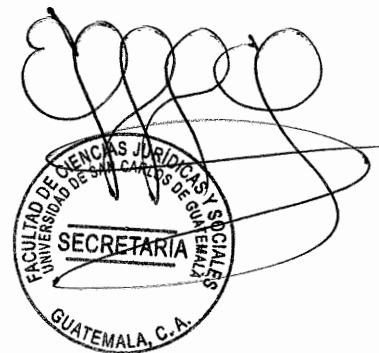
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, treinta de enero de dos mil veintitrés.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante HERBERT MARCOS EMMANUEL PAZ RUIZ, titulado ADOPCIÓN DE UNA NUEVA NORMATIVA PARA LA CREACIÓN DE COMISIONES PRESIDENCIALES TEMPORALES. Artículos: 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA:

A DIOS:

Quién es la fuente y la inspiración de todo conocimiento y ciencia humana producida por el hombre aquí en la Tierra por haberme otorgado, la dicha de alcanzar una de mis metas en la vida.

A MI MADRE:

Rosa Selinna Ruíz Silva, por ser mi mayor ejemplo a seguir y mi más grande apoyo incondicional en la vida, sin la cual ninguno de mis logros académicos y personales hubieran sido posibles, gracias por haber sido y seguir siendo mi ángel en la Tierra y una Madre fuerte, admirable y abnegada.

A MI HERMANA:

Lucía del Rosario Paz Ruíz, por ser la que me despejó y mostró el camino que habría de seguir académica y profesionalmente en el futuro, gracias por toda la ayuda recibida a través de todos estos años.

A MI SOBRINO:

Javier Emilio Nájera Paz, por haber llegado a iluminar nuestras vidas con su ternura y alegría de bebé inocente y jovial.

A MI PADRE:

Adolfo Herbert Aarón Paz Gramajo (QEPD), por ser el que me inculcó desde muy pequeño el interés por las Ciencias Sociales e hizo posible que actualmente, tuviera las herramientas y conocimientos necesarios para conseguir este gran logro.

A MI ABUELA Y A MI TIA:

Amalia Gramajo López y Nineth Alicia Paz Gramajo (QEPD) por su cariño y aprecio constante.

A:

La tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, por haberme otorgado la gran oportunidad de ser egresado de esta casa de estudios.



A:

La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, por haberme ayudado a formarme como profesional del derecho.



PRESENTACIÓN:

Las ramas cognoscitivas de la ciencia del derecho a las que pertenece la presente investigación, son las siguientes: derecho constitucional en general, derecho constitucional comparado, teoría del estado, derecho administrativo e historia jurídica social. El contexto diacrónico en que fue realizada la investigación fue el del Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala y el de sus Comisiones Presidenciales Temporales: El contexto sincrónico comprende los años 1997 a 2022.

El objeto del estudio fue el de establecer de forma clara y detallada el texto y la estructura de un nuevo proyecto de iniciativa de ley que pueda resolver de manera efectiva el problema de la inexistencia de controles legales rigurosos, funcionales, e imprescindibles, sobre el ejercicio de la atribución de creación de Comisiones Presidenciales Temporales que posee el Presidente de la República de Guatemala, en el que se estipule un nuevo control parlamentario sobre esta materia.

Los sujetos de estudio, en este caso, fueron las Comisiones Presidenciales Temporales del Organismo Ejecutivo del Estado de Guatemala. El tipo de investigación es de carácter descriptiva, ya que esta fue elaborada, en base a la información teórica encontrada y recopilada de las diferentes fuentes consultadas lo que hizo posible, explicar y desarrollar el problema en cuestión, lográndose con esto deducir, plantear y fundamentar una solución objetiva en el ámbito jurídico según estos datos. El aporte en lo académico es a nivel constitucional, jurídico, político, y social porque se propone una solución concreta a una grave problemática de Estado que podría, modificar y corregir las relaciones interorgánicas del Organismo Ejecutivo y Legislativo fortaleciendo el papel de control y fiscalización que el Congreso de la República de Guatemala tiene sobre el funcionamiento y organización interna del Organismo Ejecutivo y de sus respectivos órganos y dependencias.



HIPÓTESIS:

La forma más viable y efectiva de controlar y limitar la discrecionalidad antidemocrática del Presidente de la República de Guatemala en el ejercicio de su facultad de Creación de Comisiones Presidenciales Temporales, es con la adopción de una nueva normativa legal que establezca un control parlamentario por el cual el Presidente de la República de Guatemala tenga que someter los acuerdos gubernativos de creación de Comisiones Presidenciales Temporales que se ocuparan de asuntos logísticos y administrativos menores a la aprobación del Congreso de la República de Guatemala en su sesión inmediata más próxima. Si estos Acuerdos Gubernativos no fueran presentados en dicha sesión o no fueran aprobados, estos serían nulos de pleno derecho, no se ejecutarían y nadie les debería obediencia.

Esta ley dispondría entre otras cosas que los Acuerdos Gubernativos de Creación ya no se emitieran por conducto del Ministerio de Gobernación si no que en Consejo de Ministros, de tal manera que su elaboración sería el resultado de la discusión y del consenso con todos los Ministros. En el caso de aquellas Comisiones a las que se les quisieran otorgar atribuciones que les permitiesen participar activamente en la formulación y dirección de la política general del Estado y del Gobierno así como de adoptar medidas para su ejecución, serían creadas directamente por el Congreso de la República mediante ley, a propuesta del Presidente. Los métodos de investigación que se consideran óptimos para comprobar el contenido de la presente hipótesis, por la propia naturaleza de la misma son los siguientes: métodos analítico, analógico o comparativo y deductivo.



COMPROBACIÓN DE LA HIPÓTESIS:

La propia experiencia histórica, de las diferentes transformaciones e innovaciones a nivel constitucional y en el ámbito legal en general que ha sufrido el ordenamiento jurídico de Guatemala desde su independencia y posterior vida republicana así como lo constatado en los ordenamientos jurídicos de otros Estados más avanzados en materia de controles parlamentarios, sugieren sin lugar a dudas que esta es la vía más confiable y segura para imponer límites a la excesiva discrecionalidad del Organismo Ejecutivo Nacional en el desempeño de sus funciones para poder preservar la gobernabilidad democrática.

En consecuencia, todo esto aplicado al problema tratado en la investigación sobre la falta de controles legales rigurosos, funcionales, e imprescindibles que limiten de forma racional y equilibrada el ejercicio de la facultad del Presidente de la República de Guatemala de crear Comisiones Presidenciales Temporales a voluntad, libremente, según su propio criterio a través de simples acuerdos gubernativos por conducto del Ministerio de Gobernación tal y como lo propone la hipótesis presentada, sería notablemente exitoso puesto que resolvería íntegramente el problema con una nueva normativa con un nuevo control parlamentario. Lo anterior se pudo de hecho constatar a través de los siguientes métodos de investigación utilizados a lo largo del desarrollo de la presente investigación: métodos analítico, analógico o comparativo y deductivo.



Pág.

ÍNDICE

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes históricos de las comisiones presidenciales temporales.....	1
1.1. Consejos consultivos.....	1
1.2. Juntas o consejos de secretarios y comisiones dentro de las secretarías de estado....	5
1.3. Consejos técnicos ministeriales.....	6
1.4. Comisión de asesoría jurídica de la presidencia de la república.....	8
1.5. La promulgación de la ley del organismo ejecutivo.....	9
1.5.1. Comisiones presidenciales temporales antiguas.....	11

CAPÍTULO II

2. Las comisiones presidenciales temporales en la realidad nacional.....	13
2.1. Insuficiente proceso de creación de las comisiones presidenciales temporales.....	14
2.2. El caso de la comisión presidencial centro de gobierno.....	16
2.3. La comisión presidencial contra la corrupción.....	18
2.4. Desaparición de comisiones útiles injustificadamente.....	19
2.5. Comisión presidencial de asuntos municipales y de gobierno abierto.....	21
2.6. Comisión presidencial de reactivación económica y de atención al covid 19.....	22
2.7. El vicepresidente de la república y las comisiones presidenciales temporales.....	23
2.8. Jurisprudencia sobre la creación de órganos del organismo ejecutivo.....	24

CAPÍTULO III

3. Órganos equivalentes a las comisiones presidenciales temporales en el derecho comparado.....	27
3.1. Comisiones consultivas e interministeriales en el Perú.....	28
3.2. La jefatura de gabinete y sus dependencias en argentina.....	29
3.3. La oficina ejecutiva del presidente de estados unidos.....	32
3.4. Comparación con guatemala.....	36

CAPÍTULO IV

4. El control parlamentario en la legislación nacional.....	37
4.1. El concepto de control parlamentario.....	37
4.2. Antecedentes destacados del control parlamentario en latinoamérica.....	42
4.2.1. El control parlamentario latinoamericano a principios del siglo XIX.....	42
4.2.2. El control parlamentario latinoamericano a mediados del siglo XIX.....	46
4.3. El control parlamentario sobre el organismo ejecutivo en guatemala.....	51

CAPÍTULO V

5. El control parlamentario en el derecho comparado.....	61
5.1. República del Perú.....	61
5.2. República argentina.....	69
5.3. Estados unidos de américa.....	67
5.4. Comparación con guatemala.....	77
5.5. Propuesta de solución a la problemática referente a la falta de control sobre la creación de comisiones presidenciales temporales.....	80



CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....

101

BIBLIOGRAFÍA.....

103



INTRODUCCIÓN:

La razón fundamental por la cual se decidió realizar la presente investigación, es el constante clima de inestabilidad política y social que problema investigado provoca en el país, existiendo por esto la importancia de elaborar una solución que reduzca y limite en la medida de lo posible la discrecionalidad que el Presidente de la República de Guatemala posee en el ejercicio de la atribución de crear y disponer de los órganos y dependencias que conforman el Organismo Ejecutivo, en este caso, de las Comisiones Presidenciales Temporales, puesto que esto tiende a derivar en abusos por parte del mandatario.

El objetivo general de la investigación fue el de establecer de forma clara y minuciosa el texto y la estructura de un nuevo proyecto de iniciativa de ley que pudiera resolver de manera efectiva la problemática derivada de la inexistencia de controles legales rigurosos, funcionales, e imprescindibles sobre el ejercicio de la facultad de creación de Comisiones Presidenciales Temporales por parte del Presidente de la República de Guatemala, en el que se estipule un nuevo control parlamentario sobre este ámbito. Evidentemente este objetivo al final se logró cumplir tal y como se tenía proyectado desde un principio en base a la información teórica recopilada para dicho fin mediante los métodos de investigación usados para esto.

La hipótesis de la investigación consiste en proponer que la forma más factible y funcional de controlar y limitar la discrecionalidad antidemocrática del Presidente de la República de Guatemala en el ejercicio de su facultad de crear Comisiones Presidenciales Temporales, es con la adopción de una nueva normativa legal que establezca un control parlamentario sobre la dicha materia.

Vale la pena resaltar que dentro del contenido de la investigación también se reseñó las experiencias histórico jurídicas de diferentes países latinoamericanos cuya situación social y sistema jurídico constitucional son similares al de Guatemala y que por ende son dignos modelos a seguir y a tomar en cuenta para concretar proyectos de reformas del Estado exitosos parecidos al que se plantea en el presente trabajo.



El contenido investigativo se desarrolló en cinco capítulos: en el capítulo primero se estudia a profundidad los primeros antecedentes históricos de Comisiones como dependencias del Poder Ejecutivo en Guatemala; en el capítulo segundo se hace referencia a las Comisiones presidenciales temporales en la realidad nacional; el capítulo tercero se enfoca en los Órganos equivalentes a las comisiones presidenciales temporales en el derecho comparado; el capítulo cuarto trata sobre el Control parlamentario en la legislación nacional; y por último en el capítulo cinco se desarrolla el tema del Control parlamentario en el derecho comparado, finalizándose el mismo con el articulado de la ley que se plantea como solución al problema investigado.

La investigación se fundamentó en la información obtenida de la legislación nacional e internacional así como también de documentos histórico jurídicos de considerable valor por medio de los siguientes métodos de investigación: métodos analítico, analógico o comparativo y deductivo.

El trabajo analítico se realizó con la idea directiva de que la creación y organización de los órganos y dependencias que conforman un Poder Ejecutivo se debe hacer de forma ordenada, y responsable, teniendo en cuenta la realidad nacional y los intereses y necesidades materiales e institucionales del propio Organismo Ejecutivo y del Gobierno en general.

Pudiéndose dilucidar de forma clara que para que un Organismo Ejecutivo cree sus dependencias dentro de la legalidad democrática deben existir controles que atenúen y regulen la discrecionalidad del Jefe de este organismo tomando en cuenta las experiencias de otros países en el ámbito de la administración pública y de los sistemas de control parlamentario del gobierno y las propias experiencias histórico jurídicas a nivel nacional en esta materia.

CAPÍTULO I



1. Antecedentes históricos de las comisiones presidenciales temporales

Para poder comprender a cabalidad el estado actual del problema en el que se centra este trabajo investigativo es necesario remontarse a sus orígenes, es decir a sus primeros antecedentes históricos jurídicos dentro del ordenamiento legal guatemalteco, los cuales fueron varios consejos consultivos que además de prestar sus asesoría técnico legal al Organismo Ejecutivo también debían proponer candidatos para el nombramiento de cargos de importancia o autorizar al Presidente de la Republica para el ejercicio de algunas de sus atribuciones.

Estos Consejos tuvieron distinta nomenclatura dependiendo de la época y no sería hasta finales del siglo XIX y durante el siglo XX que aparecerían las primeras Comisiones como dependencias del Ejecutivo Nacional. Para un mejor estudio de estos antecedentes, se proceden a desarrollar a continuación.

1.1. Consejos consultivos

En la época de la Federación Centroamericana existieron a nivel federal y estatal consejos consultivos que servían como los principales órganos de asesoramiento del Presidente Federal de Centroamérica y del Presidente del Estado de Guatemala, con capacidad de proponer empleados y funcionarios públicos de alta jerarquía y ejercer iniciativa de ley entre otras funciones. El Consejo Representativo del Estado de Guatemala y el Senado Federal Centroamericano eran electos popularmente y estaban integrados por un consejero titular y suplente por cada Departamento en el caso del primero y por dos



senadores titulares y suplentes por cada Estado federal en el caso del segundo con periodos de dos años de renovación.

El Acuerdo Gubernativo del 14 de diciembre de 1847 estableció formalmente un Consejo de Ministros así como los negocios y funciones de cada una de las Secretarías de Estado. Los Secretarios se reunían en Consejo los martes y los jueves, a las diez de la mañana, y siempre que el Presidente de la República lo exigiera porque así le parecía conveniente, o porque lo requería alguno de los Secretarios para el despacho de los negocios de su ramo.

El Decreto de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala del 8 de Octubre de 1841, creó otro Consejo de Gobierno encargado de asistir al Presidente asimismo este debía consultar al Consejo especialmente para los nombramientos de funcionarios, y en aquellos casos en que peligrara la conservación de la paz, la seguridad e independencia del Estado. Era además un deber del Consejo presentar al Presidente cualquier abuso que se notara en el cumplimiento de las leyes y en los casos donde se requería por alguna disposición legislativa En caso de ser necesaria la convocatoria de la Asamblea a sesiones extraordinarias, se necesitaba el dictamen del Consejo en pleno, debiendo además concurrir a él, los miembros de la Comisión Permanente.

El Decreto Gubernativo del 14 de febrero de 1848 creó un Consejo Consultivo para que auxiliara en los trabajos de la administración, El Consejo Consultivo se reunía ordinariamente dos veces a la semana en una de las salas del Palacio de Gobierno que se destinara para el efecto, bajo la presidencia del primer Consejero nombrado, y en su falta por dos que le siguieran en el orden de sus nombramientos; y tenía un Secretario nombrado también por el Gobierno. y para el mejor desempeño de sus funciones se dividía en las seis comisiones: 1. de Relaciones Exteriores, 2. de Justicia y Negocios Eclesiásticos,



3. de Fomento del Comercio y Agricultura, 4. de Obras Públicas y Vías de Comunicación, 5. de Hacienda, 6. de Guerra.

El Decreto del 30 de octubre de 1848 de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala creó nuevamente otro Consejo Consultivo para el Gobierno de Guatemala integrado por los Secretarios del Despacho, y de seis individuos más, electos por los tres Poderes del Estado reunidos en Asamblea para cuyos efectos, votaban incorporados con los Diputados, los Ministros del Gobierno y los Magistrados de la Corte de Justicia.

Este cuerpo aconsejaba al Poder Ejecutivo sobre las dudas que presentaba la ejecución de las leyes y resoluciones del Cuerpo Legislativo, en los asuntos que provenían de resoluciones exteriores con Potencias extranjeras, y tratados con los Estados de la antigua Federación Centroamericana, en los asuntos del Gobierno interior de la República; y en todos los negocios graves de interés público en que era consultado.

El Gobierno obligatoriamente debía pedir dictamen al Consejo Consultivo sobre las dudas y dificultades que ofrezca la ejecución de la ley sobre las negociaciones y tratados con los Estados y Potencias extranjeras, sobre los negocios que provenían de estas relaciones; y sobre el nombramiento de los Jefes de la Administración y del Ejército además únicamente con acuerdo del Consejo, podía el Gobierno destituir a los empleados civiles y militares, de su nombramiento. La remoción de los Consejeros le correspondía a la Asamblea, y en su receso a su Comisión Permanente pero a propuesta del Gobierno.

En los Decretos del entonces Presidente de la República de Guatemala Miguel García Granados de



fechas 16 de enero y 29 de junio de 1873 se estableció un nuevo Consejo de Estado esta vez basado en las ideas de la Revolución Liberal de 1871, este Consejo estaba compuesto al principio de nueve individuos luego aumentó a quince miembros, todos nombrados por el Presidente de la República de Guatemala. Las atribuciones del Consejo eran las siguientes: 1. dar su dictamen al Presidente de la República de Guatemala en todos los casos en que lo consultara, 2. iniciar las medidas que juzgue de interés público, 3. formar su reglamento de régimen interior, y 4. nombrar al individuo que debía presidir sus sesiones.

La Constitución de la República de Guatemala de 1879 entre sus Artículos 79 al 84 instituyó el último Consejo de Estado de Guatemala del siglo XIX. Este texto constitucional estableció que el Presidente de la República de Guatemala tenía un Consejo de Estado que estaba compuesto por los Secretarios del Despacho y por nueve Consejeros, de los cuales cinco eran nombrados por mayoría absoluta por la Asamblea Legislativa y cuatro por el mismo Presidente de la República de Guatemala. El Presidente de la República de Guatemala podía nombrar Consejeros interinos durante el receso de la Asamblea Legislativa para llenar las vacantes que pudieran ocurrir y los Consejeros duraban en el ejercicio de sus funciones dos años.

Las atribuciones de este Consejo eran las siguientes: 1. formar su reglamento de régimen anterior; y 2. dar su dictamen al Presidente de la República de Guatemala en todos los negocios que le consultara. Dictaminaba además sobre contratos y concesiones así como sobre la legalidad y conveniencia de los reglamentos, cuya emisión correspondía al Poder Ejecutivo. Los Consejeros de Estado eran responsables de los acuerdos que daban contrarios a la Constitución y a las demás leyes del país.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1965 instituyó entre sus Artículos 207 y 214

un Consejo de Estado cuyas atribuciones eran las siguientes: Opinar sobre la negociación y renegociación de contratos para el establecimiento y creación de servicios públicos y el otorgamiento de sus concesiones, sobre los proyectos de leyes y demás asuntos que eran sometidos a su conocimiento por los Organismos del Estado, sobre los tratados, convenios y demás arreglos internacionales que requerían la aprobación del Congreso de la República de Guatemala previamente a la consideración de este.

El Consejo decidía también sobre los conflictos que surgían entre las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, entre las Universidades o entre estas y los Colegios Profesionales, cuando la solución no estaba prevista por la ley. La función más importante que poseía este órgano era la de someter a consideración del Presidente de la República de Guatemala las iniciativas y las soluciones que a su juicio convenía dar a los problemas generales del país y admitir o no las renunciaciones de sus miembros.

1.2. Juntas o consejos de secretarios y comisiones dentro de las secretarías de estado

El Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América, del 15 de julio de 1823, especificaba que los Secretarios del Despacho eran concebidos como los órganos precisos e indispensables por donde el Poder Ejecutivo libraba sus órdenes en el caso de ser dos o más los Secretarios del Despacho, para cuya ejecución fuera necesaria la concurrencia o cooperación de diferentes Secretarios, como también para los medios de ejecutarlas serían acordadas precisamente en Junta de los mismos para cuyos objetos el Poder Ejecutivo podía reunir a los diferentes Secretarios del Despacho, siempre que lo estimara conveniente para dictar alguna providencia.



En la Ley Constitutiva del Supremo Poder Ejecutivo del Estado de Guatemala Decreto 66 de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala del 3 de diciembre de 1839 se contemplaba que para tratar los asuntos del Gobierno, el Presidente debía reunir a sus Secretarios de Estado para deliberar sobre las resoluciones que debían adoptarse y en la Constitución del Estado de Guatemala, del 16 de Septiembre de 1845 se estableció un Consejo de Secretarios de Estado, el cual se reunía para tratar de los negocios generales de la administración y auxiliar con los conocimientos académicos y profesionales de sus miembros al Presidente del Estado de Guatemala.

En el Decretos Ley 1728 del 24 de septiembre de 1934 y el 825 del 30 de junio de 1923 se establecieron ciertas Comisiones especiales en cada Secretaría de Estado las cuales eran las siguientes: en la Secretaría de Gobernación y Justicia la Comisión de Legislación y en la Secretaría de Agricultura las Juntas y Comités de Agricultura y Caminos, de las Cámaras de Agricultura, y de las Asociaciones y Cooperativas Agrícolas

1.3. Consejos técnicos ministeriales

La Revolución de Octubre significó un nuevo comienzo para Guatemala en todos los aspectos de su vida republicana, esto también se dio en el ámbito jurídico con la nueva Constitución Política de la República de Guatemala de 1945 cuyo Anteproyecto contempló en su Artículo 121 por primera vez la introducción de Consejos Técnicos Consultivos a lo interno de cada Ministerio de Estado. Este Consejo Técnico era nombrado por el Presidente de la República de Guatemala y se encargaba de asesorar al Constituyente sin embargo el señor Rolz Bennett primer Secretario de la Mesa Directiva de la Comisión de los Quince encargada de redactar el Proyecto de Constitución dijo lo siguiente en defensa de los Consejos: "Creo que la vida institucional de Guatemala va a entrar en una nueva edad, la edad de la



eficiencia en todos los órdenes y actividades del Gobierno. Pero esta eficiencia lleva consigo también una grave responsabilidad, se van a complicar sobremanera las labores gubernativas, y como consecuencia de esta complicación, vamos a necesitar el concurso de la gente especializada en determinados ramos de actividades.

De ahí que hayamos puesto nosotros en la ponencia que tienen ustedes, en sus manos, la posibilidad de establecer Consejos Técnicos, que no son otra cosa que la reunión de personas que van a asesorar al Ministro, para resolver en los casos que necesite de este asesoramiento. Tenemos que comprender perfectamente que no nos sobran los hombres preparados y sumamente versados en las materias complejas de la administración y que, por otra parte, no deseamos tampoco que sean infalibles ni quieran saberlo todo; deseamos que den la mayor cantidad de consejos posible; que sigan la opinión de las personas que por sus conocimientos o por sus estudios, estén en aptitud de hacerles luces en las materias a resolverse.

De ahí la razón del Artículo, que no creo que esté por demás. El Ejecutivo tendrá la latitud de establecer estos Consejos Técnicos; no se va a gravar el Presupuesto; pueden ser gratuitos, y creo que se requiere buena voluntad en las personas que quieran contribuir para resolver los asuntos públicos. Si se suprime este Artículo, sería cercenar gravemente la marcha de la administración pública.”¹

Al final a pesar de los intentos de Rolz y de sus colegas por convencer a la Asamblea de conservar estos Consejos Técnicos al final serían excluidos del texto final de la Constitución de forma bastante grosera y despectiva por los Constituyentes de ese entonces.

Aunque la idea de los Consejos Técnicos Ministeriales fue desechada de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1945 si se incluyeron en las dos Leyes Orgánicas que tuvo el Poder

¹ Comisión de los quince, **Diario de sesiones de la Comisión de los Quince encargada de elaborar el Proyecto de la Constitución de la República**. Pág. 585



Ejecutivo en ese tiempo, emitidas después de la Revolución de Octubre, siendo estas el Decreto Número 47 de la Junta Revolucionaria de Gobierno del 27 de diciembre de 1944 y el Decreto Número 93 del Congreso de la República de Guatemala del 25 de abril de 1945 respectivamente. En estas normas se fijaron algunas Comisiones.

Estas Comisiones eran las siguientes: Comisión de Legislación, la Sección de Tierras y Escribanía del Gobierno, el Departamento Nacional del Trabajo y el Departamento de Previsión Social de la Secretaría de Gobernación, Trabajo y Previsión Social y del Ministerio de Gobernación, Comités Oficiales de Agricultura, Ganadería e Industrias Rurales en la Secretaría y en el Ministerio de Agricultura, Comisiones Técnicas encargadas del estudio y mejoramiento de las condiciones higiénicas y de salubridad de las poblaciones en la Secretaría y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social respectivamente.

1.4. Comisión de asesoría jurídica de la presidencia de la república

El Acuerdo Gubernativo del 20 de julio de 1954 y el Decreto Gubernativo del 21 de diciembre de 1955 crearon una Comisión de Asesoría Jurídica de la Presidencia de la República como un cuerpo técnico jurídico encargado de asesorar al Poder Ejecutivo. Esta Comisión estaba formada al principio por un número indefinido de integrantes de entre los cuales habría un Presidente, un Secretario y el número de vocales que se nombraran pero después se fijó que estuviera compuesta por un presidente y cuatro vocales, y que dispusiera del personal de empleados que determinara el presupuesto.

Los miembros titulares de la Comisión, eran nombrados por el Presidente de la República de Guatemala, y el personal de empleados a propuesta de aquélla. Dichos miembros designaban a la



persona que dentro de ellos, debía de actuar como Secretario. Los miembros de la Comisión debían ser abogados de los tribunales de la República en ejercicio, de reconocida honorabilidad y competencia, cuando se estimaba necesario, la Comisión podía aumentarse con otros miembros que reuniendo las mismas calidades, fueran especializados en determinada materia.

Los dictámenes se emitían mediante orden del Presidente de la República de Guatemala, pero si cualquiera de los Ministerios u otros organismos del Estado, necesitaban de la asesoría de la Comisión, la pedían a través de la Secretaría General de la Presidencia una vez agotaban los trámites que eran propios al expediente del que se trataba.

La Comisión de Asesoría Jurídica dependía directamente del Presidente de la República de Guatemala, y en el ejercicio de sus funciones, gozaba de autonomía en relación con los demás organismos o dependencias oficiales. La Comisión estaba facultada para solicitar directamente de las dependencias del Organismo Ejecutivo las informaciones pertinentes para la ilustración o esclarecimiento de los asuntos que les sometían a su estudio. Se consideraban como adscritos a la Comisión con voz informativa o consultiva, los asesores de los Ministerios y de otros organismos oficiales, cuando en casos específicos eran llamados para ello.

1.5. La promulgación de la ley del organismo ejecutivo

Es bajo la vigencia de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que se creó una nueva Ley Orgánica para el Organismo Ejecutivo con el fin de reemplazar al Decreto 93 del Congreso de la República de Guatemala del 25 de abril de 1945 que ya resultaba anticuado e inadecuado para la realidad nacional. La nueva Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la



República, fue promulgada el 13 de noviembre de 1997 durante el Gobierno del Presidente Álvaro Arzu Irigoyen (1996-2000).

Es en esta Ley en la que se estableció en su Artículo 5 que Integran el Organismo Ejecutivo los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, Gobernaciones Departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República es aquí donde se adiciona por primera vez al Ejecutivo una nueva variedad de órganos, estos serían las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos, y a continuación menciona que Compete al Presidente de la República, mediante acuerdo gubernativo por conducto del Ministerio de Gobernación, crear y establecer las funciones y atribuciones, así como la temporalidad de estos órganos.

En las dos primeras leyes orgánicas formales del Poder Ejecutivo contenidas en los Decretos número 93 del Congreso de la República de Guatemala del 25 de abril de 1945 ² y en el Decreto número 47 de la Junta Revolucionaria de Gobierno del 27 de diciembre de 1944 ³ las Comisiones Presidenciales Temporales no aparecen específicamente reguladas.

Esta situación se vuelve a repetir en los caso de los Decretos ley 1728 del 24 de septiembre de 1935 y 825 del 30 de junio de 1923 que servían básicamente como Leyes Orgánicas Generales de todas las Secretarías de Estado y en el Decreto Ley del 25 de febrero de 1876 y el Acuerdo Gubernativo del 14 de diciembre de 1847 que también cumplieron en su momento el rol de leyes del Organismo Ejecutivo.

El antecedente más reciente fue la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo, en Materia de Derechos Humanos COPREDEH creada por el Acuerdo Gubernativo número 486-91 del

²Publicaciones del Ministerio de Gobernación, **Decreto Numero 93, Ley del Organismo Ejecutivo**. Pág. 3

³ Zelaya, Augusto y Blanco, Ramón, **20 de Octubre de 1944, Legislación Revolucionaria, Decretos Emitidos por la Junta Revolucionaria de Gobierno**. Pág. 86



12 de julio de 1991 bajo el Gobierno del entonces Presidente de la República Vinicio Cerezo Arévalo. Actualmente existen ocho Comisiones Presidenciales Temporales adscritas a la Presidencia de la República de Guatemala creadas durante diferentes gobiernos desde comienzos del milenio hasta el año 2022.

1.5.1. Comisiones presidenciales temporales antiguas

Desde la Promulgación de la Ley del Organismo Ejecutivo han existido diferentes Comisiones Presidenciales Temporales que por su importancia en el desarrollo de las políticas de gobiernos anteriores o por el impacto mediático que tuvieron en su momento valen la pena ser mencionadas en la siguiente lista:

- Comisión Presidencial Centro de Gobierno creada por el Acuerdo Gubernativo número 31-2020 del 27 de enero del 2020 en base a la antigua Comisión de Gestión Estratégica.
- Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia Covid 19 creada por el Acuerdo Gubernativo número 65-2020 del 24 de mayo del 2020.
- Comisión de Gestión Estratégica creada por el Acuerdo Gubernativo número 16-2017 del 6 de febrero del 2017.
- Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Seguridad creada por el Acuerdo Gubernativo número 79-2007 del 7 de marzo del 2007.



- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo, en Materia de Derechos Humanos
COPREDEH creada por el Acuerdo Gubernativo número 486-91 del 12 de julio de 1991.
- Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas; así como para el apoyo al proceso de modernización de los gobiernos locales, con respeto de su autonomía creada por el Acuerdo Gubernativo número 346-2004 del 4 de Noviembre del 2004.
- Comisión Nacional para la Reforma Policial creada por el Acuerdo Gubernativo número 361-2010 del 22 de diciembre del 2010.
- Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia creada por el Acuerdo Gubernativo número 221-97 del 7 de marzo de 1997.

CAPÍTULO II

2. Las comisiones presidenciales temporales en la realidad nacional

Las Comisiones Presidenciales Temporales desde que fueron institucionalizadas a través del articulado de la Ley del Organismo Ejecutivo, se han convertido en una herramienta de uso frecuente para los Presidentes en turno para ejercer sus funciones de gobierno a tal grado que muchas de estas Comisiones han tenido y tienen funciones bastante parecidas a las que se esperaría ver en Ministerios de Estado o Secretarías de la Presidencia, órganos que se supone que en importancia y jerarquía son superiores a estas dependencias.

La creación progresiva y desenfrenada de cada vez más Comisiones Presidenciales Temporales, no ha significado para el país y su gobierno en un aumento de la eficiencia en la prestación de servicios públicos ni una descentralización racional de la dirección superior de la Administración Pública si no que más bien todo lo contrario convirtiéndose en un lastre para la aplicación eficaz de las políticas generales del Gobierno y de aquellas que ayudan a la coordinación de los órganos de la Administración Nacional.

En total las comisiones presidenciales temporales que existen en el Organismo Ejecutivo como se mencionó anteriormente por el momento son ocho y se tiene planificado todavía la creación de una Comisión Presidencial de Asuntos Religiosos. Para una mayor precisión se enlistan estas Comisiones a continuación:

- Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, denominada COPADEH creada por el Acuerdo Gubernativo número 100-2020, del 30 de junio del 2020 en base a la antigua Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo, en Materia de Derechos Humanos COPREDEH.



- Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia Armada creada por el Acuerdo Gubernativo número 198-2021, del 30 de septiembre del 2021.
- Comisión Presidencial de Asuntos Municipales, COPRESAM creada por el Acuerdo Gubernativo número 42-2020, del 18 de marzo del 2020.
- Comisión Interinstitucional para Contribuir en la Reactivación Económica del Sector de la Construcción creada por el Acuerdo Gubernativo número 105-2021, del 20 de mayo del 2021.
- Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico COPRET creada por el Acuerdo Gubernativo número 360-2012 del 26 de diciembre del 2012.
- Comisión Presidencial de Diálogo creada por el Acuerdo Gubernativo número 125-2014 del 31 de marzo de 2014.
- Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala creada por el Acuerdo Gubernativo número 390-2002 del 8 de octubre del 2002.
- Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica creada por el Acuerdo Gubernativo número 45-2016 del 22 de febrero del 2016.

2.1. Insuficiente proceso de creación de las comisiones presidenciales temporales

El procedimiento actual de creación de las comisiones presidenciales temporales contemplado en la



Ley del Organismo Ejecutivo en su Artículo 5, párrafo tercero, es a todas luces, deficiente y simplista ya que los Acuerdos Gubernativos son normativas insuficientes y jerárquicamente insignificantes para poder regular y estructurar órganos del Organismo Ejecutivo cuya naturaleza y funciones son casi iguales al de los órganos superiores de la Administración General del Estado, es decir, los Ministerios, y Secretarías de la Presidencia que si son creados por medio de leyes aprobadas por el Congreso de la República.

Existe asimismo una redacción irresponsablemente ambigua en el texto del Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo acerca de sobre quien recae la facultad de creación de las comisiones presidenciales temporales, si en el Presidente de la República, en su Ministro de Gobernación o si se trata de un ejercicio conjunto de dicha facultad por parte de ambos funcionarios última posibilidad que sería la más acertada considerando la institución del refrendo ministerial, pero que aun así no sería suficiente por solo requerirse el aval de un solo Ministro y no de todo el Gabinete.

En cuanto a esto último hay que ponderar y tener siempre en cuenta lo que es un Gabinete para poder comprender la importancia de este órgano, según el Diccionario de la Real Academia Española y el Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales, el primero indica la siguiente definición: "Ministerio, el conjunto de los titulares de un gobierno"⁴, el segundo lo concibe de la manera en que se describe a continuación: "Gobierno, órgano superior del poder ejecutivo"⁵.

En base a lo anterior y teniendo en cuenta que constitucionalmente el Organismo Ejecutivo en Guatemala no es completamente unipersonal, es necesario que el Presidente este obligado a actuar conjuntamente con este órgano por ser su equipo de gestión gubernamental indispensable para el ejercicio de sus funciones.

⁴ Real academia española y asociación de academias de la lengua de española, **Diccionario esencial de la lengua española**. Pág. 4489

⁵ Ossorio, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales**. Pág. 432



En el contexto de la realidad nacional este proceso ya fue vulnerado y superado por la realidad material en muchas ocasiones ya que, el Gobierno del país incluso ha evadido este proceso para decantarse por alternativas carentes de toda legalidad y seriedad como en el caso en el cual por la emergencia sanitaria causada por la Pandemia Mundial del Covid-19 se procedió a crear la Comisión Presidencial de Vacunación a través de una simple minuta y un grupo de Whatsapp el 14 de abril del 2021.

En la reunión de creación de esta Comisión participaron representantes de las secretarías Privada de la Presidencia, de la de Inteligencia Estratégica del Estado, de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, y de la de Comunicación Social de la Presidencia. Además, hubo representación de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, y de empresarios de la Fundación para el Desarrollo (Fundesa) y del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. La instancia fue denominada como Comisión Presidencial de Vacunación, y entre los acuerdos se estableció crear un grupo de Whatsapp, el cual se realizó el miércoles 14 de abril, mismo día en el que se llevó a cabo la reunión.

2.2. El caso de la comisión presidencial centro de gobierno

Originalmente esta Comisión fue creada mediante acuerdo gubernativo 16-2017 de fecha 6 de febrero del 2017 por el Presidente Jimmy Morales con el nombre de Comisión de Gestión Estratégica, posteriormente sería convertida en la Comisión Centro de Gobierno ya durante la Presidencia de Alejandro Giammattei por acuerdo gubernativo 31-2020 de fecha 27 de enero del 2020.

Lo más preocupante de este caso y de otros similares es que estas comisiones han llegado a desplazar y a usurpar ilegalmente las atribuciones de funcionarios y otras dependencias del Ejecutivo que supuestamente jerárquica y administrativamente son superiores a estas, tales como el Vicepresidente



de la Republica, Ministros de Estado y Secretarios de la Presidencia y degenerar al mismo tiempo en un despilfarro inédito de recursos públicos en el pago de sueldos de los integrantes de dicha Comisión, de los cuales diecinueve eran permanentes y cinco asesores, por ello, los gastos ascendían a más de 2.5 millones de quetzales.

Esto fue expuesto a la opinión pública por el reportaje de los periodistas Marvin del Cid y Sonny Figueroa del medio digital Vox Populi en su publicación del 9 de septiembre del 2020, titulado: Los rostros y perfiles del Centro de Gobierno, en el cual se relataba lo siguiente: “Encabezados por Luis Miguel Martínez Morales esa oficina del Presidente Alejandro Giammattei se ha convertido en una de las más fuertes del actual Gobierno, incluso, con más poder e influencia que algunos Secretarios y Ministros de Estado. Martínez es la sombra del Presidente y lo sigue a todos lados. Al igual que el mandatario es resguardado por la Secretaria de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS)”⁶.

El salario más alto de la Comisión era el de Martínez que llegaba a los Q42 mil 740, eso sin contar el servicio de celular, gasolina, seguridad y alimentación que el Estado gastaba en él además el Centro de Gobierno tenía cuatro directores administrativos todos con un salario mensual de Q22 mil 625 y cinco asesores que iban desde los Q20 mil hasta los Q22 mil mensuales. Se constató también la casi nula experiencia técnica y profesional de muchos de los integrantes de esta dependencia, como en el caso de una secretaria ejecutiva que laboro en un almacén de venta de mangueras.

En la inauguración del Hospital de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla se dio un episodio en el cual al llegar el momento de cortar la cinta de inauguración del nuevo hospital se esperaba que lo hiciera la

entonces Ministra de Salud, Amelia Flores, pero lo hizo Miguel Martínez. La funcionaria fue relegada a

⁶<https://voxpopuliguatemala.com/2020/09/09/los-rostros-y-perfiles-del-centro-de-gobierno/> (Consultado: 10-06-2022).

segundo plano e incluso, tuvo que tratar de ubicarse en un lugar donde fuera visible, ya que le dieron la espalda. En la toma oficial casi no se le observaba.

Esto además revela el exagerado poder discrecional antidemocrático del que goza el Presidente de la República al ser el superior jerárquico del Organismo Ejecutivo poder del que abusa a tal grado de cambiar completamente el orden jerárquico interno de este organismo marginando de hecho al Vicepresidente de la República y al Gabinete de Ministros legítimo a una posición secundaria de tal manera que nuevamente un funcionario de forma ilegítima en este caso el Director Ejecutivo de una Comisión Presidencial.

Tras la crisis política causada por la aprobación del presupuesto 2021 y debido a la presión popular el Presidente fue obligado a decidir el cierre de esta comisión lo que anuncio en conferencia de prensa el 4 de diciembre del 2020 esto finalmente se materializaría con el Acuerdo Gubernativo 240-2020 del 17 de diciembre del 2020 del Ministerio de Gobernación que deroga los acuerdos que dieron vida a este órgano.

2.3. Comisión presidencial contra la corrupción

La Comisión Presidencial Contra la Corrupción seria creada por acuerdo gubernativo número 28-2020 de fecha 20 de enero del 2020 como un intento por reemplazar a la extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), lamentablemente era obvio que no iba a funcionar en primer lugar porque los miembros de la Comisión son designados libremente según su propio criterio por el Presidente de la Republica y puede removerlos de la misma manera sin ninguna dificultad.



El director ejecutivo depende directamente de él y lo nombra sin mayores requisitos, ninguno de ellos meritocrático. Como son nombrados un día pueden ser destituidos el siguiente sin que el Presidente tenga por qué justificar su remoción. La Comisión Anticorrupción depende además del presupuesto asignado por el Gobierno y puede ser ahogada financieramente inmediatamente ante la primera incomodidad que le pueda causar a este último.

Al estar constituida por un Acuerdo Gubernativo es jurídicamente endeble porque hoy se emite y mañana puede ser revocado si al Presidente le apetece. Sin una ley detrás que le dé respaldo es difícil verla como nada más que una comisión coordinadora, incapaz de torcer la mano a los receptores de sus potenciales políticas.

Los comisionados son juez y parte, pues mucho de lo que pudiera emanar de la Comisión debería ser implementado en las entidades que ellos dirigen. El Ministro de Gobernación que es comisionado, por ejemplo, es una figura clave al tener bajo su cargo muchas políticas de transparencia y en teoría dirige a la dirección ejecutiva: un cargo político menor que el suyo propio por eso tiene un diseño institucional ineficiente y poco recomendable.

2.4. Desaparición de comisiones útiles injustificadamente

El problema con las Comisiones Presidenciales Temporales no solo se limita al tema de la falta de Controles Parlamentarios sobre su creación sino que también por consecuencia lógica se extiende al ámbito de su supresión que se encuentra igualmente a merced de la voluntad del Presidente de la República de Guatemala lo cual queda evidenciado en los casos de la desaparición de la Comisión



Nacional para la Reforma Policial y de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.

Durante el gobierno del Presidente Jimmy Morales Saavedra (2016-2020) se iniciaría un proceso de destrucción de lo poco que quedaba del legado institucional de los Acuerdos de Paz de 1996. Parte de ese legado era la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia creada por medio del Acuerdo Gubernativo número 221-97 el 7 de marzo de 1997 durante el Gobierno del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen (1996-2000).

Esta Comisión estaba integrada por el Ministerio Público como coordinador de la Comisión de Apoyo, por dos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Ministro de Gobernación, el Instituto de la Defensa Pública Penal, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil, el Colegio de Abogados, las Facultades de Derecho de las Universidades San Carlos (pública) y Landívar (privada) y miembros de la Sociedad Civil. Jimmy Morales junto a su Gabinete decidió el 19 de junio del 2019 por medio del Acuerdo Gubernativo 97-2019 disolver esta Comisión y ni siquiera el hecho de ser presidida por la Fiscal General, María Consuelo Porras, y de haber sido creada en 1997, producto de la Firma de la Paz la pudo salvar.

Otra Comisión caída en desgracia fue la Comisión Nacional para la Reforma Policial la cual estaba encargada de analizar, diagnosticar y generar propuestas que se enfocaban en el fortalecimiento y mejoras dentro de la Policía Nacional Civil como Institución. La Comisión fue creada en diciembre de 2010 por Acuerdo Gubernativo número 361-2010, durante el Gobierno de Álvaro Colom y tuvo el apoyo Internacional de países como Estados Unidos, Canadá, España, Taiwán, Alemania, Colombia y Chile.

La Comisión estaba compuesta por el Ministro de Gobernación, Primer Viceministro de Gobernación, Coordinador del Consejo Nacional de Seguridad, Secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad, Director General de la Policía Nacional Civil, Director General Adjunto de la Policía Nacional Civil, Titular de la Jefatura de Planificación y Desarrollo, Inspector general de la Policía Nacional y por un ciudadano notable, designado por el Presidente de la República de Guatemala.

La Comisión condenada a la marginación y al ostracismo por parte del propio Ministerio de Gobernación que de forma maliciosa no tomaba en cuenta las estrategias y planes presentados por esta dependencia para continuar con el fortalecimiento de la institución policial imponiendo todo un bloqueo a la continuidad en la implementación de los procesos que conllevaban el desarrollo institucional, murió silenciosamente el 23 de diciembre 2018 al no renovarle el Presidente Jimmy Morales su plazo de existencia por otros cuatro años más.

2.5. Comisión presidencial de asuntos municipales y de gobierno abierto y electrónico

La Comisión Presidencial de Asuntos Municipales fue creada por acuerdo gubernativo número 42-2020 de fecha 18 de marzo del 2020 y la Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico por el acuerdo gubernativo 360-2012 de fecha 26 de diciembre de 2012 reformado por los acuerdos de 41-2018 del 6 de marzo de 2018 y por el 45-2020 Guatemala del 20 de marzo de 2020.

Ambas a pesar de haber sido creadas en distintas administraciones comparten el hecho de que están duplicando la función en el primer caso del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la segunda la de la Secretaria de Comunicación Social de la Presidencia. Además existe una escasa fiscalización y transparencia de los fondos que recibe que es por medio de donaciones de cualquier

naturaleza ya que estas solamente serán recibidas por el Secretario General de la Presidencia y en el caso de la Comisión de Gobierno Abierto se le asignaran por parte del Ministerio de Finanzas cierta cantidad de recursos no especificada.

2.6. Comisión de reactivación económica y la de atención al covid 19

La Comisión Presidencial para Contribuir a la Reactivación Económica fue creada por acuerdo gubernativo número 105-2021 de fecha 20 de mayo de 2021 mientras que la Comisión Presidencial de Atención a la Emergencia Covid 19 fue creada por acuerdo gubernativo número 65-2020 de fecha 24 de mayo del 2020.

Estas Comisiones surgirían derivadas de la crisis provocada por la pandemia mundial del nuevo Coronavirus que llegaría al país en marzo del 2020, estas dos Comisiones duplican y usurpan funciones principalmente del Ministerio de Economía y del de Finanzas Publicas en el caso de la primera y del Ministerio de Salud y Asistencia Social en el caso de la otra a pesar de que en uno de los apartados diga que está prohibido que haga tal cosa la de Reactivación Económica obviamente lo hace por la propia naturaleza de las funciones que se le asignaron es como Ministerio de Economía paralelo.

Estas Comisiones de carácter completamente residual que no ayudaron y que siguen sin ayudar en la gestión de la Pandemia en el país sin mencionar la poca transparencia en el manejo de los fondos dejando a una sin ellos funcionando quien sabe con qué recursos y a la otra otorgándole al Ministerios de Finanzas y de la Secretaria Privada de la Presidencia a que le asigne discrecionalmente recursos. La Coprecovid ya desapareció y realmente no ayudó en absolutamente nada en la reducción en la tasa de contagios en Guatemala solamente desplazo momentáneamente al Ministerio de Salud en el ejercicio de sus funciones.

2.7. El vicepresidente de la república y las comisiones presidenciales temporales

Actualmente existen dos Comisiones Presidenciales Temporales bajo la dirección de la Vicepresidencia de la República de Guatemala, las cuales son las que se mencionan a continuación:

1) Comisión Presidencial de Coordinación de los Esfuerzos contra el Lavado de Dinero u Otros Activos, el Financiamiento del Terrorismo y el Financiamiento de la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva en Guatemala COPRECLAF, 2) Comisión Nacional de Trabajo para la Implementación de la Iniciativa de Transparencia de Industrias Extractivas.

Estas Comisiones serían creadas durante los Gobiernos del Presidente Álvaro Colom Caballeros (2008-2012) y de Otto Pérez Molina (2012-2015) a través de los Acuerdos Gubernativos número 132-2010 y 96-2012 de fechas 6 de mayo de 2010 y 10 de mayo del 2012. Vale la pena mencionar que la Vicepresidencia de la República de Guatemala es la única que da a conocer en su sitio web cuales son las Comisiones Presidenciales a su cargo al contrario de la Presidencia de la República de Guatemala.

La figura del Vicepresidente de la República de Guatemala que de por sí casi siempre ha sido un funcionario secundario y opaco a pesar de casi tener las funciones de un Jefe o Coordinador de Gabinete ha sido ilegalmente disminuido y desplazado en sus atribuciones de forma arbitraria por el actual Presidente de la República de Guatemala Doctor Alejandro Giammatei Falla a raíz de profundas desavenencias políticas y personales que desde el 2020 han fracturado las relaciones entre ambos funcionarios.

Esta capitis deminutio a la que ha sido inconstitucionalmente sometido el actual Vicepresidente Guillermo Castillo se ve reforzada por tres aspectos fundamentales: el aspecto político anteriormente



explicado, el aspecto personal constituido por la actitud pasiva y timorata característica de la mayoría de Vicepresidentes y el aspecto de la idiosincrasia cultural guatemalteca proclive a respaldar el caudillismo y el cesarismo en el ejercicio de la Presidencia de la República.

El Vicemandatario ha sido paulatinamente sustituido por las Comisiones Presidenciales Temporales tal y como se explicó anteriormente en el caso de la Comisión Presidencial Centro de Gobierno y más recientemente por la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos, COPADEH en la Mesa de Diálogo encargada de gestionar y resolver el conflicto limítrofe entre los Municipios de Santa Catarina Ixtahuacán y Pachuitiquin, de Nahualá, del Departamento de Sololá que el último año a degenerando en un grave cuadro de conmoción interior, violencia y enfrentamientos armados entre los pobladores de estas localidades.

2.8. Jurisprudencia sobre la creación de órganos del organismo ejecutivo

La Jurisprudencia contenida en los Expedientes de la Corte de Constitucionalidad número 2745-2012 y 3086-2016 establecen que órganos del Organismo Ejecutivo como Ministerios de Estado y Secretarías de la Presidencia de la República no pueden ser creados por medio de Acuerdos Gubernativos solamente por Leyes del Congreso de la República.

En el caso del Expediente 2745-2012 se hace referencia que como antecedente a la Inconstitucionalidad planteada en dicho expediente se tenía lo acaecido con Julia Mariné Maldonado Echeverría, quién en nombre propio y como Diputada al Congreso de la República de Guatemala solicitó inconstitucionalidad general total contra el Acuerdo Gubernativo número treinta y siete guion dos mil doce (37-2012) del nueve de febrero de dos mil doce, emitido por el Presidente de la República de



Guatemala, por medio del cual creaba la Secretaría de Control y Transparencia la cual sería administrada por la Corte.

Esto se sucedió porque la Corte que consideraba que en el contenido normativo del Artículo 202 de la Constitución Política de la República y 15 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República, se observa que las atribuciones de los secretarios deben estar determinadas o reguladas en la ley; y, que el Presidente de la República puede tener más de las Secretarías que en ella se crearon; pero, sus atribuciones deben determinarse en la misma norma donde se creen.

Esto, implicaba, que si las funciones de las Secretarías de la Presidencia sólo pueden establecerse en una ley, su creación debía emanar también de ella. Consecuentemente, crear una Secretaría de la Presidencia mediante Acuerdo Gubernativo, en el que no puede determinársele atribuciones y funciones, toma inútil y gravosa su existencia pues, por el principio constitucional de legalidad de la función pública, ésta no puede ejercer ninguna función si no se le ha conferido en ley.

Si bien el Presidente puede tener los Secretarios que sean necesarios, esa facultad se encuentra sujeta a aprobación del Organismo Legislativo, por lo que la necesidad de contar con más órganos de esta categoría dentro del Organismo Ejecutivo, debe canalizarse a través del Congreso de la República, único ente que goza de la facultad creadora de las normas con categoría de ley.

En el caso del Expediente 3086-2016 en respuesta a la pregunta hecha de si podía el Presidente de la República, crear la Secretaría de Asuntos Específicos de la Presidencia de la República, mediante acuerdo gubernativo, la respuesta fue negativa ya que según la Corte de Constitucionalidad no se consideraba congruente con la preceptiva constitucional que el Presidente determinara funciones a un



Secretario de la Presidencia, por medio un Acuerdo Gubernativo, pues aquella determinación debe hacerse por ley, y esta debe ser emitida, de acuerdo con los artículos 157 y 171 inciso a) de la Constitución, por el Congreso de la República.

Esto también se daba porque según el Expediente 2861-2007 las Secretarías de la Presidencia, en su función de asistencia, no desarrollan funciones ejecutivas, es decir, no tienen competencia para ejercer la función administrativa y para participar en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno, pues tales asuntos competen, conforme al artículo 193 constitucional, a los Ministerios de Estado.

La situación legal de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales es bastante similar a las de las Secretarías de la Presidencia pudiéndose fácilmente extrapolar lo dispuesto en esta jurisprudencia a estas dependencias con la única salvedad de estar abiertos a la posibilidad de que estas puedan participar activamente en la formulación y ejecución de la Política General del Gobierno de forma colaborativa con los Ministerios de Estado pero de ninguna manera suplantándolos.

CAPÍTULO III

3. Órganos equivalentes a las comisiones presidenciales temporales en el derecho comparado

En el ámbito del derecho constitucional comparado existen órganos homólogos a las comisiones presidenciales temporales específicamente dentro del articulado de las Constituciones nacionales de los países que han decidido descentralizar y especializar la labor gubernamental para lograr un mejor desempeño en la prestación de servicios por parte de su Administración Pública pero sin otorgarle sus Presidentes de la República poder discrecional ilimitado en la creación de estos órganos sino más bien todo lo contrario precisamente para evitar abusos, estableciendo previamente controles parlamentarios fuertes sobre esta materia.

En el continente americano, los países que más han avanzado en este aspecto han sido los Estados Unidos de América, Perú y Argentina logrando equilibrar y limitar de forma racional el campo de actuación del Organismo Ejecutivo mediante el control parlamentario y el proceso legislativo.

Es por lo anterior que se considera especialmente valiosa la experiencia de estos países para poder reencausar a Guatemala en el correcto funcionamiento interno de su Ejecutivo Nacional y en el control del ejercicio de facultades de creación de órganos y dependencias del mismo por parte del Presidente de la República, específicamente en el caso de las comisiones presidenciales temporales adaptándolo a las condiciones materiales propias del país y a su esquema institucional y organizacional.

3.1. Comisiones consultivas e interministeriales en Perú

En el caso de Perú, la existencia de Comisiones consultivas o Interministeriales se remonta a muchos años atrás en su historia constitucional, ya que en sus Constituciones empezaron a establecer la existencia de Comisiones Consultivas y Consejos Técnicos. Las Comisiones Consultivas estaban formadas por ciudadanos peruanos especializados en los correspondientes Ramos de la Administración siendo la ley la encargada de determinar su organización y sus funciones.

Había también Consejos Técnicos de cooperación administrativa en los Ramos de Instrucción; Agricultura, incluyendo Comercio; Minería; Sanidad; obras Públicas; Correos y Telégrafos; Asuntos Indígenas; Trabajo, y otros que debía señalar la ley. Existía asimismo en esa época un Consejo de Economía Nacional, formado por representantes de la población consumidora, el capital, el trabajo y las profesiones liberales cuyas funciones y organización fijaba la ley.

En todas las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo en el Perú, se reservaron para la Presidencia del Consejo de Ministros los llamados organismos de carácter multisectorial descentralizados y organismos de coordinación los cuales eran las siguientes Comisiones Interministeriales:

- a) De seguridad Nacional, integrada por los Ministros de Guerra, Marina, Aeronáutica, Interior, Relaciones Exteriores y Transportes y Comunicaciones.
- b) De Asuntos Económicos y Financieros, integrada por los Ministros de Hacienda, Industria y Comercio, Agricultura, Energía y Minas y Transportes y Comunicaciones,



c) De Asuntos Sociales, integrada por los Ministros de Salud, Educación, Trabajo, Agricultura y Vivienda.

Se preveía además que se podían crear otras Comisiones Interministeriales por Decreto Supremo del Presidente pero con aprobación del Consejo Ministros. En las décadas de los 80s y 90s esto se modificaría y se fijarían como Comisiones de coordinación permanentes a la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros, la Comisión Interministerial de Asuntos Sociales, y la Comisión de Coordinación de Asuntos Regionales y Departamentales. Dichas Comisiones de Coordinación estaban integradas por los Ministros de los sectores involucrados y coordinaban la política a seguir en los asuntos que les correspondían.

A partir de la década del 2000 se definirían a estas Comisiones como instancias de coordinación y de discusión de políticas al interior del Consejo de Ministros obligatoriamente conformadas por Ministros de Estado y que cuentan con una secretaría técnica. Con acuerdo del Consejo de Ministros pueden crearse otras Comisiones de Coordinación para determinados asuntos específicos. Su conformación así como su presidencia, son señaladas en el Decreto Supremo de creación.

3.2. La jefatura de gabinete y sus dependencias en argentina

La institución de la Jefatura de Gabinete en Argentina significó una revolución institucional en este país sudamericano desde su introducción a raíz de la Reforma Constitucional de 1994 y básicamente fue pensada como una forma de desconcentrar las funciones de carácter administrativo al Presidente de



la República asignándole el ejercicio de la Administración General del país constituyéndose al mismo tiempo como una vía para atenuar el presidencialismo argentino.

Lo anterior quiere decir que la jefatura administrativa, quedo desagregada del ejercicio del poder presidencial, siendo esta la que concentra el peso de la labor cotidiana del Estado.

Esta institución seria replicada de igual manera en algunas de las provincias de Argentina, tal es el caso de las Provincias de Buenos Aires, Formosa, Jujuy, Santa Cruz, Santiago del Estero, Tierra del Fuego y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La Jefatura de Gabinete a nivel nacional y provincial tienen a su cargo varias dependencias que serían el equivalente argentino de las Comisiones Presidenciales Temporales de Guatemala, estas son denominadas como Secretarias.

Su creación depende de reformas a la Ley de Ministerios aprobadas por el Jefe de Gabinete en Consejo de Ministros y ratificadas por el Presidente argentino, de Decretos de Necesidad y Urgencia DNU que deben ser sometidos a la aprobación del Congreso o de Decretos Presidenciales que deben ser refrendados y legalizados por el Jefe del Gabinete de Ministros y por el Ministro o los Ministros con quienes más relación tengan estas dependencias. .

En la Jefatura de Gabinete a nivel nacional se encuentran bajo su dirección, la Secretaría de coordinación presupuestaria y planificación del desarrollo, gestión y empleo público, innovación tecnológica del sector público, relaciones parlamentarias y con la sociedad civil, de medios y comunicación pública, de políticas integrales s/ drogas de la nación Argentina, de coordinación administrativa y las Unidades de gabinete de asesores y de auditoría interna. La Unidad de gabinete



de asesores se divide asimismo en dos Direcciones generales, una de coordinación de la gestión y otra de articulación interministerial y de relaciones institucionales.

Todas estas dependencias fueron concebidas para que la Jefatura de Gabinete pudiera llevar a cabo sus funciones de coordinación ministerial y mantenimiento de las relaciones parlamentarias lo que se impulsó desde la época del Presidente Carlos Saúl Menem (1989-1999), mandato en el que se crearon unidades de coordinación gubernamental y planificación a lo interno de la Jefatura, como la Secretaria de Gestión Pública que implicaba el manejo de todos los temas vinculados al Estado y al empleo público, un tema netamente transversal al diseño del Organismo Ejecutivo y que antes dependía únicamente de la Presidencia. En este gobierno se incorporarían a la Jefatura los Gabinetes sectoriales Tecnológico, Social y Económico.

En la época del Menemismo se produce una segunda reforma del Estado en Argentina y la Jefatura de Gabinete y sus dependencias tuvieron un rol central en el manejo de esa reforma tanto a nivel administrativo como organizacional. A lo largo del tiempo el funcionamiento de la Jefatura fue variando, por ejemplo existe un núcleo de Unidades permanentes que están vinculadas especialmente a las funciones constitucionales que se le otorgan explícitamente como las relaciones con el Congreso, la coordinación del Gabinete de Ministros, el manejo de los temas presupuestarios, todo lo que tiene que ver con la gestión estatal se mantuvo dependiente de esta institución.

En el 2003 se le incorpora como innovación el área de prensa y comunicación, que históricamente siempre estuvo dependiente del Presidente y esa fue una modificación que se estableció de forma permanente reflejando que sus dependencias de alguna manera oscilan entre la coordinación ministerial y la asistencia al Presidente por la incorporación de unidades que tienen a su cargo políticas

publicas específicas como fue las Secretarías de Ambientes, Deportes, y Hábitat. Durante la gestión de Mauricio Macri (2015-2019) se dio otra innovación importante con la creación de un Área de Asuntos Estratégicos que tenía a su cargo el tema de las relaciones internacionales, es decir la Agenda internacional del Presidente.

Posteriormente se implementa otras innovaciones institucionales por ser la Jefatura de Gabinete el lugar ideal para implementar programas que son transversales a distintos Ministerios y que permiten de esa manera hacer un manejo coordinado como la Unidad Plan Belgrano, el Ente Nacional de Comunicaciones, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas de la Nación Argentina y sus programas específicos, el Programa el Estado en tu barrio o el impulso de la Ley de Trata y más recientemente por la crisis de la pandemia del Coronavirus, la creación de la Unidad de coordinación general del plan integral para la prevención de eventos de salud pública de importancia internacional.

3.3. La oficina ejecutiva del presidente de los estados unidos

La Oficina Ejecutiva del Presidente (EOP, por sus siglas en inglés) fue creada en 1939 mediante la orden ejecutiva número 8248 del 8 de septiembre de ese año, del Presidente Franklin D. Roosevelt (1933-1945) con el objetivo de proporcionarle al presidente el apoyo necesario para gobernar efectivamente. La EOP tiene la responsabilidad de tareas que van desde comunicarles el mensaje del presidente a los estadounidenses hasta promover los intereses comerciales de la nación en el exterior. La oficina tiene a su cargo diez dependencias entre oficinas y consejos especializados que serían el equivalente estadounidense de las Comisiones Presidenciales Temporales de Guatemala.



El Presidente puede crear unidades en la Oficina Ejecutiva del Presidente mediante una Orden ejecutiva, pero el Legislativo también puede, mediante una ley, crear unidades (por ejemplo, el Consejo de Asesores Económicos, el Consejo de Seguridad Nacional), de forma transitoria hasta su definitivo anclaje en un Departamento o definitivamente, por lo que tales unidades sólo mediante ley podrían modificarse o suprimirse. Además de en la creación de unidades, el Congreso puede influir mediante su política presupuestaria, recortando fondos para determinadas unidades de la Oficina Ejecutiva del Presidente o añadiendo personal para funciones que no interesan al Presidente

Estas dependencias son las siguientes:

1) El Consejo de Asesores Económicos (CEA, por sus siglas en inglés), establecido por el Congreso en 1946, se encarga de aconsejar al presidente sobre políticas económicas fundadas en datos, investigaciones y pruebas. El CEA está integrado de tres miembros, incluidos un jefe quien es nombrado por el Presidente con la asesoría y el consentimiento del Senado. Los miembros del Consejo analizan e interpretan los acontecimientos económicos y, elaboran y recomiendan políticas económicas que avancen los intereses del pueblo estadounidense.

2) El Consejo de Calidad Ambiental (CEQ, por sus siglas en inglés) fue creado en 1969 por la Ley Nacional de Política Ambiental (NEPA, por sus siglas en inglés), con el objetivo de coordinar los esfuerzos a nivel federal para la mejora, la preservación y la protección de la salud pública y el medioambiente de los Estados Unidos. El CEQ asesora al Presidente y desarrolla políticas de justicia ambiental, sostenibilidad federal, terrenos públicos, océanos y conservación de la vida silvestre, entre otras áreas.



3) El Consejo de Política Interna (DPC, por sus siglas en inglés) impulsa el desarrollo e implementación de la agenda de política interna del presidente tanto en la Casa Blanca como en todo el gobierno federal, con el objetivo de garantizar que las decisiones y los programas de política interna sean consistentes con las metas declaradas del Presidente y se lleven a cabo a favor del pueblo estadounidense. Fue creada por la Orden Ejecutiva 12859 del 16 de agosto de 1993.

4) El Consejo Económico Nacional (NEC, por sus siglas en inglés) fue creado en 1993 con el objetivo de asesorar al presidente en materia de políticas económicas mundiales y nacionales. El NEC hace parte de la Oficina Ejecutiva del Presidente. Por orden ejecutiva, el NEC tiene cuatro funciones principales: coordinar la creación de políticas para temas económicos a nivel doméstico e internacional; aconsejar al presidente en materia de política económica; asegurarse de que las decisiones y los programas en materia de políticas sean consistentes con los objetivos económicos del presidente; y supervisar la implementación de la agenda de política económica del Presidente.

5) El Consejo de Seguridad Nacional es el foro principal del Presidente para la toma de decisiones sobre la seguridad nacional y la política externa con sus asesores superiores de seguridad nacional y oficiales del gabinete, así como el órgano principal del presidente para coordinar estas políticas a través de varias agencias federales.

El Consejo de Seguridad Nacional fue establecido por la Ley de Seguridad Nacional de 1947 (PL 235 – 61 Stat. 496; U.S.C. 402), enmendada por las Enmiendas de la Ley de Seguridad Nacional de 1949 (63 Stat. 579; 50 U.S.C. 401 et seq.). Más adelante, en 1949, como parte del Plan de Reorganización, el Consejo fue ubicado en la Oficina Ejecutiva del Presidente.

6) La Oficina de Asuntos Intergubernamentales trabaja para facilitar la interacción entre los gobiernos estatales, locales y tribales, además de funcionarios electos de Puerto Rico y de nuestras comunidades isleñas, con el objetivo de abordar los asuntos más apremiantes que afectan a nuestro país y a nuestras comunidades.

7) La Oficina de Administración y Presupuesto (OMB, por sus siglas en inglés) le brinda servicios al presidente de los Estados Unidos para supervisar la implementación de su visión en toda la Rama Ejecutiva. La misión de la OMB es asistir al presidente en el alcance de los objetivos reguladores, administrativos, de presupuesto y de políticas para cumplir con las responsabilidades legales.

8) La Oficina de la Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP, por sus siglas en inglés) es uno de los componentes de la Oficina Ejecutiva del Presidente. La misión de la ONDCP es reducir el trastorno de uso de sustancias y sus consecuencias al coordinar la política nacional de control de drogas a través del desarrollo y supervisión de la Estrategia y el Presupuesto Nacional para el Control de Drogas.

9) La Oficina de Participación Pública apoya la meta del Presidente de crear un gobierno que sea inclusivo, transparente, responsable y que les rinda cuentas ante sus ciudadanos.

10) Oficina de la Casa Blanca para Políticas de Ciencia y Tecnología I Congreso creó la Oficina de la Casa Blanca para Políticas de Ciencia y Tecnología (OSTP, por sus siglas en inglés) en 1976. La OSTP les ofrece al presidente y a otros funcionarios dentro de la Oficina Ejecutiva del Presidente asesoría en aspectos científicos, tecnológicos y de ingeniería en materia económica, de seguridad nacional, seguridad interior, salud, relaciones exteriores y medioambiente. El director de la OSTP, ratificado por el Senado, se desempeña también como asistente al presidente en Ciencia y Tecnología.

3.4. Comparación con Guatemala

El funcionamiento, esquema organizacional y marco normativo de las Comisiones Presidenciales Temporales de Guatemala, es completamente deficiente y precario en comparación a sus homólogos en Perú, Argentina y Estados Unidos tomando en cuenta que en estos países si se ha logrado crear unidades de gestión gubernamental de alto nivel que colaboran de manera efectiva en la orientación política del Gobierno y en la coordinación de la Administración Publica Nacional y que se encuentran sujetas a entidades de alta gerencia publica como la Presidencia del Consejo de Ministros en Perú, la Jefatura de Gabinete en Argentina y la Oficina Ejecutiva del Presidente en Estados Unidos.

Es particularmente notable que lo anteriormente mencionado haya podido lograrse sin potenciar en ningún momento el poder discrecional del Presidente de la Republica en el ejercicio de la facultad de crear estas dependencias, caso contrario al de Guatemala, evidentemente, ya que de una u otra forma siempre existen límites claros para esta facultad colegiándola como en el caso de Perú y Argentina obligando a los Mandatarios de estos países a ejercerla con sus respectivos Gabinetes de gobierno o compartiéndola con otro poder del Estado como en el caso del Presidente norteamericano que comparte esta facultad con el Congreso así como el nombramiento de los empleados superiores de los mismos con el Senado.

CAPÍTULO IV

4. El control parlamentario en la legislación nacional

Por extraño que parezca, el ordenamiento jurídico guatemalteco incluyó desde sus inicios el Control Parlamentario en sus diferentes cuerpos normativos ya sea de carácter constitucional u ordinario, principalmente porque se temía el surgimiento de dictaduras personales del seno del Poder Ejecutivo recién creado si se le otorgaba un poder discrecional excesivo tomando en cuenta también que la formación de este Organismo de Estado estaba fuertemente influenciado por el modelo estadounidense lo que aumentaba todavía más el riesgo de la aparición de una autócrata. Este Control Parlamentario se enfocaba en tres grandes ámbitos: el funcionamiento, creación e integración de los órganos y dependencias del Poder Ejecutivo.

4.1. El concepto de control parlamentario

En los Estados Democráticos modernos existen entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo relaciones que en muchos Sistemas Jurídicos son abundantes y en otros limitados debido a que se trata de los dos órganos políticos más importantes del Estado. En la mayoría de las Constituciones existen mecanismos de acción del Ejecutivo sobre el Legislativo y de éste sobre el Gobierno siendo este último el Control Parlamentario.

Al respecto el magister peruano en Derecho Constitucional, Parlamentario, y Control Político José Carlos Chirinos Martínez mencionaba que: “el control parlamentario busca la visibilidad de los actos y políticas de gobierno para que el gran jurado, la ciudadanía, sea quien los juzgue. Es por medio de este

control que se logra muchas veces enmendar las acciones y políticas del Ejecutivo, evitando que el destino de los pueblos sea perjudicado.⁷⁷

El origen del Control Parlamentario se encuentra en el surgimiento del Parlamentarismo por la lucha contra el poder absoluto que se inició en Inglaterra, pero fue recién incorporado formalmente en el siglo XVIII. Así, de Europa insular se extendió a la Europa peninsular, en la cual surgieron grandes pensadores que le darían forma conceptual y constitucional como los que se mencionan a continuación:

- Charles Louis de Secondat, señor de la Brède y barón de Montesquieu, en su obra *Del espíritu de las leyes*, afirmó que el cuerpo representante debe ser elegido para promulgar leyes o para ver si se han cumplido adecuadamente las que hubiera promulgado, cosa que no sólo puede realizar muy bien, sino que sólo él puede hacer. Aquí está mostrando claramente dos funciones propias del Parlamento: la Legislativa y la de Control.

- John Stuart Mill, a su vez, señalaba que la verdadera función de una Asamblea Representativa es controlar al Gobierno; alumbrar sus actos con la luz de la publicidad; obligarle a explicar y justificar todos aquellos que cualquiera considere cuestionables; censurarlos si se estiman condenables; y, si los hombres que componen el Gobierno abusan de su confianza, o si la utilizan de tal forma que entra en conflicto con la voluntad de la Nación, expulsarlos del poder y nombrar a sus sucesores, ya sea de forma expresa o virtualmente.

Con la evolución histórica se va considerando el Control como una función primordial del Parlamento y como mecanismo único de lograr frenar al poder. El origen del Control Parlamentario se encuentra en el proceso de evolución de la representación política durante el Siglo XIX sustentando su apreciación

⁷⁷Chirinos Martínez, José Carlos. *Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria, El Control Parlamentario*. Pág. 18



en las reformas producidas en Inglaterra entre 1867 y 1884, especialmente la democratización del derecho electoral, las que se trasladan luego a Francia.

Terminada la Primera Guerra Mundial (1914-1918) la idea del Control Parlamentario no se encontraba en los textos constitucionales, aunque por tradiciones y doctrina se consideraba ya como existente. Los ingleses son los primeros en plasmar el Control Parlamentario a comienzos del siglo por su parte, Francia hace lo propio a la caída de Napoleón, en la Tercera República Francesa. De esta manera, en los Regímenes Parlamentarios, tanto Monárquicos como Republicanos, el control de las Cámaras sobre el Gobierno se convirtió en una práctica desarrollada, recogida en los reglamentos y teorizada doctrinariamente en el periodo que va de 1875 a 1918.

Con el fin de la guerra, los países surgidos de los viejos Imperios Austro-húngaro y Alemán, tales como Alemania, Austria, Checoslovaquia y Polonia, participaron del Parlamentarismo Racional y asumieron en sus Constituciones mecanismos de control y responsabilidad política, como son la Moción de Censura y la Cuestión de Confianza. La constitucionalización o racionalización de la responsabilidad gubernamental se empezó a considerar una visión más amplia del Control Parlamentario y de sus instrumentos, pues se alejaba de la idea de que este Control era un instrumento cuyas finalidades principales eran sancionar, ratificar o destituir un Gobierno, para concebirlo como el instrumento que fijaba con precisión las relaciones entre este y el Parlamento.

Cuando caen los regímenes totalitarios en Europa Occidental y se pone término a la Segunda Guerra Mundial, se viene una nueva etapa y queda demostrada la necesidad imprescindible para los Estados del Control Parlamentario, así como la obligación de contar con instrumentos que sirvan para el Control de Poderes, sin perjuicio de los mecanismos de Control recíproco es decir, el *checks and balances*,



propio de los Estados Unidos de América que garantizaran que no se produzca el predominio de un poder sobre otros; así bajo la influencia estadounidense se configuró la estructura política de los Estados.

El control parlamentario en el actual Estado constitucional y democrático no es uniforme, debido a que en las democracias actuales es posible encontrar diversos sistemas de gobierno de ahí que pueda hablarse de Presidencialismo, Parlamentarismo, Semiparlamentarismo y Semipresidencialismo; sin embargo, todos los modelos buscan tener en el Parlamento la sede del control en la búsqueda de un balance de poderes. En otros términos, solo un poder autónomo como el Parlamento puede controlar al poder del Ejecutivo.

El Control Parlamentario es pues la función intrínseca de los Parlamentos modernos que busca lograr el necesario equilibrio entre los poderes del Estado. Así, se le otorga al Parlamento la posibilidad de evaluar los actos de los otros órganos estatales con la finalidad de vigilar que estos no se excedan en sus funciones y se encuadren en el marco constitucional que rige y por el cual el ciudadano ha firmado su contrato social. De ahí que establezca inclusive que por ejemplo en Guatemala la principal labor del Congreso sea fiscalizar o controlar a los demás poderes, en especial al Gobierno.

Asimismo se también se puede concebir al Control Parlamentario como toda actividad formal e informal preventiva, permanente o posterior de los Parlamentos a través de diversos mecanismos destinados a comprobar, revisar, examinar, autorizar, vigilar y hasta censurar las políticas, acciones y conductas reñidas con la Constitución y el orden social constituido, por parte del Gobierno (Ejecutivo y otros órganos del Estado), buscando que el ciudadano sea debidamente informado de las referidas



conductas; lleve o no aparejada la posibilidad de sanción o de la exigencia de responsabilidad política inmediata.

El filósofo alemán Karl Loewenstein señalaba que este Control asume dos modalidades básicas:

- El Control por distribución de poder, es decir, cuando se requiere la voluntad de dos o más sujetos para producir un acto jurídico estatal, como en el nombramiento de un juez federal en la Constitución de los Estados Unidos de América, producto de una proposición del presidente y un acuerdo del Senado.

- El Control por negación de poder, que acaece cuando un poder del Estado puede disolver un acto de otro poder o a este último poder: por ejemplo, tenemos el veto presidencial a las leyes que sancione el Congreso o la disolución del Parlamento por el Poder Ejecutivo o el Gobierno en los Regímenes Parlamentarios. Se considera que uno de los principales aportes de Loewenstein es señalar que el Control Parlamentario puede plasmarse interórganos si un poder del Estado vigila a otro u otros o intraórgano si un sector de un órgano fiscaliza internamente al propio órgano, como es el caso de una Cámara del Congreso al revisar un proyecto de ley que proviene de la otra Cámara.

El Control Parlamentario responde a una idea simple y práctica: los elegidos por el pueblo deben de vigilar la dirección escogida por la política del Estado a fin de mantenerla en la línea de lo que corresponde a lo querido por la voluntad nacional. Este concepto resalta que el poder de realizar el control emana del pueblo y es transmitido a sus representantes para que se conviertan en los guardianes de la fe depositada en el Ejecutivo.



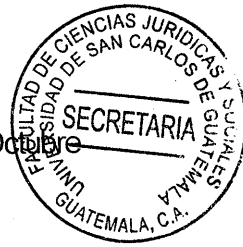
4.2. Antecedentes destacados del control parlamentario en Latinoamérica

El concepto de control parlamentario llegó a la región latinoamericana a principios del siglo XIX, principalmente durante el fragor de las guerras independentistas emprendidas a lo largo y ancho de las en ese entonces colonias españolas. Los movimientos independentistas de América Latina estuvieron siempre enteramente inspirados por las ideas de la ilustración y el liberalismo de tal forma que la idea de implementar controles legales sobre el accionar del Poder Ejecutivo de las nacientes Repúblicas siempre se tuvo bastante presente fundándose en la lógica de que no se había ganado la independencia del Rey absolutista de España para caer en manos de tiranos locales.

Es respecto a esto precisamente, que se pueden mencionar, como los ejemplos más representativos de esto, los controles parlamentarios propuestos o implementados en Latinoamérica a principios y a mediados del siglo XIX, propuestas y legislaciones que a futuro todavía sirvieron de referentes para las iniciativas presentadas a principios del siglo XX, propuestas y cuerpos normativos verdaderamente innovadores y disruptivos para la época y que de forma más concreta y extensa se mencionan y desarrollan en los puntos que siguen a continuación.

4.2.1. El control parlamentario latinoamericano a principios del siglo XIX

Uno de los primeros antecedentes de controles parlamentarios en el ámbito latinoamericano, son los estipulados en el Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica para las Provincias Unidas del Río de la Plata en la América del Sud. El 3 de Noviembre de 1812, el gobierno encargado de reunir la Asamblea del año XIII también conocida como Asamblea General Constituyente y Soberana de las Provincias Unidas del Río de la Plata encomendó la preparación de un proyecto de Constitución a la



Sociedad Patriótico-literaria, organización que había sido la promotora de la revolución del 8 de Octubre de 1812.

La Sociedad, para redactar el proyecto de Constitución que le solicitó el gobierno, designó una comisión compuesta por su presidente, el Dr. D. Bernardo Monteagudo, y los ciudadanos D. Juan Larrea, Dr. D. Francisco José Planes, Dr. D. Cosme Argerich, Dr. D. Tomás Valle y al Dr. Dongo para que actuara de secretario.

Este proyecto constitucional convertía a la Cámara de Senadores en la principal herramienta de control parlamentario: "Artículo 114. El Senado tendrá el poder exclusivo de juzgar a los funcionarios públicos en los casos que por esta constitución deben sufrir un juicio (...) Artículo 117. El Senado debe también tener intervención y sufragio en los negocios graves del gobierno, y ser llamado a las deliberaciones más arduas.

Artículo 118. Se necesita su consentimiento para nombrar los oficiales del ejército y armada. Artículo 143. Con aviso y consentimiento del Senado tendrá facultad de hacer la tregua, tratados de paz, de alianza y comercio con las naciones, en cuyos casos deberá siempre concurrir el sufragio de las dos terceras partes del Senado. (...) Artículo 144. Bajo de la misma regla podrá nombrar embajadores y otros ministros públicos, los jefes y oficiales de la tropa, cónsules y todos los demás empleados públicos, cuyos nombramientos no establezcan de otro modo la Constitución y las leyes"⁸.

Sin embargo a pesar de lo mencionado, el Congreso pleno también ejercía importantes controles, siendo el principal, el nombramiento de los Ministros del Gabinete Presidencial, estando esto

contemplado en una sección del proyecto que literalmente se denominaba **Límites del gobierno**

⁸Sampay, Arturo Enrique, **Las Constituciones de la Argentina**. Págs. 184, 185, y 186



ejecutivo: “Artículo 155. El Presidente, Vicepresidente y demás funcionarios públicos podrán ser removidos por la acusación y convencimiento de traición, cohechos y otros altos crímenes señalados en ley expresa. (...).

Artículo 157. Sus Secretarios no serán más de cuatro, uno de estado, uno de guerra, uno del interior y uno de hacienda. Él los propondrá al Congreso para que los nombre, y durarán el tiempo de buena conducta”⁹.

Otra de las iniciativas relevantes en el campo del control parlamentario en la región fueron los propuestos en las Constituciones de las Repúblicas de Bolivia y de Perú de 1826 y 1827 respectivamente, elaboradas por el Libertador Simón Bolívar (1783-1830). Vale la pena mencionar que los textos de estas constituciones al tener el mismo autor obviamente son una copia exacta una de la otra. En su mensaje oficial adjunto a su Proyecto de Constitución enviado al Congreso General Constituyente de Bolivia del 25 de mayo de 1826 Simón Bolívar les aseguraba a los diputados constituyentes lo siguiente:

“El Presidente de Bolivia participa de las facultades del Ejecutivo Americano, pero con restricciones favorables al pueblo (...) Los límites constitucionales del Presidente de Bolivia son los más estrechos que se conocen: apenas nombra los empleados de hacienda, paz y guerra; manda el ejército. (...) ¡La administración pertenece toda al Ministerio (Gabinete de Ministros), responsable a los Censores, y sujeta a la vigilancia celosa de todos los legisladores, magistrados, jueces y ciudadanos. (...) El Vicepresidente es el magistrado más encadenado que ha servido el mando: obedece juntamente al

Legislativo y al Ejecutivo de un gobierno republicano”¹⁰.

⁹Sampay, Arturo Enrique, **Las Constituciones de la Argentina**. Págs. 186

¹⁰Tribunal Constitucional Plurinacional de Bolivia, Academia Plurinacional de Estudios Constitucionales, **Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826-2009**. Pág. 18



Estas leyes fundamentales bolivarianas, tuvieron la intención de fijar un notorio carácter parlamentario a esta en el funcionamiento del Estado y de su institucionalidad: “Artículo 29. Las atribuciones particulares de cada cámara, se detallarán en su lugar. Son generales: 1º Nombrar al Presidente de la República, y confirmar a los sucesores (...). 2º Aprobar al Vicepresidente, a propuesta del Presidente (...) 4º Decidir en juicio nacional, si ha lugar o no, a la formación de causa, a los miembros de las cámaras, al Vicepresidente, y a los Ministros de Estado” ¹¹.

En consecuencia a lo anterior estas disposiciones acentuaron completamente el papel protagónico del Legislativo que era Tricameral como primer organismo del Estado, por lo menos en estos textos constitucionales, haciéndolo el encargado de elegir a la cúpula dirigente del Organismo Ejecutivo y dotándolo al mismo tiempo de la capacidad de juzgarlos y separarlos de sus respectivos cargos a través de la Cámara de Senadores y Censores: “Artículo 51. Las atribuciones de la Cámara de Censores, son: 1º Velar si el Gobierno cumple y hace cumplir la Constitución, las leyes y los tratados públicos. 2º Acusar ante el Senado, las infracciones que el Ejecutivo haga de la Constitución, las leyes y los tratados públicos.

3º Pedir al Senado la suspensión del Vicepresidente y Ministros de Estado, si la salud de la República lo demandaré con urgencia” ¹². Además de esto el Congreso propuesto por Bolívar marcaba la pauta en la dirección del Gobierno Nacional ya que quien lo dirigía en realidad era el Vicepresidente de la República sujeto a ratificación parlamentaria: “Artículo 84. El Vicepresidente es nombrado por el Presidente de la República, y aprobado por el Cuerpo Legislativo.

Artículo 88. El Vicepresidente de la República, es el Jefe del Ministerio. (...) Artículo 89. Será responsable, con el Ministro del Despacho del departamento respectivo, de la Administración del

¹¹ Bolívar, Simón, **Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador**. Pág. 8.

¹² Bolívar, Simón, **Proyecto de Constitución para la República Peruana**. Pág. 12.



Estado. Artículo 90. Despachará y firmará a nombre de la República y del Presidente, todos los negocios de la administración, con el Ministro de Estado del departamento respectivo. (...) Artículo 92.

Los Ministros despacharán bajo las órdenes inmediatas del Vicepresidente¹³.

4.2.2. El control parlamentario latinoamericano a mediados del siglo XIX

A mediados del siglo XIX empezaron a surgir proyectos de nación fundamentados en una visión profundamente liberal del derecho constitucional, que preveían en su contenido, como no podía ser de otra manera controles parlamentarios de inspiración estadounidense pero adaptados a las condiciones materiales de Latinoamérica; de entre estos proyectos destacaron los de los llamados liberales radicales colombianos como el general Tomás Cipriano de Mosquera (1798-1878), y Manuel Murillo Toro (1816-1880).

El general Tomás Cipriano de Mosquera se convertiría en una de las principales figuras de la vida institucional de Colombia del siglo XIX, militar y estadista, cuatro veces presidente de la República, participo en varias ocasiones en la redacción de reformas constitucionales, la primera vez en 1855, año en el que formaría parte de una comisión especial de la Cámara de Representantes de la Nueva Granada, (nombre que tenía Colombia en ese entonces), encargada de elaborar un proyecto de nueva Constitución, el cual terminaría siendo el presentado por Mosquera con algunas modificaciones efectuadas por la mayoría de la comisión.

Esta propuesta constitucional en su articulado presentaba controles parlamentarios bastante fuertes para la época sobre el Poder Ejecutivo, cosa curiosa considerando que se basaba en las ideas de un militar: “Art. 37. El Senado sirve de consejo al Poder Ejecutivo, y aprueba todos los nombramientos que

¹³ Bolívar, Simón, *Proyecto de constitución para la República del Perú, que sancionado con ligeras modificaciones se promulgó y juró como Ley fundamental del Estado en 9 de diciembre de 1826*. Pág. 17



haga de los diferentes empleados cuya designación le reservan esta Constitución o las leyes con excepción del de los Secretarios de Estado.

Aprueba los tratados públicos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros; Aprueba por mayoría absoluta las instrucciones que se den a los Agentes diplomáticos para celebrar tratados públicos. Conoce como gran Jurado nacional en las causas de responsabilidad del Encargado del poder Ejecutivo, de los miembros de la Suprema Corte de la Confederación y de los demás empleados superiores de ella, según lo acuerde la ley y a virtud de acusación intentada por la Cámara de Representantes;

Suspende de sus destinos a los mismos empleados de que habla el párrafo anterior por acusación intentada por otros delitos o culpas graves a virtud de gestión hecha por la Cámara de Representantes, o por el Procurador General de la Confederación, o por cualquier Legislatura de los Estados”¹⁴. Este proyecto, fue adoptado por la Cámara en primer debate pero lamentablemente quedó pendiente en segundo.

En 1856 nuevamente presentaría un proyecto de nueva carta magna pero esta vez como senador y como miembro de una comisión similar a la anterior pero ahora del Senado; en esta nueva propuesta eliminó la restricción referente a los Secretarios de Estado haciendo absoluto el control en materia de nombramientos por parte de la Cámara de Senadores: “Art. 41. El Senado sirve de consejo al Poder Ejecutivo, y aprueba todos los nombramientos que haga de los diferentes empleados cuya designación le reservan esta Constitución o las leyes. (...) Art. 76. Los oficiales generales serán elegidos por el Congreso, y todos los demás nombrados por el Poder Ejecutivo con consentimiento del Senado”¹⁵.

¹⁴De Mosquera, Tomás Cipriano, Murillo Toro, Manuel, Camacho Roldán, Salvador, Olano, Antonio, Núñez, Rafael, **Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana**, Pág. 4.

¹⁵De Mosquera, Tomás Cipriano, **Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana**, Pág. 13.



El resto de disposiciones en materia de controles parlamentarios del proyecto son las mismas de la vez anterior excepto en cuanto a lo relacionado a la elección de oficiales generales por parte del Congreso y la aprobación de nombramientos del resto de los oficiales del ejército colombiano por parte del Senado. Este proyecto desgraciadamente tampoco prosperaría por desacuerdos, intrigas y conflictos surgidos entre Mosquera y el resto de miembros de la comisión de la cual se separaría abruptamente por lo mismo.

El General Mosquera en los años siguientes se empeñaría bastante en lograr que estas propuestas se materializaran en un texto constitucional oficial ya que a su entender el Congreso y más específicamente el Senado debía cumplir funciones de control parlamentario y administrativo para garantizar la participación de los Estados federales:

“El Senado además de ser colegislador juzga los delitos políticos que le delata la Cámara, siendo al mismo tiempo el gran Consejo del Poder Ejecutivo de la Nación para que por medio de los Senadores como delegados de los Estados, estos tengan intervención en la administración general de los negocios que se centralizan, y como representantes de la soberanía de los Estados validan o reforman los tratados concluidos por el Poder Ejecutivo.

Los nombramientos que hace el Presidente deben recibir la aprobación del Senado. ¿Y todo esto por qué? Porque es necesario que no solo en el interior se sienta la soberanía del Estado, sino también en lo exterior y especialmente en los tratados públicos”¹⁶.

Finalmente se le presentaría la oportunidad de hacer realidad su visión de Estado durante y después de la guerra civil desarrollada entre 1860 y 1863 conocida como la guerra de las soberanías, de la cual

¹⁶ De Mosquera, Tomás Cipriano, **Manifestación del senador Tomás C. de Mosquera a la nación**. Pág.



saldría convertido en Jefe de Estado de facto, convocando a una Convención Constituyente conformada únicamente por liberales radicales de la cual el mismo sería diputado constituyente. Convención redactaría la Constitución de los Estados Unidos de Colombia, también denominada Constitución de Rio negro en base precisamente a las ideas del General Mosquera, las que les daría a conocer abiertamente desde el inicio de las sesiones de dicha Convención: “Contrayéndome ahora la Constitución política que vais a sancionar, yo me atrevo a pedirlos que sea sencilla, clara y terminante.(...) Que el Senado sirva de Consejo al Poder Ejecutivo y apruebe todos los nombramientos que haga de los diferentes empleados cuya designación le reserven la Constitución o las leyes.

Que apruebe los Tratados públicos con el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Que haga otro tanto por mayoría absoluta, al dar su beneplácito a las instrucciones que se den a los Agentes diplomáticos para celebrar tratados públicos.

Que sus sesiones , en lo que dice relación a estas atribuciones , sean secretas porque son de materia administrativa en que toman parte los Senadores en calidad de Plenipotenciarios de los Estados , resultando de aquí que los Estados contribuyen directamente en los despachos de los negocios del Gobierno General ” ¹⁷.

Manuel Murillo Toro Ideólogo liberal, estadista y periodista colombiano, dos veces presidente de la República. Este liberal radical al igual que Mosquera tuvo una gran actividad como publicista constitucional y también participó junto con él en la misma Comisión de reformas constitucionales de 1855, llegando a presentar a modo de voto particular un proyecto de constitución propio en el que constituía al Congreso como el máximo órgano del poder público explicando que proponía esto porque así era como funcionaba la estructura constitucional en países más desarrollados:

¹⁷ De Mosquera, Tomás Cipriano, **Discurso del Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Colombia en la Instalación de la Convención Nacional**. Págs. 135 y 136



"En Inglaterra y los Estados Unidos el Ejecutivo está en dependencia del Legislativo (...) pues que en uno y en otro las Asambleas preponderan sin contradicción posible. En Inglaterra el Poder Ejecutivo cambia en el personal y en las doctrinas al primer voto de desconfianza o de desagrado de una de las Cámaras, y en los Estados Unidos puede decirse muy bien que no pudiendo el Presidente nombrar ni sus Secretarios del Despacho, sin el consentimiento de una de las Cámaras, y estando tan restringidas sus funciones, él no es sino el primer dependiente de aquellas"¹⁸.

De acuerdo a sus postulados, siendo el Congreso el titular del Poder Federal, el Organismo Ejecutivo y el nombramiento y remoción de sus empleados quedaban sujetos a las disposiciones de dicho órgano como su agente ejecutor: "Art. 13. La ejecución de las disposiciones legislativas del Congreso, estará a cargo de un funcionario, que llevará el título de "Presidente de la Confederación" el cual será nombrado por el mismo Congreso, del que será agente responsable (...).

Art. 14. En receso del Congreso el Presidente de la Confederación tendrá a su cargo los negociados atribuidos al Poder Federal por los incisos (...); pero siempre con sujeción a lo que sobre tales negocios dispusiere el mismo Congreso, y cuando nada haya dispuesto, las decisiones del Presidente tendrán el carácter de provisorias y deberán ser sometidas al examen y aprobación posterior del Congreso, en el que reside la Suprema autoridad sobre todo lo concerniente a la Confederación.

Art. 17. Cuando por cualquier motivo el Presidente de la Confederación dejare de merecer la confianza del Congreso, y así se declare por el voto de las tres cuartas partes, por lo menos, de los Diputados, y en dos debates distintos, con tres días de intermedio, cesará por el mismo hecho la persona que desempeñe el destino (...). Art. 15. (...) Determinará igualmente (el Congreso) los funcionarios que

¹⁸ Murillo Toro, Manuel, **Informe y Proyecto de Constitución Federal presentado a la Cámara de Representantes por un miembro de la comisión nombrada para tal objeto**, Pág.2



deben ayudarle (al Presidente) en el Despacho que suscriben con él sus resoluciones, para que sean obedecidas”¹⁹.

4.3. El control parlamentario sobre el organismo ejecutivo en Guatemala

El Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América, del 15 de julio de 1823, Reglamento del Supremo Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas del Centro de América indicaba en sus Artículos 22, 24, 25 y 37 que el Poder Ejecutivo debía proveer todos los empleos civiles y militares existentes o de nueva creación, pero con la salvedad de que para proveer por primera vez los empleos de nueva creación, tenía que consultar a la Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana.

Se exceptuaba de esta regla la provisión de plazas de la alta Corte de Justicia, que se reservaba a la Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana para el caso de decretarse su creación. Los Empleos civiles y militares, que no eran de precisa escala, eran conferidos por el Poder Ejecutivo con consulta de la Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana y los de Comandantes de los puertos y fronteras y Jefes Políticos superiores y subalternos con su conocimiento.

El Poder Ejecutivo nombraba y separaba libremente al Secretario o Secretarios del Despacho, menos a los de primera creación y si convenía destituirlos daba conocimiento a la Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana exponiendo las causas. En el caso de la conformación del Poder Ejecutivo Provisional, según los Artículos 1 y 2 de este Decreto, estaba compuesto de tres individuos iguales en autoridad amovibles a voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente Centroamericana.

¹⁹ Murillo Toro, Manuel, **Informe y Proyecto de Constitución Federal presentado a la Cámara de Representantes por un miembro de la comisión nombrada para tal objeto**, Pág.7



En la Constitución Federal de Centroamérica de 1824 y en la del Estado de Guatemala de 1825 el Senado Federal y el Consejo Representativo eran los Consejos Consultivos del Poder Ejecutivo y Cámaras Colegisladoras. En la Sección Segunda de la Constitución de la Federación de Centroamérica de 1824 se estableció que el Senado Federal tenía la función de proponer temas al Poder Ejecutivo para el nombramiento de los diplomáticos, del Comandante de las Armas de la Federación, de todos los oficiales del ejército de coronel y superiores, de los comandantes de los puertos y fronteras, de los Ministros de la Tesorería General y de los Jefes de las Rentas generales.

El Senado también aprobaba con el voto favorable de las dos terceras partes de sus Senadores las destituciones de los Secretarios del Despacho hechas por el Presidente Federal, la concesión premios honoríficos y que el Presidente Federal pudiera mandar en persona al Ejército. En la Sección Segunda de la Constitución del Estado de Guatemala de 1825 se estipuló que el Consejo Representativo proponía temas al Poder Ejecutivo para el nombramiento: del Intendente o Director de las Rentas, del Tesorero o interventor de la Tesorería, de los Jefes Políticos Departamentales, del Comandante General de las Armas, y de los Jefes Militares de Coronel y superiores.

El Presidente del Estado de Guatemala podía con previo dictamen del Consejo Representativo trasladar de unos destinos a otros, equivalentes en rango y goces, a los agentes y funcionarios del Gobierno; suspenderlos por el tiempo de tres meses cuando la tranquilidad y el orden público lo exigían, o el interés del Estado evidentemente manifiesto y con la aprobación de las dos terceras partes de votos del Consejo Representativo y con pruebas que justificaban la ineptitud de los mismos funcionarios, podía también deponerlos.



El Congreso Federal y la Asamblea del Estado de Guatemala en su conjunto se encargaban también de designar el número y las atribuciones de las Secretarías del Despacho. Los Presidentes Centroamérica y del Estado de Guatemala debían rendir los informes que fueran necesarios al Senado Federal y al Consejo Representativo respectivamente.

En la Constitución de 1879 se indicaba que el Poder Legislativo residía en la Asamblea Nacional Legislativa, que se reuniría por dos meses y se compondría de un diputado por cada 20,000 habitantes o por cada fracción que pase de 10,000, que serían electos sin modificar el principio de la elección popular directa; los diputados deberían tener más de 21 años; durarían en sus funciones cuatro años.

Esta Constitución conservó la estructura clásica del Estado tal y como se explica en el Digesto Constitucional Guatemalteco: “En lo referente a la división tripartita de poderes, mantiene el Ejecutivo, el cual también tenía para su apoyo un Consejo de Estado; el poder legislativo unicameral y un poder judicial. Fue reformada ocho veces, en 1885, 1887, 1897, 1903, 1921, 1927, 1935 y 1941, la mayoría de las reformas eran tendentes a modificar lo referente al período presidencial, y de esa manera lograr que se mantuviera el presidente actual en el mismo.”²⁰

En este texto constitucional lamentablemente se le da continuidad al proceso de consolidación de un presidencialismo exacerbado, fenómeno que fue identificado por el abogado constitucionalista guatemalteco Jorge Mario García Laguardia: “En la Constitución de 1879, al triunfo de la segunda revolución liberal, se mantiene la tendencia de fortalecer el poder presidencial, aunque se retorna al régimen representativo electoral.”²¹

²⁰Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, **Digesto Constitucional**. Pág. 246

²¹García Laguardia, Jorge Mario. **Constituciones Iberoamericanas Guatemala**. Pág. 114



Sus atribuciones eran amplias: decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes; fijar los gastos de la administración; decretar impuestos y contribuciones; decretar pensiones y honores; decretar amnistías e indultos; calificar las elecciones de sus miembros; y en el caso del Control Parlamentario tenía la potestad de dar posesión al Presidente de la República de Guatemala y recibirle la protesta de ley (Control Parlamentario simbólico).

Podía concederle asimismo permisos para ausentarse del territorio nacional; declarar si hay lugar a formación de causa contra funcionarios importantes entre ellos el propio Presidente de la República de Guatemala, autorizar al Ejecutivo para que emita aquellas leyes, que por su extensión no puedan ser expedidas por el Poder Legislativo, al que debía dar cuenta de ellas en su oportunidad. Conceder facultades extraordinarias al Ejecutivo cuando lo demande la necesidad o el interés de la República; determinando en el Decreto cuáles son las facultades.

Aprobar o reprobado los actos que hubiere practicado el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades que se le hayan concedido, nombramiento de cinco de los nueve consejeros del Consejo de Estado lo que le concedía participación en la estructuración del Organismo Ejecutivo a través de controles parlamentarios recíprocos entre el Presidente y la Asamblea etcétera (Artículos 54 y 79). En el Artículo 71 de esta Constitución se especificaba que el Presidente de la República de Guatemala tenía para el despacho de los negocios, del Poder Ejecutivo el número de Secretarios que la ley determinaba. Su nombramiento y separación correspondía al mismo Presidente de la República de Guatemala.

Los Secretarios de Estado asimismo podían concurrir a las sesiones de la Asamblea, y tomar parte en sus deliberaciones y tenían el deber de darle todos los informes que se les pedían y el de contestar a



las interpelaciones que se les dirigían sobre los negocios de la administración, salvo aquellos referentes a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.

En la Constitución de 1945 se ampliaron las funciones del Congreso, siempre unicameral en la línea de controlar los excesos del Poder Ejecutivo. Estableció que la potestad legislativa residía en el pueblo, quien por medio del cuerpo electoral la delegaba en el Congreso, el que se debía reunir cada año, el primero de marzo y el primero de septiembre, y sus sesiones ordinarias duraban dos meses, prorrogables; sus resoluciones debían ser tomadas por mayoría absoluta de sus miembros, salvo casos en que la ley exigía una mayoría calificada; gozaban de prerrogativas e irresponsabilidades por sus opiniones, por su iniciativa parlamentaria y por la materia de tratar los negocios.

Esto sería propiciado principalmente por el cambio de orientación filosófica que la nueva Constitución poseía encaminada a atenuar y limitar el poder presidencial, tal como lo expone el abogado constitucionalista guatemalteco Jorge Mario García Laguardia: “En la nueva transición democrática de 1944, que se institucionaliza en la Constitución de 1945, se limitan los poderes presidenciales a favor del Legislativo”²².

Esta Constitución estableció un sistema Semiparlamentario al establecer el derecho de los Ministros de Estado para participar en los debates de la Asamblea con voz, pero sin voto, y la obligación de presentarse en el Congreso a contestar las interpelaciones que se les formulaban por cualquier acto de gobierno, salvo aquellas que se referían a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes; interpelación que podía dar lugar a un voto de falta de confianza, que obligaba la dimisión del Ministro.

²² García Laguardia, Jorge Mario. **Constituciones Iberoamericanas Guatemala**. Pág. 115



En esta época el caso más emblemático de interpelación fue el que sucedió una sola vez, durante la vigencia de la Constitución de 1945, en el mandato del Presidente Juan José Arévalo Bermejo (1945-1951). Su Ministro de Gobernación, recién trasladado a dicho cargo de la Jefatura del Estado Mayor reprimió actividades consideradas marxistas e hizo severas acusaciones sobre lo que consideró infiltración comunista en la que involucraba al propio Congreso, el que respondió accionando el mecanismo constitucional que concluyó con el voto de falta de confianza y su renuncia sin embargo después fue nombrado inmediatamente Ministro sin cartera.

En las Constituciones de 1956 y 1965 las atribuciones del Congreso se limitaron y se ampliaron las del Ejecutivo. El derecho de interpelación se limitó al no corresponder a los diputados sino a la Junta Directiva que calificaba la petición, en una interpretación restringida de este derecho de los representantes. En la Constitución de 1965, se recoge en los Artículos 202 y 203. Este mecanismo de control fue muy controvertido en su momento y el Congreso de la República de Guatemala hizo diversas interpretaciones sobre el en esa época.

En 1959, afirmó que la interpelación era un derecho ilimitado de los diputados y que no estaba sujeta a la calificación previa de ninguna especie. Pero en 1972, la mayoría conservadora, se decidió por un criterio restrictivo, sentando la tesis de que la solicitud debía calificarse previamente por la Junta Directiva, la que determinaba si se ajustaba a la Constitución y a la naturaleza de la institución para evitar que se desnaturalizara y fuera objeto de exceso de iniciativa de los diputados, o de cualquier otro factor que hiciera perder el sentido de la unidad de los actos y resoluciones del Congreso de la República de Guatemala.



Por esto se debía proceder haciendo el planteamiento al pleno del Congreso para su aceptación. Como se ve, con esta interpretación el derecho de los diputados se anulaba, y el ejercicio de la interpelación quedaba en manos de la mayoría parlamentaria, la que reiteradamente hizo uso de esta prerrogativa.

Durante la vigencia de la Constitución de 1965 se usó solo una vez, en marzo de 1967, Cuando el Ministro de Economía del Presidente Julio César Méndez Montenegro fue citado al Congreso, y al negarse a comparecer, se le otorgo un voto de falta de confianza que lo obligó a dimitir. En el Artículo 172 de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1956 y en el Artículo 196 de la de 1965 se nomaba que para el despacho de los negocios del Organismo Ejecutivo habría el número de Ministerios que la ley estableciera, los cuales tendrían cada uno su denominación propia y las atribuciones y competencias que la ley les señalara.

El Congreso de la República de Guatemala en ambas Constituciones declaraba si ha lugar o no a formación de causa contra el Presidente de la República de Guatemala y sus Ministros y podía desconocer al Presidente de la República de Guatemala si, habiendo terminado su período constitucional, continuaba en el ejercicio del cargo.

En la Constitución vigente de 1985 de tendencia progresista, y marco del dificultoso proceso de transición del régimen militar autoritario a uno democrático se estableció en su Artículo 165, inciso J, que corresponde al Congreso interpelar a los Ministros de Estado y en los dos siguientes establece el procedimiento; asienta el Artículo 166 que los Ministros de Estado tienen la obligación de presentarse al Congreso a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones militares pendientes.



Todo esto se dio como consecuencia de una nueva dinámica en el funcionamiento de la estructura estatal normada en la nueva Constitución, tal y como se indica en el Digesto Constitucional Guatemalteco: "Se mantiene la división tripartita de poderes, estableciéndose un sistema de frenos y contrapesos a través de diferentes controles inter órganos e intra órganos."²³

Las preguntas básicas deben comunicarse al Ministro o Ministros interpelados, con 48 horas de anticipación. Ni el Congreso en pleno, ni autoridad alguna, podrá limitar a los diputados al Congreso el derecho de interpelar, calificar las preguntas o restringirlas. Cualquier diputado puede hacer las preguntas adicionales que estime pertinentes relacionadas con el asunto o asuntos que motiven la interpelación, y de ésta podrá derivarse el planteamiento de un voto de falta de confianza que deberá ser solicitados por cuatro diputados por lo menos, y tramitado sin demora, en la misma sesión o en una de las dos inmediatas siguientes.

El Artículo 167 fija detalles del procedimiento y sus efectos. Si se produce el voto de falta de confianza procederá la dimisión del Ministro, pero si se apela la resolución, el Congreso puede resellarla con el voto calificado de dos tercios. Adicionalmente, la Constitución autoriza a los Ministros a asistir al Congreso con voz pero sin voto, y el Artículo 168 indica que cuando, para el efecto, sean invitados los Ministros de Estado, están obligados a asistir a las sesiones del Congreso, de las comisiones y de los bloques legislativos; la incompetencia y corrupción generalizada tiene en estas invitaciones un medio indirecto de control preventivo.

También los diputados pueden visitar dependencias del gobierno, lo que constituye un medio de fiscalización administrativa. Otro importante asunto es la facultad del Congreso de nombrar Comisiones

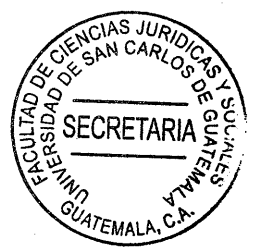
²³ Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, **Digesto Constitucional**. Pág. 660



de investigación en asuntos específicos de la administración pública, que plantean problemas de interés nacional.

Las Constituciones de 1945, 1956, 1965 y 1985 planteaban por igual la aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala de la ratificación de Tratados y Convenios Internacionales concluidos por el Presidente de la República de Guatemala y declarar o no formación de causa en contra de este funcionario o de sus Ministros. Establecían también una serie de controles económicos y presupuestarios sobre el Organismo Ejecutivo.

Existió en su momento la elección de segundo grado del Presidente y Vicepresidente de la República de Guatemala por parte del Congreso de la República de Guatemala entre las dos planillas de candidatos que no alcanzaban la mayoría absoluta de los votos del cuerpo electoral en las Constituciones Políticas de la República de Guatemala de 1945, 1956 y 1965 y la introducción en la Constitución de 1985 en sus Artículos 273, 274 y 275 de la figura del Procurador de los Derechos Humanos electo por el Organismo Legislativo a propuesta en tema de su Comisión de Derechos Humanos para un período de cinco años como funcionario encargado de fiscalizar la actividad estatal en el ámbito del respeto de los derechos humanos fundamentales.



CAPÍTULO V



5. El control parlamentario en el derecho comparado

Para poder concretar satisfactoriamente el objetivo del presente trabajo de investigación es necesario acudir al Derecho Constitucional Comparado para comprender como funciona el Control Parlamentario en el ámbito del funcionamiento, creación e integración de órganos y dependencias del Organismo Ejecutivo en otros Estados con similar o distinta estructura orgánica y tradición democrática e ideológica a fin de poder elaborar y fundamentar una nueva normativa en base a las experiencias institucionales de otros países con estos mecanismos jurídicos de control y fiscalización.

Es por lo anterior que se decidió consignar en este apartado a los países de tradición Democrática Occidental de carácter Liberal más emblemáticos y más avanzados en los mecanismos de Control Parlamentario sobre el Poder Ejecutivo en América para explicar detalladamente su desarrollo, aplicación y funcionamiento en estos Estados.

5.1. República del Perú

El origen de la Constitución Peruana de 1979 fue producto de un profundo proceso de transición, tal y como lo menciona en su estudio preliminar sobre la misma el jurista, escritor e historiador del derecho peruano Carlos Ramos Núñez: "La Constitución de 1979 fue promulgada por una Asamblea Constituyente, especialmente convocada para ello, en el marco de un proceso de transición y mudanza de una dilatada dictadura militar a una democracia incipiente."²⁴

²⁴Ramos Núñez, Carlos, Estudio Preliminar, **Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario, Las Constituciones del Perú**. Pág. 69



En la Constitución Política de la República del Perú de 1979 se establecía un Congreso Bicameral formado por un Senado y por una Cámara de Diputados. El Senado estaba integrado por sesenta Senadores, elegidos por las Regiones del Perú según el Artículo 165 de esta Constitución y su elección se hacía considerando a todo el país como un distrito electoral único. También eran Senadores, con carácter de vitalicios, los ex Presidentes Constitucionales de la República del Perú de conformidad con el Artículo 166 de la Constitución Peruana de entonces.

El Senado no se caracterizaba por tener un rol de carácter técnico y mesurado, correspondiéndole al Senado la aprobación o ratificación del nombramiento de una serie de altos funcionarios. Así, de acuerdo al Artículo 211, inciso 15, de la Constitución de la República del Perú de 1979 le correspondía ratificar los nombramientos de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, a fin de limitar la potestad presidencial de designar al personal diplomático. Igualmente el Senado ratificaba, mediante resolución senatorial, los nombramientos de los Magistrados de la Corte Suprema, hechos por el Presidente de la República del Perú y propuestos por el Consejo Nacional de la Magistratura de conformidad con lo estipulado en los Artículos Constitucionales 245 y 247.

Del mismo modo, aprobaba el nombramiento de los Fiscales ante la Corte Suprema (Artículos 251, inciso 2), así como ratificaba los ascensos de los Generales y Almirantes de las Fuerzas Armadas y de los Generales y grados equivalentes de la Policía Nacional según el Artículo Constitucional 281. El Artículo 184 Constitucional disponía además que le correspondía al Senado declarar si había o no lugar a formación de causa a consecuencia de las acusaciones hechas por la Cámara de Diputados. En el primer caso, quedaba el acusado en suspenso en el ejercicio de su función y sujeto a juicio según ley.



La Cámara de Diputados de acuerdo a la Constitución en su Artículo 167, el número de Diputados era de 180 su distribución era por criterios de densidad electoral de las respectivas circunscripciones, que normalmente correspondían a los Departamentos del Perú. La Cámara de Diputados gozaba de los principales medios de Control Parlamentario en el ámbito de las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo. En ese sentido, sólo la Cámara de Diputados interpelaba y censuraba a los Ministros de Estado.

El Artículo 183 de la Constitución señalaba que le correspondía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado al Presidente de la República del Perú, a los miembros de ambas Cámaras, a los Ministros de Estado, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y del Tribunal de Garantías Constitucionales y a los altos funcionarios de la República que señalaba la ley por infracción de la Constitución y por todo delito que cometían en el ejercicio de sus funciones, aunque hubieran cesado en éstas. En los Artículos Constitucionales 214 y 215 además se establecía de forma clara que la ley debía determinar el número de Ministerios, sus denominaciones y las reparticiones correspondientes a cada uno así como la organización y funciones del Consejo de Ministros del Perú.

En la Constitución de la República del Perú de 1993 se suprime el bicameralismo y se instituye un Congreso de la República unicameral parecido al de Guatemala al que se le transferirían muchas de las atribuciones del Senado y de la Cámara de Diputados de la Constitución de 1979 pero con algunos cambios.

Esto aparentemente fue adoptado en base a una referencia del pasado tal y como lo afirma el jurista, escritor e historiador del derecho peruano Carlos Ramos Núñez: "Nuestra Carta vigente, de 1993, ha retomado el uso de algunas instituciones que fueron propias de documentos anteriores, y que, por



distintas razones, habían sido dejadas de lado. Hecho curioso. Tal es el caso del modelo unitario que fue recuperado, en realidad no tanto por invocaciones históricas cuanto por presunto ahorro fiscal, de la Constitución de 1867”²⁵

El Control Parlamentario en el Perú entonces paso a concentrarse en las manos del Congreso Peruano el cual se manifiesta a través de ocho mecanismos: la Investidura del Consejo de Ministros, Pedidos de Información a Funcionarios Públicos, Estación de Preguntas, invitación de Ministros y Funcionarios, la Dación de Cuenta, el Antejucio y Vacancia, las Comisiones Investigadoras y la Interpelación y la Censura de Ministros.

A continuación se procederá a explicar en qué consisten los mecanismos de Control Parlamentarios más importantes de los mencionados anteriormente: En el Perú la investidura surge en la Constitución de 1993 en su Artículo 130 y se constituye en una fase consolidadora e integradora en el proceso de la conformación del Poder Ejecutivo, que se inicia cuando el electo Presidente de la República del Perú convoca y nombra a un ciudadano de su confianza como Presidente del Consejo de Ministros para definir la conformación del Gabinete; posteriormente, emitida la resolución suprema de nombramiento del Presidente del Consejo de Ministros, se procede a emitir el nombramiento de los Ministros de cada sector.

Sin embargo, este proceso no queda culminado si es que el Congreso de la República del Perú no otorga la confianza al Gabinete recientemente constituido, es decir, no manifiesta su conformidad al programa político a implementarse por parte del Ejecutivo. La investidura perfecciona la validez del nombramiento presidencial, su fin es fundar un Gobierno con la confianza del Parlamento. Dicha confianza puede perderse durante la gestión cuando el Congreso de la República del Perú aprueba

²⁵ Ramos Núñez, Carlos, Estudio Preliminar, **Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario, Las Constituciones del Perú**. Pág. 73



una moción de censura contra el Consejo de Ministros en su conjunto o solo a su Presidente. La investidura es la capacidad que tiene el Congreso de la República del Perú para participar en el proceso de formar y controlar al Gobierno.

Los pedidos de información constituyen una institución parlamentaria que se encuentra prevista en el Artículo 96 de la actual Constitución Política del Perú, dicha institución implica, una demanda de suministro de datos, explicaciones y entrega de documentos. En efecto, cualquier representante puede pedir a los Ministros de Estado, al Jurado Nacional de Elecciones, a la Contraloría General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos Pensiones, a los Gobiernos regionales y locales y a las demás instituciones que señale la ley, los informes que estime necesarios.

La Constitución Política de 1993 establece la responsabilidad de la dación de cuenta en los Artículos 57, 118 y 134, en el inciso 19 del artículo 104 sobre legislación delegada o de urgencia emitida por el Presidente de la República del Perú a través de tres tipos de procedimientos de control: control sobre los Decretos Legislativos, control sobre los Decretos de Urgencia, control sobre los Tratados Internacionales y finalmente en Nombramiento de Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros.

La Constitución Política del Perú en sus Artículos 113 y 114 establece además que la Presidencia de la República del Perú vaca en los siguientes supuestos: muerte del Presidente de la República del Perú; permanente incapacidad moral o física del Presidente, declarada por el Congreso de la República del Perú; aceptación de su renuncia por el Congreso de la República del Perú; salir del territorio nacional sin permiso del Congreso o no regresar a él dentro del plazo fijado; destitución, tras haber sido



sancionado por traición a la patria; impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales y municipales; disolver el Congreso inconstitucionalmente e impedir su reunión o funcionamiento, o del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

En el artículo 131 de la Constitución Política de la República del Perú se señala que es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso Peruano los llama para interpelarlos. En cuanto a la censura, esta se inicia a través de la moción de censura, que pueden plantear los Congresistas peruanos luego de la interpelación, de la concurrencia de los Ministros para informar, de la resistencia de estos para acudir al Congreso, en este último supuesto, o luego del debate, en el que interviene el ministro por su propia voluntad. Los siguientes son los pasos del procedimiento de censura de acuerdo con el Artículo 132 de la Constitución de la República del Perú:

- Moción de censura: la deben presentar no menos del veinticinco por ciento del número total de Congresistas.
- Fijación de fecha para el debate y votación: la moción de censura se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación.

Aquí, al igual que la interpelación, se incluye un período de distensión o enfriamiento. La aprobación de la censura requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. De aprobarse la censura, el Ministro o el Consejo de Ministros sobre el que haya recaído deben renunciar y el Presidente de la República debe aceptar la dimisión dentro de las 72 horas siguientes. Si es que el Presidente del Consejo de Ministros es el que resulta censurado se produce la crisis total del Gabinete Ministerial, lo que también acarrea la renuncia obligatoria los miembros del Consejo de Ministros.

5.2. República argentina

En el caso de Argentina, los controles parlamentarios adquirirían sus características modernas actuales con la Constitución de 1949, la cual sería impulsada por el gobierno del General Juan Domingo Perón, como lo establece la historiografía oficial contenida en la Compilación histórica y análisis doctrinario de las Constituciones Argentinas: “En sus discursos Perón advertía sobre la necesidad de impulsar una reforma constitucional. En el que expresó ante la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1948, que la reforma de la Constitución Nacional era una necesidad impuesta por la época y la consecuencia de una mayor perfectibilidad orgánica institucional.”²⁶

La Constitución de 1949 en su Artículo 83 se establecía que el Presidente de la Nación Argentina nombraba y removía a los Embajadores y Ministros Plenipotenciarios, Proveía los Empleos Militares o Grados de Oficiales Superiores de las Fuerzas Armadas Argentinas con acuerdo del Senado.

El Mandatario Argentino también declaraba la guerra y concedía cartas de represalia, con autorización y aprobación del Congreso y declaraba en Estado de Sitio uno o varios puntos de Argentina en caso de ataque exterior y por un término limitado, con acuerdo del Senado en caso de conmoción interior, teniendo esta facultad solo cuando el Congreso estaba en receso.

Declaraba también el Estado de prevención y alarma en uno o varios puntos de Argentina dando cuenta de esto al Congreso el Presidente Argentino también tenía la facultad para llenar las vacantes de los empleos que requerían el acuerdo del Senado, y que ocurrían durante su receso, por medio de nombramientos en comisión, que debían ser considerados en la legislatura inmediata. En el Artículo 84 de esta Constitución también se establecía que por una ley de la Nación, y a propuesta del Poder

²⁶ Monti, Natalia, Roble, María Rosa, Vanin, Cecilia, Coordinadoras de Contenido, **Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario**. Pág. 185



Ejecutivo, se determinaría la denominación y los ramos de los Ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos.

En el Artículo 88 se disponía que el Presidente de la Nación Argentina y sus Ministros tenían la facultad de concurrir a las sesiones conjuntas o separadas de las Cámaras de Senadores y de Diputados, informar ante ellas y tomar parte en los debates, sin voto y no podía ausentarse del territorio Argentino, sin permiso del Congreso. En el Artículo 52 de la Constitución de 1949 se estipulaba que al Senado correspondía juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto.

Cuando el acusado era el Presidente de la Nación, el Senado era presidido por el Presidente de la Corte Suprema siendo declarado culpable a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes teniendo como resultado la sentencia condenatoria la destitución del acusado, y la incapacidad de ocupar empleo de honor, de confianza o a sueldo en el Estado. En el Artículo 84 se estipulaba que por una ley del Congreso Argentino, y a propuesta del Poder Ejecutivo, se determinaría la denominación y los ramos de los ministerios, así como la coordinación de los respectivos despachos.

En la actual Constitución de la Nación Argentina con las reformas constitucionales de 1994 se renovó la estructura del Poder Ejecutivo introduciéndose al ordenamiento jurídico argentino la figura del Jefe del Gabinete de Ministros como una forma de atenuar el Presidencialismo en este país y también como una vía segura para aplicar nuevos Controles Parlamentarios sobre el Gobierno además de los que ya se tenían antes que eran de tradición estadounidense. En los Artículos 100 al 107 de la Constitución Argentina se establece que las competencias del Jefe de Gabinete de Ministros y las de los demás

Ministros Secretarios deben ser establecidas por una ley especial del Congreso y el número de Ministros también.

El Jefe de Gabinete posee responsabilidad política ante el Congreso Argentino y debe concurrir a este al menos una vez por mes, o a cada una de sus Cámaras, para informar de la marcha del Gobierno. 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 del Congreso. Asimismo una vez que se inicien las sesiones ordinarias del Congreso, debe presentar junto a los restantes Ministros una memoria detallada del estado de la Nación en lo relativo a los negocios de los respectivos departamentos.

También tiene que elaborar los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras le solicite al Poder Ejecutivo. Somete a consideración de la Comisión Bicameral Permanente del Congreso personalmente y dentro de los diez días de su sanción los decretos de necesidad y urgencia y los decretos que promulgan parcialmente leyes. El Control Parlamentario por parte del Senado en materia de nombramiento de altos funcionarios y de declaración de estados de excepción son exactamente los mismos que los de la Constitución de 1949 solo que en esta ocasión están contemplados en los Artículos 99 y 54 al 62.

5.3. Estados unidos de américa

En los Estados Unidos, el Poder Legislativo corresponde a un Congreso formado por un Senado y una Cámara de Representantes, nombrados por los mismos electores. Los Senadores Federales son

elegidos en número de dos por cada uno de los 50 Estados de la Confederación, cualquiera que sea su población, y son elegidos, no por los electores, sino por los miembros de las dos Cámaras locales que constituyen el Cuerpo Legislativo de cada Estado.

La perpetuidad del poder está asegurada al Senado por su renovación parcial, que se verifica bienalmente por terceras partes, y hace subir a 6 años la duración de los poderes del Senador, mientras que la Cámara de Representantes se renueva íntegramente cada dos años. Los derechos concedidos al Senado en el Artículo 2, Sección 2 de la Constitución de los Estados Unidos le garantizan un rol preponderante.

Esta preponderancia, según el jurista peruano José Santisteban Silva le está asegurada por: “la triple atribución que se le ha conferido: 1. de juzgar la administración política del Presidente de los Estados Unidos, si lo acusa la Cámara de Representantes; 2. de examinar exclusivamente las negociaciones diplomáticas, dando su sanción a los Tratados; 3. de tomar parte en el nombramiento de los principales cargos públicos, no siendo estos validos sin su aprobación”²⁷. El Vicepresidente de los Estados Unidos es el Presidente del Senado. En caso de Juicio al Presidente de los Estados Unidos el Senado es presidido por el Gran Juez o **Chief Justice**.

El Senado de los Estados Unidos no solo debe su poder al Federal que representa, sino también a su origen popular reforzado por la elección encomendada a las asambleas locales y limitada de esta manera a nombramientos de personas escogidas, al mismo tiempo que sus atribuciones hacen de él la pieza principal del Gobierno Estadounidense.

²⁷ Silva Santisteban, José, Presentación por Ramos Nuñez, Carlos, Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario, Curso de Derecho Constitucional. Pág. 183



La razón por la cual el Senado tiene a su cargo gran parte de los mecanismos de Control Parlamentario en Estados Unidos se debe a que como explica el jurista peruano Manuel Vicente Villarán en sus Lecciones de Derecho Constitucional compiladas en el libro del mismo nombre: “el Senado en los Estados Unidos, al mismo tiempo de ser alto Cuerpo Legislativo, es Cuerpo Consultivo y de Control para el ejercicio de las funciones ejecutivas. La Constitución quiso que el Senado fuese un Cuerpo de Control del Presidente.

Los creadores de la Constitución temían las ambiciones monárquicas del Presidente, y no pudiendo quitarle la facultad de nombrar a los funcionarios públicos, quiso que no se sirviese de ella como arma política y ofensiva, y puso al Senado como Cuerpo Controlador del Ejecutivo en materia de nombramiento de los principales funcionarios públicos”²⁸.

Alexander Hamilton uno de los Padres Fundadores de los Estados Unidos y miembro de la Convención Constituyente que elaboro la Constitución Estadounidense en la obra “El Federalista”, afirmaba que si solo el Presidente de los Estados Unidos aprobaba los Tratados y Convenios internacionales se corría el riesgo de que este funcionario lo hiciera por motivos personales espurios por poder ser este un hombre avaro que podría hallarse tentado a traicionar los intereses del Estado por la adquisición de riquezas por parte de una potencia extranjera y si se dejaba en manos solamente del Senado Federal hubiera significado abandonar los beneficios de la acción constitucional del Presidente en la dirección de las negociaciones extranjeras.

Por otra parte Hamilton explicaba que la aprobación por parte del Senado de los nombramientos de altos funcionarios públicos hechos por el Presidente de los Estados Unidos: “sería un freno excelente para el espíritu de favoritismo de parte del Presidente, y concurriría en gran manera a impedir el

²⁸ Villarán, Manuel Vicente, Revisión, Prólogo y Notas García Belaunde, Domingo. **Lecciones de Derecho Constitucional**. Pág. 278

nombramiento de personas inadecuadas en razón de preocupaciones locales, de las conexiones de familia, de la adhesión personal o del interés de la popularidad además de esto, sería una fuente eficaz de estabilidad en la administración.

Fácilmente se comprenderá que un hombre que dispusiera solo de los empleos, se dirigiría mucho más por sus inclinaciones e intereses privados, que si estuviera obligado a someter la conveniencia de su elección a la discusión y resolución de un cuerpo distinto e independiente, y que ese cuerpo fuera una rama de la Legislatura.

La posibilidad del rechazo sería un poderoso motivo para meditar antes. El peligro para su propia reputación, y en el caso de ser un Magistrado electivo, para su existencia política, de revelar un espíritu de favoritismo o un indecoroso propósito de popularidad, a la observación de un Cuerpo cuya opinión tendría mucha influencia para formar la del público, no dejaría de obrar como una barrera respecto del uno y del otro.

Se avergonzaría y temería presentar para los puestos más distinguidos y lucrativos, candidatos que no tuvieran otro mérito que el de provenir del mismo Estado a que él perteneciera, o estar de un modo u otro personalmente aliados a él, o de tener la insignificancia y complacencia necesarias para ser dóciles instrumentos de su voluntad.”²⁹ El procedimiento que sigue el Presidente de los Estados Unidos en el nombramiento de empleados es mandar al Senado los nombres de las personas que ha escogido para determinados empleos. Estos nombramientos son públicos; generalmente a la lista oficial para el Senado se acompaña otra lista para la prensa.

²⁹ Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, Traducido por Cantilo, José María, **El Federalista**. Pág. 616



Los nombramientos se mandan primero a la Comisión respectiva, administradores de correos a la Comisión de Correos y Vías Postales, Embajadores y Ministros Plenipotenciarios a la Comisión de Relaciones Exteriores, etc. Aquí la pesquisa generalmente consiste en remitir el nombramiento a determinados miembros de las comisiones, quienes comúnmente inquieran del Senador o Senadores del Estado del cual viene el nombrado si hay objeciones a su nombramiento. Si se reciben algunas objeciones contra la aptitud o carácter del designado, se le comunican los cargos que se le hacen y se le da una oportunidad para defenderse.

Si el voto del Senado rechaza el nombramiento, se notifica esto al Presidente y el nombramiento fracasa. Si el nombramiento es aprobado, el Presidente, al saberlo, manda al empleado el nombramiento debidamente firmado y sellado. Al estudiar los nombramientos de empleados, las Comisiones del Senado han acostumbrado, desde hace muchos años, mandar a los Departamentos por los papeles que haya allí archivados en conexión con el caso, y estas solicitudes generalmente han sido obsequiadas. Parece que tuvieron su origen en una sugerencia hecha por parte del Ejecutivo.

En agosto de 1789, habiéndose desechado en el Senado un nombramiento hecho por George Washington, éste dijo, al mandar el nombre de otra persona:

"Permitidme someter a vuestra consideración si, en ocasiones en que la conveniencia de un nombramiento os parezca cuestionable, no sería más expedito comunicarme esa circunstancia, y de ese modo usaríais la información que me condujo a hacerlo y que yo os presentaría con mucho gusto"³⁰

La Constitución de los Estados Unidos previene que el Presidente puede llenar todas las vacantes que ocurran durante los recesos del Senado, en forma de comisiones que expiran al final del próximo periodo de sesiones.

³⁰ Harrison, Benjamin, Traductor, Esquivel Obregón, Toribio, **Vida Constitucional de los Estados Unidos de América**. Pág. 76



En algunas ocasiones el control e influencia del Senado en los nombramientos de funcionarios empleados públicos es tal que incluso pueden llegar a hacerle recomendaciones de candidatos a estos cargos al Presidente estadounidense, tal y como lo explica el abogado y ex presidente de los Estados Unidos, Benjamín Harrison (1889 -1893): “ Ha llegado a ser una costumbre que, en el nombramiento de empleados cuyas funciones tienen que desempeñarse por completo o parcialmente en un distrito congresional es decir en el distrito que nombra a un senador, se acepte el parecer del senador sea o no sea del partido del Presidente”³¹

Hay muchos nombramientos hechos de ese modo, y esas comisiones siguen, en los términos de la Constitución, hasta que expira el próximo período de sesiones del Senado. Cuando el Senado se reúne se le da cuenta de todas estas comisiones para su confirmación. Si son confirmadas, se extienden los nombramientos por todo el término del empleo, si son rechazadas, deben hacerse nuevos nombramientos, y si, como sucede algunas veces, el Senado suspende sus sesiones sin decidir, el nombramiento de vacaciones expira por la limitación que el mismo contiene y debe ser renovado o hacerse otro.

La facultad de remover ha sido generalmente considerada como un incidente de la de nombrar y como necesaria para que el Presidente pueda llenar su cometido de velar por la ejecución de las leyes; pero durante las sesiones del Senado no puede poner a ninguna persona en un empleo hasta que su nombramiento sea confirmado.

Por supuesto, la facultad de remover no se extiende a cierta clase de funcionarios como los jueces, que son nombrados de por vida y sólo pueden ser removidos por una acusación. La facultad de remover, sería momentáneamente limitada por la ley de términos de los empleos de 1867, ley que establecía

³¹ Harrison, Benjamín, Traductor, Esquivel Obregón, Toribio, **Vida Constitucional de los Estados Unidos de América**. Pág. 81



que ninguna remoción hecha por el Presidente era válida, a menos que consintiera en ella el Senado, extendiéndose esta disposición incluso a los Secretarios de Estado.

Los Departamentos o Secretarías de Estado y otras dependencias del Poder Ejecutivo en los Estados Unidos son creadas por ley del Congreso Estadounidense tomando en cuenta que la Constitución en su Artículo 1, Sección 8, inciso 18 confiere al Congreso la facultad de hacer todas las leyes necesarias y convenientes para el ejercicio de todas las facultades otorgadas por la Constitución al Gobierno de los Estados Unidos o a cualquiera de sus dependencias y funcionarios. La denominada potestad reglamentaria **ordinance power**.

La facultad de dictar medidas para el ejercicio de los poderes gubernamentales, se confiere así exclusivamente al Poder legislativo. Derivado de esto los primeros Departamentos fueron establecidos bajo la Constitución de 1787 en el orden siguiente:

El Departamento de Relaciones Exteriores, organizado en 27 de julio de 1789, quedó permanentemente constituido como Departamento de Estado por ley del congreso del 15 de septiembre de 1789, El Departamento de hacienda fue establecido en 2 de septiembre de 1789; el Departamento de Guerra en 7 de agosto de 1789; el de Correos temporalmente el 22 de septiembre de 1789 y permanentemente el 8 de mayo de 1794, el cargo del Procurador General el 24 de septiembre de 1789, el Departamento de Justicia, como tal, fue organizado el 22 de junio de 1870; el Departamento de Marina, el 30 de abril de 1798; el Departamento del Interior, el 3 de marzo de 1849, y el Departamento de Agricultura, el 9 de febrero de 1889.



Todos estos funcionarios son escogidos y nombrados por el Presidente, y su nombramiento es confirmado por el Senado. Éste es el primer acto importante de la administración. Ellos constituyen lo que se llama la familia oficial del Presidente y sus relaciones con él son muy estrechas y confidenciales. Cada uno de ellos tiene a su cargo una parte de los negocios públicos definidos por la ley. El Jefe de cada departamento debe dar un informe anual al Congreso; la ley designa los puntos sobre los cuales deben darse datos detallados. Los nombramientos de los empleados inferiores del Poder Ejecutivo o Judicial, se confieren por disposición legislativa al Presidente solo, o a los Jefes de los Departamentos Ministeriales, o a los Tribunales.

El Congreso, puede determinar cuáles son esos puestos inferiores, y así tiene abierto el camino para privar al Presidente de su participación en el nombramiento de un gran número de empleados, confiando esos nombramientos a los Jefes de los Departamentos Ministeriales o a los Tribunales. El jurista peruano Manuel Vicente Villarán explicaba que en los Estados Unidos en la Cámara de Representantes el Gobierno no tiene representantes. El Ministro no va a la Cámara porque no es miembro de ella. No habría ninguna prohibición para que la Cámara llamase a un Ministro, porque tiene ese mismo derecho tratándose de cualquier ciudadano; pero la Cámara nunca ha ejercido esa facultad; son los Comités los que la usan.

Se llama al Ministro no para que defina las líneas políticas o defienda sus proyectos, sino para que informe a la Comisión en lo que ella le interrogue. Pero aprovechan también las Comisiones para interrogar a los Ministros sobre asuntos políticos, para conocer los errores del Departamento que el Ministro administra. El Gobierno, sabiendo la influencia de la Comisión, debe contemporizar con ellas. Así se establece, a través de las Comisiones, conexiones inevitables entre el Poder Ejecutivo y el



Congreso, con la diferencia de que si esas relaciones en el Régimen Parlamentario son a la luz del sistema en Estados Unidos por una especie de sugestión recíproca, se producen de modo secreto.

5.4. Comparación con guatemala

En el campo de los Controles Parlamentarios existen varias similitudes entre Guatemala y el Perú, sin embargo es necesario indicar que este último país ha profundizado mucho más en este ámbito debido al proceso de Parlamentarización de su Sistema Presidencialista que ya lleva más de cien años, en este contexto inclusive introdujeron la figura de Presidente del Consejo de Ministros, algo inédito en Latinoamérica como Jefe del Gabinete y funcionario coordinador del accionar de los Ministros que representa la Política General del Gobierno ante el Poder Legislativo.

El Control Parlamentario más interesante de todos es sin lugar a dudas la Investidura, la cual también tiene muchas similitudes con la ratificación de cargos de importancia por parte del Senado Estadounidense pero aplicado y definido de otra manera, vale la pena mencionar que este Control tomado de los Estados Unidos también existió en el Perú durante la vigencia de la Constitución Política de la República del Perú de 1979.

La Investidura del Consejo de Ministros por parte del Congreso Peruano contemplada a partir de la promulgación de la Carta Magna de 1993 efectuada por medio de la presentación de la cuestión de Confianza por parte del Gabinete al Congreso representa el Control Parlamentario más importante sobre el Poder Ejecutivo no solo en el ámbito local sino que también a nivel Latinoamericano puesto que los Ministros del Gobierno no solo están pidiendo explícitamente la confianza Parlamentaria para



hacer oficiales sus nombramientos sino que también deben explicar y debatir con los Diputados la Política General del Gobierno por intermedio del Premier del Consejo de Ministros.

Lo anterior se debe principalmente un proceso de renovación del presidencialismo peruano a través del parlamentarismo, tal y como lo menciona el Magister peruano en Derecho Constitucional, Parlamentario, y Control Político José Carlos Chirinos Martínez: “al igual que el resto de América Latina, adoptamos la forma de gobierno presidencial, tomando la experiencia de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787. Sin embargo, en nuestra evolución se fueron sumando instituciones de la forma de gobierno parlamentaria”³².

Aparte de esto como una tendencia ya generalizada a nivel regional todas las dependencias del Poder Ejecutivo deben ser creadas por Ley del Congreso Peruano. Guatemala lamentablemente como en el caso anterior muestra muchas falencias ya que carece de Controles Parlamentarios Preventivos como los que si existen tanto en la Constitución de la República del Perú de 1979 como en la de 1993. La dación de cuenta al Congreso de ciertos actos ejecutivos de importancia como el nombramiento de personal diplomático y la Vacancia Presidencial también son mecanismo de Control Parlamentario que tampoco existen en Guatemala.

En el contexto de Argentina el Jefe del Gabinete tiene muchas similitudes con la figura del Presidente del Consejo de Ministros del Perú y con el propio Vicepresidente de la República de Guatemala en cuanto a sus funciones de coordinador del accionar de los Ministros de Estado, sin embargo el Vicepresidente de la República de Guatemala se encuentra en una posición muchísimo más débil que el Premier Peruano y el Jefe del Gabinete Argentino con respecto al Presidente de la República. En Guatemala lamentablemente el Vicepresidente tiende a adoptar un rol secundario y opaco a pesar de

³² Chirinos Martínez, José Carlos. **Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria, El Control Parlamentario.** Pág. 43



la importancia de las funciones que le asigna la Constitución Política de la República de Guatemala cosa que no sucede en Argentina.

El Jefe de Gabinete se convierte en la pieza fundamental del papel de Control y Fiscalización que ejerce el Congreso sobre el Gobierno Argentino. En Guatemala como se mencionó anteriormente salvo en el caso del Antejudio, carece totalmente de Controles Parlamentarios de inspiración estadounidense cosa que en Argentina no es así ya que en todas sus Constituciones contando la de 1949 y la reformada de 1994 siempre han estado presentes.

Los Ministerios y demás órganos y dependencias del Ejecutivo Argentino también son creadas por ley del Congreso cosa que en Guatemala no se cumple a cabalidad por la creación de órganos como las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que son creados por Acuerdos Gubernativos. La moción de censura se aplica de manera similar a Guatemala con la salvedad de que aplica a todos los Ministros de Estado en general, en Argentina solo se ejerce sobre el Jefe de Gabinete.

En el caso de Guatemala si se procede a hacer un análisis comparativo se podrá descubrir fácilmente que carece en su ordenamiento jurídico constitucional y ordinario de la mayoría de mecanismos de Control Parlamentario que si poseen los estadounidenses en su Constitución cosa que de por si es vergonzoso considerando que esa Carta Magna es del año 1787 y la guatemalteca es de 1985 es decir hay buen tramo de siglos de distancia entre una y la otra y ni así se han podido implementar en la Constitución Nacional efectivos controles sobre el accionar usualmente errático de un Ejecutivo que no sabe ni lo que quiere.

La carencia que concretamente se observa es en el ámbito del Control Parlamentario Preventivo que el Congreso de la República de Guatemala no ratifica los nombramientos de ningún funcionario público civil o militar nombrado por el Organismo Ejecutivo ni tan siquiera a los miembros del cuerpo diplomático y consular de Guatemala en el extranjero es decir hay una práctica nociva de dejar a sus anchas al Gobierno de la República en los campos de nombramiento de funcionarios y de creación de sus dependencias.

La creación de los Ministerios de Estado y de Secretarías de la Presidencia si se crean por Ley como en Estados Unidos, pero las Comisiones Presidenciales Temporales no, cosa que no ocurre ni podría ocurrir en el país norteamericano ya que sería vulnerar la facultad reglamentaria del Congreso consagrada en la Constitución de los Estados Unidos. En cuanto a las Comisiones Parlamentarias de investigación estas funcionan casi igual en Guatemala con la diferencia que la citación y la asistencia de funcionarios públicos a las Comisiones del Congreso se hace abiertamente.

5.5. Propuesta de solución a la problemática referente a la falta de control sobre la creación de comisiones presidenciales temporales

DECRETO NÚMERO...

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

CONSIDERANDO:



Que actualmente no existe dentro del ordenamiento legal guatemalteco ningún tipo de control o reglamentación en el ámbito jurídico constitucional, ordinario o administrativo sobre la facultad de creación, supresión, fusión o modificación de denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales por parte del Presidente de la República de Guatemala.

CONSIDERANDO:

Que la facultad expuesta en el anterior Considerando le permite al Presidente de la República de Guatemala una inaceptable discrecionalidad amplia y ambigua que ha degenerado en una conducta antidemocrática, caprichosa y arbitraria por parte de este funcionario precisamente en el ejercicio de esta facultad, lo cual es incompatible con los principios de un Gobierno Republicano y Democrático que por definición se encuentra siempre limitado no solo por la propia Constitución y las leyes sino que también por los Controles Inter Órganos dentro de los cuales se encuentra el Control Parlamentario que puede y debe ejercer el Organismo Legislativo.

CONSIDERANDO:

Que la Creación descontrolada de Comisiones y Comités Presidenciales Temporales por parte del Presidente de la República de Guatemala causa un gasto innecesario de recursos públicos y un cuadro generalizado de usurpación y duplicidad de funciones de otras dependencias del Organismo Ejecutivo y que de la misma manera la supresión irreflexiva, abrupta y antojadiza por parte de este mismo funcionario de estas Comisiones y Comités puede privar al Estado de Guatemala de verdaderos cuerpos técnicos asesores que apoyen el proceso de creación de políticas públicas exitosas y beneficiosas para el desarrollo nacional.

CONSIDERANDO:

Que asimismo no existe ninguna normativa que establezca un proceso de nombramiento y destitución de los integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que permita el ejercicio del debido Control Parlamentario por parte del Congreso de la República en esta materia en específico que fortalezca la función de Control y Fiscalización que el Organismo Legislativo debe aplicar sobre el Ejecutivo y en los que asimismo se promueva la participación democrática y consensuada de los demás altos funcionarios del Organismo Ejecutivo tales como el Vicepresidente de la República de Guatemala y los Ministros de Estado.

CONSIDERANDO:

Que la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 del Congreso de la República en su Artículo 7 establece que el Vicepresidente de la República de Guatemala debe velar porque la administración pública se desarrolle en armonía con los principios que la orienten, y porque el régimen jurídico-administrativo del Estado propicie la eficiencia lo que causa que sea una incoherencia que tenga a su cargo los Gabinetes Específicos y no las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales cuya naturaleza, objetivos y funcionamiento son casi idénticas.

CONSIDERANDO:

Que existe un actuar malicioso por parte del Presidente de la República de Guatemala de limitar y disminuir la importancia y las atribuciones que legal y constitucionalmente le corresponde al Vicepresidente de la República de Guatemala en la gestión de los órganos y dependencias del



Organismo Ejecutivo situación que obliga al Congreso de la República de Guatemala a fortalecer la posición de éste funcionario en consonancia a lo expuesto en el anterior Considerando, otorgándole la dirección y coordinación de todas las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales además de la de los Gabinetes Específicos y otras dependencias que ya se encuentren bajo su dirección.

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República de Guatemala esta legal y moralmente obligado a atender el clamor de la ciudadanía quién en épocas recientes ha demostrado clara y públicamente su oposición y repudio a los excesos cometidos por el Jefe del Organismo Ejecutivo los que constituyen las problemáticas centrales mencionadas a lo largo de la presente serie de Considerandos, que en su conjunto deben ser resueltas de forma inmediata e integral por la vía legislativa en aras de cumplir con el deber patriótico de mantener la institucionalidad democrática del país y la confianza del Pueblo de Guatemala en sus Representantes.

POR TANTO:

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la literal a) del Artículo 171 de la Constitución Política de la República de Guatemala

DECRETA:

La siguiente;



LEY INTEGRAL PARA EL CONTROL Y REGULACIÓN DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Ámbito de la Ley. La presente Ley define y desarrolla nuevos mecanismos de Control Parlamentario aplicados sobre la atribución del Presidente de la República de Guatemala de crear, suprimir, y de fusionar Comisiones y Comités Presidenciales Temporales así como sobre su facultad de modificar las denominaciones de estas dependencias fijando paralelamente a esto un nuevo procedimiento para ejercer estas atribuciones. Esta Ley comprende además nuevos Controles Parlamentarios ejercidos también en los procesos de nombramiento de los integrantes de dichas Comisiones y Comités. La normativa desarrollada establece asimismo nuevas funciones al Vicepresidente de la República con respecto a las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y configura un nuevo procedimiento de nombramiento de los miembros de estos órganos dentro de una nueva dinámica institucional que modifica el accionar de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales en su conjunto y de cada uno de sus integrantes en el Organismo Ejecutivo y en sus relaciones con el Organismo Legislativo.

Artículo 2. Todas las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales dependerán directamente de la Vicepresidencia de la República derivado de esto el Presidente de la República se auxiliara del Vicepresidente de la República para coordinar y gestionar política y administrativamente estas dependencias.



Artículo 3. Compete a las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales ejercer en sus respectivos ramos las funciones del Organismo Ejecutivo con las limitaciones que esta Ley establece. Aquellas Comisiones y Comités que participen activamente en la formulación y dirección de la política interior y exterior del Estado y del Gobierno y que puedan adoptar medidas para su ejecución tendrán una participación de carácter colaborativa y complementaria y bajo ninguna circunstancia podrán usurpar o suplantar las funciones de otros órganos o dependencias del Organismo Ejecutivo independientemente de su naturaleza o jerarquía tales como los Ministerios de Estado, las Secretarías de la Presidencia de la República, el Consejo de Ministros, la propia Vicepresidencia de la República, etc.

Artículo 4. Es necesario el acuerdo del Presidente y del Vicepresidente de la República con la respectiva Comisión o Comité Presidencial Temporal para presentar al Congreso proyectos de ley, inclusive el presupuesto, para observar las leyes sancionadas por el Congreso, celebrar contratos o practicar otros actos que requieren sanción legislativa, y abrir créditos adicionales.

En caso de disidencia entre el Presidente de la República y la Comisión o Comité Presidencial Temporal, sobre las materias en que se requiere su acuerdo, se ejecutará la decisión del Presidente con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y si la disidencia se diera con el Vicepresidente de la República se ejecutará la decisión del Vicepresidente con el voto aprobatorio del Consejo Directorial. Si la disidencia versa sobre proyectos de ley o actos que exigen sanción legislativa, el Presidente o el Vicepresidente de la República según sea el caso transmitirá al Congreso de la República el voto disidente de la respectiva Comisión o Comité.

Artículo 5. El Vicepresidente de la República en compañía de los Directores Ejecutivos y Presidentes de los Comités Presidenciales Temporales concurrirán al Consejo de Ministros para informar sobre las necesidades económicas y financieras de dichas dependencias.

Artículo 6. Cada Comisión y Comité Presidencial Temporal, prepara y remite al Ministro de Finanzas Públicas el proyecto de su presupuesto anual de gastos, formado de acuerdo con la política aprobada por el Gobierno de la República. El Ministro de Finanzas Públicas tiene autorización para modificar dichos proyectos, de acuerdo con el Presidente de la República, a fin de balancear ingresos y gastos, previa consulta con las, Comisiones y Comités correspondientes, sobre las enmiendas que se propongan.

CAPÍTULO II

PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN, SUPRESIÓN, FUSIÓN Y DE MODIFICACIÓN DE DENOMINACIÓN DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

Artículo 7. El procedimiento de creación, supresión, fusión o modificación de denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales iniciado y ejecutado por el Presidente de la República se registrará según dos supuestos fundamentales:

1. Las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que se ocupen de asuntos logísticos y administrativos menores sin incidencia política alguna, y circunscritas al ámbito de la actividad de la Administración Pública en la Vicepresidencia de la República serán creadas, suprimidas, fusionadas o se les modificaran sus denominaciones a través de Acuerdos Gubernativos.

2. Las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales a las que se les quieran designar funciones y atribuciones para participar activamente en la formulación y dirección de la política interior y exterior del Estado y del Gobierno y de adoptar medidas para su ejecución, serán creadas, suprimidas, fusionadas o se les modificaran sus denominaciones mediante una Ley del Congreso de la República propuesta por el Presidente de la República.

Artículo 8. Los Acuerdos Gubernativos y los Proyectos de Ley de creación, supresión, fusión o de modificación de la denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales serán elaborados y aprobados en Consejo de Ministros y deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso de la República en su sesión más próxima. El Vicepresidente de la República será el encargado de someter personalmente a consideración del Congreso de la República estos Acuerdos Gubernativos y Proyectos de Ley.

Artículo 9. Los Acuerdos Gubernativos de creación, supresión, fusión o de modificación de la denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que no se presenten al Congreso de la República en su sesión posterior inmediata serán nulos de pleno derecho, no podrán ejecutarse y nadie les deberá obediencia asimismo no podrán volverse a emitir y a presentarse hasta después de pasado un plazo de tres meses contados desde el día en que tendrían que haber sido presentados al Congreso de la República.

Artículo 10. Los Proyectos de Ley de creación, supresión, fusión o de modificación de la denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que no se presenten al Congreso de la República en su sesión posterior inmediata no podrán volverse a presentar hasta después de pasado

un plazo de seis meses contados desde el día en que tendrían que haber sido presentados al Congreso de la República.

Artículo 11. Los Acuerdos Gubernativos de creación, supresión, fusión o de modificación de la denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales necesitarán la mayoría simple de votos de los diputados para ser aprobados, modificados o rechazados por el Congreso de la República mientras que los Proyectos de Ley la mayoría absoluta de votos del número total de diputados.

CAPITULO III

RENOVACIÓN DEL PLAZO DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

Artículo 12. Las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales creados a través de Acuerdos Gubernativos tendrán una duración de dos años indefinidamente renovables, mientras que los creados por medio de una Ley tendrán una duración de cuatro años igualmente renovables de forma indefinida.

Artículo 13. El Congreso de la República podrá debatir y aprobar la renovación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales, ya sea a propuesta del Presidente de la República o de cuatro diputados. En el primer caso la propuesta de renovación será enviada por el Vicepresidente de la República.

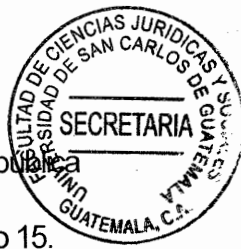
CAPÍTULO IV

PROCEDIMIENTO DE NOMBRAMIENTO Y DESTITUCIÓN DE LOS INTEGRANTES DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

Artículo 14. El Presidente de la República nombrará en Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la República a los integrantes de todas las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales. Mientras son ratificados por el Congreso de la República estos ejercerán el cargo interinamente. Los Acuerdos Gubernativos de estos Nombramientos deberán ser firmados por todos los Ministros de Estado y por el Vicepresidente de la República.

Artículo 15. El Vicepresidente de la República deberá proponer al Presidente de la República y al Consejo de Ministros los nombres de ciudadanos idóneos para que los designen como miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales dentro de un plazo de tres días hábiles siguientes a la aprobación del Acuerdo Gubernativo o de la Ley que creó la Comisión o el Comité Presidencial Temporal respectivo. Si dentro de este plazo el Vicepresidente de la República no hubiera podido presentar los integrantes de la Comisión o del Comité deberá pedirle al Presidente de la República una prórroga debidamente fundada. Esta prórroga no podrá exceder de cinco días.

Artículo 16. Una vez integrada la Comisión o el Comité Presidencial Temporal, el Presidente de la República lo comunicará al Congreso de la República dentro de los tres días hábiles siguientes, o al día en que se llene una vacante, dando cuenta del personal que lo integra, a fin de que éste sancione total o parcialmente dicha designación. Si los miembros de la Comisión o del Comité no hubieran obtenido la aprobación del Congreso de la República o si se hubieran producido vacantes, el Vicepresidente de



la República, dentro de los tres días hábiles siguientes, deberá presentarle al Presidente de la República y al Consejo de Ministros una nueva nómina de integrantes en los términos que indica el Artículo 15.

Artículo 17. El Congreso de la República aprobará por mayoría absoluta de votos los nombramientos de los integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales. El Congreso de la República dispondrá de siete días hábiles para resolver, durante los cuales podrá citar a comparecer al integrante o integrantes nombrados que determinen. Si el Congreso de la República no resuelve en el plazo previsto, el o los nombramientos se reputarán aprobados. En caso de que el Congreso de la República rechace la aprobación de los nombramientos, el Presidente de la República someterá unos nuevos nombramientos, en los términos del Artículo 16. Si estos segundos nombramientos fueran rechazados, ocupara el cargo la persona o las personas que en una tercera ocasión nombre el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

Artículo 18. Los miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales serán ciudadanos guatemaltecos especialmente capacitados en los servicios de la correspondiente Comisión o Comité. Recibirán por sus servicios la asignación que señale el Acuerdo Gubernativo o la Ley de creación de la Comisión o Comité respectivo.

Artículo 19. El Presidente de la República destituirá a propuesta y con acuerdo del Vicepresidente de la República a los integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales notificando estas destituciones al Congreso de la República por intermedio del Vicepresidente de la República. Salvo por causa de muerte o incapacidad comprobada, los anteriores integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales permanecerán en sus cargos hasta en tanto no se designen sus sustitutos y estos tomen posesión de sus cargos.

CAPÍTULO V

FUNCIONES DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPÚBLICA CON RESPECTO A LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

Artículo 20. El Vicepresidente de la República es el Jefe Inmediato Superior de todos los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales para cuyos efectos estos funcionarios habrán de mantener una directa relación e identificación con su gestión política y su labor administrativa para lo cual se reunirán en Consejo Directorial en la Vicepresidencia de la República tres veces semanales por lo menos en donde se discutirá el desenvolvimiento de la cosa pública, adoptándose las medidas que sea conveniente proponer en beneficio de la Administración general al Presidente de la República o directamente en cada Comisión o Comité.

Artículo 21. Las renunciias de los Directores Ejecutivos, Presidentes y demás miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales las aceptará el Presidente de la República en Acuerdo Gubernativo que refrendará el Vicepresidente de la República así como las Destituciones.

Artículo 22. Los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales darán al Vicepresidente de la República los informes y explicaciones que les pida sobre todos los asuntos importantes de sus respectivas Comisiones o Comités o que interesen a la Política General del Organismo Ejecutivo y pondrán a su disposición los documentos que les solicite.



Artículo 23. El Vicepresidente de la República representa las Acciones y la Política General de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y a estas ante el Presidente y el Congreso de la República.

Artículo 24. Al Vicepresidente de la República también le corresponden las siguientes atribuciones:

1. Bajo la orientación del Presidente de la República ejercer la Administración General de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y dirigir y coordinar la labor de sus Directores Ejecutivos y Presidentes.
2. Convocar y Presidir el Consejo Directorial compuesto por los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales; asumiendo la corresponsabilidad ejecutiva y administrativa de sus acciones y omisiones en el ejercicio de sus funciones.
3. Presidir por derecho propio las reuniones de cualquiera de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales cuando concurra a las mismas.
4. Someter personalmente a consideración del Congreso de la República los Acuerdos Gubernativos y Proyectos de Ley de creación, supresión, fusión o de modificación de la denominación de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.
5. Producir los informes y explicaciones verbales o escritos que cualquiera de los diputados del Congreso de la República solicite al Organismo Ejecutivo sobre las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.
6. Proponer al Presidente de la República y al Consejo de Ministros el nombre de ciudadanos idóneos para que los designen como integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.



7. Proponer al Presidente de la República la destitución de cualquiera de los integrantes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales dando cuenta al Congreso de la República de estas destituciones.
8. Enviar al Congreso de la República la propuesta Presidencial de renovación del plazo de cualquiera de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.
9. Recibir cuenta de los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y de sus empleados.
10. Dar seguimiento del trabajo y de las actividades de cada una de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales e informar periódicamente al Presidente de la República sobre el estado general de su ejecución y resultados.
11. Conducir las relaciones entre las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y el Presidente y el Congreso de la República.
12. Coordinar los procesos de evaluación integral de la gestión pública y de resultados de las políticas públicas adoptadas por las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales e informar de ello al Presidente de la República.
13. Conducir el proceso de coordinación de la rendición de cuentas de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales ante el Congreso y ante el Presidente de la República.
14. El Vicepresidente de la República, con el voto consultivo del Consejo Directorial, dirime los conflictos de competencia entre las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y entre los Directores Ejecutivos y Presidentes de dichas dependencias.
15. Solicitar la aprobación del Presidente de la República acerca de cada gestión de su desempeño al frente de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.
16. Las demás funciones que le otorgue la presente Ley.



CAPITULO VI

EL CONSEJO DIRECTORIAL

Artículo 25. El Consejo de Directorial se integrará con el Vicepresidente de la República y los Directores Ejecutivos y Presidentes de las respectivas Comisiones y Comités Presidenciales Temporales. Deberá celebrar de manera ordinaria tres reuniones semanales. En toda oportunidad podrá ser convocado por el Vicepresidente de la República. Las reuniones del Consejo serán presididas por el Vicepresidente de la República. Tendrá competencia en todos los asuntos de gobierno y administración relacionados con las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales que planteen en su seno el Vicepresidente de la República o cualquiera de los Directores Ejecutivos y Presidentes de dichas Comisiones y Comités. Será órgano de consulta obligatoria del Vicepresidente de la República para la toma de decisiones en el ejercicio de la administración general de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales y dictará su propio reglamento.

CAPÍTULO VII

ATRIBUCIONES GENERALES DE LOS DIRECTORES EJECUTIVOS Y PRESIDENTES DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES

Artículo 26. Las atribuciones generales de los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales son las siguientes:



1. Bajo la dirección del Vicepresidente de la República y la superior autoridad del Presidente de la República, inspeccionar y dirigir los asuntos de sus Comisiones y Comités.
2. Poner en vigor la necesaria disciplina entre sus empleados subalternos.
3. Dictar las reglas que estime pertinentes para el despacho de los asuntos de su competencia.
4. Asistir a las sesiones del Consejo Directorial, con voz y voto.
5. Proponer al Vicepresidente de la República, políticas, estrategias, acciones y proyectos de normas legales, así como programas operativos, presupuestos y requerimientos financieros, relativos al área de su competencia.
6. Responder los informes escritos y prestar informes orales e interpelaciones al Congreso de la República.
7. Concurrir a los Debates del Congreso de la República en Pleno, debiendo retirarse antes de la votación.
8. Elaborar el proyecto de presupuesto de su Comisión o Comité y rendir cuenta de su ejecución.
9. Designar, dentro de sus competencias, a los empleados subalternos de sus Comisiones o Comités.
10. Presentar al Vicepresidente de la República la memoria y cuenta anual de su Comisión o Comité, para su presentación al Presidente y al Congreso de la República.
11. Firmar los Acuerdos Ministeriales del área de su jurisdicción y competencia, conjuntamente con el Vicepresidente de la República.
12. Rendir cuenta, periódicamente, de todas sus actividades ante el Presidente y el Congreso de la República.
13. Ejercer las demás atribuciones consignadas en la presente Ley.

Artículo 27. Cada Director Ejecutivo y Presidente de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales presentará anualmente una memoria razonada y una cuenta de los fondos que hubiera



manejado de su Comisión o Comité al Presidente y al Congreso de la República, a más tardar el primero de Octubre de cada año, demostrativas del estado general de los asuntos de su Comisión o Comité en el precedente año fiscal, y contentivo de las recomendaciones que estime pertinentes en bien del servicio. Esta memoria y cuenta anual se presentará colectivamente después de haber sido discutidas y aprobadas en reunión del Consejo Directorial bajo la presidencia del Vicepresidente de la República.

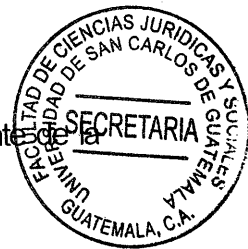
Artículo 28. Los Directores Ejecutivos y Presidentes de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales concurren al Consejo de Ministros, sin derecho a voto, para deliberar sobre los asuntos de sus respectivas Comisiones y Comités en los que los Ministros de Estado deban intervenir directamente. Si estos funcionarios ostentan el cargo de Ministro sí podrán votar.

Artículo 29. Cada Director Ejecutivo y Presidente preside y representa a la Comisión o Comité de su ramo. Cada Comisión y Comité deberá tener un Subdirector Ejecutivo y un Vicepresidente nombrado de acuerdo al procedimiento establecido en la presente Ley. Se reunirán dos o más Comisiones o Comités, a iniciativa de cualquiera de ellos, o de sus Directores Ejecutivos o Presidentes, para discutir en común los asuntos que interesan a varias Comisiones o Comités.

CAPÍTULO VIII

PERSONAL SUPERIOR Y SUBALTERNO

Artículo 30. Compete exclusivamente a las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales nombrar y remover, con sujeción a la ley, a los empleados superiores de sus respectivas dependencias, a



propuesta del Director Ejecutivo o Presidente respectivo. El Director Ejecutivo o el Presidente de la Comisión o del Comité nombra a los empleados subalternos.

Artículo 31. El personal de cada Comisión o Comité Presidencial Temporal podrá formar Subcomisiones o Subcomités separados para ramos especiales. Esto será propuesto, si fuera necesario, por el Vicepresidente de la República; y una vez obtenido el consentimiento del Presidente de la República, deberá presentar dicha propuesta a la aprobación del Congreso de la República.

CAPÍTULO IX

RELACIONES DE LAS COMISIONES Y COMITÉS PRESIDENCIALES TEMPORALES CON EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Artículo 32. Las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales están obligados a rendir cuentas, periódicamente, de todas sus actividades ante el Congreso de la República.

Artículo 33.

1. A iniciativa de al menos cuatro diputados del Congreso de la República pueden solicitar a los Directores Ejecutivos, Presidentes y demás miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales, informes verbales o escritos con fines legislativos de inspección, fiscalización e investigación sobre todo asunto de interés nacional.

2. El Congreso de la República puede, a iniciativa de por lo menos cuatro diputados, interpelar a los Directores Ejecutivos, Presidentes y demás miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales

Temporales, en forma individual o colectiva y acordar censura de sus actos por mayoría absoluta de votos de los miembros del Congreso de la República.

3. La censura tiene por finalidad la modificación de las políticas y del procedimiento impugnado, e implica la renuncia del o los Directores Ejecutivos, Presidentes o miembros de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales censurados, la misma que podrá ser aceptada o rechazada por el Presidente de la República.

4. El Director Ejecutivo, Presidente o miembro de la Comisión o Comité Presidencial Temporal que fuese censurado en dos oportunidades durante el transcurso de su gestión, deberá presentar renuncia irrevocable al cargo o en su defecto, su mandato podrá ser revocado por mayoría simple por el Congreso de la República.

5. El anuncio de la interpelación podrá hacerse verbalmente o por escrito, así como el motivo de la misma, si el Director Ejecutivo, Presidente o miembro de la Comisión o Comité Presidencial Temporal a quien se dirija se hallare presente; pero si no se encontrara se verificará por escrito, y el Presidente del Congreso de la República se lo hará saber al Vicepresidente de la República.

6. El Vicepresidente de la República o el Director Ejecutivo, Presidente o miembro de la Comisión o Comité correspondiente podrán contestar en el acto la interpelación, o si lo creyeran conveniente se tomarán un plazo prudencial para aportar al debate los datos y justificaciones que estimaran convenientes. En este último caso lo expondrán brevemente al recoger la interpelación. El plazo para contestar la interpelación no excederá de diez días hábiles.

CAPÍTULO X

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS



Artículo 34. Derogatorias. Se deroga:

1. El párrafo número 3 del Artículo 5 de la Ley del Organismo Ejecutivo decreto 114-97 del Congreso de la República únicamente en su contenido sobre la forma de creación y temporalidad de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales.
2. Todos los Acuerdos Gubernativos de creación, supresión, fusión o de cambio de denominación de Comisiones y Comités Presidenciales Temporales emitidos antes de la vigencia de la presente Ley.

Artículo 35. El Organismo Ejecutivo estará obligado a disolver todas y cada una de las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales creados antes de la vigencia de esta Ley dentro de un plazo único e improrrogable de cinco meses llevando a cabo las acciones y gestiones tendientes a la liquidación de las actividades y compromisos de estas Comisiones y Comités elaborando durante este mismo plazo un Plan General de Liquidación.

Artículo 36. El Organismo Ejecutivo tendrá la opción y el derecho de volver a crear con igual o distinta denominación las Comisiones y Comités Presidenciales Temporales mencionadas en el Artículo 35 pero esta vez mediante las nuevas disposiciones establecidas en la presente normativa. Las Comisiones y Comités que se ocupaban de materias relacionadas con la protección de los Derechos Humanos, la Lucha contra la Corrupción, la Discriminación o el Racismo obligatoriamente deberán ser creadas nuevamente.

Artículo 37. Vigencia. El presente decreto entrará en vigencia a los ocho días de su publicación en el diario oficial.



PASE AL ORGANISMO EJECUTIVO PARA SU SANCIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN

DADO EN EL PALACIO DEL ORGANISMO LEGISLATIVO, EN LA CIUDAD DE GUATEMALA, A
LOS X DÍAS DEL MES DE X DE DOS MIL X

SHIRLEY JOHANNA RIVERA ZALDAÑA

PRESIDENTA

MAYNOR GABRIEL MEJÍA POPOL

SECRETARIO

JULIO CÉSAR LONGO MALDONADO

SECRETARIO

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La problemática plenamente identificada y comprobada a través de los datos obtenidos de la propia realidad institucional del país y sus antecedentes históricos jurídicos. que se procedió a analizar con detalle a lo largo del desarrollo de la presente investigación residió en el hecho de que la creación de Comisiones Presidenciales Temporales, actualmente no posee dentro del ordenamiento legal guatemalteco ningún tipo de control riguroso, funcional, e imprescindible en el ámbito jurídico constitucional o administrativo debido a que la Ley del Organismo Ejecutivo Decreto Numero 114-97 del Congreso de la República en su Artículo 5, faculta al Presidente de la República a crear estas Comisiones libremente según su propio criterio a través de acuerdos gubernativos por conducto del Ministerio de Gobernación.

En este mismo orden de ideas y después de tomar en consideración toda la información teórica al respecto dentro del marco de las disciplinas y ramas del derecho en que se basó esta investigación se pudo concluir de forma concisa que para que un Organismo Ejecutivo cree sus dependencias dentro de la legalidad de un sistema republicano deben existir controles parlamentarios específicos que disminuyan y moderen el ejercicio de esta atribución del Jefe del Ejecutivo precisamente en este ámbito.

Es por esto que se propone que la forma más acertada de controlar y limitar la discrecionalidad antidemocrática del Presidente de la República en el ejercicio de su facultad de creación de Comisiones Presidenciales Temporales y atribuciones conexas, es mediante la adopción de una nueva normativa legal desarrollada y estructurada para el efecto en el último capítulo de esta investigación que asimismo instituye un nuevo control parlamentario sobre este tema en particular.





BIBLIOGRAFÍA

BOLÍVAR, Simón. **Proyecto de Constitución para la República de Bolivia y Discurso del Libertador**. Ciudad de Bogotá, República de la Gran Colombia: Ed. S. S. Fox, Plazuela de San Francisco, 1826.

BOLÍVAR, Simón. **Proyecto de Constitución para la República del Peruana**. Ciudad de Lima, República del Perú: Ed. Imprenta de la Libertad por José M. Masías, 1826.

BOLÍVAR, Simón. **Proyecto de Constitución para la República del Perú, que sancionado con ligeras modificaciones se promulgó y juró como Ley fundamental del Estado en 9 de diciembre de 1826**. Ciudad de Caracas, República de la Gran Colombia: Ed. Devisme Hermanos, 1827.

CHIRINOS MARTÍNEZ, José Carlos. **Serie Cuadernos de Investigación Parlamentaria, El Control Parlamentario**. 1ª. Edición, Congreso de la República del Perú, Ciudad de Lima, República del Perú: Centro de Estudios Constitucionales y Parlamentarios, Ed. Imprenta del Congreso de la República del Perú, 2020.

COMISIÓN DE LOS QUINCE, **Diario de sesiones de la Comisión de los Quince encargada de elaborar el Proyecto de la Constitución de la República**. 1ª. Edición, Ciudad de Guatemala, República de Guatemala: Ed. Tipografía Nacional de Guatemala, 1953.

CORTE DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, **Digesto Constitucional**. 1ª. Edición, Ciudad de Guatemala, República de Guatemala: Ed. Serviprensa C.A., 2001.

DE MOSQUERA, Tomás Cipriano. **Discurso del Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Colombia en la Instalación de la Convención Nacional**. Ciudad de Bogotá, República de Colombia: Ed. Imprenta de Echeverría Hermanos, 1863.

DE MOSQUERA, Tomás Cipriano. **Manifestación del senador Tomás C. de Mosquera a la nación**. Ciudad de Bogotá, República de Colombia: Ed. Imprenta de F. Tórres Amaya, 1858.

DE MOSQUERA, Tomás Cipriano. **Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana**. Ciudad de Bogotá, República de Colombia: Ed. Imprenta de Ortiz y Comp, 1856.



DE MOSQUERA, Tomás Cipriano, MURILLO TORO, Manuel, CAMACHO ROLDÁN, Salvador, OLANO, Antonio, NÚÑEZ, Rafael. **Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana.** Ciudad de Bogotá, República de Colombia: Ed. Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855.

GARCIA LAGUARDIA, Jorge Mario. **Constituciones Iberoamericanas Guatemala.** 1ª. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas México D.F., México: Dirección General de Publicaciones, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

HARRISON, Benjamín, Traducido por ESQUIVEL OBREGON, Toribio. **Vida Constitucional de los Estados Unidos de América.** Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América: Ed. Biblioteca Interamericana, 1919.

HAMILTON, Alexander, MADISON, James, JAY, John, Traducido por CANTILO, José María, **El Federalista.** 1ª. Edición, Ciudad de Buenos Aires, República Argentina: Ed. Imprenta del Siglo, 1868.

MONTI, Natalia, ROBLE, María Rosa, VANIN, Cecilia, Coordinadoras de Contenido, **Constituciones Argentinas. Compilación histórica y análisis doctrinario.** 1ª. Edición, Buenos Aires, República Argentina: Ed. Dirección Nacional del Sistema Argentino de Información Jurídica, Editorial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, 2015.

MURILLO TORO, Manuel. **Proyecto de Constitución para la Confederación Colombiana.** Ciudad de Bogotá, República de Colombia: Ed. Imprenta de Echeverría Hermanos, 1855.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales.** Ciudad de Buenos Aires, República Argentina: Ed. Heliasta, 1974.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA Y ASOCIACIÓN DE ACADEMIAS DE LA LENGUA ESPAÑOLA, **Diccionario esencial de la lengua española.** Ciudad de Madrid, Reino de España: Ed. Espasa, 2006.

RAMOS NUÑEZ, Carlos, Estudio Preliminar, **Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario, Las Constituciones del Perú.** 1ª. Edición, Ciudad de Lima, República del Perú: Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Centro de Estudios en Justicia y Derechos Humanos, Servicios Gráficos JMD S. R. L., 2017.

SILVA SANTISTEBAN, José, Presentación por RAMOS NUÑEZ, Carlos, **Colección Biblioteca Constitucional del Bicentenario, Curso de Derecho Constitucional**. 1ª. Edición, Ciudad de Lima, República del Perú: Centro de Estudios Constitucionales, Tribunal Constitucional del Perú, Servicios Gráficos JMD S. R. L., 2015.



SAMPAY, Arturo Enrique, **Las Constituciones de la Argentina (1810-1972)**. 1ª. Edición, Ciudad de Buenos Aires, República Argentina: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1975.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL DE BOLIVIA, ACADEMIA PLURINACIONAL DE ESTUDIOS CONSTITUCIONALES. **Las Constituciones Políticas de Bolivia 1826-2009**. 1ª. Edición, Ciudad de Sucre, Estado Plurinacional de Bolivia: (s.e), 2018

VILLARÁN, Manuel Vicente, Revisión, Prólogo y Notas GARCÍA BELAUNDE, Domingo. **Lecciones de Derecho Constitucional**, 1ª. Edición, Pontificia Universidad Católica de Perú, Ciudad de Lima, República del Perú: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica de Perú, 1998.

ZELAYA, Augusto y BLANCO, Ramón, **20 de Octubre de 1944, Legislación Revolucionaria, Decretos Emitidos por la Junta Revolucionaria de Gobierno**. 1ª. Edición, Ciudad de Guatemala, República de Guatemala: Ed. Unión Tipográfica, 1945.

<https://voxpopuliguate.com/2020/09/09/los-rostros-y-perfiles-del-centro-de-gobierno/> (Consulta: 10-06-2022).

Legislación Nacional

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

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

Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto 93, Congreso de la República de Guatemala, 1945.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Decreto Número 47, de la Junta Revolucionaria de Gobierno, 1944.



Decreto Gubernativo para Redistribuir las funciones de las diversas Secretarías de Estado.

Decreto Gubernativo 1728, Presidente de la República de Guatemala General Jorge Ubico Castañeda, 1935.

Decreto Gubernativo para Redistribuir las funciones de las diversas Secretarías de Estado.

Decreto Gubernativo 825, Presidente de la República de Guatemala General José María Orellana, 1935.

Decreto Ley que estableció el Número y las Denominaciones de las Secretarías de Estado.

Decreto Ley del 25 de febrero de 1876, Presidente de la República de Guatemala General Justo Rufino Barrios, 1876.

Acuerdo Gubernativo que designó los negocios que debían despacharse por cada una de las Secretarías del Gobierno y los días de su reunión en Consejo de Ministros.

Acuerdo Gubernativo del 14 de diciembre de 1847, Presidente de la República de Guatemala General Rafael Carrera Turcios, 1847.

Reglamento del Poder Ejecutivo de las Provincias Unidas del Centro de América.

Asamblea Nacional Constituyente de las Provincias Unidas del Centro de América, 1823.

Decreto de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala del 8 de Octubre de 1841.

Decreto Gubernativo del 14 de febrero de 1848.

Decreto de la Asamblea Constituyente del Estado de Guatemala del 30 de octubre de 1848.

Decretos Ley de fechas 16 de enero y 29 de junio de 1873.

Legislación Extranjera:

Constitución Política de los Estados Unidos de América, Estados Unidos de América, 1787.

Constitución Política de la Nación Argentina, República Argentina, 1994.

Constitución Política de la Nación Argentina, República Argentina, 1949.

Constitución Política de la República del Perú, República del Perú, 1993.

Constitución Política de la República del Perú, República del Perú, 1979.

