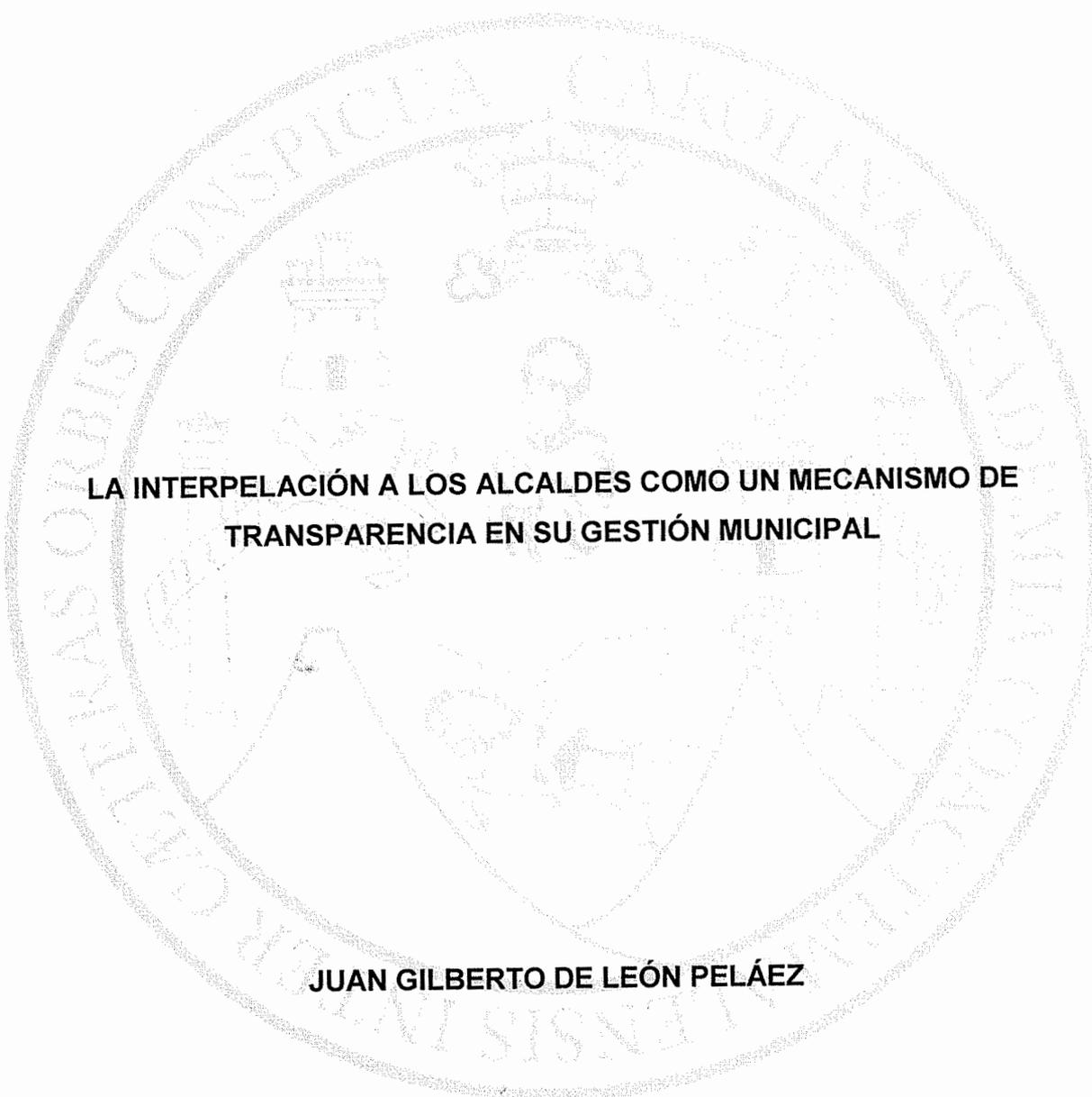


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**



**LA INTERPELACIÓN A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE
TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN MUNICIPAL**

JUAN GILBERTO DE LEÓN PELÁEZ

**SANTA CRUZ DEL QUICHÉ, DEL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ, GUATEMALA
FEBRERO DE 2018**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ
CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**

**LA INTERPELACIÓN A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE
TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN MUNICIPAL**

TESIS

Presentada al Honorable Consejo Directivo

del

Centro Universitario de Quiché

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JUAN GILBERTO DE LEÓN PELÁEZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Santa Cruz del Quiché, del Departamento de Quiché, Guatemala, Febrero de 2018

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

USAC

Rector:

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

Secretario General:

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

HONORABLE CONSEJO DIRECTIVO DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ

Dr. Pedro Chitay Rodríguez

Ing. Agr. Mario Antonio Godínez López

Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales

Ar. Israel López Mota

Br. Kevin Christian Carrillo Segura

AUTORIDADES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ CUSACQ

Director:

Dr. Pedro Chitay Rodríguez

Coordinador Académico:

Msc. Elder Isaías López Velásquez

Coordinador de Carrera:

Msc. David Gómez Martín

Coordinador de la Unidad de Tesis:

Lic. Alam Bartolomé León Pérez

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



CUSACQ
TRICENTENARIA
Centro Universitario de Quiché

UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS



Oficio No.4

Santa Cruz del Quiche 15 de febrero de 2017.

Licenciado
Pascual Tiu Zapeta
Presente

Apreciable Lic. Tiu:

Reciba un cordial y atento saludo deseándole éxitos en sus labores cotidianas.

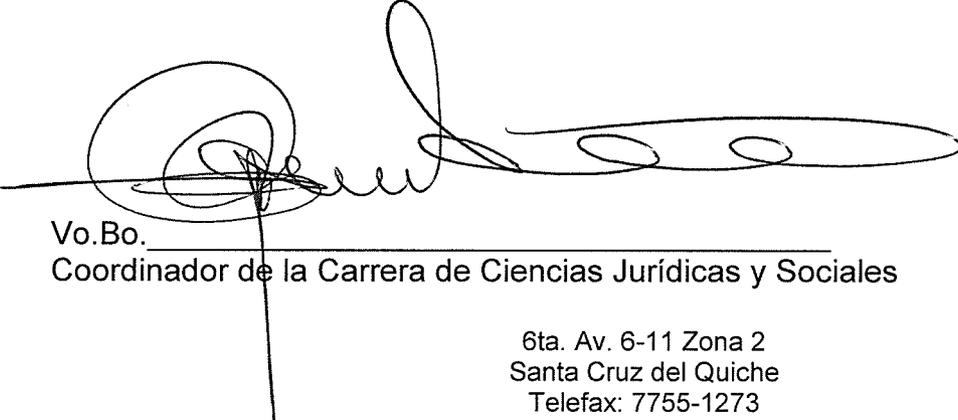
El motivo del presente es para informarle que según Resolución No. 4 de fecha veintisiete de enero de dos mil diecisiete, emitida por esta Unidad se le nombró como Asesora del estudiante: **Juan Gilberto de León Pelàez**, para que lo guie durante todas las etapas del proceso de investigación científica, aplicando los métodos científicos y las técnicas apropiadas para resolver el problema o la problemática correspondiente en la forma más objetiva que el caso amerite, en relación al tema o punto de tesis intitulado **LA INTERPELACION A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN SU GESTION MUNICIPAL.**

Para los efectos correspondientes se le remite este oficio.

Atentamente,



Coordinadora de Unidad de Tesis.


Vo.Bo. _____
Coordinador de la Carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales



6ta. Av. 6-11 Zona 2
Santa Cruz del Quiche
Telefax: 7755-1273
cusacq@usac.edu.gt



Santa Cruz del Quiché, El Quiché, 4 de agosto de 2017.

Licenciado
ALAM BARTOLOMÉ LEÓN PÉREZ
Coordinador de la Unidad de Asesoría de
Tesis de la Carrera de Ciencias Jurídicas y
Sociales del Centro Universitario de Quiché
de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

Distinguido Licenciado LEÓN PÉREZ:

En atención al nombramiento de fecha veintisiete de enero de dos mil diecisiete, me permito manifestarle que en calidad de asesor de tesis de **JUAN GILBERTO DE LEÓN PELÁEZ**, quien desarrolló el tema que fue aprobado, intitulado: **“LA INTERPELACIÓN A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN MUNICIPAL”**. Al respecto le manifiesto lo siguiente:

a) Analicé el contenido científico y **técnico sobre LA INTERPELACIÓN A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN MUNICIPAL** constatando que el planteamiento del problema, responde a la coyuntura jurídico-social actual.

b) Los capítulos del presente trabajo, han sido redactados en un orden lógico que permiten determinar con claridad el contenido de los temas desarrollados en la investigación, fundamentando la comprobación de la hipótesis y con ello, constituyendo un aporte científico de consulta para el sistema jurídico guatemalteco. Además, ésta se sustenta con diversas referencias bibliográficas citadas que hacen constar el respeto al derecho de autor.

c) El sustentante realizó la tesis utilizando los métodos: analítico, sintético, deductivo e inductivo y las técnicas bibliográfica y documental. Al respecto, los métodos y técnicas utilizadas en la elaboración de la investigación contribuyeron para que ésta pueda ser consultada dentro del campo del Derecho Administrativo.

OFICINA:
2DA. CALLE 2-47 ZONA 5, SANTA CRUZ DEL QUICHÉ, DEPARTAMENTO
DE QUICHÉ.
Cel. 5316-2021
E-mail: tiu_zapeta@yahoo.es

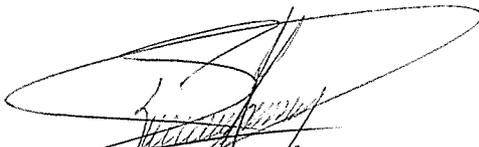
LICENCIADO PASCUAL TIÚ ZAPETA
ABOGADO Y NOTARIO
COLEGIADO 10996.



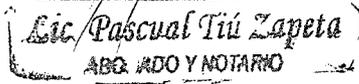
d) El tema que se desarrolló es muy importante para la coyuntura guatemalteca pues la interpelación a los alcaldes permitiría tener un control parlamentario sobre la administración pública que estos desarrollen.

En mi calidad de **ASESOR** emito **DICTAMEN FAVORABLE**, pues cumple con todos los requisitos establecidos en el Artículo 31 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, y **DECLARO EXPRESAMENTE** que no soy pariente del estudiante dentro de los grados de ley, debiendo en consecuencia continuar con su trámite, para que la presente investigación sea discutida en el examen público de tesis correspondiente.

Con muestras de mi consideración y estima de usted muy atentamente,



PASCUAL TIÚ ZAPETA.
Abogado y Notario
Colegiado 10,996.



OFICINA:
2DA. CALLE 2-47 ZONA 5, SANTA CRUZ DEL QUICHÉ, DEPARTAMENTO
DE QUICHÉ.
Cel. 5316-2021
E-mail: tiu_zapeta@yahoo.es



USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala

CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHE
-CUSACQ-



Dirección

Impresión CUSACQ: 003-30012018

EL INFRASCRITO COORDINADOR DE LA CARRERA DE LICENCIATURA EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DEL CENTRO UNIVERSITARIO DE QUICHÉ DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Con base en el dictamen favorable emitido por el asesor del trabajo de graduación intitulado "LA INTERPELACIÓN A LOS ALCALDES COMO UN MECANISMO DE TRANSPARENCIA EN SU GESTIÓN MUNICIPAL", presentado por el estudiante **Juan Gilberto De León Peláez** con número de carné 201047590, de la Carrera de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales, en donde se hace constar que se han cumplido con los requerimientos académicos y administrativos, esta Dirección **AUTORIZA LA IMPRESIÓN del Trabajo de Graduación**, en la ciudad de Santa Cruz del Quiché a los treinta días del mes de enero de 2018.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Msc. David Gómez Martín
Coordinador de Carrera
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-



Dr. Pedro Chitay Rodríguez
Director
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-

Lic. Elder Isaías López Velásquez
Coordinador Académico
Centro Universitario de Quiché -CUSACQ-





DEDICATORIA

- A JEHOVA DIOS:** Por su gran amor infinito, indudable, darme la vida, el conocimiento y todas las bendiciones que me ha dado.
- A MI MADRE:** Glenda Esmeralda Peláez Mérida, por su amor incondicional de madre, por su apoyo, y por sus sabios consejos.
- A MI ABUELITA:** María Cristobalina Natareno Noriega, que Dios la tiene en el cielo.
- A MI PADRE:** Juan Gilberto De León Natareno, a quien debo mi existencia y lo que soy, por ese apoyo incondicional, por ser un excelente padre y el mejor del mundo.
- A MISHERMANOS:** Leyser Alvaroni, Johnny Ottoniel y Dany Moises De León, por su apoyo y confianza en mí.
- A MI HIJA:** Alondra Floridalma De León, por su amor puro y sincero.
- A LOS LICENCIADOS:** Carlos Enrique González Cajas (†), Casimiro Hernández Mendez, David Gomez Martin, Jorge Victor Hernandez Azañon, Julio Enriquez, Alam



Bartolome Leon Perez y Pascual Tiu Zapeta,
por forjar mis conocimientos.

A: La Universidad de San Carlos de Guatemala.

A: La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales,
por integrarme a la sociedad como un
profesional con espíritu fuerte.

A: Cada una de las personas y profesionales que
me brindaron su apoyo, amistad y
conocimiento, gracias.



PRESENTACIÓN

El presente trabajo de investigación, funda la viabilidad de regular la figura de interpelación a los alcaldes municipales, con la finalidad de que las gestiones municipales sean más transparentes, ya que actualmente no hay un mecanismo ni un organismo que pueda fiscalizar específicamente las diversas decisiones del gobierno municipal.

Para realizar esta investigación fue necesario aplicar la investigación cualitativa; este tipo en particular permitió que el estudio del tema objeto fuera doctrinario y jurídico exhaustivo, en la rama del Derecho Administrativo. En su desarrollo, respondió a cada una de las etapas metodológicas para la organización, clasificación e interpretación de información.

Asimismo, el proceso de la elaboración de la presente se realizó entre el periodo comprendido del año 2014 al año 2015, en el municipio de San Pedro Jocopilas, departamento de Quiché; siendo la interpelación a los alcaldes, el objeto de estudio.

El aporte de la presente investigación va destinado a la rama del Derecho Administrativo y a los profesionales y estudiantes que se dediquen al estudio de la misma.



HIPÓTESIS

Para el desarrollo de la presente investigación de tipo cualitativa, se decidió utilizar el tipo de hipótesis causal, en virtud que ésta permite determinar relaciones de causa y efecto del fenómeno objeto de estudio. Por lo cual se plantea que la interpelación a los alcaldes municipales provee un mecanismo de control en su gestión. Es decir, a mayor control menor posibilidad para que los alcaldes municipales administren de forma incorrecta los recursos. Por lo tanto es necesario la aplicación de la interpelación a los alcaldes a través de una reforma constitucional. La muestra se obtuvo de forma aleatoria a través de casos de antejuicios en algunos municipios de Guatemala?



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

La comprobación de la hipótesis formulada se logró a través de la aplicación de los siguientes métodos: analítico y sintético.

Su aplicación confirmó que a mayor control por parte del Congreso de la República de Guatemala a los alcaldes, más transparente es su gestión. En consecuencia, la interpelación debe ser aplicada a funcionarios públicos.



ÍNDICE

Pág.

Introducción	i
--------------------	---

CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo	1
1.1 Definición	1
1.2 Antecedentes	5
1.3 Administración pública	9
1.3.1 Definición	10
1.4 Sistemas	12
1.5 Funciones del Estado.....	16
1.5.1 Función administrativa del Organismo Ejecutivo.....	17
1.5.2 Función administrativa del Organismo Legislativo	19

CAPÍTULO II

2. Sistema de frenos y contrapesos: Interpelación como control parlamentario	23
2.1 Antecedentes de la interpelación	25
2.2 Definición	27
2.3 Características	29
2.3.1 Medio de control interorgánico.....	30
2.3.2 Control del Organismo Legislativo sobre el Organismo Ejecutivo.....	30
2.3.3 Oralidad	31
2.3.4 Control de carácter político	31
2.4 Sujetos que intervienen.....	31
2.5 Fines de la interpelación	32

CAPÍTULO III

3. Regulación legal de la interpelación	33
3.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....	33
3.2 Ley Orgánica del Organismo Legislativo.....	35
3.3.1 Funcionarios que pueden ser interpelados	36
3.3.2 Fines de la interpelación	36
3.3.3 Efectos de la interpelación	37
3.3 Código Municipal.....	38
3.4 Derecho comparado.....	40
3.4.1 República Dominicana	41
3.4.2 Venezuela	42
3.4.3 Constitución Política de la República de Nicaragua.....	43
3.4.4 Constitución Política de la República de Paraguay.....	43

CAPÍTULO IV

4. Reforma constitucional para regular la interpelación de los alcaldes	45
4.1 Calidades para ser alcalde.....	45
4.2 Funciones	46
4.3 Prohibiciones	47
4.4 Casos de antejuicio.....	50
4.5 Situación de la gestión del municipio de San Pedro Jocopilas	52
4.5.1 Contextualización del municipio de San Pedro Jocopilas	53
4.5.2 Gestión municipal.....	54
4.6 Análisis sobre la regulación legal de la interpelación	58
4.7 Propuesta de reforma constitucional.....	60
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	63
BIBLIOGRAFÍA.....	64



INTRODUCCIÓN

La interpelación es una figura político-jurídica que permite la fiscalización de desempeño en la función pública a los Ministros de Estado. Por lo cual, esta investigación persigue que esta figura le sea aplicable a los alcaldes municipales, pues es necesario que su gestión sea controlada por el Congreso de la República de Guatemala en representación del pueblo.

Sin embargo, en la legislación guatemalteca: Constitución Política de la República de Guatemala y Ley Orgánica del Organismo Legislativo, no disponen en su regulación vigente y positiva, ningún precepto que lo permita.

En consecuencia, se describió el tipo de gestión que se desarrolló en el municipio de San Pedro Jocopilas, departamento de Quiché, evidenciando la necesidad de aplicar la interpelación como una forma de evitar la posible comisión de hechos delictivos por parte de estos funcionarios públicos.

Por lo tanto, la toma de decisiones y la situación de que éstas se encuentren al margen de la ley, da lugar a que los alcaldes municipales no administren correcta y transparentemente los recursos municipales asignados.

Por ello, esta investigación se realizó con el objetivo de aplicar la interpelación a los alcaldes municipales, a través de una reforma constitucional. Asimismo, con la hipótesis planteada se confirmó que a mayor control por parte del Congreso de la República de Guatemala a los alcaldes, más transparente es su gestión. Los métodos que se aplicaron para la elaboración de la investigación fueron los siguientes: analítico, el cual permitió estudiar cada uno de los temas de forma aislada y detallada; el sintético, que permitió que luego del estudio aislado de cada tema, se realizara una construcción de conocimientos específicos. Asimismo, arribar a la conclusión discursiva y a fundamentar la hipótesis planteada y confirmada.



Este trabajo se dividió en cuatro capítulos: el primero, hace referencia a varios aspectos doctrinarios sobre la administración pública, sus principios y sistemas; el segundo, desarrolla el control parlamentario a través de la interpelación, definición, características y fines; el tercero, aborda la regulación legal de la interpelación, tanto a nivel nacional como internacional, el cuarto, se propone y fundamenta la reforma constitucional que regule la interpelación de los alcaldes.

Finalmente, se presenta la conclusión discursiva y la bibliografía que fundamenta la presente investigación.



CAPÍTULO I

1. Derecho administrativo

1.1 Definición

Se define como “aquella parte del derecho público interno que regula la organización y las funciones de substancia administrativa, legislativa y jurisdiccional del Órgano Ejecutor y de las entidades jurídicamente descentralizadas, las funciones administrativas de los restantes órganos que ejercen el poder del Estado (Legislativo y Judicial) y, en general, todas aquellas actividades realizadas por personas públicas o privadas a quienes el ordenamiento les atribuye potestades de poder público (...)”¹

Entendiéndose por Derecho Público “el sistema normativo que regula la actuación del Estado en su accionar soberano y determina las relaciones e intereses que privan con sus gobernados, mediante la creación de los órganos y procedimientos pertinentes. Así mismo es la parte del ordenamiento jurídico que regula las relaciones entre las personas y entidades privadas con los órganos que ostentan el poder público cuando estos últimos actúan en ejercicio de sus legítimas potestades públicas (jurisdiccionales, administrativas, según la naturaleza del órgano que las ejerce) y de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido, y de los órganos de la Administración pública entre sí.

¹ Cassagne, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. Pág. 110.

La característica del derecho público, tal como lo señala el prestigioso autor jurídico Julio Rivera, es que sus mandatos no se encuentran sujetos a la autonomía de la voluntad que pudiesen ejercer las partes (es decir «no» pueden ser modificados por las partes en uso legítimo de su autonomía de la voluntad, como sí ocurre en el Derecho Privado). Son mandatos «irrenunciables y obligatorios», en virtud de ser mandados en una relación de subordinación por el Estado (en ejercicio legítimo de su principio de Imperio).”²

A su vez, el Profesor Gabino Fraga manifiesta al definir derecho administrativo “por una parte, incluya el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por la otra, comprenda las normas que regulan la actividad de dicho Poder que se realiza en forma de función administrativa. De esta manera no se debilita la distinción que se adoptó entre el punto de vista formal y material de la función administrativa, pues, por una parte, sirve para precisar la naturaleza de ésta, y por la otra, se logra una mejor adaptación a los principios de nuestro derecho público positivo, en el cual es innegable que predomine la consideración formal de la Administración.”³

De la anterior definición sobre derecho administrativo el Profesor Fraga realiza el siguiente análisis:

² De los Santos Morales, Adriana. **Derecho administrativo I**. 1ª ed. México: (s.e): 2012. Pág. 17

³ Fraga, Gabino. **Derecho administrativo**. 14ª ed. México: Editorial Porrúa, S.A., 1985. Pág. 92.

a) “La estructura y organización del Poder encargado normalmente de realizar la función administrativa.

Como ese poder se integra por múltiples elementos, surgen necesariamente variadísimas relaciones entre éstos y el Estado, y entre ellos mismos, siendo además indispensable coordinarlos en una organización adecuada para que puedan desarrollar una acción eficaz, sin perjuicio de la unidad misma de la estructura que forman.

b) Los medios patrimoniales y financieros que la Administración necesita para su sostenimiento y para garantizar la regularidad de su actuación.

En principio requieren un régimen jurídico homogéneo que se amolde a los fines que persigue la Administración.

c) El ejercicio de las facultades que el Poder Público debe realizar bajo la forma de la función administrativa.

En el dominio de la Administración, a diferencia de lo que ocurre en la vida privada, es más importante el capítulo del ejercicio de los derechos que el que se refiere al goce de estos. Entro del Estado, como hemos dicho antes, las atribuciones que ejercita no son distintas según el órgano que las realiza, de tal modo que no puede hablarse de atribuciones que sean especiales y exclusivas de cada uno de los tres Poderes. En realidad todos ellos realizan las mismas atribuciones, que son las atribuciones del Estado. Lo único que varía es la forma que se emplea para esa realización. Pues bien,

el derecho administrativo se limita a normar el ejercicio de las atribuciones del Estado cuando dicho ejercicio reviste la forma de la función administrativa.

d) La situación de los particulares con respecto a la Administración.

Siendo los particulares los que están obligados a obedecer las órdenes de los administradores o los que se benefician de los servicios públicos que el Estado organiza, son numerosas las relaciones que surgen con tales motivos.

Además, los mismos particulares van adquiriendo día a día mayor injerencia en las funciones públicas, a las cuales, en formas directas o indirectas, son admitidos a colaborar.”⁴

De lo anteriormente citado por los autores se expresa que las relaciones jurídicas en las que interviene la administración pública están reguladas por las disposiciones del derecho administrativo. Sin embargo, en algunos casos la actividad del Estado necesita autorizar contratos con los particulares, a los cuales les aplica disposiciones de derecho privado. En ese sentido, la actividad del Estado no puede desligarse completamente, pues su actuar permite que las normas de este derecho se configuren para realizar su intervención.

⁴ Ibid. Págs. 93-94.

1.2 Antecedentes

En este apartado se describirán aspectos históricos sobre Derecho Administrativo. Al respecto, "El Derecho Administrativo es una disciplina jurídica de reciente formación autonómica. Claro está que desde remota antigüedad han existido institutos de esta naturaleza, mas conformaban un quehacer jurídico dentro del campo extenso y avanzado del Derecho Civil, de un lado, y del derecho político en general, de otro. Por eso se dice, con sobrada razón, que los Estados gobernaban mucho, pero administraban poco. Un caso histórico de excepción es el Tahuaintisuyo, en el que los Incas realizan una notable actividad administrativa, la que luego les permite desplegar gran dinamismo político; siendo de destacar que primero satisfacen las necesidades de su población y después expanden sus dominios, constituyendo así el primer pueblo del mundo admirable y racionalmente administrado."⁵

Sin embargo, este antecedente de los Incas no permite fundamentar del todo, la génesis del derecho administrativo, "cuyo origen proviene de Europa y concretamente desde la Revolución Francesa (1789); aunque prontamente desnaturalizado por la acción del Código de Napoleón, regresivamente privatista y liberal. Con este movimiento de masas populares y de pequeña burguesía se inicia el surgimiento del Derecho moderno, y especialmente la parte dinámica por excelencia del tratamiento de los fenómenos jurídico-sociales, o sea, invirtiendo racionalmente el orden de cosas

⁵ Bacacorzo, Gustavo. **Tratado de derecho administrativo**. Págs. 23-24.

hasta entonces existente; la soberanía reside en el pueblo y no en la autoridad; ésta es su mandataria periódica y tampoco vitalicia ni hereditaria.”⁶

La aparición y el desarrollo del derecho administrativo constituyen un proceso durante el año 1792. Proceso que se caracteriza por la división de los poderes del Estado en el que los gobiernos absolutistas son limitados por la división de sus funciones y el ejercicio del poder en base a la ley. “Y así tenemos las sesiones de Germinal (marzo) y Fructidor (agosto), para después dar la Constitución del Año 111, en que Francia establece los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El segundo estaba a cargo de un Directorio (o Gobierno), contra el cual conspiran tanto los realistas desalojados del poder como el propio general Napoleón Bonaparte, egregio estratega triunfante en hechos de armas directamente planeados y conducidos por este joven oficial corso.”⁷

Durante la Revolución de Thermidor, dos abogados fueron llevados a la guillotina, pues habían dirigido la misma y manifestado sus discrepancias. Asimismo, “Dentro del proceso formativo de 105 hechos del acontecer histórico institucional, encontramos leyes valiosas cuyas huellas las ubicamos en el tiempo: 1812, 1865 Y 1907, todo lo cual prueba la cercanía temporal de esta rama jurídica a la que la revolución del siglo XVIII le da preponderancia.”⁸

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

Tal y como lo afirma el Tratadista Bacacorzo, el derecho administrativo surge de la Revolución Francesa, teniendo a este momento histórico como punto de partida para un proceso de formación como rama más del derecho.

Así lo afirma y amplía Adriana de los Santos Morales, "El surgimiento del Derecho Administrativo se encuentra en Francia, a partir de la Revolución Francesa, la cual tenía como principal finalidad el terminar con el feudalismo. Si bien pueden considerarse como antecedentes históricos los Tribunales Administrativos franceses; no se puede suponer la existencia del Derecho Administrativo como tal. Puesto que el Derecho Administrativo como conjunto de normas o como disciplina que estudia a éstas, es relativamente nuevo."⁹

Al respecto, se comparte lo que establece anteriormente la autora, pues con la Revolución Francesa inicia un proceso para la existencia del derecho administrativo, no surge totalmente como una rama del derecho.

Por su parte Jorge Fernando Ruiz detalla que "La historia demuestra que el fenómeno estatal se ha desarrollado con apoyo en las Instituciones administrativas, las cuales han quedado sujetas en su organización y funcionamiento a una regulación jurídica conformada por las órdenes, reglas y disposiciones correspondientes, lo cual pudiera significar que, como conjunto de normas, el derecho administrativo proviene de tiempo inmemorial. El nacimiento de este Derecho en Francia, encuentra su mayor auge durante la época de la Asamblea Constituyente como producto de la sistematización de

⁹ De los Santos Morales, Adriana. **Op. Cit.** Pág. 11.

los principios racionales que fundan la acción administrativa, las atribuciones del Poder Público, los caracteres esenciales de las instituciones administrativas, así como los intereses y derechos del hombre.

Una de las Instituciones jurídicas francesas, que más empuje proporcionó al desarrollo del Derecho Administrativo fue el Consejo de Estado Francés, (...) goza de una facultad de justicia retenida, que consistía en el derecho que tenía el Rey de resolver por él mismo la última instancia en cualquier proceso.

Durante esta primera etapa del Consejo del Estado Francés, conocida como el Antiguo Régimen, se necesitó de la creación de tres instituciones fundamentales: Servidumbre, Parlamento y Estados Generales.

- a) La Servidumbre consistía en la adscripción de un ser humano a una extensión de tierra que se veía obligado a cultivar y de la cual no podía ser separado, de modo que era vendido o donado con ella.
- b) El Parlamento, se trata de un tribunal de justicia con carácter soberano que conocía no solo de los asuntos que le estaban especialmente atribuidos, sino también de varios casos de apelación.
- c) Los Estados Generales son la asamblea constituida por los tres estamentos u órdenes reconocidos por el Antiguo Régimen: la Nobleza, el Clero y el denominado Tercer Estado.

En la segunda etapa evolutiva del Consejo del Estado Francés, evolución que debe mencionarse fue más por cuestiones históricas que por motivos jurídicos, comienza con la adjudicación a este órgano, de una justicia delegada, la cual consistía en la competencia para decidir en lo contencioso administrativo, lo que le permitió erigirse, en el más importante de los tribunales administrativos franceses y simultáneamente, en consejero del poder central. Aunado a esto se da en Francia la separación de poderes dividido en una jurisdicción o poder judicial y la jurisdicción o poder administrativo.”¹⁰ En cuanto al tercer Estado se consideraban a las personas que no pertenecían ni a la nobleza ni al clero.

Quedando así expresados algunos antecedentes, considerados los más importantes en la evolución del derecho administrativo.

1.3 Administración pública

Para definir administración pública, es necesario que en primer lugar se haga referencia a su etimología. En ese sentido “El verbo español administrar proviene del latín ad, traducible como hacía, y ministrare compuesto de manus y trahere, por lo tanto ad manus trahere puede interpretarse como servir, ofrecer algo a otro o servirle alguna cosa.”¹¹

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. Pág. 81.

¹¹ De los Santos Morales, Adriana. **Op. Cit.** Pág. 62.

La administración como una forma de servicio estatal, se concibe en servir u ofrecer bienes y servicios a los ciudadanos con el fin de promover y garantizar el bienestar general de su población.

Al referirse a la administración pública se alude rápidamente al poder ejecutivo, apoyado por unos autores como una parte integrante y por otros como una actividad que desarrolla el organismo ejecutivo. Lo cierto es que ambas posturas concentran un eje central de relación: administración pública con el poder ejecutivo y su regulación por el derecho administrativo.

La administración pública es el contenido esencial de la actividad del Organismo Ejecutivo, en el entendido que sus directivos deben de administrar de forma transparente, justa y en igualdad de condiciones los bienes del Estado, prestando de forma continua y permanente los distintos servicios para satisfacer las necesidades públicas, alcanzando así el bien común. Pero, no hay que dejar de lado que todo lo realizado por la administración debe ser normado por el marco jurídico específico, es decir por el derecho administrativo, tal y como se había mencionado anteriormente.

1.3.1 Definición

Para continuar, se presentarán algunas definiciones de la administración pública que pretenden guiar el desarrollo del presente estudio.

De esa forma se define como “el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público trata de lograr los fines del Estado.”¹²

De la cita anterior se resalta que todas las actividades que realizan los diferentes órganos del sector público van encaminadas a proveerle a los ciudadanos una serie de satisfactores a través de los servicios públicos, logrando con ello, el bienestar general.

Rodrigo Moreno Rodríguez indica que: “La Administración Pública es la organización que tiene a su cargo la dirección y la gestión de los negocios estatales ordinarios dentro del marco del derecho, las exigencias de la técnica y una orientación política.”¹³

Esta definición diferencia de gran manera la administración pública de la privada, pues hace referencia a que en esta última se administren bienes estatales dentro de un marco legal.

Por su parte, Serra Rojas comenta que: “La Administración Pública es una organización que tiene a su cargo la acción continua encaminada a la satisfacción de las necesidades de interés público, con elementos tales como; personal técnico preparado, un patrimonio adecuado y mediante procedimientos administrativos idóneos o con el

¹² Fernández Ruiz, Jorge. **Op. Cit.** Pág. 279

¹³ Rodrigo Moreno Rodríguez, citado por De los Santos Morales, Adriana. **Op. Cit.** Pág. 63.



uso, en caso necesario de las prerrogativas del poder público que aseguren el interés estatal y los derechos de los particulares.»¹⁴

Tanto Fernández Ruiz como Serra Rojas, coinciden en expresar que todas las acciones realizadas por las distintas entidades públicas van encaminadas a conseguir el bien común de los particulares de forma transparente, es decir bajo las normas del derecho administrativo.

1.4 Sistema de la administración pública: autonomía administrativa

La organización administrativa es sin duda la mejor manera en la que las entidades estatales deben de estar distribuidas o clasificadas para cumplir lo que les permiten las normas jurídicas del derecho administrativo.

Esta organización integra diferentes sistemas que se deben implementar de acuerdo a las necesidades de cada época.

En otras palabras, dentro de la administración pública existen órganos que se encuentran jerárquicamente subordinados a otros, mientras que algunos otros no dependen jerárquicamente de un superior. Por esas relaciones dentro de la administración se aplican los siguientes sistemas: Centralización, descentralización y autonomía.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. **El acto de gobierno**. Págs. 363-364

De forma breve y concisa se definirán los sistemas de centralización y descentralización respectivamente; posteriormente, se describirán aspectos importantes sobre la autonomía.

a) Centralización

De acuerdo a Gabino Fraga, “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración pública.”¹⁵ Es decir que la institución centralizada depende de un superior jerárquico.

b) Descentralización

En sentido contrario, la descentralización “tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central.”¹⁶

d) Autonomía

La autonomía alude a un sistema que forma parte de la administración pública, por lo cual, “El término autonomía, de autos, por sí mismo y nomos, ley, consiste en la

¹⁵ Fraga, Gabino. **Op. Cit.** Pág. 157

¹⁶ Ibid.

facultad que una persona tiene de darse sus propias normas, sea un individuo, una comunidad o un órgano del Estado.”¹⁷ Al respecto, la autonomía, para efectos de este estudio, se designa como la potestad de la que gozan los municipios u otras entidades, que se rigen de acuerdo a sus intereses específicos sobre su forma de vida interior, regulada mediante normas y autoridades propias.

En esa misma línea puede aplicarse la autonomía en algunos órganos descentralizados, órganos autónomos por disposición constitucional y entidades territoriales autónomas, como lo son los municipios, entre otras.

El municipio como una entidad territorial goza de autonomía constitucional en algunas legislaciones, tal es el caso de Guatemala. De lo cual se puede designar como un tipo de autonomía local y para ello se apunta que en “la antigüedad, las comunidades contaban con un alto grado de independencia, tal era el caso de ligas griegas, las tribus beduinas y los indígenas norteamericanos antes de la colonización. El grado de independencia de cada una de estas comunidades, o lo que posteriormente se denominó autonomía, fue recortado, una vez se insertan dentro de la organización estatal como una división territorial, la municipal. Así, una vez los pequeños territorios se insertaban en la organización estatal, sus ordenamientos legales definían y delimitaban el contenido de la autonomía local.”¹⁸

¹⁷ Valencia Carmona, Salvador. **Derecho, autonomía y educación superior. Derecho a la educación y a la autonomía.** 1ª ed. México: (s.e), 2003.

¹⁸ Suelt-Cock, Vanessa & Aura Ximena Osorio. **La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.** Pág. 120.

En ese sentido “La diversidad de fuentes de la autonomía local refiere a este concepto características naturales como poder originario y opuesto al Estado, y facultad de autogobierno; así también poder que debe ser controlado y limitado por las leyes, autoadministración; de elección de sus autoridades locales; y de gestión por los interesados de sus propios asuntos y también de sus intereses. No obstante esta diversidad, dos ideas vertebran su concepto, según lo advierte Stern: primera, la autoadministración municipal de un colectivo de sus propios asuntos o de los que lo afectan directamente, bajo su propia responsabilidad con un margen de libertad autodeterminación responsable.

De esta forma, las tareas administrativas se aproximan a sus afectados, pero al servicio de la división vertical de poderes y si los órganos son elegidos por el pueblo, vinculado al principio democrático; y segunda, que estos asuntos no se circunscriban al campo de lo administrativo sino se inscriban en la relación básica entre Estado y sociedad.”¹⁹

Es interesante como la teoría considera importante que a nivel local no debe prevalecer la relación únicamente en el campo administrativo, sino la relación debe ser básicamente entre Estado-sociedad. Al respecto cabe mencionar las relaciones políticas que se establecen mediante la legalidad y obediencia de los preceptos jurídicos por parte de los ciudadanos; la producción de bienes y servicios por parte del Estado; las relaciones de comunicación e información existentes entre gobierno municipal y vecinos; relaciones que se realizan para la conservación su cultura y

¹⁹ Ibid. Pág. 128.

reglamentaciones que permitan a los vecinos su participación en la elaboración de disposiciones municipales que fomenten el desarrollo social.

1.5 Funciones del Estado

El desempeño de una función va ligada al cumplimiento de algún deber. En ese orden, las funciones del Estado se consideran los medios idóneos que utiliza para ejercer sus atribuciones, las cuales logran sus fines.

Siendo importante, establecer como punto de partida sobre la división de poderes, en virtud que a través de ellos el Estado cumple sus funciones.

Sobre esta categoría, se ha ido evolucionando, pues desde su inicio fue Montesquieu quien la estudió. De este estudio, surge la clasificación de las formas de gobierno, las cuales se caracterizaban por el número de sujetos que se arrogaban la soberanía y en consecuencia de su legalidad.

Dentro de las formas de gobierno que propuso Montesquieu, se encuentran las siguientes:

- Democracia: El poder reside en el pueblo.
- Aristocracia: El poder residía en una parte del pueblo.

- Despotismo: El poder lo ejercía una persona sin apego a la ley, gobernando de acuerdo a su voluntad.
- Monarquía: El poder lo ejercía una sola persona a través de un conjunto de leyes fundamentales.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, Adrianda de los Santos Morales expresa que: “con la clasificación de Montesquieu los poderes quedarían mecánicamente limitados: el poder legislativo que sería el poder supremo, sería incapaz de emitir leyes tiránicas porque el poder ejecutivo tendría poder de veto sobre la Ley. Los poderes representarían a los diferentes sectores sociales; el monarca encabezaría al Ejecutivo, los nobles y el pueblo integrarían las dos cámaras del parlamento y los jueces serían la boca que pronuncia la Ley. Con la división del poder en diferentes sectores se logra garantizar los derechos fundamentales de cada individuo, y que las funciones del Estado sean ejercitadas de manera correcta.”²⁰

1.5.1 Función administrativa del Organismo Ejecutivo

No cabe duda que la función administrativa se constituye en la base de los principios de derecho administrativo, porque se traduce en la actividad que realiza el Estado a través del Poder Ejecutivo u Organismo Ejecutivo.

Y, “se encuentra formada por diversos elementos los cuales se enlistan de la siguiente manera:

²⁰ De los Santos Morales, Adriana. **Op. Cit.** Pág. 48.

- La función administrativa se realiza bajo un orden jurídico.
- La función administrativa realiza una limitación de los efectos que produce el acto administrativo. Se concede a la función administrativa el papel de creadora de normas generales, abstractas, también se define como función ejecutora de las leyes.

La función administrativa puede ser definida como la actividad que realiza el Estado bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.²¹

Sin embargo, no se puede establecer una diferencia específica si se alude a que la función administrativa se realiza bajo un orden jurídico, en virtud que tanto la función legislativa y jurisdiccional se realizan también bajo un ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la función administrativa se diferencia por los efectos jurídicos que sus actos producen.

Se distingue de la función legislativa, “pues que por virtud de ésta nunca se realizan actos materiales, ni se determinan situaciones jurídicas para casos individuales. La esencia del acto legislativo consiste en la creación de situaciones jurídicas generales. La función administrativa se distingue de la jurisdiccional porque en ésta no se recurre a

²¹ Ibid. Pág. 51

la idea del motivo (controversia previa) ni del fin (dirimir conflictos, decidir controversias).”²²

Es importante mencionar que la división de poderes de alguna manera proporciona la división de las funciones estatales. Sin embargo, aunque exista una función administrativa como tal, desempeñada por el Organismo Ejecutivo, no se puede establecer como una función propia e independiente pues los dos organismos restantes: legislativo y judicial también desempeñan una función administrativa. Lo cual será detallado a continuación.

1.5.2 Función administrativa del Organismo Legislativo

Establecer que cada uno de los poderes ejerce su función específica, es de alguna manera negar la división de poderes y su sistema de frenos y contrapesos.

De esa forma surge un criterio mixto: “Ninguno de estos criterios es de por sí suficiente para distinguir las funciones del Estado, pues hay a) actos materialmente legislativos que son orgánicamente administrativos, típicamente los reglamentos; b) actos materialmente administrativos que son orgánicamente legislativos, tal como las investigaciones, pedidos de informes, autorizaciones, etc. que conceden o realizan las Cámaras; (...).

²² Rizo Onyaguren, Armando. **Manual elemental de derecho administrativo**. Pág. 22.

Así entonces, en sentido material, el órgano administrativo realiza no sólo funciones administrativas sino también legislativas y jurisdiccionales; (...) el órgano legislativo no sólo funciones legislativas sino también administrativas. Este entrelazamiento de funciones en sentido material que realizan los órganos estatales demuestra que no puede hallarse un criterio orgánico o material positivo y puro para conceptuar cada una de las funciones: Es necesario buscar un criterio mixto, que combinando elementos de uno y otro tipo pueda ofrecer una noción útil, aunque resulte menos elegante que las demás.

Podemos ya observar un dato en este entrecruzamiento de funciones: En materia de función legislativa el criterio objetivo o material no designa suficientemente a la función y es necesario agregarle una referencia al órgano respectivo. Sucede así que el régimen jurídico de la función legislativa se aplica únicamente a los actos que sean materialmente legislativos y que además hayan sido realizados por el órgano legislativo.”²³

Para ello es importante partir en primer lugar que la función legislativa: “Es la actividad que realiza el Estado por conducto de los órganos que forman el poder legislativo (...).

El acto legislativo se deriva del principio de la autoridad formal de la Ley, que significa que todas las resoluciones del Poder Legislativo no podrán ser derogadas, modificadas o aclaradas más que por otra resolución del mismo Poder y siguiendo los mismos procedimientos que determinaron la formación de la primera resolución.

²³ http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloIX.pdf (Consultado: 05-10-2016).



Señalaremos los siguientes ejemplos:

- Actos administrativos.- Nombramiento de su personal de apoyo, designación de funcionarios, sancionar a los legisladores por ausencias, autorizar servicios a gobiernos de otros países.
- Actos jurisdiccionales.- La instrucción de juicio político a altos funcionarios.”²⁴

²⁴ De los Santos Morales, Adriana. **Op. Cit.** Pág. 49-50.



CAPÍTULO II

2. Sistema de frenos y contrapesos: Interpelación como control parlamentario

Este apartado describirá aspectos que explicarán la importancia de esta teoría en cada uno de los Estados. De esa cuenta, “La teoría de los Frenos y contrapesos sostiene que al llegar a repartir la soberanía, entre varios órganos del Estado, dentro de un mismo plano de igualdad, se puede obtener un equilibrio que se traduce en un prudente ejercicio del poder, es decir, en un balance de poderes, con el fin de que un poder sirva de freno o de control hacia el otro, a quien le hace un contrapeso.

Un poder vigila y controla la actividad del otro, en atención a su recíproca vigilancia, en virtud de que estando perfectamente delimitados sus campos, cada uno dentro de su propia esfera, evitará salirse de ella y que los otros puedan también inmiscuirse dentro de su correspondiente esfera de competencia. Quedando perfectamente enmarcado el campo de competencia de la actividad estatal, los ciudadanos quedan asegurados contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues éste tiene que manifestarse a través de normas generales, es decir, a través de leyes, y estas leyes tienen que emanar del órgano u órganos estatales encargados de esa función, y en caso de duda será diferente órgano estatal el responsable de juzgar.

Se trata del órgano jurisdiccional quien define y establece la norma precisa a aplicar, y la que deberá de acatarse, ya que ha sido un juez el que ha juzgado y ordenado la ejecución de lo juzgado. Si los jueces tuviesen la posibilidad de llegar a crear la ley,

estaría dando un mal ejemplo, al sistema, y estaría diciéndoles a los funcionarios del órgano administrativo que ellos por igual, podrían juzgar los casos que se les llegue a presentar. De igual forma, el congreso creería que por igual puede juzgar a las personas. Se tiene claro que, es el organismo legislativo el encargado de crear la ley, el juez es llamado para juzgar y ejecutar lo juzgado. Y el Ejecutivo, el encargado de desarrollar la actividad estatal. Si todos creyeran que pueden hacer lo que la ley no les asigna, se estaría dando a los ciudadanos un muy mal ejemplo. La ciudadanía no sabrían a qué atenerse, existiría una inseguridad e inestabilidad notorias que redundaría en perjuicio del bienestar y de la tranquilidad de la comunidad política.”²⁵

Lo anteriormente citado, describe de forma breve y concisa lo que la teoría del sistema de frenos y contrapesos propone y de la cual muchos Estados, como es el caso de Guatemala, regula en su normativa que determina las funciones de cada uno de los poderes, especialmente el del Organismo Legislativo, mencionando que para efectos de este estudio se pretende describir: la interpelación.

Siendo así que “La Interpelación es una práctica de control político legítimamente democrática dentro de un Estado social y democrático de derecho. El término Interpelación proviene del latín *interpellare* que significa dirigir la palabra a alguien para pedir algo. Cabanellas nos ilustra que en el Derecho Civil y Procesal es el requerimiento que se hace a alguien para que pague la deuda pendiente, lleve a efecto alguna obligación, cumpla un mandato o responda la verdad sobre la pregunta.

²⁵ <http://www.profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2015/04/ManualDerechoConstitucional.pdf> (Consultado: 20-10-2016).

En el Derecho Canónico se reconoce como una admonición o solemne advertencia que luego de convertido y bautizado, y antes de pasar a segundas nupcias con persona distinta, dirige un cónyuge al otro, por si este quiere seguir cohabitando pacíficamente y sin ofensa para la religión católica. En el Derecho Parlamentario es un mecanismo de control esencialmente político que hacen uso los congresistas para hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, quienes deben rendir cuenta de su gestión, del ejercicio de sus atribuciones o el desarrollo de las políticas públicas de su sector.”²⁶

De forma general, se puede inferir que la interpelación como tal es una forma de requerimiento a un funcionario público para que dé noticia acerca de sus actos o decisiones.

2.1 Antecedentes de la interpelación

En Roma, “cuando un senador tenía antecedentes de algún negocio público, y sospechara que el magistrado que había convocado la asamblea intentaba no instruirlo de ello, podía interpelar para que lo pusiera en noticia del mismo Senado y lo consultara para deliberar en consecuencia. Y le era lícito además exigir explicaciones al jefe del Estado sobre las providencias que hubiera de tomar en cualquier asunto de gravedad.”²⁷

²⁶ Robles Rosales, Walter. **La interpelación parlamentaria**. Pág. 1

²⁷ Díaz, José Francisco. **Historia del Senado Romano**. Pág. 118

En el caso de Francia, "La interpelación es la institución que tiene su origen en Francia, a partir de la Constitución de 1791, que en su Artículo 10 regula: Los ministros del rey podrán entrar en la Asamblea Nacional Legislativa... Serán oídos cuando se les requiera para dar explicaciones."²⁸

En Guatemala, se reguló esta figura jurídica en el año de 1925, para lo cual establece el Artículo 60 del Reglamento Interior del Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 1359 de fecha 18 de marzo de 1925, disponiendo que: "Todo representante tiene derecho de interpelar a los ministros del Gobierno; pero deberá hacerlo por escrito y dar noticia de ello con un día de anticipación."

De lo anterior se deduce que desde las épocas en que surge la interpelación, se excluye el control sobre la figura de la autoridad de los municipios o ayuntamientos, dejando así una forma de gobierno municipal independiente y no autónomo. Lo cual, en un particular punto de vista, fue equivocado, pues aunque un órgano goce de autonomía no lo hace ajeno al control parlamentario, pues sus funciones se encuadran dentro de la esfera pública.

En cuanto a la naturaleza jurídica de la interpelación, radica en que es, un acto político y en sí misma un control del parlamento hacia el gobierno. De conformidad con la doctrina liberal, cuyos orígenes están en la Revolución Francesa de 1789, el Estado deberá dividirse para el ejercicio del poder, en tres organismos cada uno de los cuales tiene encargado el desempeño de una determinada función y entre los cuales no existe

²⁸ Mascareñas, Carlos E. y Perllise Prats, Buenaventura, **Nueva enciclopedia jurídica**, pág. 255.

subordinación, cada cual actúa dentro de su esfera de competencia, en forma independiente y mantiene la unidad del propio Estado.

Deberá mantener independencia, sin subordinación de uno hacia el otro, porque en los sistemas parlamentarios de hecho existe una preeminencia del parlamento hacia los otros poderes y aún más, en los sistemas semiparlamentarios, como en el caso guatemalteco, el Congreso puede citar y escuchar a los ministros de Estado por los actos que realizan, lo cual de alguna manera significa cierto grado de preeminencia de la representación nacional, con respecto al Ejecutivo; en sentido contrario, el Organismo Ejecutivo no tiene injerencia dentro de las funciones del Congreso.

No obstante lo mencionado en el párrafo precedente, sí se produce una relación inter orgánica, cuando el Ejecutivo remite a su consideración iniciativas para la formulación normativa, o cuando los ministros habiéndose presentado una iniciativa del Ejecutivo, solicitan ser escuchados por el Pleno del Congreso.

2.2 Definición

La interpelación, que en su sentido gramatical refiere el requerimiento de la presencia de una persona para que dé explicaciones sobre alguna situación. Sin embargo, en su sentido jurídico y para ampliarla se acude a la doctrina, la cual la define como “un medio de control que ejerce el Organismo Legislativo, sobre las actividades administrativas y

políticas de los ministros de Estado: es conocido también como juicio político, interpelación o control legislativo.”²⁹

También se define como “el acto del Congreso de la República por el cual se requiere la presencia de uno o varios ministros al pleno de diputados, con la finalidad de que rindan informes o den explicaciones.”³⁰

Para Guillermo Cabanellas, es “uno de los medios que tienen los representantes de hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, ya formulando preguntas sobre la acción del gobierno y sus proyectos, ya articulando cargos de trascendencia a veces criminal.”³¹

Asimismo, “en el derecho político de los países con régimen democrático, es la facultad que tienen las cámaras legislativas para requerir de un ministro que informe acerca de ciertos actos de gobierno o para que aclare aspectos de la política en general.”³²

Si bien es cierto que la interpelación es aplicada a los Ministros de Estado por las acciones de gobierno que toman, es menester hacer notar que los alcaldes municipales ejercen variadas acciones de gobierno en sus respectivos municipios, las cuales en la actualidad no son controladas por el Organismo Legislativo.

²⁹ Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. Pág. 65.

³⁰ Castillo González, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. Pág. 202.

³¹ Cabanellas, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. pág. 778.

³² Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales** Pág. 393.

2.3 Características

Al referir las características, se hace referencia a las cualidades de la interpelación, para que pueda ser identificada como tal ante otras figuras jurídicas semejantes.

Dentro de ellas se pueden mencionar las siguientes:

- “Constituye un procedimiento, ya que la ley indica la forma de proceder al momento de llevar a cabo una interpelación.
- Es un medio de control y fiscalización de la actividad administrativa y política que el Organismo Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo.
- Para los diputados al pleno representa un derecho que no puede ser limitado ni restringido por autoridad alguna.
- Para los ministros constituye una obligación personal, ineludible e indelegable.
- Como consecuencia del procedimiento puede derivarse un voto de falta de confianza.”³³

³³ Villatoro Rodríguez, Reyna Izabel. **Efectos negativos de la interpelación.** Pág. 42.

Estas características constituyen cualidades que esclarecen de forma concisa la aplicación de la interpelación como un procedimiento orientado a que los diputados puedan fiscalizar las actividades administrativas de funcionarios públicos, que generalmente son ministros, como en el caso de Guatemala y de esa forma transparentar sus funciones.

2.3.1 Medio de control interorgánico

Esta característica consiste en que “los tres organismos del Estado dependen entre sí recíprocamente, lo cual en ningún momento significa subordinación (...) ya que no obstante el gabinete de ministros debe contar con la confianza y apoyo del Parlamento, y el Parlamento puede hacer renunciar al Gabinete por medio del voto de censura.”³⁴

Cuando la autora alude a parlamento, se está refiriendo al lugar donde se crean, modifica o derogan las leyes.

2.3.2 Control del Organismo legislativo sobre el Organismo Ejecutivo

Según manifiesta la autora “esta característica va estrechamente ligada a la anterior en cuanto a que existe un mayor control, debido a que los ministros y en este caso el Gabinete y el Parlamento desarrollan su actividad con toda confianza y apoyo

³⁴ Ibid. Pág. 43

necesario, para que no se den situaciones que puedan ser censuradas por el Parlamento.”³⁵

2.3.3 Oralidad

Esta característica hace referencia al procedimiento, pues la oralidad prevalece en toda la formulación de las preguntas que se le realizan al funcionario público.

2.3.4 Control de carácter político

Al respecto, “esta característica deviene de que la interpelación se limita únicamente a hacer un análisis crítico de los actos de los ministros (...), tiene más tendencia pesquisidora, de las irregularidades cometidas en el desarrollo de las funciones administrativas.”³⁶

2.4 Sujetos que intervienen

Dentro de los sujetos que intervienen en la relación jurídica del procedimiento de interpelación se tiene: al sujeto activo, es decir al organismo legislativo; sujeto pasivo, es el funcionario público en contra de quien se tiene el interrogatorio.

³⁵ Ibid. Pág. 44

³⁶ Ibid.



2.5 Fines de la interpelación

Respecto a los fines, no cabe duda que la interpelación es un instrumento de control sobre el organismo ejecutivo de suma importancia pues los pequeños grupos han utilizado esta figura jurídica para controlar la gestión de los funcionarios públicos. La rendición de cuentas y los informes de los funcionarios públicos son los fines de la interpelación.

Con los párrafos precedentes, se deja claro que la interpelación es un control parlamentario hacia el gobierno, por lo cual se sustenta nuevamente la necesidad de interpelar a los alcaldes municipales que representan una forma de delegación de actividades de gobierno a escala municipal en Guatemala.

CAPÍTULO III

3. Regulación legal de la interpelación

En los apartados anteriores se ha desarrollado la interpelación de forma doctrinaria, para que en el transcurso de éste se interprete de una manera más eficiente la legislación nacional aplicable. Asimismo, se presenta legislación internacional que permite identificar que esta figura jurídica no sólo es aplicable a los Ministros de Estado, sino también a otros funcionarios, entre ellos, los alcaldes. Disposición que permite fundamentar en este estudio la necesidad de regular la interpelación a los alcaldes guatemaltecos en la Constitución Política de la República de Guatemala como una forma de rendición de cuentas al pueblo de Guatemala.

3.1 Constitución Política de la República de Guatemala

Esta normativa regula y establece que: “La interpelación consiste en la citación a un ministro de Estado a presentarse ante la Cámara de Diputados para hacerle una serie de preguntas acerca de materias relacionadas al ejercicio de su cargo. El objetivo de la interpelación es que el Poder Legislativo fiscalice al Ejecutivo, obligándolo a rendir cuentas acerca de un tema relevante que concita dudas, (...)”³⁷

³⁷ Qué es una interpelación y cuál es su objetivo. <http://www.educacion2020.cl/noticia/que-es-una-interpelacion-y-cual-es-su-objetivo> (consultado el 18 de noviembre de 2016)

En ese orden, la Constitución Política de la República de Guatemala en su Artículo 166 regula 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 pendientes.” La interpelación puede versar por distintos motivos que se limiten al ejercicio del cargo del Ministro.

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

Las cuarenta y ocho horas de anticipación garantizan al ministro interpelado para que pueda preparar con tiempo sus argumentos, por los motivos que dieron lugar a su interpelación.

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

El voto por falta de confianza, es un derecho que asiste a los diputados del congreso y se deriva de la falta o no fidedigna argumentación que haya presentado el ministro

interpelado, el voto debe de ser ratificado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados.

Los Ministros de Estado son funcionarios nombrados por el Presidente de la República, debido al cargo que ocupan no gozan del derecho de antejucio, por lo tanto como se observa en la norma citada, la Constitución regula la figura jurídica de Interpelación con exclusividad para estos funcionarios, pero es importante mencionar que la función de esta figura, no es para determinar la posible comisión de un delito, si no para presentar ante el Congreso de la República de Guatemala, los argumentos de los actos que ha realizado en su gestión y resolver el asunto que motivó la interpelación. Por lo tanto, debería implementarse también a los alcaldes, con el fin de tener un mayor control de los actos que realizan durante su gestión y de evitar la posible comisión de hechos delictivos derivados de su gestión.

3.2 Ley Orgánica del Organismo Legislativo

El Artículo primero de la ley regula “objetivo y Potestad Legislativa. La presente ley tiene por objeto normar las funciones, las atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo- Legislativo.

La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.”

3.2.1 Funcionarios que pueden ser interpelados

La ley Orgánica del Organismo Legislativo, regula que la interpelación realizada por el Congreso de la República únicamente aplica hacia los Ministros de Estado y Viceministros en funciones de ministros, así lo regula el Artículo 139 del decreto 63-94 en su parte conducente: "Interpelaciones. Los Diputados tienen el derecho de interpelar a los Ministros de Estado o a los Viceministros en funciones de Ministro y éstos tiene la obligación ineludible de presentarse al Congreso a fin de responder las interpelaciones que se les formulen. Las interpelaciones podrán hacerse por uno o más Diputados y es obligación personal de los Ministros responder a ellas, pues no puede delegarse en Viceministros ni en ningún otro funcionario. (...)"

Por lo tanto, se determina que en este cuerpo normativo no regula ninguna disposición que establezca la forma de ejercer un control en los actos realizados por los alcaldes.

3.2.2 Fines de la interpelación

La ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94, no establece explícitamente los fines de la interpelación, su finalidad versa en la fiscalización que puede hacer el Congreso de la República, a actos que realicen los Ministros de Estado, el Artículo 139 del cuerpo legal ya citado, establece en su parte conducente: "No hay asunto del ámbito de un Ministerio que no puedan los Diputados investigar mediante la interpelación. Ni el Pleno del Congreso, ni autoridad alguna, puede limitar a los Diputados el derecho de interpelar ni tampoco calificar las preguntas o restringirlas." en base a dicho texto, es

ineludible, que no hay asunto que verse sobre un Ministro de Estado, que no pueda ser investigado por el Congreso de la República. Estrictamente, que se derive del cargo que ocupa.

3.2.3 Efectos de la interpelación

Presentada la interpelación hacia un Ministro de Estado, como efecto el funcionario no podrá ausentarse del país, así lo regula el Artículo 167 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en su parte conducente regula: “Efectos de la interpelación. Cuando se plantee la interpelación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna.”

A causa de haberse presentado los votos de falta de confianza y estos siendo aprobados en mayoría absoluta del total de Diputados, el Ministro inmediatamente deberá presentar su dimisión, efecto regulado en el Artículo 144 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94 en su parte conducente: “Aprobación del Voto de Falta de Confianza. Si por lo menos la mayoría absoluta del total de Diputados aprobase el voto de falta de confianza en contra de un Ministro de Estado, éste deberá presentar inmediatamente su dimisión al Presidente de la República y hacérselo saber al Congreso.” La dimisión de los ministros de Estado significa la renuncia al cargo por el que fue nombrado por el Presidente de la República.

Otro de los efectos que surgen por la interpelación es la remoción del cargo del Ministro de Estado y este no podrá ejercer el cargo por un periodo determinado, regulado en la

parte conducente del Artículo 144 de la ley anteriormente citada, “El interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha en que se emitió el voto de falta de confianza. Si no lo hiciere, quedará inmediatamente separado de su puesto e inhabilitado para ejercer el cargo de Ministro de Estado por un período no menor de seis meses.”

Asimismo, es necesario establecer que cuando un funcionario público no atiende a la interpelación solicitada, se le estará promoviendo un antejuicio por el delito de desobediencia regulado en el Código Penal, Artículo 414.

3.3 Código Municipal

A continuación se presentan disposiciones que regulan la interpelación en esta normativa.

a) Antecedentes

Es importante mencionar que el anterior Código Municipal Decreto 58-88, actualmente derogado, regulaba en el Artículo 54: “Los síndicos y concejales, como componentes del órgano deliberante y de decisión, tienen la obligación de fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones de la corporación municipal. Asimismo, podrán interpelar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de

la mitad más uno de sus integrantes, aprobará o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interpelación.

Los síndicos y concejales no podrán tomar iniciativas o determinaciones de carácter administrativo de la municipalidad, excepto cuando actúen como cuerpo colegiado, y en aquellos casos en que la ley les autoriza expresamente.”

Este cuerpo legal cuenta como un antecedente del tema a investigar, porque se puede observar que regulaba, como una obligación de los síndicos y concejales, fiscalizar los actos de los alcaldes a través de la interpelación. Función en el cuerpo legal derogado, pues la política partidista no permitió llevarlo a la práctica, constatando que cada partido político ha luchado por llegar al poder y mantenerse en él; siendo o convirtiendo a todos los miembros del Concejo municipal parte del partido político de turno, lo que se traduce en un Concejo municipal que al tomar alguna decisión respecto a la comuna no tiene ninguna oposición. Por lo tanto, se debe implementar y fundamentar la interpelación por parte del Congreso de la República de Guatemala hacia los alcaldes municipales.

b) Código Municipal vigente Decreto 12-2002

El actual Código Municipal, no establece expresamente la institución de la interpelación como tal. Únicamente hace referencia a una fiscalización interna que deben de desempeñar los síndicos y concejales, regulado en el artículo 54 de este cuerpo normativo, establece en su parte conducente: “Atribuciones y deberes de síndicos y

concejales. Los síndicos y los concejales, como miembros del órgano de deliberación y de decisión, tienen las siguientes atribuciones:

f) Fiscalizar la acción administrativa del alcalde y exigir el cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Consejo Municipal.

g) Interrogar al alcalde sobre las medidas que hubiere adoptado en uso o extralimitación de sus funciones, y por mayoría de votos de sus integrantes, aprobar o no las medidas que hubiesen dado lugar a la interrogación.”

Queda claro que la interpelación se encuentra fuera de poder fiscalizar los actos que realice el alcalde o el gobierno municipal, regulando una fiscalización que claramente puede ser escueta o en dado caso nunca llevarse a cabo, ya que los síndicos y concejales por el cargo que ocupan, son puestos de elección popular, pero a la vez constituyen puestos de confianza entre el alcalde, ya que las probabilidades de que estos funcionarios públicos discutan las decisiones del alcalde son casi nulas, lo cual constituye una debilidad al respecto. Por consiguiente, sería una norma vigente pero no positiva.

3.4 Derecho comparado

El derecho comparado se considera como un método aplicado a alguna área de derecho, a través del cual se realiza el estudio de diversas instituciones jurídicas. Y, a

manera de fundamentar la interpelación a alcaldes municipales, se citan normas aplicables al tema, de las legislaciones de República Dominicana y Venezuela.

En este apartado se realizara un breve análisis de legislaciones comparadas, para fundamentar la interpelación a los alcaldes, es una institución que le debe ser aplicable.

3.4.1 República Dominicana

En República Dominicana esta figura tiene carácter constitucional, porque está establecida en la Constitución Política de la República Dominicana, regulada en el Capítulo III De Las Atribuciones De Congreso Nacional, "Artículo 95.- Interpelaciones. Interpelar a los ministros y viceministros, al Gobernador del Banco Central y a los directores o administradores de organismos autónomos y descentralizados del Estado, así como a los de entidades que administren fondos públicos sobre asuntos de su competencia, cuando así lo acordaren la mayoría de los miembros presentes, a requerimiento de al menos tres legisladores, así como recabar información de otros funcionarios públicos competentes en la materia y dependientes de los anteriores."

Por lo anterior, la figura jurídica de interpelación, es aplicable a todos los funcionarios públicos, sin distinción alguna:

- a) Ministros
- b) Viceministros
- c) Gobernador del Banco Central

- d) Directores o administradores de organismos autónomos
- e) Directores o administradores de organismos descentralizados
- f) Todos los funcionarios de entidades que administren fondos públicos

Como se pudo observar, esta norma tiene plena aplicación para los alcaldes.

3.4.2 Venezuela

La legislación de Venezuela, establece la interpelación en el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional “Artículo 113. La interpelación y la invitación a comparecer tienen por objeto que el pueblo soberano, la Asamblea Nacional o sus comisiones conozcan la opinión, actuaciones e informaciones de un funcionario o funcionaria pública del Poder Nacional, Estatal o Municipal, o de un particular sobre la política de una dependencia en determinada materia, o sobre una cuestión específica. Igualmente podrá referirse a su versión sobre un hecho determinado. La interpelación solamente se referirá a cuestiones relativas al ejercicio de las funciones propias del interpelado o interpelada.”

Por lo anterior, se sintetiza que la interpelación va dirigida a funcionarios públicos a nivel nacional estatal o municipal. Es claro que esta norma tiene su alcance a los alcaldes

3.4.3 Constitución Política de la República de Nicaragua

En esta normativa constitucional expresa el Artículo 138 de la Constitución Política Nicaragüense: “Artículo 138.- Son atribuciones de la Asamblea Nacional: 3. Solicitar informes por medio del Presidente de la República a los Ministros o Viceministros de Estado y Presidentes o Directores de entes autónomos y gubernamentales. De la misma manera podrá pedir su comparecencia personal e interpelación. (...)”

3.4.4 Constitución Política de la República del Paraguay

En el caso de la Constitución paraguaya, regulan los Artículos 193, 194 y 195 lo siguiente: Artículo 193 - De la citación y la interpelación Cada Cámara, por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades.

Las preguntas deben comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las

preguntas. No se podrá citar o interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional.

Artículo 194 – Del voto de censura Si el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrá emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico. Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema con respecto al mismo Ministro o funcionario citados, en ese período de sesiones

Artículo 195 – De las Comisiones de Investigación Ambas Cámaras del Congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros.

Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

CAPÍTULO IV

4. Reforma constitucional para regular la interpelación de los alcaldes

Para fundamentar la reforma constitucional es necesario citar algunas disposiciones que permitan establecer de conformidad con la ley, el cargo de alcalde municipal.

4.1 Calidades para ser alcalde

El Código Municipal establece en el Artículo 43 los requisitos que se deben de llenar para ocupar el cargo a alcalde, "Para ser electo alcalde, síndico o concejal se requiere:

- a) Ser guatemalteco de origen y vecino inscrito en el distrito municipal.
- b) Estar en el goce de sus derechos políticos.
- c) Saber leer y escribir."

Aunque muy poco se ha discutido sobre el nivel académico de los alcaldes, se considera oportuno mencionar que sí es necesario regular que los alcaldes posean un nivel académico universitario, pues la administración de un municipio conlleva poseer conocimientos sobre alguna ciencia social, pues la correcta o incorrecta administración de los recursos repercute en la vida de los vecinos del municipio. Así que no basta sólo con saber leer y escribir, la época contemporánea demanda que los funcionarios que formen parte de la administración pública sean personas que desempeñen sus funciones de forma eficiente, transparente y de forma técnica.

4.2 Funciones

Dentro de algunas funciones de los alcaldes se mencionan las que se regulan en el Artículo 52 del Código Municipal, y éste expresa que: “El alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se le atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal; miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Concejo Municipal de Desarrollo.”

Asimismo, el Artículo 53 regula que: “El Alcalde preside el Concejo Municipal y tiene las atribuciones específicas siguientes:

- a) Dirigir la administración municipal.
- b) Representar a la municipalidad y al municipio.
- c) Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias de conformidad con este Código.
- d) Velar por el estricto cumplimiento de las políticas públicas municipales y de los planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio.
- e) Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos de desarrollo del municipio.
- f) Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas con arreglo al procedimiento legalmente establecido.
- g) Desempeñar la jefatura superior dentro de todo el personal administrativo de la municipalidad; nombrar, sancionar y aceptar la renuncia y remover de conformidad con la ley, a los empleados municipales.

- h) Ejercer la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de sus funcionarios.
- i) Ejercitar acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.
- k) Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las ordenanzas municipales, salvo en los casos en que tal facultad este atribuida a otros órganos.
- l) Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepción de los que corresponda contratar al Concejo Municipal.
- r) Enviar copia autorizada a la Contraloría General de Cuentas del inventario de los bienes del municipio, dentro de los primeros quince (15) días calendario del mes de enero de cada año.
- t) Presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación.

De lo anterior, se puede citar que los alcaldes poseen una gran responsabilidad sobre las decisiones tomadas para la correcta administración de los recursos financieros del municipio.

4.3 Prohibiciones

El Código Municipal establece las prohibiciones para ejercer el cargo de alcalde, regulado en el Artículo 45, "No pueden ejercer las funciones de alcalde, síndico o concejal:

- a) El inhabilitado judicialmente por sentencia firme por delito doloso o sujeto a auto de prisión preventiva.
- b) El que directa o indirectamente tenga parte en servicios públicos, contratos, concesiones o suministros con o por cuenta del municipio.
- c) El deudor por fianzas o alcaldes de cuentas a los fondos municipales.
- d) Cuando exista parentesco dentro de los grados de la ley los electos. Si el parentesco fuere entre el alcalde y uno de los síndicos o concejales, se tendrá por electo al alcalde. Si fuere entre otros miembros del Concejo Municipal se tendrá por electo al síndico o concejal que tenga a su favor la adjudicación preferente, llenándose ipso facto la vacante que se produzca por ese motivo, en la forma que establece la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Si posteriormente a la elección el alcalde, el síndico o el concejal resultaren incluidos en cualesquiera de las prohibiciones de este artículo una vez comprobada plenamente, el Concejo Municipal declarará vacante el cargo y solicitará al Tribunal Supremo Electoral la acreditación del sustituto.”

Las atribuciones específicas de los alcaldes constituyen un mayor control por parte del Estado. En virtud que por la investidura autónoma constitucional que ostenta pueden tomar y ejecutar sus decisiones sin consultar a otro ente.

Pues actualmente, Guatemala está conformada por 340 municipios lo que equivale en igual número de alcaldes, para la descentralización en la prestación de los servicios públicos para sus habitantes y de la necesidad del control de los mismos.

De esa forma, los diferentes municipios se gobiernan de forma autónoma y con exclusividad por el concejo municipal; mientras que la representación de la municipalidad y el municipio la ejerce el alcalde, facultad que les permite disponer de sus recursos sin ninguna fiscalización más que de la Contraloría General de Cuentas.

Es necesario resaltar que si bien, los municipios son entidades que gozan de autonomía por disposición constitucional, forman parte de la administración pública, lo que fundamenta que la gestión municipal que desempeñen sus funcionarios tenga que ser controlada, pues administran fondos públicos para satisfacer necesidades sociales.

Por lo que su autonomía no es sinónimo de independencia y por lo tanto ejercer control sobre el accionar de los funcionarios municipales no es constitutivo de violación a su autonomía.

Es así que dentro de las funciones de los alcaldes, no se encuentran ninguna que aborde la interpelación como tal, es decir, de ser requeridos por el Congreso de la República de Guatemala para que sean cuestionados por sus actividades administrativas. Ellos únicamente gozan del derecho de antejuicio, definido éste como una garantía que la Constitución Política de la República de Guatemala o alguna ley específica, le otorga a los funcionarios públicos, para que no sean detenidos ni sometidos a ningún procedimiento penal ante los órganos jurisdiccionales correspondientes, sin que antes exista una declaratoria de autoridad competente que ha lugar a formación de causa.

A manera de análisis, se considera que el derecho de antejuicio es una consecuencia de la falta de regulación de la interpelación de los alcaldes, para transparentar su gestión durante el gobierno municipal, porque esto coadyuvaría a prevenir la posible comisión de hechos delictivos de los alcaldes municipales.

Para sustentar lo anteriormente propuesto, se mencionan algunos alcaldes en contra de quienes el Ministerio Público ha solicitado el antejuicio en el período comprendido del año 2014 a lo que va del año 2016.

4.4 Casos de antejuicio

A continuación se presentan algunos casos de antejuicio que se han suscitado en distintos municipios.

a) Municipio de Mixco, del departamento de Guatemala

Alcalde Otto Pérez Leal: Mirna Amparo Herrera García presentó la solicitud de antejuicio porque alegaba que luego de ser despedida y reinstalada como lo ordenó un Juzgado Laboral la comuna no le pagó los salarios atrasados, (desobediencia).

b) Municipio de Villa Nueva, del departamento de Guatemala

Alcalde Edwin Escobar, por abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, acción promovida en su contra por el incremento al servicio de agua potable.



c) Municipio de San Lucas Sacatepéquez, del departamento de Sacatepéquez

Alcalde Yener Haroldo Plaza Natareno, quien junto a su concejo autorizaron un proyecto en el cual fueron taladas tres hectáreas.

d) Municipio de Cajolá, del departamento de Quetzaltenango

Mario Mencho Huinil, llegaron a la institución varias personas para exigir sus plazas en ese ministerio, aduciendo que ya habían cancelado una suma monetaria para ocupar los puestos y que tenían los ofrecimientos de Mencho.

e) Municipio de Zunil, del departamento de Quetzaltenango

Alcalde José María Chay Quiej, acusado por integrantes de su mismo Concejo Municipal, por permitir que una empresa particular colocara publicidad en el túnel de Santa María de Jesús del mismo municipio.

f) Municipio de Puerto de San José, del departamento de Escuintla

Alcalde Jorge Rizzo Morán, por el caso de drogas, dinero y poder local.

g) Municipio de Mazatenango, del departamento de Suchitepéquez

Alcalde Óscar Roberto Lemus Gordillo, por los delitos de abuso de autoridad con propósito electoral y coacción del elector.

4.5 Situación de la gestión del municipio de San Pedro Jocopilas

El término gestión alude a: “Acción y efecto de gestionar, de administrar y hacer diligencias conducentes al logro de un asunto público o privado. Dentro de los públicos, es decir de los que desarrolla el Estado.”³⁸

En ese sentido, el alcalde municipal es el encargado de administrar los recursos del municipio, desempeñando las funciones reguladas en el Decreto 12-2002 Código Municipal, Artículo 53 que en su parte conducente establece “En lo que le corresponde, es atribución y obligación del alcalde hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdo, resoluciones y demás disposiciones del Consejo Municipal y al efecto expedirá las órdenes e instrucciones necesarias, dictará las medidas de política y buen gobierno y ejercerá la potestad de acción directa y en general, resolverá los asuntos del municipio que no estén atribuidos a otra autoridad.” También es quien preside el Consejo Municipal y dirige todas las actividades dentro de la municipalidad.

De igual forma desempeña y dirige los proyectos que impulsan los servicios del municipio con el fin de fortalecer su economía, la cual es reconocida por la producción de cultivos como el maíz, frijol y haba, entre otros; debe impulsar la participación de las comunidades y los comités de vecinos, promover el turismo ya que el municipio cuenta

³⁸ Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales**. Pág. 437.

con sitios arqueológicos como lo son: el cerro Santa María y las aguas termales Agua Caliente entre otros, por tal motivo, sus funciones las debe desempeñar con el fin de alcanzar el bien común.

4.5.1 Contextualización del municipio de San Pedro Jocopilas

A continuación se describen datos relevantes sobre el municipio de San Pedro Jocopilas, pues de esta manera se logrará describir el contexto socioeconómico del mismo. "El municipio de San Pedro Jocopilas posee una extensión territorial e 576 kilómetros cuadrados, y se encuentra entre las altitudes de 2,135 metros sobre el nivel del mar.

Tomando como referencia la población reportado en el censo 2002 por el INE que fue de 21,782 habitantes.

En cuanto a grupos etarios, el Municipio de San Pedro Jocopilas se caracteriza, por ser una población eminentemente joven, ya que la mayor concentración de edad, se encuentra en la población que oscila entre 5 años a 29 años, con un total de 18,347 habitantes.

Por tanto, la población del municipio es joven, siendo una fortaleza y potencial de recurso humano, que al ser instruido y formado, puede obtener mejores oportunidades de empleos y con ello, mejores ingresos familiares.

Otro factor que determina el comportamiento poblacional de San Pedro Jocopilas, es el fenómeno de la migración interna y externa, siendo la principal razón, la búsqueda de mejores fuentes de trabajo para sostenimiento del núcleo familiar.

La migración interna, se da hacia la costa sur del país, a las fincas agro industriales de café, azúcar, algodón y otros. Además de la ganadería; la migración externa es hacia los Estados Unidos de América, pero no se cuenta con registros oficiales sobre este fenómeno.

De hecho como ocurre en otros municipios del departamento, los efectos inmediatos de la emigración es la desintegración familiar, la formación de nuevas relaciones familiares, la concentración de la riqueza, el encarecimiento de los bienes inmuebles entre otros. Entre los aspectos positivos se puede destacar la dinamización de la economía local por el envío de remesas a las familias lo que aumenta de alguna manera su capacidad de adquisición de bienes y servicios así como de consumo.”³⁹

4.5.2 Gestión municipal

El período municipal 2012-2015 estuvo a cargo del Alcalde Fredy Armando López Girón. Por lo que, en base al informe realizado por la Contraloría General de Cuentas correspondiente al año 2014, durante su gestión municipal, se encontraron los siguientes hallazgos en el área financiera:

³⁹ Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de San Pedro Jocopilas, Quiché y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Dirección de Planificación Territorial. **Plan de Desarrollo San Pedro Jocopilas, Quiché**. Guatemala: SEGEPLAN/DPT, 2010. Págs. 9 y 11.

1. Falta de manual de funciones y procedimientos
2. Incumplimiento en la presentación del inventario a la Dirección de Contabilidad del Estado
3. Falta de información del Sistema Nacional de Inversión Pública
4. Incumplimiento a recomendaciones de auditorías anteriores
5. Deficiencia en la programación y ejecución presupuestaria
6. Falta de pago de cuota laboral y patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

De éstos, vale la pena describir aspectos sobre los siguientes hallazgos relevantes, en concordancia con esta investigación:

a) Falta de información del Sistema Nacional de Inversión Pública

Durante esta gestión “En la revisión realizada al presupuesto de egresos por programas, específicamente en el programa 13 Red Vial, según la muestra seleccionada, se confirmó que la Municipalidad no ingresó la información del avance físico y financiero de los proyectos, 1) Mejoramiento Camino Rural Aldea la Montaña hacia Aldea Pahaj, San Pedro Jocopilas, Quiché, contrato No. 01-2014 (...).”⁴⁰

⁴⁰http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_inf_MUNIS14/archivos/parte2/QUICHE/SAN_PEDRO_JOCOPILAS.pdf (Consultado: 19-11-2016).



Cabe mencionar que el responsable fue el Director Municipal de Planificación en el entendido que ejerce su función bajo la supervisión de su superior jerárquico: el alcalde, por lo tanto, éste último debe de ejercer todo tipo de control para que toda diligencia que está encomendada a ejecutar proyectos en favor de los vecinos sea de forma transparente.

b) Deficiencia en la programación y ejecución presupuestaria

“Se determinó que la Municipalidad realizó modificaciones presupuestarias durante el ejercicio fiscal 2014, por valor total de Q.9,314,95.48, que comparado con el valor del presupuesto asignado inicial que es de Q.12.176,750.00, representa un porcentaje de variación del 76.49, lo que demuestra que se efectuaron transferencias por un monto excesivo, incumpliendo con las metas propuestas especificadas en el plan operativo anual.”⁴¹

Al respecto, es necesario mencionar que el alcalde municipal no diligenció la realización de ningún tipo de análisis técnico-legal que permitiera determinar los compromisos previamente adquiridos y que se hicieran constar en el Plan Operativo Anual.

c) Falta de pago de cuota laboral y patronal al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

⁴¹ Ibid.

“De acuerdo a la información y documentación proporcionada por la Municipalidad relacionada con las Cuotas Patronales y Laborales del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, se estableció que durante el período fiscal 2014, se retuvo la cantidad de Q 46,019.59, en concepto de Cuota Laboral, la cual no se hizo efectiva a dicha entidad, formando parte del saldo de bancos, así mismo incumplió con el pago al IGSS de las cuotas patronales correspondientes, sin provisionar las cantidades que corresponden como una obligación municipal en los Estados Financieros.

El cumplimiento de esta disposición debió ser realizada por el alcalde municipal y el Director de Administración Financiera Integrada Municipal, pues está legalmente establecido el pago oportuno de las cuotas patronales y laborales al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social.

Sobre estos casos de hallazgos, es necesario citar la publicación de Prensa Libre: “El exalcalde de San Pedro Jocopilas, Quiché, Fredy Armando López Girón, quedó ligado a proceso, sindicado del delito de peculado en forma continuada.

Según el MP, la investigación preliminar comenzó por los indicios encontrados mediante la denuncia que presentó la Contraloría General de Cuentas, luego de detectar anomalías en la auditoría del período 2008-2012, cuando López fue alcalde del referido municipio.

Los hallazgos consistieron en la sustracción de la suma de Q374 mil consistentes en el pago de trabajos supuestamente efectuados por una entidad, pero de conformidad con los informes presentados, éstos no se llevaron a cabo.

Se informó que al finalizar la audiencia, la judicatura benefició a López con una medida sustitutiva consistente en arresto domiciliario; además, tiene obligación de firmar el libro de asistencia y para gozar del beneficio deberá hacer efectiva una fianza de Q50 mil. En tanto, el MP tiene un mes para presentar la acusación formal contra el ex jefe edil de San Pedro Jocopilas. Se trató de conocer la versión del exfuncionario, pero no respondió las llamadas telefónicas.⁴²

Actualmente, no se tiene ninguna información sobre el caso, pues el ex alcalde no ha brindado información y los medios de comunicación ya no le dieron seguimiento.

4.6 Análisis sobre la regulación legal de la interpelación

La interpelación aplicable a los Ministros de Estado se encuentra regulada constitucionalmente y en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, estas normativas jurídicas pretenden de alguna manera vigilar y controlar el quehacer del funcionario público citado. A su vez, el Organismo Legislativo, como el ente encargado de aplicar la interpelación a dichos funcionarios, se destina a requerir de ellos la rendición de cuentas sobre algunas decisiones durante su gestión, que necesitan ser aclaradas y

⁴² <http://www.prensalibre.com/guatemala/quiche/ligan-a-proceso-a-exalcalde-por-caso-de-peculado> (Consultado: 19-11-2016).

ampliadas ante el Pleno del Congreso de la República de Guatemala, esto en representación del pueblo de Guatemala.

Dicho en otras palabras, esta vigilancia y control se ha presentado, para este particular estudio, como una posibilidad de transparentar la gestión municipal ante el Pleno del Congreso de la República de Guatemala. Porque aunque estos entes, revisten de facultades autónomas para la administración de su gobierno municipal, éste por revestir de tales facultades no implica que se encuentre al margen de la administración pública como tal.

Y aunque la historia ha insistido en determinar que la interpelación es una figura aplicable a los Ministros de Estado, la realidad social municipal contemporánea, sobre todo en el caso de Guatemala y específicamente en el municipio de San Pedro Jocopilas, departamento de Quiché, requiere que la interpelación también le sea aplicable en concordancia con la autonomía constitucional que la reviste.

Pues es obvio, que a un funcionario por elección, como el alcalde, no se le puede remover de su cargo, pero sí emitirle un voto de falta de confianza y convertirla en una causal de renuncia como alcalde, el cual tendría que ser regulado en el Código Municipal.

De acuerdo a lo desarrollado en materia de antejuicio a alcaldes que han dado indicios de la comisión de un delito, es necesario evitar llegar a ese punto, ¿Cómo?

Reformando la Constitución Política de la República de Guatemala sobre la aplicación de la interpelación a los alcaldes.

Y, proponer esta regulación no constituye un deseo o propuesta antojadiza, sino una necesidad, sobre todo basándose en que en el caso de legislaciones como las de: República Dominicana, Venezuela, Nicaragua y Paraguay establecen en sus Constituciones la interpelación a funcionarios que dirigen entes autónomos. Siendo el derecho comparado una fuente importante en esta investigación, porque claramente en dichas legislaciones regula la interpelación para los funcionarios que administren fondos del Estado, por ello es necesaria regular esta figura para ejercer control sobre los actos administrativos de los alcaldes y con esto transparentar su gobierno municipal.

4.7 Propuesta de reforma constitucional

Por lo tanto, se considera que es necesaria regular la interpelación de los alcaldes en la Constitución Política de la República de Guatemala, como una forma de transparencia durante su gobierno municipal. Para ello, el Congreso de la República de Guatemala debe aprobarla con el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados. La reforma no entrará en vigencia sino hasta que sean ratificadas mediante la consulta popular. Si el resultado de la consulta popular fuere de ratificación de la reforma, ésta entra en vigencia 60 días después que el Tribunal Supremo Electoral anuncie el resultado de la consulta.

CONSIDERANDO:

Que, la reforma constitucional debe plantearse como un proceso de acuerdo a la norma fundamental frente a cambios políticos, económicos, sociales y culturales, buscando el fortalecimiento, modernización, eficacia, eficiencia y transparencia del orden jurídico.

CONSIDERANDO:

Que, de conformidad con lo que establece el Artículo 280 de la Constitución Política de la República de Guatemala, el Congreso de la República, con el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros que lo integran, convoque a Asamblea Nacional Constituyente. Entrando en vigencias dichas reformas, luego de ser ratificadas mediante consulta popular.

CONSIDERANDO:

Que el Congreso de la República, al aprobar la reforma del artículo constitucional, lo hace consciente de la necesidad de controlar y transparentar la gestión municipal de los alcaldes

POR TANTO:

Con fundamento en los artículos 173 y 277 de la Constitución Política de la República de Guatemala; y en ejercicio de la función que le confiere el artículo 280 de dicha Constitución.

APRUEBA:

La siguiente, Reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala.

Artículo 1º. Se reforma el artículo 166, el cual queda así: "Artículo 166. Interpelación a ministros y alcaldes. Los ministros de Estado y los alcaldes, tienen la obligación de

presentarse al Congreso, a fin de contestar las interpelaciones que se les formulen por uno o más diputados. Se exceptúan aquellas que se refieran a asuntos diplomáticos u operaciones pendientes.

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

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

Artículo 2º. Disposiciones transitorias. Se reforman los artículos relacionados a la interpelación contenidos en distintas leyes.

Artículo 3º. Derogatoria. Se derogan las disposiciones que contraríen lo expresado en el presente decreto.

Artículo 4º. El presente Decreto empieza a regir a partir del día siguiente a su publicación en el Diario de Centro América.

CONCLUSIÓN DISCURSIVA

La gestión municipal de San Pedro Jocopilas se ha caracterizado porque sus autoridades, específicamente el alcalde, ha tomado decisiones que no benefician a la población del municipio. Esto ha dado como resultado que los recursos asignados a la comuna no sean destinados a mejorar la calidad de vida de los vecinos, pues estos han tenido que emigrar de su lugar de origen y su situación socioeconómica no mejora. Esto como resultado de la falta de control sobre la administración de los recursos municipales asignados.

Esta falta de control sobre la gestión de este municipio se sustenta en el Artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala y en el Artículo 139 de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, en virtud que la interpelación no es aplicable a los alcaldes municipales.

Al respecto, es necesario que el Congreso de la República de Guatemala reforme el Artículo 166 de la Constitución Política de la República de Guatemala, regulando expresamente la aplicación de la interpelación a los alcaldes municipales.



BIBLIOGRAFÍA

- BACACORZO, Gustavo. **Tratado de derecho administrativo**. Tomo I. (s.l.i): (s.e.), 2002.
- CABANELLAS, Guillermo. **Diccionario enciclopédico de derecho usual**. 21ª Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Heliasta S.R.L. (s.f.).
- CALDERÓN MORALES, Hugo Haroldo. **Derecho administrativo II**. 2ª Ed. Guatemala: Ed. Montana Impresos. 2000.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo, Tomo I**. 7ª Ed. Buenos Aires, Argentina: Ed. Abeledo-Perrot. 2011.
- CASSAGNE, Juan Carlos. **Derecho administrativo**. 6ª Ed. Buenos Aires, Argentina: (s.e), 1998.
- CASTILLO GONZÁLEZ, Jorge Mario. **Derecho administrativo**. 15ª Ed. Guatemala: (s.e.), 2004.
- Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de San Pedro Jocopilas, Quiché y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Dirección de Planificación Territorial. **Plan de Desarrollo San Pedro Jocopilas, Quiché**. Guatemala: SEGEPLAN/DPT, 2010.
- DE LOS SANTOS MORALES, Adriana. **Derecho administrativo I**. 1ª Ed. México: (s.e), 2012.
- DÍAZ, José Francisco. **Historia del Senado Romano**. (s.e.). Barcelona, España: (s.e.), (s.f.).
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. **Derecho administrativo y administración pública**. (s.e.), México: (s.e), 2009
- FRAGA, Gabino. **Derecho administrativo**. 14ª ed. México: Ed. Porrúa, S.A., 1985.
- http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/i_docs/i_inf_MUNIS14/archivos/parte2/QUICHE/SAN_PEDRO_JOCOPILAS.pdf (Consultado: 19-11-2016).
- Las funciones del poder**. http://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloIX.pdf (Consultado: 05-10-2016).
- Manual de derecho constitucional**. <http://www.profesorjimenez.com.ar/web/wp-content/uploads/2015/04/ManualDerechoConstitucional.pdf> (Consultado: 20-10-2016).



MASCAREÑAS, Carlos E. y Perllise Prats, Buenaventura, **Nueva enciclopedia jurídica.** (s.l.i.): Ed. Francisco Seix. S.A. (s.f.).

OSSORIO, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales.** 1ª Ed. Guatemala. (s.e.), (s.f.).

<http://www.prensalibre.com/guatemala/quiche/ligan-a-proceso-a-excalcalde-por-caso-de-peculado> (Consultado: 19-11-2016).

Qué es una interpelación y cuál es su objetivo.
<http://www.educacion2020.cl/noticia/que-es-una-interpelacion-y-cual-es-su-objetivo> (consultado el 18 de noviembre de 2016).

RIZO ONYAGUREN, Armando. **Manual elemental de derecho administrativo.** (s.e.), Nicaragua: (s.e.), 1991.

Robles Rosales, Walter. **La interpelación parlamentaria.** (s.l.i.): (s.e.), Lima: 2007

SERRA ROJAS, Andrés. **El acto de gobierno.** (s.e.), México: Ed. Porrúa. 2008.

Suelt-Cock, Vanessa & Aura Ximena Osorio. **La autonomía local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano.** (s.e.), Bogotá Colombia: (s.e.d), 2011.

VALENCIA CARMONA, Salvador. **Derecho, autonomía y educación superior. Derecho a la educación y a la autonomía.** 1ª ed. México: (s.e), 2003.

VILLATORO RODRÍGUEZ, Reyna Izabel. **Efectos negativos de la interpelación.** (s.e.), Guatemala: (s.e.), 2006.

Legislación:

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

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

Código Municipal. Decreto 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala.

Constitución Política de la República Dominicana. Gaceta oficial No. 10805. Asamblea Nacional. 13 de junio de 2015.

Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional. Asamblea Nacional. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. 5,789. 26 de octubre de 2005.



Constitución Política de la República de Nicaragua. Asamblea Nacional de Nicaragua. 9 de enero de 1987.

Constitución Política de la República del Paraguay. Asamblea Nacional. 20 de junio de 1992.